

Pontificia Universidad Católica del Perú
Facultad de Derecho



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Público y Buen Gobierno

TITULO: Mecanismos de participación de los servidores civiles para la buena administración

Trabajo Académico para optar el grado de segunda especialidad en Derecho Público y Buen Gobierno

Autor: Lesly Windy Ayala Gonzales

Asesor: Alberto Castro

Código de alumno: 20093245

2017

RESUMEN

El presente trabajo pretende explicar de qué manera las entidades públicas que aplican el principio de buena administración, a través de mecanismos de participación entre los servidores civiles, pueden mejorar la calidad de la atención y del servicio que brindan a los ciudadanos. Asimismo, este trabajo permite comprender el rol que desempeña el Derecho como herramienta de gestión pública para la implementación de dichos mecanismos de participación.



MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS SERVIDORES CIVILES PARA LA

BUENA ADMINISTRACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

El Derecho como herramienta de la gestión pública no solo permite a las entidades públicas enfocarse en aspectos ligados a la corrección de su actuación, sino que también las convoca a enfocarse en el fundamento último de dicha actuación, que son los ciudadanos. Sin embargo, de poco serviría que estemos frente a una entidad pública que solo se esfuerce en atender las demandas de los ciudadanos, si es que olvida atender a quienes viabilizarán sus políticas, planes y programas a través de su actuación: los servidores civiles.

El presente artículo pretende explicar brevemente de qué manera aplicar el principio de buena administración, en específico, el principio de participación, entre los servidores civiles contribuye a la mejora de la calidad de la atención y del servicio que las entidades públicas brindan a los ciudadanos. Para ello se analizará el componente de participación existente en el marco del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, conforme a la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, y su Reglamento General, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, a través de tres procesos que involucran la creación de espacios de diálogo, como es la conformación del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, del Comité de Elaboración del Plan de Desarrollo de Personas y del Comité Institucional de Evaluación.

Finalmente, se expondrá el ejemplo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP), la cual viene ejecutando mecanismos de participación entre sus servidores civiles que han conllevado a resultados positivos en el trato que brindan a los ciudadanos.

2. EL SERVICIO CIVIL Y LA BUENA ADMINISTRACIÓN

La función pública¹ está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general. En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos (CLAD 2003:5)

Cabe tener en cuenta que ya otros autores han escrito de la importancia para la labor parlamentaria de que la función pública se configure de la mejor forma posible, en tanto es un elemento auxiliar necesario para dicha labor; así, resaltan que la articulación de la planificación de la gestión a través de planes de acción en las Administraciones concuerda con la necesaria planificación de la gestión de recursos humanos, la evaluación del desempeño y el principio de eficacia (GUILLEM 2011: 74). En igual sentido, la gestión de recursos humanos repercute en la gestión de todas las entidades parte de la Administración Pública, y en el resultado final de dicha gestión, consistente en la atención y servicio que se brinda a la ciudadanía.

3. LA PARTICIPACIÓN COMO PRINCIPIO JURÍDICO DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN

2.1. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR UNA BUENA ADMINISTRACIÓN?

En medio del contexto de búsqueda de nuevas formas de legitimación de la actuación administrativa del Estado, surgen los conceptos de buena gobernanza, buen gobierno y buena administración, que tienen como base la calidad de la actuación administrativa,

¹ Para fines del presente trabajo, se entenderá por equivalentes los términos de “servicio civil”, “empleo público” y “función pública”.

entendida como el adecuado ejercicio de la discrecionalidad, como fuente adicional de legitimidad (CASTRO 2015:1).

El buen gobierno es el adecuado y responsable ejercicio del poder y del cumplimiento de los deberes de función estatal, garantizando la realización de los derechos humanos y la protección del interés general, proveyendo marcos institucionales transparentes y participativos para el eficaz funcionamiento del aparato estatal en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho, como medio para asegurar el desarrollo de todos los miembros de la sociedad en condiciones dignas y de igualdad (CASTRO 2014: 248).

Así, el entender al buen gobierno como un valor fundamental hace que pueda ser concretizado como un principio-deber de rango constitucional dentro de nuestro sistema normativo, encontrándose implícito en el artículo 44 de la Constitución Política del Perú. Adicionalmente, cabe señalar que el buen gobierno se vincula al establecimiento de principios, reglas, procedimiento y buenas prácticas para regular el ejercicio del poder Estatal (CASTRO 2015:3)

Todo lo anterior conllevaría a conceptualizar al buen gobierno como un principio general del que derivan un conjunto de otros principios, que de acuerdo a Castro serían cinco: corrección, transparencia, participación, rendición de cuentas y eficacia. (2014: 248).

En tanto principios constitucionales, estos principios vinculan a todos los poderes públicos, incluido el ámbito administrativo, y establecen estándares en base a los cuales evaluar la actuación del Estado y la gestión pública (CASTRO 2015: 4-5)

La buena administración es un principio implícitamente constitucionalizado en el Capítulo IV del Título I de la Constitución Política del Perú, en específico en su artículo 39, conforme ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional en sus sentencias recaídas en los Expedientes N° 2235-2004-AA/TC y N° 2234-2004-AA/TC².

² En ambas sentencias se ha reconocido que el principio de buena administración se evidencia no solo en el deber de los órganos, funcionarios y trabajadores públicos de servir y proteger el interés general - en tanto están al servicio de la Nación-, sino también en que este servicio debe realizarse de modo transparente.

La buena administración es la expresión de la dimensión jurídica de la gobernanza en el contexto del ejercicio de funciones administrativas (CASTRO 2015:5), siendo el escenario en el que se aplican los principios jurídicos del buen gobierno en sede administrativa; así pues, el principio de la buena administración guía a toda actuación administrativa, entendiendo por esta no solo a la ejercida en las relaciones con los ciudadanos sino también con relación a sus propios aspectos organizacionales (CASTRO 2014: 250,253).

En tal sentido, no puede evaluarse de modo aislado el tratamiento dado por la Administración Pública a los ciudadanos dejando de lado el tratamiento organizacional de la entidad para con sus servidores civiles.

Cabe señalar que para la conducción del Estado no solo son relevantes los marcos regulatorios, sino que también importan las denominadas “buenas prácticas”, que son aquellas conductas reiteradas, sistemáticas y continuas por parte de la Administración, que están orientadas o dan como resultado la mejora de la prestación de un servicio; son, entonces, actos materiales de la administración o actos de gestión que pueden ser el resultado de la concreción o “puesta en práctica” de un principio considerado relevante para la administración (CASTRO 2014: 257). Para fines de este artículo, el principio relevante puesto en práctica por la Administración es el principio de participación.

Ahora bien, al referirnos a los aspectos organizacionales de la administración, ello involucra tanto a la gestión interna como a los servidores civiles; en tal sentido, en el presente artículo, lo que se analizará será la buena administración en el marco de las relaciones laborales con los servidores civiles. Sobre este punto y vinculado al tema de buenas prácticas, es propicio mencionar la denominada “buena práctica en materia de relaciones laborales” que, conforme a la perspectiva de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), podría entenderse como:

“(…) aquella experiencia de carácter colectivo que en el marco del respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, tal y

como son definidos por la Constitución y la Declaración de la OIT, pueda ser calificada como exitosa para garantizar el bienestar de los trabajadores y el progreso de las empresas, mejorando el nivel de relaciones interno, garantizando condiciones adecuadas de trabajo y empleo, facilitando el incremento de la productividad y el salario y desarrollando una cultura de concertación puesta en marcha por el acuerdo de trabajadores y empleadores, es decir facilitando un trabajo decente.” (RUEDA-CATRY 2005: 11)

Si bien la cita anterior refiere a las empresas, nada obsta para no aplicar dichas buenas prácticas en las entidades de la Administración Pública, claro está, tomando en cuenta sus particulares características.

Cabe señalar que las buenas prácticas de relaciones laborales presentan una serie de índices o elementos básicos generales como son: i) Respeto a los principios y derechos fundamentales y, en particular, a la libertad sindical y negociación colectiva; ii) trazos y rasgos de adaptación positiva de los trabajadores y empleadores al ambiente de trabajo y actitudes de cooperación y ayuda mutua; iii) establecimiento de medidas efectivas para superar el conflicto; iv) diálogo abierto: existencia de acuerdos, información y consulta entre la empresa y los representantes de los trabajadores; v) desarrollo económico o medidas pactadas dirigidas a generar mejor rendimiento económico; y, vi) político de formación interna que genere un aumento de la capacidad profesional de los trabajadores. (RUEDA-CATRY 2005:12)

Ahora bien, para fines del presente artículo, nos centraremos en el cuarto elemento enunciado: el diálogo abierto, entendido como la existencia de acuerdos, información y consulta entre la entidad y los representantes de los servidores civiles.

De acuerdo a Rueda-Catry (2005:47), una buena práctica de diálogo abierto deberá contar con al menos los siguientes aspectos:

- ✓ Un marco institucional definido y objetivos.
- ✓ Una clara voluntad política de las partes, imprescindible para poder conseguir resultados y ejecutarlos.
- ✓ Con recursos materiales y humanos suficientes.
- ✓ Actores participantes legítimos y representativos, y con la información necesaria para poder participar plenamente en el proceso de diálogo.
- ✓ Formación suficiente tanto sobre técnicas de diálogo como sobre los temas técnicos de la agenda.
- ✓ Servicios de información y publicidad internas y externas.

Precisamente es esta práctica de diálogo abierto la que nos remite al principio de participación que es objeto de estudio en el presente artículo; por lo que, a continuación se referirá al mismo.

2.2. EL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN

Cuando se refiere a la participación, se suele pensar en la participación electoral o en la participación política; no obstante, la participación es un concepto mucho más amplio, que va más allá de los procesos electorales o políticos (LEÓN 2014: 233). Así, la participación también puede entenderse como la participación ciudadana en la gestión pública y en las políticas públicas, escenarios en los puede aparecer el derecho de participación ciudadana como un componente; aunque, actualmente, resulta más conveniente apreciarlo como un principio de la buena administración, en tanto supone un deber para la Administración de adoptar un comportamiento necesario para el logro de los fines que se proponga alcanzar³.

En tal sentido, la participación tiene como uno de sus principales objetivos legitimar la actuación de la Administración, para lo cual requerirá de manera paralela que se presenten

³ LEÓN, Hugo. “Conceptos básicos y marco normativo”. Clase del curso de Participación Ciudadana: Legitimación Democrática y Actividad Administrativa. Es Programa de Segunda Especialidad de Derecho Público y Buen Gobierno. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima: 14 de octubre de 2016.

otros aspectos como son: transparencia, comunicación, responsabilidad, respeto a la diversidad, respeto a disenter e integración de todos y todas a los procesos de participación⁴.

Así, con la participación se busca que los destinatarios de la acción pública puedan expresar directamente sus demandas y controlar las decisiones que adopten las autoridades, principalmente en aquellos campos donde predomine el carácter discrecional de las mismas; ello en tanto una administración “participada” o concertada estará en mejores condiciones para cumplir adecuadamente la función de mediación institucional entre los diferentes intereses sociales, mediante la activa inserción (directa o indirecta) de los destinatarios de la actividad pública que permita obtener mayor aceptación social a las decisiones administrativas (DANÓS 2004:141).

Cabe señalar que en tanto un principio aplicable para la actuación de la Administración, la participación no solo se limita a la relación de la Administración con los ciudadanos, sino que también es de aplicación en la relación que esta tiene, en el marco de su organización, con los servidores civiles. Para ello justamente, corresponde remitirnos a las ya mencionadas “buenas prácticas laborales”, siendo el diálogo abierto su elemento básico equiparable a la participación.

Para el CLAD son criterios orientadores que inspiran los enunciados de la Carta: *“h) La promoción de la comunicación, la participación, el diálogo, la transacción y el consenso orientado al interés general, como instrumentos de relación entre los empleadores públicos y su personal, a fin de lograr el clima laboral más favorable, y el mayor grado de alineamiento entre los objetivos de las organizaciones y los intereses y expectativas de su personal.”* (CLAD 2003:9)

¿Cómo es que las entidades de la Administración “ponen en práctica” el principio de participación de los servidores civiles? Para dar respuesta a esta cuestión, se analizará el marco normativo que da la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, y su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, el que articula y facilita la

⁴ *Ibíd.*

concreción de la participación de los servidores civiles en tres procesos del Sistema de Gestión de Recursos Humanos dentro de dichas entidades.

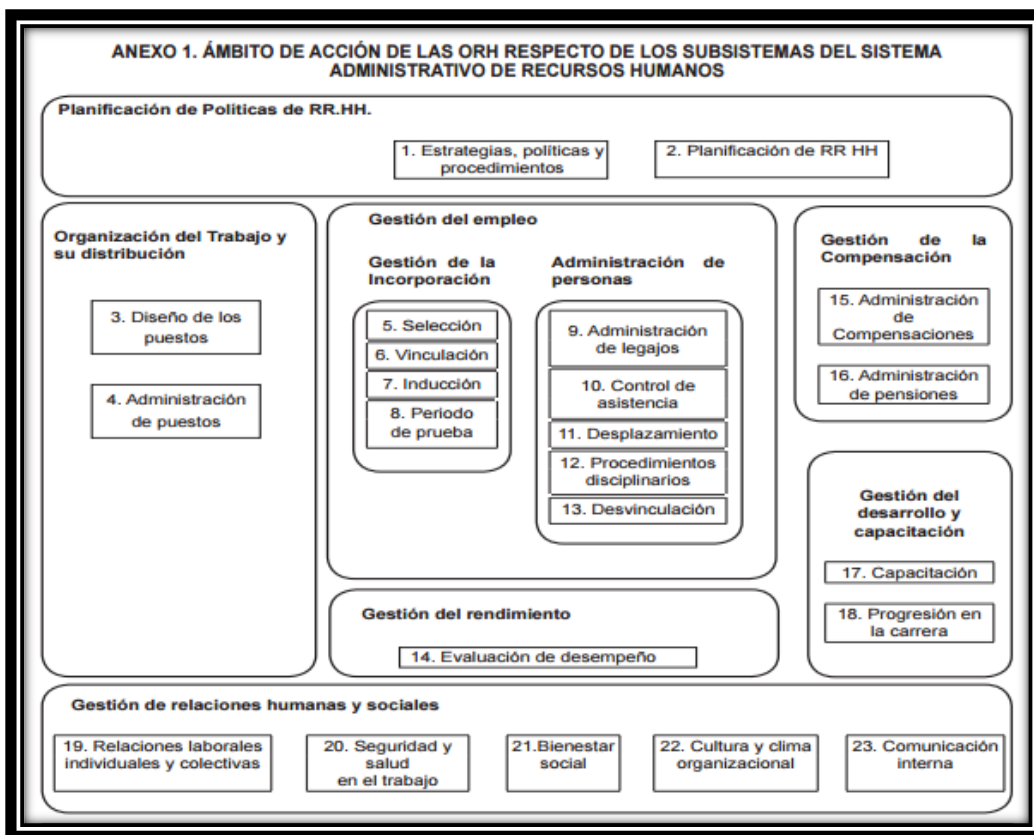
4. LA PARTICIPACIÓN DE LOS SERVIDORES CIVILES EN EL MARCO DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS CONFORME A LA LEY N° 30057

En julio del año 2013 se publicó la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, cuyo objeto es establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas⁵. Asimismo, esta ley tiene por finalidad que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor Servicio Civil, así como promover el desarrollo de las personas que lo integran⁶.

En junio del año 2013 se publicó el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM que aprobó el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil; en él se anexó un cuadro que refería a los subsistemas y procesos que componían el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos:

⁵ Artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 30057.

⁶ Artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 30057.



FUENTE: Decreto Supremo N° 040-2014-PCM

Así, del contenido de la Ley del Servicio Civil y de su Reglamento General, se advierte que en los procesos de Seguridad y Salud en el Trabajo (n° 20), Evaluación de Desempeño (n°14) y Capacitación (n° 17), la oficina de Recursos Humanos no hará un trabajo aislado, sino que en dichos procesos se requerirá la conformación de comités que cuenten con la participación de representantes de servidores civiles para su funcionamiento.

Cabe resaltar que el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, establecido en el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, ha recogido como subsistemas lo señalado en el Capítulo Cuarto de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, y que esta denomina “los requerimientos funcionales de la función pública” (CLAD 2003: 12).

Así, referido a los procesos de Seguridad y Salud en el Trabajo, Evaluación de Desempeño y Capacitación, se tienen los siguientes requerimientos funcionales mencionados en la

Carta Iberoamericana de la Función Pública (aunque con denominación distinta), dentro de los que se da un marco de apertura para el establecimiento de un componente participativo:

- Relaciones humanas y sociales: La Carta hace mención, entre otros criterios, a que los sistemas de función pública deberán incorporar las reglas y políticas necesarias para garantizar los derechos de los empleados públicos en materia de salud laboral y seguridad en el trabajo (CLAD 2003:23).
- Evaluación del rendimiento: En la Carta se señala que la evaluación del rendimiento de las personas en el trabajo debe formar parte de las políticas de gestión de recursos humanos incorporadas por todo sistema de servicio civil; y que ello permite: (i) obtener información para la adopción de decisiones en la gestión de personas, (ii) validar políticas y prácticas de gestión de recursos humanos, (iii) mejorar la motivación y el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo. Asimismo, se indica que los sistemas de evaluación deben incorporar mecanismos por medio de los cuales las personas puedan manifestar su discrepancia frente a la valoración efectuada y hacer llegar la misma tanto a sus supervisores como a instancias superiores; además, que deberá velarse por evitar y sancionar una utilización inadecuada de la evaluación como apoyo de prácticas arbitrarias, despóticas o incursas en la figura del acoso moral (CLAD 2003:17-18).
- Desarrollo: Sobre este aspecto, en la Carta se indica que los sistemas de función pública deben incorporar mecanismos que favorezcan y estimulen el crecimiento de las competencias de los empleados públicos, mantengan alto su valor de contribución y satisfagan en lo posible sus expectativas de progreso profesional, armonizando éstas con las necesidades de la organización. Así, se indica que los empleados públicos deberán recibir la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficits de rendimiento, para apoyar su crecimiento profesional y para afrontar los cambios organizativos; esta formación deberá desarrollarse mediante planes diseñados para apoyar prioridades claras de la organización, en el marco de

las políticas globales, y basarse en diagnósticos fiables de necesidades (CLAD 2003:20).

En las líneas siguientes se detallará cómo el derecho ha brindado el marco jurídico para que se inserte el componente participativo en los procesos de (i) Seguridad y Salud en el Trabajo, (ii) Evaluación de Desempeño y (iii) Capacitación, a través de comités en cuya conformación se incluye a uno o más representantes de los servidores civiles.

3.1. El Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo

En agosto de 2011, se publicó la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, que conforme a su artículo 1°, tiene por objetivo promover una cultura de prevención de riesgos laborales en el país, contando con el deber de prevención de los empleadores, el rol de fiscalización y control del Estado y la participación de los trabajadores y sus organizaciones sindicales, quienes a través del diálogo social, velan por la promoción, difusión y cumplimiento de la normativa sobre la materia. Asimismo, en el artículo 4° de la mencionada ley, se señala que el Estado, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, tiene la obligación de formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente una Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo que tenga por objeto prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo, reduciendo al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo.

Con la Ley N° 29783, además se crea el Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, que está conformado por el Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y los consejos regionales de seguridad y salud en el trabajo; adicionalmente, participan del sistema los comités de seguridad y salud en el trabajo y los supervisores de seguridad y salud en el trabajo, cuando correspondan.

En mayo de 2013, se publicó el Decreto Supremo N° 002-2013-TR, que aprueba la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo como el principal instrumento para la

generación de una cultura de prevención de riesgos laborales en el Perú, estableciendo el objetivo, los principios y los ejes de acción del Estado, con participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores.

Conforme al artículo 29° de la Ley N° 29783, todo empleador que cuente con veinte o más trabajadores a su cargo, debe conformar un comité de seguridad y salud en el trabajo, conformado en forma paritaria por igual número de representantes de la parte empleadora y de la parte trabajadora; siendo que, estos últimos resultan de un proceso de elección que es convocado por la empleadora o por el sindicato mayoritario, de existir.

Así, se advierte que la conformación del comité de seguridad y salud en el trabajo supone un proceso participativo y democrático, dada la convocatoria a elecciones que se da a todos los servidores civiles para que mediante su votación elijan, entre los candidatos que se presenten, a los representantes que tendrán ante el comité de seguridad y salud de su entidad.

Una vez conformado el comité de seguridad y salud en el trabajo, se mantiene el componente participativo, ya que los representantes electos por los servidores civiles tendrán por objetivos promover la salud y seguridad en el trabajo, asesorar y vigilar el cumplimiento de lo dispuesto por el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo y la normativa nacional, favoreciendo el bienestar laboral y apoyando el desarrollo del empleador.

Cabe mencionar que, el componente participativo que se tiene en la conformación del comité de seguridad y salud en el trabajo permite a la entidad conocer de cerca la problemática de seguridad y salud en el trabajo a través de los representantes de los servidores civiles, ganando así legitimación las propuestas de solución que se den. El contar con dicho componente de participación, también contribuye a la implementación del proceso de seguridad y salud en el trabajo en la entidad, en tanto significa que se tendrá el apoyo de los servidores civiles en las medidas que se adopten, más aún cuando dicho apoyo se canaliza por intermedio de los sindicatos.

3.2. El Comité de Elaboración del Plan de Desarrollo de Personas

En junio de 2008, se publicó el Decreto Legislativo N° 1025 que aprobó las normas de Capacitación y Rendimiento para el Sector Público, con la finalidad de regular la capacitación en las entidades públicas y contribuir al desarrollo profesional, técnico y moral del personal que conforma el sector público.

En concordancia con lo anterior, el artículo 3° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1025, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2010-PCM, señala que la planificación del desarrollo de las personas al servicio del Estado se implementará a partir de la elaboración y posterior presentación que las entidades públicas hacen a la Autoridad Nacional del Servicio Civil de su Plan de Desarrollo de las Personas al Servicio del Estado⁷ (en adelante, el PDP). Asimismo, en dicho Reglamento se establece que los PDP tendrán una vigencia de cinco (5) años y que cada año las entidades deberán presentar a SERVIR su PDP Anualizado, detallando el planeamiento de la implementación de acciones para el desarrollo de las personas de la entidad.

Luego, mediante la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 041-2011-SERVIR/PE se aprobó la Directiva N° 001-2011-SERVIR/GDCR "Directiva para la elaboración del Plan de Desarrollo de las Personas al Servicio del Estado", que regula los lineamientos generales para la elaboración del PDP quinquenal y anualizado, se dispone que en la elaboración del PDP participa un Comité, que valida el proyecto que elabore la Oficina de Recursos Humanos de la entidad. Para ello, la conformación del Comité de elaboración del PDP deberá ser oficializada por el Titular de la Entidad. En el punto 6.2 de la mencionada Directiva se establece quienes deberán conformar el Comité de elaboración del PDP:

“6.1. El Comité de elaboración del PDP

⁷ El Plan de Desarrollo de Personas al Servicio del Estado – PDP es un plan de gestión que busca entre otros, mejorar las acciones de capacitación y evaluación conforme a la normativa y lineamientos que dicte la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR como Ente Rector del Sistema Administrativo de Recursos Humanos.

El Comité de Elaboración del PDP, en adelante el Comité, estará conformado por al menos:

- *El Secretario General, Gerente general o el que haga sus veces, quien lo presidirá.*
- *El Director de la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces.*
- *El Jefe de la Oficina de Recursos Humanos o la que haga sus veces.*
- *Un representante de personal de la entidad elegido mediante votación secreta por un periodo de tres años así como un alterno. (...)*

Como ya se ha señalado líneas arriba, las funciones del Comité de elaboración del PDP se relacionan con la Oficina de Recursos Humanos de la entidad en lo referido al proceso n° 17 del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, sobre la Capacitación, detallado en el Reglamento de la Ley del Servicio Civil. El artículo 10 de la Ley indica que la capacitación tiene como finalidad buscar la mejora del desempeño de los servidores civiles para brindar servicios de calidad a los ciudadanos; asimismo, señala que este fortalecimiento y mejora de las capacidades de los servidores civiles es una estrategia fundamental para alcanzar el logro de los objetivos institucionales.

3.3. El Comité Institucional de Evaluación

El proceso de evaluación de desempeño está comprendido en la gestión del rendimiento, conforme al artículo 19 de la Ley del Servicio Civil, la cual tiene como finalidad estimular el buen rendimiento y el compromiso del servidor civil; además, identifica y reconoce el aporte de los servidores con las metas institucionales y evidencia las necesidades requeridas por los servidores para mejorar el desempeño en sus puestos y en la entidad.

Para ello, conforme al artículo 31 y 32 del Reglamento de la Ley del Servicio Civil, las entidades públicas conforman Comités Institucionales de Evaluación, los cuales se conforman por un representante del responsable de la Oficina de Recursos Humanos, quien lo preside, un representante de los servidores civiles que deberá pertenecer al mismo grupo

del servidor evaluado que solicita la confirmación de la evaluación de desempeño, y un representante del Directivo, Jefe o Responsable a cargo de la unidad orgánica que realizó la evaluación.

Adicionalmente, hay una participación directa del servidor civil evaluado, ya que de acuerdo al artículo 34 del Reglamento de la Ley del Servicio Civil, este tiene, entre otros, el derecho a:

- (i) Participar de manera proactiva y constructiva en las diferentes etapas o fases establecidas a lo largo del periodo.
- (ii) Participar en las reuniones de seguimiento que se programen con el evaluador a lo largo del ejercicio, así como en la reunión de retroalimentación y de establecimiento de compromisos y metas.
- (iii) Participar en las actividades de información y capacitación programadas por la entidad para la adecuada marcha de la gestión del rendimiento.

4. EXPERIENCIA EXITOSA DE PARTICIPACIÓN DE SERVIDORES CIVILES

Es preciso comentar que el tema de las buenas prácticas de relaciones laborales viene teniendo un importante desarrollo en el Perú, como un mecanismo que mejora el clima organizacional, generando como consecuencia que las entidades mejoren sus procesos y con ello la calidad de atención que brindan a los ciudadanos. Así, por ejemplo, en el marco del Premio Buenas Prácticas en Gestión Pública, que anualmente organiza CAD Ciudadanos al Día, se tiene como una de las categorías a la denominada “Sistemas de Gestión Interna” y dentro de esta a la subcategoría de “Recursos Humanos”. En su edición del año 2016, se presentaron nueve (9) propuestas, entre las que, resaltó en segundo lugar la propuesta de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) titulada “La Gestión de la cultura organizacional como fuente de mejora sostenible del servicio al ciudadano”⁸.

⁸ Lista de Ganadores y Finalistas 2016 del Premio Buenas Prácticas en Gestión Pública.
Ver: <http://premiobpg.pe/es/buenas-practicas-2016.html>

¿Cómo mejoró la ONP su cultura organizacional y con ello la mejora en la calidad de atención al ciudadano? A través de buenas prácticas laborales que fortalezcan su cultura organizacional. Así por ejemplo, Plan Estratégico Institucional 2016⁹, como un objetivo estratégico institucional tiene “asegurar la institucionalidad”, mediante iniciativas como: (i) gestión del cambio institucional, (ii) desarrollo de capacidades profesionales, y (iii) programa de ingreso de la ONP al régimen de la Ley del Servicio Civil.

Asimismo, conforme a la Memoria Institucional 2015 de la ONP¹⁰, se advierte que hicieron mejoras en la comunicación que se tenía con los servidores civiles, abriendo canales que les permitía participar conociendo, opinando y compartiendo información sobre la entidad a través de un intranet por el que pueden interactuar unos con otros.

De hecho, uno de los aspectos más trabajados por la ONP ha sido el desarrollo de capacidades de sus servidores civiles; así, actualmente, tiene un Comité de Elaboración del Plan de Desarrollo de Personas al Servicio del Estado, cuya conformación ha sido oficializada con la Resolución Jefatural N° 021-2014-JEFATURA/ONP, de fecha 01 de abril de 2014, precisando que la participación de los representantes del personal de la institución es por un periodo de tres años, a partir de su elección¹¹.

No obstante, de la información pública que obra en el portal de Transparencia de la ONP no se observa la Resolución Jefatural que ha oficializado su Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, pese a que sí se menciona en su Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo¹² que contaría con un Comité y con delegados.

Finalmente, respecto a la gestión de rendimiento, de acuerdo a información publicada por SERVIR, se tiene que la ONP está en proceso de implementación del proceso de evaluación de desempeño, para lo cual recientemente ha recibido asistencia técnica y capacitación por parte de la Gerencia de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento del

⁹ Ver: http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/82/PLAN_82_2016_PEI_2016%5B1%5D.PDF

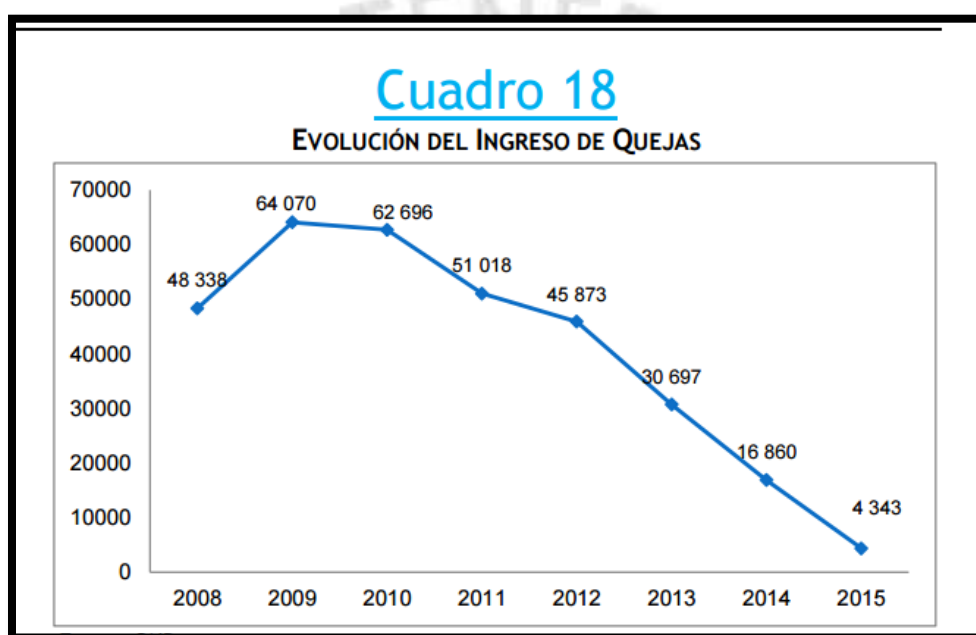
¹⁰ Ver: http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/82/PLAN_82_2016_R_JF_N%BA_073-2016-ONP%2C_MEMORIA_2015.PDF

¹¹ Ver: http://storage.servir.gob.pe/pdp/archivos/pdp-consolidado/nacional/2015_ONP.pdf

¹² Ver: https://www.onp.gob.pe/seccion/centro_de_documentos/Documentos/664.PDF

Servicio Civil de SERVIR por un espacio de dos (2) días: la primera sesión dirigida a los evaluadores (que incluyó ejercicios de valoración del desempeño) y, la segunda sesión dirigida a los servidores civiles evaluados de la institución (charla informativa que contó con el 95% de participación de los convocados)¹³.

Como resultado, la ONP refiere haber mejorado la calidad de atención que brindan sus servidores civiles a los ciudadanos, a través de sus múltiples canales, conforme demuestra el siguiente gráfico:



FUENTE: Memoria Institucional 2015 de la ONP

6. CONCLUSIONES

- La buena administración es un principio aplicable no solo en el marco de la relación entre la entidad pública y los ciudadanos, sino también al interior de la organización, en la relación con los servidores civiles.

¹³ Ver: <http://gdr.servir.gob.pe/servir-brinda-capacitacion-y-asistencia-tecnica-en-gestion-del-rendimiento-a-sernanp-y-onp/>

- La Ley del Servicio Civil y su Reglamento General regulan un marco para la ejecución de mecanismos de participación, a través de los procesos del Sistema de Gestión de Recursos Humanos, como son: (i) seguridad y salud en el trabajo, (ii) evaluación de desempeño, y (iii) capacitación.
- La promoción de mecanismos de participación de los servidores civiles dentro de una entidad pública, supone la aplicación del principio de buena administración a nivel organizacional, generando una armonía interna que genera como consecuencia la mejora en la calidad de atención y de servicio que se brinda a los ciudadanos.

7. BIBLIOGRAFÍA

CASTRO, Alberto

- 2015 “El ombudsman y el control no jurisdiccional de la administración pública como garantía del derecho a la buena administración”. Ponencia en el *XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lima, 10-13 noviembre de 2015, pp. 1-14. Consulta: 19 de noviembre de 2016.
- 2014 “Legalidad, buenas prácticas administrativas y eficacia en el sector público: Un análisis desde la perspectiva jurídica del buen gobierno”, en: Alberto Castro (ed.) *Buen Gobierno y Derechos Humanos. Nuevas perspectivas en el derecho público para fortalecer la legitimidad democrática de la administración pública en el Perú*. Lima: Facultad de Derecho PUCP, pp.243-269.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO
(CLAD)

2003 “Carta Iberoamericana de la Función Pública”. Aprobada en V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. CLAD. Santa Cruz, 26-27 junio de 2003. Consulta: 16 de noviembre de 2016.

<<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view>>

DANÓS ORDOÑEZ, Jorge

2004 “La participación ciudadana en el ejercicio de las funciones administrativas en el Perú”. Ponencia en el III Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Universidad de La Coruña. La Coruña, 6-8 octubre de 2004, pp. 139-187. Consulta: 16 de noviembre de 2016.

<<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1627/11.pdf>>

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás Ramón FERNÁNDEZ

2006 “La participación del administrado en las funciones administrativas”. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II. Lima: Palestra, pp.978-989.

GUILLEM CARRAU, Javier

2011 “Ejes de la Función Pública Parlamentaria y el principio del Buen Gobierno”. En: Cuadernos Manuel Giménez Abad. Número 2. Diciembre. Pp. 70-83.

HUAMÁN ORDOÑEZ, Luis A.

2016 *Comentarios al Régimen Jurídico de la Ley del Servicio Civil*. Lima: Jurista Editores.

LEÓN MANCO, Hugo

2014 “El derecho a la participación ciudadana como componente de la actuación del Estado”, en: Alberto Castro (ed.) *Buen Gobierno y Derechos Humanos. Nuevas perspectivas en el derecho público para fortalecer la legitimidad democrática de la administración pública en el Perú*. Lima: Facultad de Derecho PUCP, pp. 231-

PONCE SOLÉ, Juli

2014 “El derecho a la buena administración y la calidad de las decisiones administrativas”, en: Alberto Castro (ed.) *Buen Gobierno y Derechos Humanos. Nuevas perspectivas en el derecho público para fortalecer la legitimidad democrática de la administración pública en el Perú*. Lima: Facultad de Derecho PUCP, pp. 85-119.

RUEDA-CATRY, Marleen y María Luz VEGA RUÍZ

2005 Buenas prácticas de relaciones laborales en las Américas. Lima: OIT.

RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo

2011 “El Derecho a una buena administración. Dimensiones constitucional y estatutaria”, en: Carmen María Ávila Rodríguez y Francisco Gutiérrez Rodríguez (coord.) *El derecho a una buena administración y la ética pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 55-75.

SHAPIRO, Martin

2005 “Un derecho administrativo sin límites: Reflexiones sobre el gobierno y la gobernanza”, en: Agustí Cerrillo I Martínez (coord.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP, pp. 203-211.