

El empleo público en el Perú: principales problemas y propuestas de reforma¹

Lily Ku Yanasupo²

Nota introductoria

1. Estructura del empleo público en el Perú
2. Causas del desorden laboral en el Estado
3. Afectación de los derechos a la estabilidad laboral y negociación colectiva. Decretos de Urgencia 014-2020 y 016-2020
4. Debilitamiento de las organizaciones de trabajadores en el ámbito estatal
5. Aprobación de la Ley 31131 que dispone la eliminación progresiva del régimen CAS y la fallida implementación de la Ley del Servicio Civil
6. Algunas propuestas de reforma en materia de empleo público

A modo de conclusión

Nota introductoria

De acuerdo a las normas constitucionales, es un deber primordial del Estado garantizar la plena vigencia de los derechos humanos. Esta protección, obviamente, alcanza a quienes brindan servicios en la administración pública. En esa línea, los esfuerzos para ordenar los regímenes de contratación de personas en el Estado sobre la base de criterios meritocráticos y cuidando el equilibrio presupuestal, no pueden darse al margen del marco constitucional y de las normas internacionales que protegen los derechos de las personas.

No obstante, las autoridades políticas, quienes conducen la implementación y gestión de las políticas públicas en materia de empleo en general, suelen pasar por alto las condiciones de trabajo de las personas contratadas en el ámbito estatal; mientras que, al mismo tiempo, se ofrece a la ciudadanía la promesa de un Estado fuerte, eficiente y eficaz.

Pero el razonamiento es simple: ningún Estado se puede comprometer seriamente con el respeto de los derechos humanos, si vulnera los derechos de sus propios trabajadores.

Por ejemplo, cómo creer que el Estado busca fortalecer la fiscalización laboral, cuando este servicio no alcanza a las entidades públicas, situación que propicia que en el ámbito público se incurra en la desnaturalización de contratos debido a la falta de control, a la existencia de regímenes laborales especiales y al uso indebido de servicios de terceros.

De igual forma, es poco creíble que el Estado promueve la sindicalización y garantiza la libertad sindical, cuando las entidades públicas incurren en despidos antisindicales disfrazados de “no renovación contractual”, o someten a los dirigentes sindicales a procedimientos administrativos disciplinarios abusivos, en ambos casos con la misma motivación que tendría una empresa privada: debilitar la organización de los trabajadores y obstaculizar la negociación colectiva, uno de los principales medios que estos tienen para procurar mejoras laborales.

¹ Este artículo corresponde a una versión actualizada de un trabajo para ser publicado en el Cuaderno de Investigación N°4 (en preparación) del Movimiento Socialista Emancipación.

² Abogada por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Magister en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica del Perú, y Máster en Estado de Derecho Global y Democracia Constitucional por la Universidad de Génova - Italia. Cuenta con un diploma en Justicia Constitucional y Derechos Humanos por la Universidad de Alcalá - España. Actualmente es Secretaria General del Sindicato de Trabajadores de la Defensoría del Pueblo de Perú. Correo electrónico: iku@pucp.pe.

Sobre la negociación colectiva, en los últimos tiempos ha quedado evidenciado que el modelo de gobierno aplicado por décadas en el Perú es incompatible con la regulación constitucional de este derecho y su desarrollo democrático, por lo que la negociación colectiva en la administración pública históricamente se ha venido bloqueando a través del dictado de normas y resoluciones administrativas restrictivas.

En ese sentido, a través de la presente investigación pretendo explicar algunos de los principales problemas que aquejan al empleo público en el Perú, las causas o el origen de tales problemas, y exponer algunas propuestas de reforma, con la finalidad de aportar un análisis que ayude a reorientar el enfoque sobre la gestión de los recursos humanos en el Estado, así como a retomar el proceso de ordenación y unificación de regímenes laborales, fallido hasta el momento.

1. Estructura del empleo público en el Perú

Un Estado eficiente es aquel que se esfuerza por brindar a la ciudadanía servicios públicos de calidad, comprometiendo para esto costos razonables y garantizando que dichos servicios sean parte de los objetivos de las políticas públicas y respondan a estos. Para ello, se requiere un servicio civil ordenado y debidamente capacitado, además de aspectos que también son indispensables como el respeto a las leyes, una estructura institucional plural y autónoma, y mayor transparencia por parte de quienes regulan o administran el servicio civil, pues la honestidad en el manejo de la administración pública se debe fomentar de arriba hacia abajo.

Respecto a la reforma del servicio civil, nadie puede negar que es indispensable ordenar la contratación de personas en el sector público sobre la base de procedimientos y criterios meritocráticos, así como es necesario regular adecuadamente la carrera administrativa, pues ambos objetivos deberían permitir mejorar los niveles de eficiencia del Estado y la calidad de la prestación de servicios a la población. La pregunta es si esto, necesariamente, conlleva a que los Estados estén obligados a invisibilizar las relaciones de trabajo que se generan en su ámbito o restringir los derechos laborales de los servidores civiles.

La meritocracia en el ámbito estatal obliga a contratar a personas con el perfil adecuado para el puesto que van a desempeñar. Para garantizar esto, los postulantes deben ser sometidos a concursos y procesos de contratación basados en principios de objetividad, neutralidad, mérito, capacidad, publicidad y transparencia. Asimismo, uno de los componentes esenciales de las políticas meritocráticas, es que existan criterios de calificación y evaluación del rendimiento para todos los cargos o categorías de trabajadores en el ámbito estatal. No obstante, cuando el empleo público se encuentra compuesto en buena parte por cargos que se ejercen por decisión política, conllevando esto a la flexibilidad de las reglas meritocráticas previamente establecidas, se abre espacio a situaciones irregulares y a que se generen desincentivos para que el personal subordinado denuncie estos hechos³.

En el caso del Perú, los graves problemas que aquejan desde hace décadas la gestión y eficiencia del Estado tienen como una de sus principales causas la actual estructura del empleo público. Como se podrá ver en las siguientes líneas, en el sector público existe una amplia discrecionalidad para la elección de determinados cargos, principalmente por criterios de “confianza”, lo cual, conjugado con el carácter temporal de ciertos contratos

³ De acuerdo a Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los sistemas basados en la meritocracia reducen los riesgos de ciertas formas de corrupción, como el clientelismo, el nepotismo y el patronazgo, que conllevan la utilización de fondos públicos para enriquecer a las personas en función de sus lazos familiares, sus afiliaciones políticas o su condición social. (OCDE. *Manual sobre Integridad Pública*, [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/72aea16e-es](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/72aea16e-es/index.html?itemId=/content/component/72aea16e-es))

laborales, conlleva a que los servidores en muchos casos se encuentren sujetos a intereses particulares o ajenos al bien común. Esto claramente juega en contra de un sistema público eficiente, transparente y participativo.

Actualmente en el Estado peruano existen más de 1.600.000 trabajadores, cuyo costo supera los S/ 63.000 millones (sin incluir el pago de los locadores)⁴. El empleo público representa el 9% de la población económicamente activa ocupada nacional, con la siguiente distribución de trabajadores por régimen de contratación:

DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

Régimen de contratación	Número de trabajadores	% del total
Carreras especiales	707,400	43.4%
CAS	356,817	21.9%
276	246,890	15.2%
728	172,989	10.6%
Locadores	143,309	8.8%
Servicio civil	868	0.1%
Total	1,628,273	100.0%

Fuente: Planilla electrónica - MTPE. Octubre 2020.
Elaboración: Fernando Cuadros Luque.

Cabe precisar que las carreras especiales incluyen a los profesores de educación básica, profesionales y asistenciales de la salud, fuerzas armadas y policiales, diplomáticos, docentes universitarios, magistrados, fiscales y servidores penitenciarios⁵.

A las carreras especiales se suman los siguientes regímenes laborales:

- Decreto Legislativo 276, que aprueba la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, vigente desde el año 1984.
- Decreto Legislativo 728, que aprueba la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, vigente desde el año 1997. Esta norma básicamente regula el régimen laboral de la actividad privada.
- Decreto Legislativo 1057 que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, vigente desde el año 2008 y recientemente modificada mediante la Ley 31131.
- Ley 30057, que aprueba la Ley del Servicio Civil, vigente desde el año 2013.

Además de los regímenes laborales mencionados, el cuadro anterior precisa un número considerable de personas que brindan servicios al Estado en calidad de “terceros”,

⁴ Portal de Transparencia Económica del MEF.

⁵ Servir. Informe Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, p. 5.

“locadores” o “consultores”, muchos de los cuales en la práctica realizan labores bajo subordinación y dependencia. Esta situación no solo afecta derechos laborales, sino también la buena gestión de las entidades públicas y la posibilidad de imputar responsabilidades administrativas.

Algo que debemos tener en cuenta es que la informalidad laboral que se genera en las entidades públicas por la indebida contratación de personal tercero obedece a la falta de fiscalización laboral en el sector público, servicio que únicamente alcanza a aquellos trabajadores estatales que se encuentran contratados bajo el régimen laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo 728).

Existe otra categoría de trabajadores que agrupa a los denominados “cargos de confianza”, que en su mayoría ocupan puestos de dirección. Este personal se encuentra contratado bajo alguno de los regímenes laborales señalados en el cuadro anterior, y es designado para dichos puestos sin concurso público de méritos.

En relación a dicho personal de confianza, se deben precisar dos puntos:

- a) Si bien la norma señala que la selección de estos trabajadores se limita al cumplimiento del perfil establecido para el puesto, en la práctica estos perfiles no son estrictos y suelen adecuarse a la persona que se quiere contratar⁶. Con lo cual quienes terminan ingresando bajo estos cargos no necesariamente conocen el funcionamiento de las entidades públicas y solo se limitan a cumplir requisitos de afinidad con quienes los designan.
- b) La norma también señala que el tope máximo de trabajadores de confianza en las entidades es de 50, sin embargo, se faculta a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) para ampliar este límite mediante resolución, según los factores que considere en cada entidad⁷. Así lo hizo, por ejemplo, en el año 2020 con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), autorizándole un total de 323 cargos de confianza⁸; con la Contraloría General de la República, autorizándole un total de 189 cargos de confianza⁹; y con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), autorizándole un total de 108 cargos de confianza¹⁰, lo cual pone en entredicho que esta entidad busca afianzar un servicio civil meritocrático.

Otra problemática en la que es importante detenerse es la referida a los trabajadores contratados bajo el Decreto Legislativo 1057 o régimen CAS. Este se crea en el año 2008 como una modalidad de contratación temporal para realizar labores permanentes. Tenía por finalidad formalizar laboralmente al personal tercero que estaba contratado como servicios no personales y que en la práctica hacía labores bajo subordinación.

Asimismo, con la Ley 29849 se dispuso la eliminación progresiva del régimen CAS a partir del año 2013, mediante la implementación del nuevo Régimen del Servicio Civil. Ese mismo año el Tribunal Constitucional (TC), a través de la sentencia 00014-2012-PI/TC, exhortó al Congreso de la República a fijar el plazo que duraría dicha adecuación y adoptar las previsiones necesarias para que las leyes presupuestales contemplen los porcentajes de trabajadores que irían, progresivamente, incorporándose del CAS al Régimen del Servicio Civil.

⁶ Artículo 263 del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, que aprueba el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil.

⁷ Artículo 2 del Decreto Supremo N° 084-2016-PCM, que precisa la designación y los límites de empleados de confianza en las entidades públicas.

⁸ Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 00076-2020-SERVIR-PE.

⁹ Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 000088-2020-SERVIR-PE.

¹⁰ Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 00084-2020-SERVIR-PE.

No obstante, lejos de que el Estado adopte las acciones señaladas, las entidades cada año han ido incrementando la contratación de trabajadores CAS, pasando de 156.000 en el año 2009 a casi 360.000 en el año 2020, superando en número a los trabajadores de los regímenes de los DL 728 y 276, tal como se muestra en el cuadro anterior.

Por último, corresponde referirnos a la Ley del Servicio Civil (LSC), cuyo régimen laboral debió implementarse desde el año 2013 a través de Servir, entidad que se creó en el año 2008¹¹ con la finalidad de ordenar los recursos humanos en el Estado; sin embargo, esta no ha tenido las capacidades suficientes para ello, pues su labor en buena parte requiere de disposiciones presupuestales que están supeditadas a la previa aprobación del MEF, como es el caso de la actualización de las escalas salariales de las entidades públicas, un aspecto elemental para que los trabajadores estatales se sientan incentivados a transitar a dicho régimen.

En ese sentido, el problema de ordenar el empleo público en el Perú no ha sido tanto la falta de normatividad, sino más bien la falta de voluntad política para concretizar esta reforma, pues el tránsito a la LSC debía ser un proceso ágil y atractivo para los trabajadores, entre ellos el personal del régimen del Decreto Legislativo 728, para quienes la incorporación es voluntaria. Lo cierto es que, sin los instrumentos necesarios para hacer viable dicho tránsito, no es correcto obligar a los trabajadores a pasar a otro régimen laboral sin saber si va a significar, por ejemplo, una desmejora en sus remuneraciones.

En resumen, podemos decir que los principales problemas que aquejan el empleo público en nuestro país son los siguientes:

- a) Diversidad de regímenes de contratación (regímenes especiales, 728, 276, CAS, LSC y locadores de servicios) que no se justifican en criterios objetivos, sino discriminatorios, lo cual genera mayor precariedad laboral, ineficiencia en la gestión pública y corrupción. Asimismo, Servir no ha cumplido su finalidad de ordenar y unificar la contratación de trabajadores en el Estado;
- b) Elevada contratación de personal de confianza exento de procesos meritocráticos y en cargos de dirección, a pesar de que muchos de estos no cumplen con el perfil requerido, lo cual afecta la calidad y sostenibilidad de las políticas públicas y abre la puerta a la corrupción;
- c) Informalidad laboral generada por la contratación indebida de locadores de servicios, cada vez en mayor número, para realizar labores subordinadas, así como la ausencia de fiscalización laboral en el Estado para desincentivar la desnaturalización de estos contratos;
- d) Desfase salarial en las entidades públicas que genera inequidades entre trabajadores de un mismo centro de trabajo o que se encuentran en un mismo régimen laboral. Esto se debe a las diversas trabas que se dan a nivel del MEF para la actualización de las escalas remunerativas, lo que a su vez ha imposibilitado la implementación de la LSC.

2. Causas del desorden laboral en el Estado

¿A qué se debe que los gobiernos prefieran mantener este desorden en el sector público? Es preciso recordar que las medidas de flexibilización laboral implementadas en la década

¹¹ Decreto Legislativo 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.

de 1990¹² también se dieron en las entidades públicas bajo la supuesta “optimización de recursos” y “reducción de gastos improductivos”¹³, siendo el objetivo principal diversificar las modalidades de contratación y precarizar las relaciones de trabajo, a fin de mantener un modelo de vasallaje que permita albergar sistemas de corrupción en el ámbito estatal.

Estas reformas laborales flexibilizadoras no ayudaron a profesionalizar y dar estabilidad a los servidores civiles para garantizar la eficiencia, eficacia y sostenibilidad de las políticas públicas; por el contrario, se precarizó el empleo, lo que generó que los trabajadores estatales se muestren menos identificados con los principios que deberían regir una administración pública honesta, haciendo que se sientan inseguros laboralmente y prefieran no optar por la organización o afiliación sindical.

De esta manera, la inestabilidad laboral en el Perú ha tenido un impacto negativo en los derechos a la sindicación y la negociación colectiva, tanto en el sector privado como en el público; pero esta problemática también se ha visto agudizada debido a las debilidades institucionales para la protección del empleo, como, por ejemplo, tener un sistema de fiscalización laboral débil y una autoridad administrativa del trabajo seriamente intervenida en sus competencias sectoriales¹⁴.

Lo cierto es que los gobiernos de las últimas dos décadas han continuado con dichas medidas de flexibilización, tanto en el ámbito privado como público, con el propósito de ampliar los alcances de las políticas neoliberales y asegurar que el Estado tenga un papel cada vez más reducido en materia social. Y esto, en el fondo, demuestra que dichos gobiernos no han tenido la verdadera intención de luchar contra la corrupción y transparentar el manejo de la administración pública, sino mantener en ella el desorden laboral para seguir repartiéndose las entidades como un botín, mediante formas de clientelismo, nepotismo y patronazgo.

Lo dicho explicaría por qué ha venido existiendo una evidente injerencia del MEF en todo lo referido a políticas laborales, sector que impone al resto de instituciones un enfoque patrimonialista o economicista sobre los derechos fundamentales, por lo que los problemas en materia de empleo público se repiten en cualquier nivel de gobierno. En buena cuenta, se trata de un sistema que busca ejercer una vigilancia estricta al cumplimiento del modelo neoliberal desde cada gobierno de turno, que nos condena a seguir siendo un Estado poco transparente y capturado por el poder económico, con el fin de asegurar que las políticas públicas se estructuren conforme a los intereses de la clase dominante en el país.

A lo anterior se suma el papel lesivo que ha venido teniendo Servir para los derechos de los trabajadores estatales y en la ordenación de los recursos humanos en el Estado, tal como se aprecia en los diversos temas que aborda esta investigación y que se resumen en lo siguiente:

- a) Interpretaciones restrictivas de la libertad sindical y de las normas que protegen a los dirigentes sindicales: Informe Técnico N° 299-2020-GPGSC, 18.02.20.

¹² Las medidas de flexibilización laboral son uno de los ejes centrales de la política económica neoliberal, hegemónica desde los años ochenta a nivel mundial, que buscaban que las empresas sean más competitivas y puedan adaptarse rápidamente a los cambios económicos a través de la reducción de los costos laborales y la desregulación de las relaciones de trabajo. En el Perú, estas medidas se tradujeron en el incremento de las figuras de contratación temporal con el único objetivo de reducir los costos del despido e incentivar la generación de puestos de trabajo de baja calidad.

¹³ Samamé, V. (2005). *La flexibilidad del derecho de trabajo* (p. 67). Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos. <https://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/210>.

¹⁴ Ku Yanasupo, L. (2020). Debilidades institucionales para la protección del empleo en el Perú: contratación temporal e inspección del trabajo. *Laborem*, N° 23, p. 120. <https://www.spdtss.org.pe/archivos/laborem/23/07.pdf>.

- b) Interpretaciones restrictivas del derecho a la negociación colectiva en el Sector Público: Informes Técnicos N° 487-2021-GPGSC y 1108-2021-SERVIR-GPGSC del 08.04.21 y 07.06.21, respectivamente.
- c) Interpretaciones restrictivas del derecho al pago de remuneraciones: Informe Técnico N° 599-2020-GPGSC del 27.03.20.
- d) Afectaciones al derecho a la estabilidad laboral: Resoluciones N° 001950-2020-SERVIR/TSC-Segunda Sala y N° 001951-2020-SERVIR/TSC-Segunda Sala, ambas del 30.10.20.
- e) Afectaciones al derecho al debido procedimiento: Resolución N° 2386-2020-SERVIR/TSC-Primera Sala del 23.12.20.
- f) Exoneraciones al tope máximo para cargos de confianza en las entidades públicas: ver notas al pie N° 7,8 y 9.

3. Afectación de los derechos a la estabilidad laboral y negociación colectiva. Decretos de Urgencia 014-2020 y 016-2020

El desorden en la contratación de personas en el Estado ha sido una de las características más resaltantes de los gobiernos de las últimas dos décadas, así como el irrespeto de los derechos laborales. En varios casos este proceder por parte del Poder Ejecutivo ha sido bastante grotesco, como el hecho que haya utilizado sus facultades de regulación excepcional para expedir una serie de normas que restringen los derechos de los trabajadores en el ámbito estatal.

Estos han sido los casos de los Decretos de Urgencia 014-2020 y 016-2020, publicados el 23 de enero del año 2020, que vulneraban los derechos a la negociación colectiva y a la estabilidad laboral de los trabajadores en el sector público, respectivamente.

3.1 Sobre el Decreto de Urgencia 014-2020

Respecto al derecho a la negociación colectiva en el sector público, el Poder Ejecutivo lleva bastante tiempo tratando de negar este derecho fundamental a los servidores civiles. Recordemos que cuando en el año 2013 se aprobó la LSC, uno de sus principales cuestionamientos era la regulación que hacía de este derecho. Por ejemplo, su artículo 44, literal b, declaraba la nulidad de pleno derecho de aquellas contrapropuestas o propuestas de la entidad relativas a compensaciones económicas, lo que en buena cuenta significaba una prohibición de incluir los incrementos remunerativos como materia de negociación entre el Estado y sus trabajadores, regulación que además iba en la línea de las leyes anuales de presupuesto que ya contemplaban esta prohibición (artículo 6).

Asimismo, la LSC claramente contravenía el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública (convenio ratificado por el Perú en 1980), así como la interpretación de dicho organismo de que la negociación colectiva incluye criterios de mejora e incrementos remunerativos, lo cual alcanza a los trabajadores del sector público.

Fue recién en los años 2015 y 2016 que, a través de la jurisprudencia del TC, se reivindica este derecho para los trabajadores estatales:

- a) Caso de Ley de Presupuesto Público (2015)¹⁵.- Declaró que la prohibición de incrementos remunerativos vía negociación colectiva de los trabajadores estatales

¹⁵ Sentencia recaída en los Expedientes N° 003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC del 3 de setiembre de 2015.

en las leyes anuales de presupuesto, desde el año 2006 hasta 2015, era una restricción permanente y una práctica legislativa inconstitucional.

- b) Caso de Ley del Servicio Civil (2016)¹⁶.- Declaró inconstitucionales diversas de las disposiciones de esta ley, entre las que se encontraban las referidas a la negociación colectiva en el sector público, precisando que, si bien el principio de equilibrio presupuestal constituye un límite a la negociación colectiva, esto no puede llevarse al extremo de negar dicho derecho o algunos aspectos de su contenido esencial.

En ambas sentencias el TC exhortó al Congreso a aprobar una regulación sobre la negociación colectiva en el sector público, a partir de la primera legislatura ordinaria del periodo 2016-2017 y por el plazo que no podía exceder de un año, tiempo en que quedaban suspendidos los efectos de estas sentencias.

En ese sentido, se esperaba que en 2017 ya se tuviera una regulación especial aprobada por el Congreso, pero esto no sucedió. Es en enero de 2020 que el Poder Ejecutivo expidió dicha regulación a través del Decreto de Urgencia 014-2020, a pesar que esta era una tarea que le correspondía al Poder Legislativo.

El Decreto de Urgencia 014-2020 regulaba disposiciones para la negociación colectiva en el sector público; no obstante, contravenía los Convenios Internacionales 87 (sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización), 98 (sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva) y 151 (sobre las relaciones de trabajo en la administración pública) de la OIT, además del artículo 28 de la Constitución y la jurisprudencia del TC sobre la materia, y no respondía a una verdadera vocación democrática de respeto hacia el ejercicio de un derecho fundamental.

Recordemos que el derecho a la negociación colectiva es uno de los principales instrumentos de acción sindical, tanto para la prevención de conflictos laborales como para procurar el bienestar de los trabajadores.

Si bien dicho decreto de urgencia decía establecer disposiciones generales, en la práctica pretendía reglamentar los distintos niveles de la negociación colectiva a fin de dejar un exiguo margen de decisión a las partes, por lo que se trataba de una norma restrictiva. Al respecto, el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha subrayado que “el control de las cláusulas supuestamente abusivas de los contratos colectivos no debería corresponder a la autoridad administrativa (que tratándose del sector público es a la vez juez y parte), sino a la autoridad judicial y ello solo en casos sumamente graves”¹⁷.

Entre las vulneraciones más graves del derecho a la negociación colectiva por parte del decreto en cuestión se encontraban las siguientes¹⁸:

- a) Establecía la nulidad del convenio colectivo o laudo arbitral que contravenga lo señalado en el Informe Económico Financiero emitido por el MEF. Esto constituía una intervención de la jurisdicción arbitral y de su competencia para conocer y resolver las causas que le sean sometidas, tal como ha sido establecido en el Decreto Legislativo 1071 y en reiterada jurisprudencia del TC:

¹⁶ Sentencia recaída en los Expedientes N° 0025-2013-PI/TC, 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC, 0017-2014-PI/TC del 26 de abril de 2016.

¹⁷ Informe provisional N° 354, junio 2009. Caso N° 2684 (Ecuador).

¹⁸ En este tema sugiero la siguiente lectura: Fernando Cuadros Luque, Negociación Colectiva en el Sector Público: La Gran Estafa, Perspectivas, N° 18, 2020, pp. 12-13. Enlace virtual: <http://trabajodigno.pe/wp-content/uploads/2020/03/Negociaci%C3%B3n-colectiva-en-el-sector-p%C3%BAblico.-La-gran-estafa-p%C3%A1ginas-12-y-13.pdf>

“Este Tribunal reconoce la jurisdicción del arbitraje y su plena y absoluta competencia para conocer y resolver las controversias sometidas al fuero arbitral, (...), con independencia jurisdiccional y, por tanto, sin intervención de ninguna autoridad, administrativa o judicial ordinaria” (sentencia 06167-2005-HC/TC, fundamento 14).

- b) El tribunal arbitral estaba proscrito de evaluar el contenido del Informe Económico Financiero del MEF, una prueba otorgada por una de las partes en conflicto y a la que el Poder Ejecutivo pretendía darle un valor absoluto para sustraerlo de un posible control de razonabilidad.
- c) Pretendía sancionar a los árbitros que incumplan el Informe Económico Financiero del MEF, excluyéndolos del Registro Nacional de Árbitros, bajo amenaza de iniciarles acciones administrativas, civiles y penales; con lo cual se vulneraba la independencia de la jurisdicción arbitral establecida en el artículo 139, inciso 1, de la Constitución.

El Poder Ejecutivo buscó justificar su afán restrictivo del derecho a la negociación colectiva de los trabajadores estatales, argumentando que este es un derecho de configuración legal y aduciendo el principio de equilibrio presupuestal en la administración pública. Sin embargo, que un derecho sea de configuración legal no le otorga al legislador de turno -y menos a uno extraordinario- la potestad de regular su contenido arbitrariamente. Al respecto, el TC ha establecido que, al tratarse de un derecho de configuración legal, la negociación colectiva puede estar sujeta a límites, pero estos deben sustentarse en un derecho o bien constitucionalmente protegido, y respetar los criterios de proporcionalidad y razonabilidad¹⁹.

Dadas estas observaciones de naturaleza constitucional y la presión efectiva de las organizaciones de trabajadores estatales, el Decreto de Urgencia 014-2020 fue derogado mediante la Ley 31114, publicada el 23 de enero de 2021, exactamente a un año de su vigencia. Asimismo, mediante la Ley 31188, publicada el 2 de mayo de 2021, se aprueba la nueva Ley de Negociación Colectiva en el sector estatal, la que en términos generales contiene una mejor regulación de este derecho fundamental. Entre los principales aspectos positivos a resaltar de esta norma se encuentran los siguientes:

- a) Incluye a los diferentes regímenes laborales existentes en el Estado.
- b) Establece que la negociación en el ámbito público comprende materias económicas y no económicas.
- c) El ámbito de la negociación (centralizada o descentralizada) queda a elección de los sindicatos. En ambos niveles se puede negociar condiciones remunerativas.
- d) Se suprime la figura del Informe Económico Financiero del MEF.
- e) Le devuelve al convenio colectivo el carácter de fuerza de ley.
- f) Introduce la figura del aporte sindical para aquellos trabajadores no sindicalizados que también se verán beneficiados con el convenio colectivo.

Lo que se espera es que con esta nueva regulación se logre fomentar e incentivar una mayor afiliación sindical en el sector público, cuya tasa es bastante baja (15%), lo cual tiene que ver con el hecho que durante mucho tiempo las cuestiones salariales han estado proscritas en la negociación colectiva. Asimismo, quedaría pendiente que, por coherencia normativa y en cumplimiento a las sentencias del TC, tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo dejen de incluir en las leyes de presupuesto la prohibición de reajustes salariales en el sector público (artículo 6).

¹⁹ Caso de Ley de Presupuesto Público, fundamento 57.

Cabe señalar que en junio de 2021 el Poder Ejecutivo, persistente en su negativa de reconocerle a los servidores civiles su derecho a la negociación colectiva en materia económica, presentó una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31188, argumentando que esta norma vulnera sus competencias constitucionales en materia económica y el principio de equilibrio presupuestal²⁰. Ese mismo mes, Servir -entidad adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros- publicó la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 000088-2021-SERVIR-PE que aprueba como opinión vinculante el Informe Técnico N° 001108-2021-SERVIR-GPGSC, el cual modifica las reglas aplicadas a las negociaciones colectivas en trámite, obligando a las entidades públicas a suspender y reconducir dichos procesos de negociación a partir del mes de noviembre de 2021, lo que en la práctica constituyó un nuevo bloqueo al ejercicio de este derecho fundamental.

3.2 Sobre el Decreto de Urgencia 016-2020

Esta norma establecía medidas en materia de recursos humanos en el sector público; sin embargo, incluía disposiciones que tenían por propósito afectar la autonomía judicial a fin de prohibir la reposición, reincorporación o el reconocimiento de vínculo laboral en las entidades públicas, a través de la imposición de reglas restrictivas.

Una de estas reglas fue, por ejemplo, que la reposición, reincorporación o el reconocimiento de vínculo laboral “sólo procede en una plaza a tiempo indeterminado cuando la persona haya ingresado por concurso público en una plaza presupuestada, de naturaleza permanente y vacante, de duración indeterminada; y, se trate del mismo régimen laboral en el cual fue contratada”.

Como puede verse, una regla de esa naturaleza cerraba la posibilidad de que un tercero con contrato desnaturalizado pueda demandar en la vía judicial el reconocimiento de vínculo laboral, lo que en la práctica significaba normalizar la desnaturalización de los contratos de trabajo y los despidos arbitrarios en el ámbito estatal. Como es claro, para lograr este objetivo el Poder Ejecutivo debía intervenir normativamente la labor jurisprudencial de los jueces.

Esta regulación se tornaba más arbitraria si tomamos en cuenta que el servicio de fiscalización laboral no abarca al sector público, por lo que no existe una instancia administrativa a la que previamente puedan recurrir los trabajadores estatales para denunciar la desnaturalización de contratos. En esa línea, el Decreto de Urgencia 016-2020 lo que hacía -además- era bloquear la vía judicial para resolver este tipo de demandas por parte de los trabajadores, permitiendo que la informalidad laboral y la precarización del empleo en el Estado no tenga ningún control.

Cabe señalar que eliminar el derecho a la reposición laboral es parte de la línea del pensamiento neoliberal que se viene difundiendo desde hace bastante tiempo en el sector privado, y que ha sido recogido en el eje laboral de la Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP), aprobada por el Poder Ejecutivo mediante el Decreto Supremo 345-2018-EF del 31 de diciembre de 2018²¹. En esta política, bajo la consigna de “crear las condiciones para un mercado laboral dinámico y competitivo para la generación de empleo digno”, se insiste en el falso argumento de que nuestro mercado de trabajo tiene

²⁰ Cabe señalar que mediante el Expediente 00018-2021-PI/TC (caso de la negociación colectiva en el sector público III), el 23 de noviembre de 2021 el Tribunal Constitucional resolvió declarar INFUNDADA la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N° 31188, con lo cual se confirma la constitucionalidad de esta norma.

²¹ En este tema sugiero la siguiente lectura: Fernando Cuadros Luque, *Eje laboral de la Política Nacional de Competitividad y Productividad ¿Más de lo mismo?*, Informe Laboral de AELE, N° 400, 2019, pp. 9-12. <http://trabajodigno.pe/wp-content/uploads/2019/07/Eje-laboral-de-la-pol%C3%ADtica-nacional-de-competitividad-y-productividad.-M%C3%A1s-de-lo-mismo-2.pdf>.

una supuesta rigidez para el cese laboral²², y que entre los aspectos que lo hacen rígido se encontraría el derecho a la reposición laboral, el cual fue desarrollado por la jurisprudencia del TC.

En efecto, existe una línea jurisprudencial importante por parte del TC²³ y del Poder Judicial²⁴ en relación a la tutela de los derechos laborales y su reparación frente a cualquier violación, específicamente en lo que se refiere al derecho a la reposición laboral frente al despido. Pero lejos de que estos criterios interpretativos sean incorporados en la legislación laboral, el Poder Ejecutivo ha venido pretendiendo suprimir dicho derecho. Prueba de ello es que se haya expedido el decreto en cuestión.

Al poco tiempo de la vigencia del Decreto de Urgencia 016-2020, un fallo de la Octava Sala Laboral Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima²⁵, vía control difuso, declaró la inaplicación del inciso 3 de su artículo 3 por inconstitucional, pues conllevaba a un fraude a la ley y la infracción de la prohibición constitucional de establecer relaciones laborales que limiten el ejercicio de los derechos constitucionales o rebajen la dignidad del trabajador.

Finalmente, dados los contundentes argumentos contra diversas disposiciones del Decreto de Urgencia 016-2020, así como la fuerte presión de los sindicatos de trabajadores del sector público, mediante la Ley 31115, publicada el 23 de enero de 2021, se derogaron los artículos 2, 3, 4, 13, la cuarta disposición complementaria final y la única disposición derogatoria de la mencionada norma. Asimismo, se restituye la vigencia de la Ley 24041, en el sentido que los servidores civiles contratados para labores de naturaleza permanente, que tengan más de un año ininterrumpido de servicios, no pueden ser cesados ni destituidos sino por causas previstas en el capítulo V del Decreto Legislativo 276.

4. Debilitamiento de las organizaciones de trabajadores en el ámbito estatal

La calidad regulatoria de las administraciones públicas tiene una estrecha relación con las condiciones del servicio civil. No por nada diversos gobiernos europeos, preocupados en la eficiencia de sus administraciones, han puesto interés en la alta tasa de temporalidad que existe en la contratación de su personal, en especial cuando esta no responde a causas objetivas, pues ello termina afectando la gestión y la calidad de la prestación de los servicios a la ciudadanía²⁶.

En el Perú, la tasa de temporalidad en el empleo público bordea el 30% (sumando los contratos CAS y de terceros), pero esto no solo afecta negativamente la gestión transparente, eficiente y sostenible del Estado, sino también el ejercicio de derechos por parte de los servidores civiles, tales como la libertad de sindicación y la negociación colectiva, importantes instrumentos de diálogo y pacificación.

La realidad muestra que es muy difícil que los trabajadores quieran organizarse sindicalmente o afiliarse a un sindicato si no cuentan con estabilidad laboral, pues tienen el constante temor de ser cesados por causa de su afiliación, ya sea bajo la figura encubierta de una “no renovación contractual” o porque son perseguidos con

²² Dicha afirmación se desvirtúa fácilmente si tomamos en cuenta que actualmente existe un uso intensivo de la contratación a plazo fijo (siete de cada diez contratos de trabajo en el sector privado formal son temporales), lo que les permite a las empresas cesar a los trabajadores sin tener que demostrar causa justa para ello, pues basta que opere el vencimiento del contrato laboral.

²³ Sentencias recaídas en los expedientes N° 1124-2001-AA, N° 976-2001-AA y N° 0206-2005-PA.

²⁴ I Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral, mayo de 2012, y II Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral, mayo de 2014.

²⁵ Sentencia recaída en el Expediente N° 00653-2019 9-0-1801-JR-LA-84 del 03 de marzo de 2020.

²⁶ Un ejemplo reciente de esto es el gobierno de España: <http://bit.ly/2P5dZlf>.

procedimientos administrativos direccionados. Esta situación se ve reflejada en la bajísima tasa de afiliación sindical en el sector público, tal como muestra el siguiente cuadro:

NIVEL DE AFILIACIÓN SINDICAL EN EL SECTOR FORMAL

Sector	Sindicalizados	Total de trabajadores*	Tasa de afiliación sindical
Público	219,128	1,418,865	15.4%
Privado	162,811	3,301,205	4.9%
Total	381,939	4,720,070	8.1%

*No incluye a los locadores de servicios, pues estos no se consideran formalmente trabajadores, aunque en la práctica muchos lo sean.

Fuente: Planilla electrónica, MTPE, enero-noviembre 2020.

Elaboración: Fernando Cuadros Luque.

Como se puede apreciar, en el sector formal solo el 8.1% de trabajadores están afiliados a un sindicato: 15.4% en el sector público y 4.9% en el privado.

Asimismo, de dichos datos se puede inferir que incluso los trabajadores que gozan de estabilidad laboral prefieren no integrar un sindicato o ser parte de su directiva; esto tiene que ver con diversos factores, por ejemplo:

- el manejo autoritario y poco transparente del aparato estatal, que hace que muchos servidores civiles se sientan bajo la sujeción de quienes ingresan a dirigir las instituciones públicas con cada cambio de gobierno;
- la falta de identificación de los servidores civiles con los valores que deberían guiar una administración pública honesta, participativa y dialogante;
- el temor de los servidores civiles de ejercer sus derechos fundamentales, como los de afiliación sindical, libertad de expresión y protesta;
- los estigmas y prejuicios que aún existen contra la labor sindical, muchas veces promovidos por las propias autoridades y el personal de dirección en las instituciones públicas.

En cuanto al último punto, ciertamente hay que reconocer algunas falencias que aún existen en el sindicalismo peruano, el cual tiene entre sus principales características el sectarismo, el economicismo y la baja participación de las mujeres²⁷ por lo que se requiere transitar hacia un sindicalismo moderno y programático, es decir, propositivo, democrático, inclusivo y plural.

En el caso de las organizaciones de trabajadores en el sector público, además, se puede apreciar que es necesario un mayor empoderamiento de la lucha sindical, pero esto tiene que ver directamente con los factores antes señalados. En efecto, frente a un Estado empleador que no promueve la libertad sindical y que, por el contrario, incurre en prácticas antisindicales es lógico que la organización de los servidores civiles sea escasa o se dé

²⁷ Si bien la tasa de afiliación sindical por género en el sector público es casi paritaria (hombres: 16.3%, mujeres 15.4%), en el sector privado la diferencia sigue siendo bastante marcada, pues la tasa de afiliación femenina representa la quinta parte de la tasa de afiliación masculina (hombres: 7.4%, mujeres 1.5%). No obstante, a pesar que esto tiene incidencia directa en la representación de las mujeres en los cargos directivos de las organizaciones sindicales y en el tipo de cargos que ejercen, no existe información disponible sobre el particular por parte del Registro Sindical que administra el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Programa Laboral de Desarrollo [2020]. *Género y sindicalismo: Herramientas para abordar la igualdad de género desde las organizaciones sindicales*. <https://www.plades.org.pe/publicaciones/guia-genero-y-sindicalismo/>)

cuidando constantemente que las entidades no tengan motivos para iniciar procedimientos administrativos disciplinarios como medida de represalia o persecución.

A pesar de lo señalado, es de resaltar que en los últimos tiempos los trabajadores estatales han venido organizándose colectivamente debido a los abusos sistemáticos del Estado contra sus derechos, lo cual ha empujado a que los gremios sindicales existentes tengan una mayor presencia mediática para denunciar tales conductas, ganando con ello algunas batallas: la derogación de los Decretos de Urgencia 014-2020 y 016-2020, así como la aprobación de las Leyes 31131 y 31188, son ejemplos de ello.

5. Aprobación de la Ley 31131 que dispone la eliminación progresiva del régimen CAS y la fallida implementación de la Ley del Servicio Civil

Mediante la Ley 31131, publicada el 9 de marzo del presente año, se establecieron disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, para lo cual se ordena la incorporación progresiva de los trabajadores CAS que desarrollen labores permanentes en las diversas entidades del Estado al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 o del Decreto Legislativo 276, según corresponda.

Los principales aspectos regulados por esta norma son los siguientes:

- a) Los contratos CAS vigentes al 10 de marzo de 2021 tienen el carácter indefinido, motivo por el cual la desvinculación laboral solo puede darse por causa justa debidamente comprobada.
- b) Es posible desvincular al personal CAS que no supere el período de prueba, de acuerdo al artículo 10 del Decreto Legislativo 1057.
- c) La extinción del contrato CAS por vencimiento de plazo solo resultará aplicable a los contratos que se hayan celebrado para realizar labores transitorias o de suplencia.
- d) A partir del 10 de marzo de 2021 se prohíbe la celebración de nuevos contratos CAS, salvo que estén destinados a la realización de labores transitorias o de suplencia, o que se trate de contrataciones que requieran renovación a efectos de no cortar el vínculo laboral hasta que se dé el proceso de incorporación señalado en el artículo 1 de la Ley 31131.
- e) El proceso de incorporación progresiva de los trabajadores CAS al Decreto Legislativo 728 o al Decreto Legislativo 276, que cumplan con los requisitos que señala el artículo 2 de la Ley 31131, deberá concretarse en un período no mayor de cinco años.
- f) El orden de prelación para hacer cumplir el proceso de incorporación señalado se dará en función de la antigüedad del contrato, edad, cuota de discapacidad e igualdad de género.
- g) Quedan exceptuados de la aplicación de la Ley 31131 los trabajadores CAS de confianza o que hayan sido contratados para realizar labores transitorias o de suplencia.

Al respecto, es preciso resaltar que la eliminación progresiva del régimen CAS dispuesta por la Ley 1131 ha sido el resultado de la presión de las organizaciones de trabajadores estatales ante el Congreso, debido a la omisión del Poder Ejecutivo de adoptar acciones para viabilizar el pase de los trabajadores CAS a la LSC desde el año 2013. No obstante, si bien esta medida legislativa va a solucionar el principal problema de los trabajadores CAS, que es su inestabilidad laboral, el desorden en el Estado va a continuar.

Lo que se observa es que Servir no ha tenido las capacidades suficientes para concretizar dicho tránsito, debido a que depende de aspectos presupuestales que deben ser

autorizados previamente por el MEF, con lo cual este proceso de ordenación sigue estando sujeto a la voluntad política.

Actualmente los trabajadores CAS representan el 22% del empleo público, y a pesar que en el año 2013 se aprobó la LSC, poco o nada ha hecho el Poder Ejecutivo por concretizar de manera efectiva esta adecuación. Los resultados hablan por sí solos: a octubre de 2020, después de siete años de vigencia, solo había 868 trabajadores en el régimen de la LSC.

También es necesario recordar que el TC en el año 2010, mediante la sentencia N° 00002-2010-PI/TC, constitucionalizó el régimen CAS a pesar de tratarse de una modalidad de contratación temporal que a todas luces no respondía a un principio de causalidad, con lo cual se normalizó que el Estado contrate personal temporal para hacer labores permanentes, algo que en el sector privado es materia de fiscalización laboral. Y si bien el TC luego reiteró el carácter transitorio de dicho régimen y exhortó al Congreso a provisionar los recursos necesarios para la incorporación de los trabajadores CAS a un régimen laboral que les brinde estabilidad, poco hizo dicho órgano jurisdiccional para cautelar el cumplimiento y la ejecución de sus sentencias.

Son casi trece años de la vigencia del régimen CAS y casi ocho años de la vigencia de la LSC, y seguimos sin ningún avance en la reforma del empleo público. Si se quiere realmente desinstalar el modelo neoliberal que tiene capturado el Estado, se tienen que adoptar acciones políticas concretas que cesen la contratación y el retiro flexible e injustificado de trabajadores, pues ello contribuye a mantener sistemas de clientelismo, vasallaje y corrupción en la administración pública.

Por último, el Poder Ejecutivo también presentó una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31131 en mayo de 2021, argumentando que esta norma vulnera sus competencias constitucionales en materia económica y en la gestión de los recursos humanos en el sector público, sin sopesar derechos fundamentales como los de estabilidad laboral, igualdad y no discriminación²⁸.

6. Algunas propuestas de reforma en materia de empleo público

La contratación y gestión de los recursos humanos son puntos claves en la reforma del Estado, y en la gestión y sostenibilidad de las políticas públicas. No obstante, esta problemática aún no se discute abiertamente, a pesar de que se trata de un desorden que contribuye a mantener nichos de ineficiencia y corrupción estatal, ya sea por la temporalidad de los contratos o por la condición de confianza de diversos cargos.

Tampoco se comprende el papel que durante estos 13 años ha venido desempeñando Servir, un ente que poco o nada ha avanzado con la reforma del empleo público; por el contrario, ha venido utilizando sus escasos recursos para ayudar a limitar los derechos de los servidores civiles, tales como la estabilidad laboral, la libertad de sindicación, la negociación colectiva, entre otros.

Dado el estado de las cosas, además de un cambio de modelo político enfocado en lo social es necesario que se generen espacios institucionales de diálogo sociolaboral para abordar las reformas necesarias en materia de empleo público y su implementación, a fin

²⁸ Cabe señalar que mediante el Expediente 00013-2021-PI/TC (caso de la incorporación de los trabajadores del régimen CAS al Decreto Legislativo 276 y Decreto Legislativo 728), el 30 de noviembre de 2021 el Tribunal Constitucional resolvió declarar, por mayoría, FUNDADA EN PARTE la demanda; en consecuencia, inconstitucionales los artículos 1, 2, 3, 4 (segundo párrafo) y 5, así como la primera y segunda disposiciones complementarias finales de la Ley N° 31131. De manera que subsiste el carácter indefinido de los contratos administrativos de servicios, existentes al momento de la entrada en vigencia de dicha ley.

de garantizar que este proceso sea ordenado y participativo (con las entidades y las organizaciones de trabajadores estatales). Este espacio, que podría tener la estructura de un consejo nacional para el empleo público, deberá incluir como partes a los representantes de los trabajadores estatales y del Estado, en su calidad de empleador, a través de los representantes de los distintos niveles de gobierno. Asimismo, sería pertinente que la presidencia de la parte estatal sea ejercida por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).

Otra reforma importante es la reestructuración de Servir, empezando por adscribirlo al MTPE por tratarse del sector competente en materia de políticas sociolaborales. Además, esta entidad tendría que participar en el consejo nacional antes mencionado como un órgano técnico en materia de empleo público, a fin de ayudar a retomar de forma dialogada el proceso de ordenación y unificación de regímenes laborales en el Estado, proceso que hasta el momento ha sido fallido.

Adicionalmente, es necesario que el Congreso amplíe las facultades de fiscalización de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) al ámbito del sector público, para evitar la desnaturalización de contratos y la vulneración de derechos laborales por el propio Estado cuando actúa como empleador. Esto debe conllevar al incremento del presupuesto de Sunafil para fortalecer su capacidad inspectiva. Como es lógico, esta entidad también deberá participar en el consejo nacional que abordará los temas de empleo público, como un órgano supervisor y operativo que ayude a disminuir los niveles de informalidad laboral en el Estado, con la diferencia que la sanción a las entidades públicas no debe girar en torno a la imposición de multas, sino basarse en sanciones administrativas a los funcionarios que incumplen la normativa sociolaboral.

Por último, se debe asegurar la participación del MEF en dicho consejo nacional, de manera que en este espacio se puedan tratar aspectos sobre negociación colectiva y política salarial en el sector público, así como la actualización de las escalas remunerativas en las entidades públicas de forma ordenada y periódica.

A modo de conclusión

La reforma del Estado tiene como pieza clave la reforma del empleo público. Bajo esa lógica, no es posible abordar seriamente este tema sin antes conocer los problemas que afectan la eficiencia y transparencia del Estado, y que impiden la generación de mejores políticas públicas, incrementar la calidad de los servicios a la población y combatir la corrupción.

El Perú requiere un servicio civil ordenado y debidamente capacitado, pero para esto es necesario que contemos con una estructura institucional plural, autónoma y transparente, y esto es algo que se debe empezar a trabajar de arriba hacia abajo. Otro aspecto indispensable en este proceso de ordenación es que se deben sincerar las relaciones de trabajo en el Estado, así como respetar los derechos laborales de los servidores civiles.

La actual estructura del empleo público muestra que diversos cargos claves para garantizar la eficiencia estatal se ejercen por decisión política, lo cual conlleva la flexibilización de las reglas meritocráticas previamente establecidas. Además, hay una fuerte resistencia por parte del Poder Ejecutivo, específicamente de los últimos gobiernos neoliberales, a reconocer y permitir el ejercicio de derechos laborales a los trabajadores estatales (negativa a reconocer el vínculo laboral, uso de contratos temporales para labores permanentes, inequidades salariales, prácticas antisindicales, negativa al ejercicio de la negociación colectiva, ausencia de fiscalización laboral, entre otros).

Como se puede ver, el Perú no cuenta con una política de empleo público, sino con un sistema de contratación desordenado cuya estructura deja espacio al clientelismo, a la corrupción y a que se generen desincentivos para que los servidores civiles denuncien situaciones irregulares, todo lo cual juega en contra de un sistema público eficiente y transparente. Y esto, en el fondo, sigue siendo el resultado de las medidas de flexibilización laboral de los años noventa que también alcanzaron al sector público.

En efecto, como parte de las políticas neoliberales en el Perú, los gobiernos de las últimas dos décadas han seguido implementando dichas medidas de flexibilización con el fin de asegurar que el Estado tenga un papel cada vez más reducido en materia social y mantenga políticas públicas perversas que favorecen los intereses de la clase dominante.

En respuesta a la continuidad de dichas medidas, se viene dando una mayor presencia de organizaciones de trabajadores estatales en el espacio público, lo cual refleja la existencia de relaciones conflictivas con el actual sistema, lo que viene empujando al resto de actores laborales a un mayor activismo social.

Lo anterior no debe impedirnos reconocer la necesidad de que el movimiento sindical en nuestro país se replantee, aunque surjan diversas resistencias para ello. También se requiere la renovación del discurso y de la dirigencia sindical tradicional, de manera que estos sepan apuntar al cambio de modelo político y a la exigencia de mayores espacios institucionalizados de diálogo y concertación, y para esto son indispensables las escuelas sindicales de formación de liderazgos y nuevas estrategias de acción.

Actualmente, con solo un 15% de afiliación sindical en el ámbito estatal, los servidores civiles vienen conformando frentes efectivos para luchar contra los abusos sistemáticos del Estado; esto quiere decir que con un mayor empoderamiento sindical y con sindicatos más propositivos, democráticos y plurales, es posible empujar una reforma seria y dialogada del empleo público.

Hoy se discute cada vez más las causas que inciden en que el Perú tenga una administración pública deficiente y corrupta, entre las que se encuentra la problemática del empleo público, pues estas son cuestiones que conciernen a la ciudadanía. Pero no basta con esto, se necesitan medidas de reforma concretas y efectivas. Tengamos claro que mientras el Estado peruano continúe -en la práctica- bajo el modelo neoliberal que promueve la continuidad de medidas de flexibilización laboral, continuarán también los problemas de explotación y precarización laboral, así como el clientelismo y el patronazgo político en el ámbito público.

Lima, 12 de diciembre de 2021