



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil



Informe

Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios

ESTA PUBLICACIÓN SE ENTREGA VÍA VIRTUAL



*Trabajando para
todos los peruanos*

Elaborado por:

Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR
Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Pje. Francisco de Zela 150 piso 10 - Jesús María, Lima - Perú


Tel. (511) 206 3370

info@servir.gob.pe

www.servir.gob.pe

Mayo 2017

Síguenos en nuestras redes sociales:

 /SERVIRPERU

 /@SERVIR_PERU

 /ServirTV

Índice

1) Antecedentes, definición y ámbito de aplicación	04
2) Incidencia de los servidores públicos CAS	04
3) Remuneraciones de los servidores públicos CAS	07
4) Costo de la planilla CAS	08
Conclusiones	12
Acciones necesarias a futuro	13
Fuentes	13

RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS¹

1) Antecedentes, definición y ámbito de aplicación

El régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS) fue creado en el año 2008 para solucionar la problemática generada por la proliferación de los servicios no personales (SNP) en el sector público, modalidad contractual establecida en los años noventa como respuesta a las restricciones presupuestales impuestas a la contratación de nuevo personal, con el objetivo de ahorrar costos laborales y acceder a un sistema de contratación más flexible en el sector público.

El régimen CAS constituye una modalidad especial de contratación laboral², privativa del Estado. Se regula por el Decreto Legislativo N° 1057 y sus modificatorias, no se encuentra sujeto a la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, el régimen laboral de la actividad privada ni a otras normas que regulan carreras administrativas especiales, y tiene carácter transitorio.

El referido régimen es aplicable a toda entidad pública sujeta al Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, y a otras normas que regulan carreras administrativas especiales; asimismo, a las entidades públicas sujetas al régimen laboral de la actividad privada, con excepción de las empresas del Estado y los proyectos de inversión pública.

Cabe precisar que el CAS surgió como un régimen temporal, que progresivamente debe ser sustituido por el régimen regulado por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. El objeto de la referida norma 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 éstas. En esta línea, la reforma del servicio civil está orientada a 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 integran.

2) Incidencia de los servidores públicos CAS

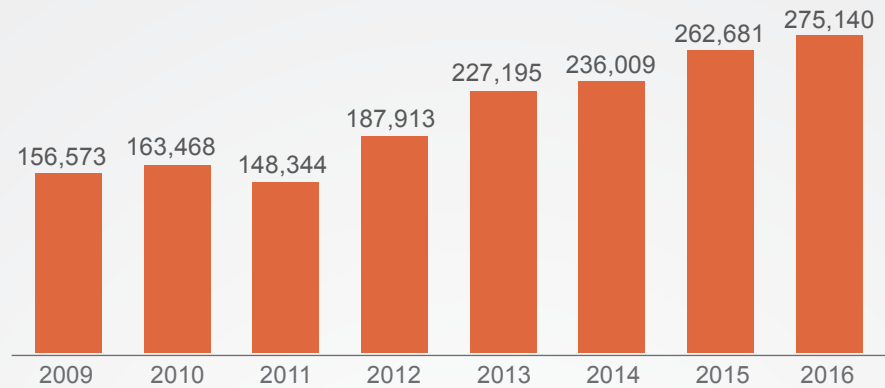
Según la información disponible en SERVIR, tomando como fuente la Planilla Electrónica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), a diciembre del año 2016 existían aproximadamente 275 mil servidores públicos bajo el régimen CAS en los tres niveles de gobierno (ver gráfico 1).

El número de servidores bajo el régimen CAS ha venido creciendo prácticamente de manera sostenida en el período 2009 – 2016, considerando que pasaron de 157 mil a 275 mil, lo cual implica un incremento de 8% al año en promedio y 76% acumulado.

¹ En el presente documento se utiliza la información estadística de la cantidad de servidores CAS y sus remuneraciones promedio correspondiente al período más reciente que SERVIR tiene disponible: diciembre del año 2016 en el primer caso (a excepción de su distribución según nivel de gobierno) y septiembre del año 2016 en el segundo caso. En lo que respecta a la cantidad de locadores de servicios (personas naturales) en gobiernos locales, la información más actual con la que se cuenta corresponde al año 2015.

² La naturaleza laboral de régimen CAS fue declarada por el Tribunal Constitucional en agosto del año 2010.

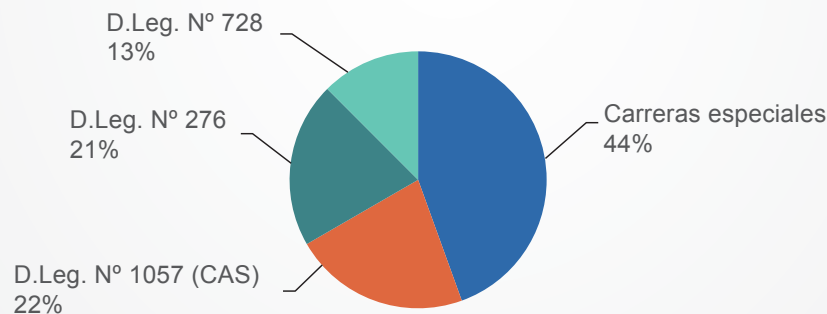
Gráfico 1
Evolución del número de servidores civiles CAS,
2009-2016



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Planilla Electrónica (diciembre de 2009 - diciembre de 2016)
 Elaboración: SERVIR - GPGSC

Los servidores CAS representan el 22% del empleo público sujeto a un régimen laboral, siendo el segundo grupo más numeroso después de los servidores públicos sujetos a regímenes de carreras especiales³, como figura en el gráfico 2.

Gráfico 2
Participación de servidores civiles según régimen de contratación, 2016*
(en porcentaje)

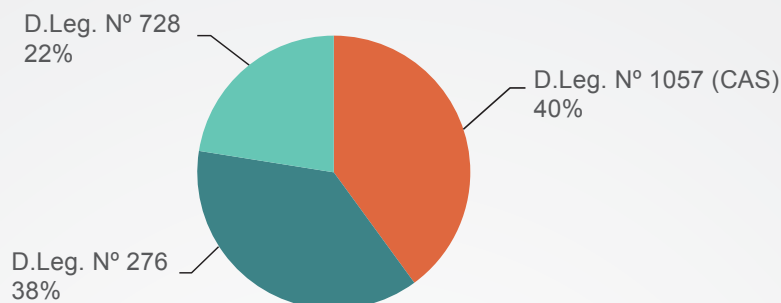


*No incluye locadores de servicios
 Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Planilla Electrónica (diciembre de 2016)
 Elaboración: SERVIR - GPGSC

Si excluimos a los servidores públicos bajo los regímenes de carreras especiales, el grupo de servidores en el régimen CAS pasa a concentrar a la mayor parte del empleo público sujeto a un régimen laboral, 40%, como se puede apreciar en el gráfico 3.

³ Diplomáticos, docentes universitarios, profesionales de la salud, profesores de educación escolar, fuerzas armadas y policiales, servidores penitenciarios y del Ministerio Público, así como los integrantes de la carrera judicial.

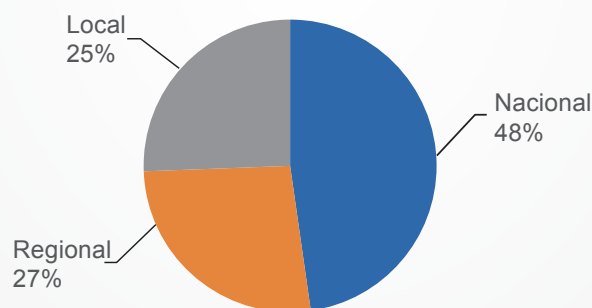
Gráfico 3
Participación de servidores civiles según régimen de contratación, 2016*
 (en porcentaje)



*No incluye carreras especiales ni locadores de servicios
 Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Planilla Electrónica (diciembre de 2016)
 Elaboración: SERVIR - GPGSC

Según nivel de gobierno, como se observa en el gráfico 4, el 48% de servidores CAS integra entidades públicas del gobierno nacional, 27% forma parte del nivel regional y 25% se encuentra en el nivel local.

Gráfico 4
Participación de servidores civiles CAS según nivel de gobierno, 2015
 (en porcentaje)

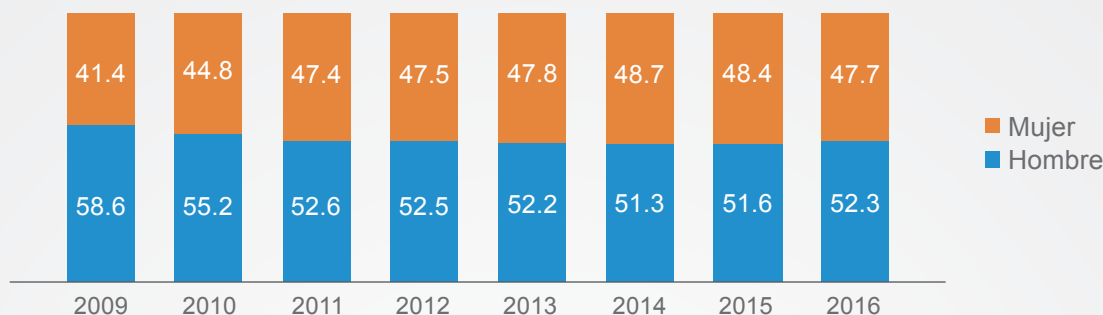


Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Planilla Electrónica (diciembre de 2015). No se cuenta con información disponible por nivel de gobierno para el año 2016.
 Elaboración: SERVIR - GPGSC

De otro lado, en el gráfico 5 podemos apreciar que, en términos generales o agregados, prácticamente no existen brechas de género en el acceso a posiciones en el sector público bajo el régimen CAS, considerando que el 48% son ocupadas por mujeres.

Al respecto, es importante resaltar que entre los años 2009 y 2016 hubo una significativa reducción de la referida brecha, dado que la participación de los hombres disminuyó de 59% a 52%, mientras que la de las mujeres creció de 41% a 48%.

Gráfico 5
Participación de servidores civiles CAS según sexo, 2009-2016
 (en porcentaje)

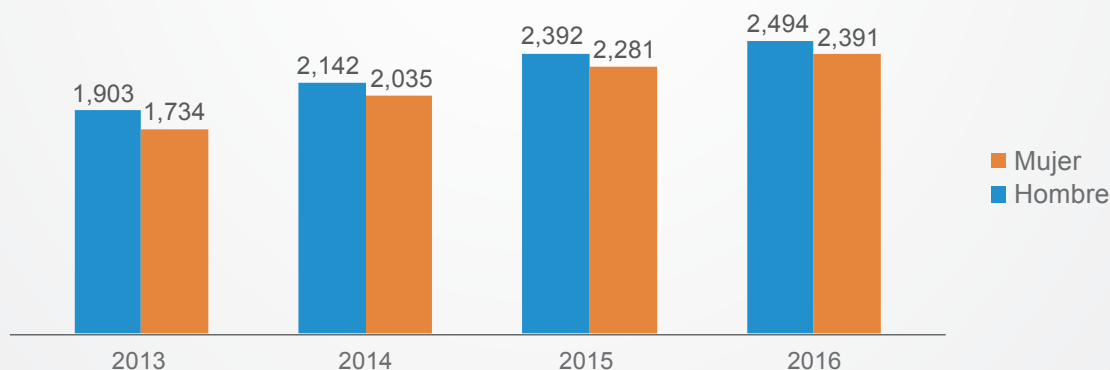


Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Planilla Electrónica (diciembre de 2009 - diciembre de 2016)
 Elaboración: SERVIR - GPGSC

3) Remuneraciones de los servidores públicos CAS

Las remuneraciones mensuales promedio de los servidores bajo el régimen CAS han venido creciendo tanto para los hombres como para las mujeres en el período 2013 – 2016: en el caso de los primeros en 9% al año en promedio y en el de las segundas en 11%⁴ (ver gráfico 6).

Gráfico 6
Evolución de la remuneración promedio de servidores civiles CAS
 según sexo, 2013-2016
 (en S/)



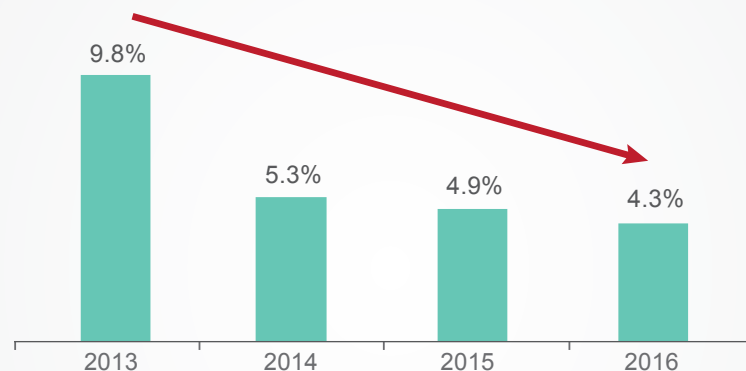
Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Planilla Electrónica (septiembre de 2013 - septiembre de 2016)
 Elaboración: SERVIR - GPGSC

⁴ 6% y 8% en términos reales, al descontar el efecto de la inflación, respectivamente.

Dada la mayor dinámica de crecimiento de las remuneraciones mensuales promedio de las servidoras mujeres sujetas al régimen CAS en relación a las remuneraciones de los servidores varones, la brecha salarial general de género en favor de los hombres se ha reducido de 10% a 4% entre los años 2013 y 2016, como figura en el gráfico 7, en línea con la reducción de la brecha salarial general de género en el sector público registrada en los últimos años.

Ello nos mostraría que si bien no existe una estructura salarial predefinida en el régimen CAS como sí la hay en las carreras especiales y el régimen laboral establecido por el Decreto Legislativo N° 276, donde prevalece el perfil del puesto, la remuneración promedio de las servidoras mujeres bajo el régimen CAS se habría venido acercando a la de los hombres, fundamentalmente debido al significativo incremento de su acceso a la educación universitaria en los últimos años⁵, lo cual habría incidido positivamente en su ingreso a posiciones mejor remuneradas.

Gráfico 7
¿Cuánto más gana el hombre que la mujer en el régimen CAS?, 2013-2016
(en porcentaje)



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Planilla Electrónica (septiembre de 2013 - septiembre de 2016)
Elaboración: SERVIR - GPGSC

4) Costo de la planilla CAS

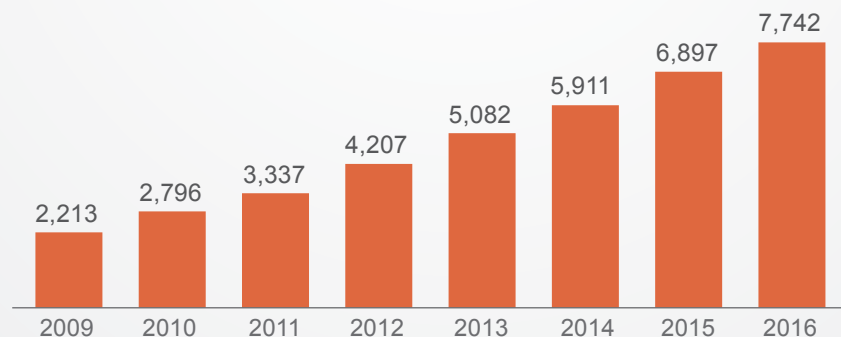
En principio, debemos señalar que los servidores sujetos al régimen CAS tienen acceso a los siguientes beneficios laborales:

⁵ Según la Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENAH) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), entre los años 2004 y 2015, la proporción de servidoras públicas mujeres con educación universitaria completa creció de 37% a 49%.

Beneficio laboral	D. Leg. N° 1057 (CAS)
Remuneración mínima	Sí
Vacaciones remuneradas	30 días por cada año de servicios
Aguinaldo	S/ 300 en Fiestas Patrias y Navidad (según lo establecido en las leyes anuales de presupuesto del sector público)
Seguro de salud	Afiliado regular a ESSALUD (base máxima de aporte: 30% de 1 UIT)
Afiliación a sistema de pensiones	Sí (sistema nacional de pensiones o sistema privado de pensiones)
Jornada laboral máxima	8 horas diarias o 48 semanales
Descanso semanal	24 horas consecutivas como mínimo
Refrigerio	Sí
Licencias con goce de haber	Por maternidad / paternidad y otras según la regulación laboral general
Seguridad y salud en el trabajo	Se les aplica la regulación general correspondiente (Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo)
Libertad sindical	Sí
Seguro complementario de trabajo de riesgo	Cuando corresponda según la actividad realizada

Dado ello, el costo laboral anual de la planilla CAS asciende a cerca de S/ 7 750 millones incluyendo a los tres niveles de gobierno. Dicho costo laboral anual ha venido creciendo sostenidamente desde el año 2009: 20% en promedio al año y más del triple en términos acumulados⁶ (ver gráfico 8). Ello se explica tanto por el incremento en el número de servidores CAS como de sus remuneraciones promedio, según los indicadores presentados previamente.

Gráfico 8
Evolución del costo de la planilla CAS, 2009-2016
Todo Nivel de Gobierno
(en millones de S/)

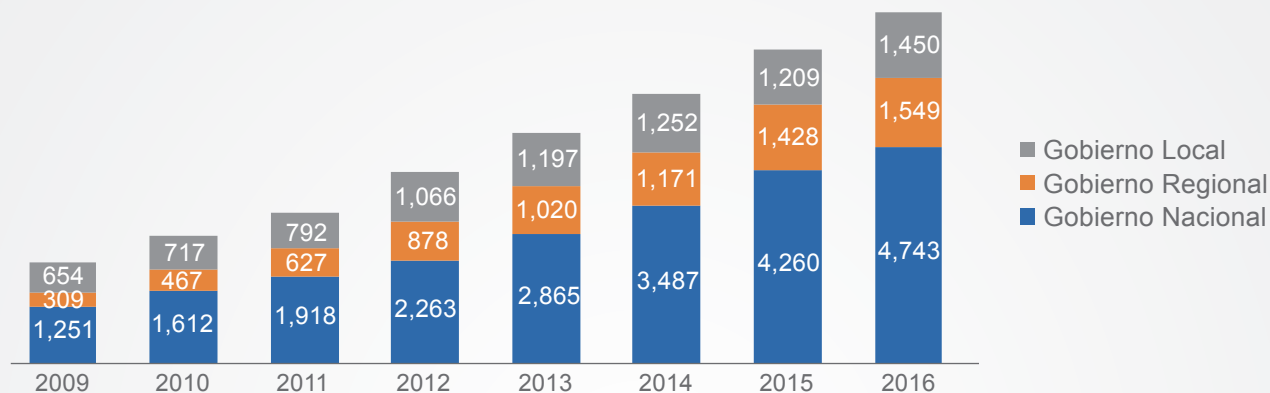


Fuente: MEF - Portal de Transparencia Económica (consulta amigable, 03.03.17)
 Elaboración: SERVIR - GPGSC

⁶ 250% en términos nominales y 224% en términos reales, al descontar el efecto de la inflación.

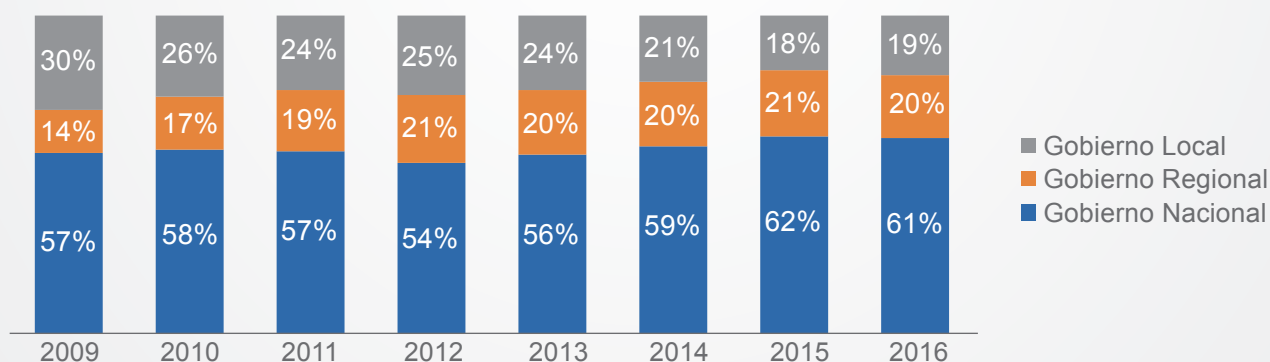
El referido incremento del costo laboral anual de la planilla CAS se ha registrado en todos los niveles de gobierno (nacional, regional y local) en el período 2009 – 2016, como se desprende del gráfico 9; no obstante, la participación en el costo total de la planilla CAS se redujo de 30% a 19% en los gobiernos locales, mientras que se incrementó de 14% a 20% en los gobiernos regionales y de 57% a 61% en el gobierno nacional (ver gráfico 10).

Gráfico 9
Evolución del costo de la planilla CAS por nivel de Gobierno, 2009-2016
(en millones de S/)



Fuente: MEF - Portal de Transparencia Económica (consulta amigable, 03.03.17)
Elaboración: SERVIR - GPGSC

Gráfico 10
Evolución de la composición de la planilla CAS por nivel de Gobierno, 2009-2016
(en porcentaje)

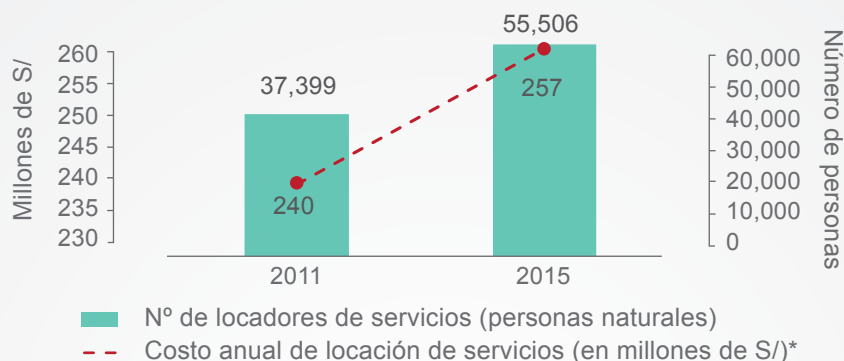


Fuente: MEF - Portal de Transparencia Económica (consulta amigable, 03.03.17)
Elaboración: SERVIR - GPGSC

La reducción en la participación de los gobiernos locales en el costo total de la planilla CAS podría explicarse, en parte, por un posible incremento del uso inapropiado de contratos de locación de servicios con personas naturales en dicho nivel de gobierno, considerando que el número de

locadores en municipalidades se incrementó de 37 400 a 55 500 (48%) aproximadamente entre los años 2011 y 2015, mientras que su costo creció en al menos S/ 17 millones, como se observa en el gráfico 11.

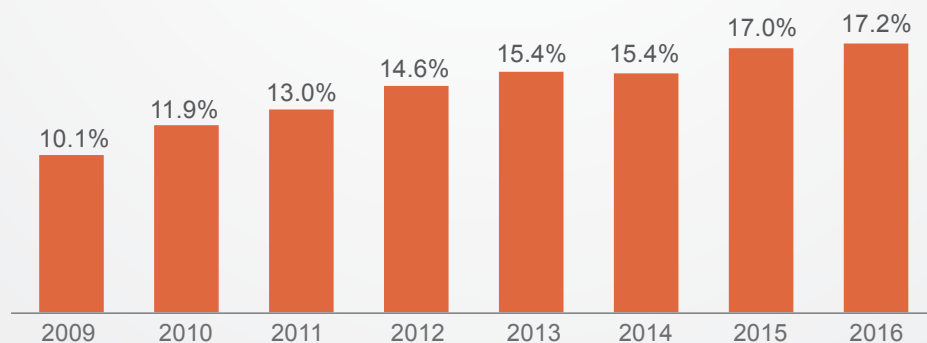
Gráfico 11
Evolución del número de locadores de servicios y su costo en los Gobiernos Locales, 2011 y 2015
(en personas y millones de S/)



*Incluye partida de gasto 2.3.2.7.2 Servicios de consultorías, asesorías y similares desarrollados por personas naturales
 Fuente: INEI - Registro Nacional de Municipalidades (no se cuenta con información disponible correspondiente al año 2016); y MEF - Portal de Transparencia Económica (consulta amigable, 03.03.17)
 Elaboración: SERVIR - GPGSC

De otro lado, es importante señalar que la participación del costo de la planilla CAS en el costo total de la planilla pública casi se ha duplicado entre los años 2009 y 2016, creciendo de 10% a 17% en los tres niveles de gobierno, como figura en el gráfico 12.

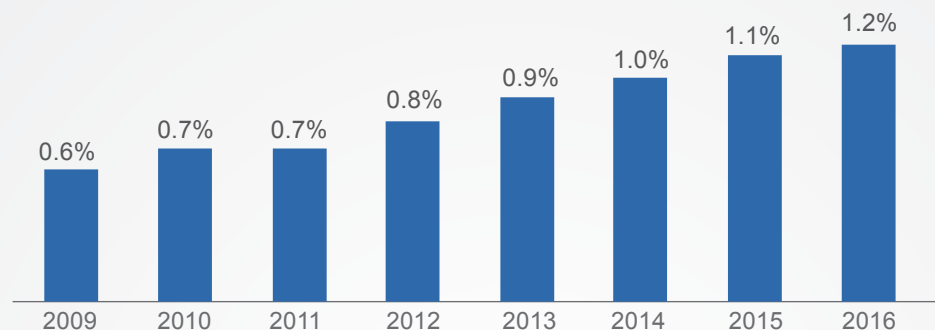
Gráfico 12
Evolución de la incidencia del costo de la planilla CAS en el costo de la planilla pública total, 2009-2016
(en porcentaje)



Fuente: MEF - Portal de Transparencia Económica (consulta amigable, 03.03.17)
 Elaboración: SERVIR - GPGSC

Finalmente, cabe agregar que el costo de la planilla CAS representa el 1,2% del producto bruto interno (PBI) nominal, valor que se ha duplicado en relación al registrado en el año 2009 (0,6%), como se puede apreciar en el gráfico 13, reflejando que el costo de los servidores CAS creció a un mayor ritmo que el PBI nominal.

Gráfico 13
Evolución de la relación costo de planilla CAS / PBI nominal, 2009-2016
(en porcentaje)



Fuente: MEF - Portal de Transparencia Económica (consulta amigable, 03.03.17), INEI y BCRP-Series Estadísticas (consulta 03.03.17)
Elaboración: SERVIR - GPGSC

Conclusiones

- Aun cuando la contratación bajo el régimen CAS pueda contar con marco presupuestal, tenga concordancia con las funciones de la entidad y siga un procedimiento determinado, muchas veces dicho régimen permite contratar personal sin considerar instrumentos de planificación y/o presupuesto de la entidad ni el uso de criterios objetivos para la selección del personal, facilitando la contratación y haciéndola más permeable a un uso inapropiado. Esta podría ser una de las razones por las que la cantidad de servidores contratados bajo el régimen CAS se ha incrementado en las entidades públicas.
- En tal sentido, el número de servidores públicos bajo el régimen CAS ha venido creciendo de manera sostenida a una tasa promedio anual de 8% en el período 2009 – 2016, de tal forma que actualmente representan al 22% del empleo público sujeto a un régimen laboral.
- Cerca de la mitad de servidores sujetos al régimen CAS forman parte de entidades públicas del nivel de gobierno nacional.
- Si bien casi no existen brechas de género en el acceso a posiciones bajo el régimen CAS en términos generales, en promedio, los hombres aún ganan 4% más que las mujeres, aunque dicha brecha salarial ha ido disminuyendo en los últimos cuatro años.
- En el período 2013 – 2016, las remuneraciones mensuales promedio de los servidores sujetos al régimen CAS se incrementaron sostenidamente tanto para los hombres como para las mujeres.

- Entre los años 2009 y 2016, el costo laboral anual de la planilla CAS ha crecido en más del triple, dado el incremento en el número de servidores CAS y sus remuneraciones promedio.
- No obstante, a la luz de la información presentada, en el caso de los gobiernos locales se podría estar dando una sustitución de servidores CAS por locadores de servicios.
- La incidencia del costo de la planilla CAS en el costo de la planilla pública total y en el PBI nominal prácticamente se duplicó entre los años 2009 y 2016.

Acciones necesarias a futuro

- Acelerar el proceso de implementación de la reforma del servicio civil, considerando que el tránsito de las entidades públicas al régimen establecido por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, reducirá progresivamente el uso del régimen CAS en el Estado y permitirá el desarrollo de una carrera basada en la meritocracia en las entidades públicas de los tres niveles de gobierno.
- Aplicar con mayor rigurosidad la Sexta Disposición Complementaria Final del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, según la cual las entidades públicas solo pueden contratar a personas naturales bajo la figura de locación de servicios prevista en el artículo 1764 del Código Civil y sus normas complementarias, para realizar labores no subordinadas, bajo responsabilidad del titular de la entidad.

Fuentes

- Banco Central de Reserva del Perú – BCRP. Series Estadísticas 2009 – 2016.
- Código Civil y normas complementarias.
- Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, y sus modificatorias. 2008.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENAHO) continua 2004 y 2015.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU) 2012 y 2016.
- Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. 2013.
- Ministerio de Economía y Finanzas - MEF. Portal de Transparencia Económica 2009 - 2016.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE. Planilla Electrónica 2009 - 2016.



Mayor información

www.servir.gob.pe

