

EN LA BRECHA

Lily Ku Yanasupo

ABOGADA CONSTITUCIONALISTA Y
DOCENTE DE LA PUCP

El mérito y la reforma del empleo público en el Perú, un debate pendiente

En Perú, los graves problemas que afectan a la gestión y eficiencia del Estado tienen como una de sus principales causas la actual estructura del empleo público, pues esta alberga distintas modalidades de contratación laboral que propician el desorden, el clientelismo y la desigualdad laboral.

De acuerdo con la Planilla Electrónica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en el Estado peruano existen más de 1 millón 800.000 trabajadores, que representan el 8% de la población económicamente activa ocupada nacional. Estos trabajadores tienen la siguiente distribución por régimen de contratación (ver cuadro).

En este cuadro, especial preocupación merece la situación de los trabajadores contratados bajo el DL n° 1057, también llamados "trabajadores CAS", cuyo régimen se creó en el 2008 como una modalidad de contratación temporal. Estos trabajadores, además de no tener estabilidad laboral, poseen menos derechos en comparación, por ejemplo, con el personal bajo el régimen laboral del DL n° 728¹, lo que dificulta que puedan concretar un proyecto de vida.

A pesar de que en el 2012 se dispuso la eliminación progresiva del régimen CAS² en tanto se daba la implementación de la Ley del Servicio Civil (LSC), y que en el 2013 el Tribunal Constitucional (TC) exhortó al Congreso a fijar el plazo que duraría dicha implementación y el presupuesto para ello³, el Estado peruano continuó contratando trabajadores CAS, quienes pasaron de 157.000 en el 2009 a casi 380.000 en el 2022.

Entonces, ¿qué ha pasado con el proceso de unificación de regímenes laborales en el Estado y con la implementación de la LSC?

Sabemos que a la fecha sigue siendo ínfimo el número de entidades públicas que han transitado a la LSC⁴. De hecho, esta demora suscitó que en marzo del 2021 se aprobara la Ley n° 31131, que ordenaba la incorporación progresiva de los trabajadores CAS al régimen laboral del DL n° 728 o del DL n° 276, según corresponda.

No obstante, en noviembre del 2021, el TC declaró parcialmente inconstitucional la Ley n° 31131⁵, al considerar que esta infringía las disposiciones constitucionales que contemplan el principio de equilibrio presupuestal (art. 78⁶), la prohibición de los congresistas de crear o aumentar gastos públicos (art. 79⁶), y la competencia del Poder Ejecutivo para administrar la hacienda pública (art. 118⁶, inciso 17). Dicha sentencia, a mi parecer, tuvo varias deficiencias que desencadenaron efectos contraproducentes en el empleo público.

Primero, la sentencia no analiza si la ley tenía graves defectos en su diseño que ame-

ritaran la revisión del proceso legislativo. Segundo, el análisis del TC omite considerar que los derechos que suelen exigir la disposición de recursos para su materialización son los de carácter social, y este es el caso de los derechos laborales; por lo que interpretar el art. 79⁶ de la Constitución como una prohibición absoluta significa en términos reales limitar las competencias de los legisladores, como representantes de la voluntad general, para dictar leyes laborales. De ser así, el Parlamento solo podría legislar en temas de ideologías, libertades o en cuestiones que no le cuesten dinero al Estado.

Otro aspecto a considerar es que la sentencia del TC "interpreta" las modificaciones hechas por la Ley n° 31131 a los artículos 5 y 10, literal f), del DL n° 1057 (que disponen que *los contratos CAS son a plazo indeterminado y solo se extinguen por causa justa*), para salvar su constitucionalidad, con lo cual termina dictando una nueva norma, algo que los tribunales

“

Es indispensable posicionar en la agenda el debate serio de la reforma del empleo público (...) Y en esa tarea, a los sindicatos –y en especial, a los trabajadores estatales– les corresponde un papel crucial”.

Perú: empleo público según régimen de contratación

RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN	NÚMERO DE TRABAJADORES	% DEL TOTAL
Carreras especiales*	731.838	39,9%
Decreto Legislativo n° 1057 (CAS)	377.504	20,6%
Locadores de servicios	275.248	15,0%
Decreto Legislativo n° 276	257.197	14,0%
Decreto Legislativo n° 728	192.063	10,5%
Ley n° 30057 (servicio civil)	2.023	0,1%
Total**	1.835.873	100,0%

* Incluyen a los profesores de educación básica, profesionales y asistenciales de la salud, fuerzas armadas y policiales, diplomáticos, docentes universitarios, magistrados, fiscales y servidores penitenciarios. También al Serums y a los gerentes públicos.

** Información a diciembre del 2022.

no pueden hacer porque estos no legislan. Esta intromisión en las labores del Parlamento se tradujo en que en la actualidad haya trabajadores CAS con *contratos a plazo indeterminado* y con *contratos a plazo fijo*.

Si bien desde el punto de vista ético, la Ley n° 31131 nace por presión de los trabajadores CAS para dar solución a la situación de desigualdad a la que estaban sometidos, esta tuvo algunas irracionalidades en los niveles jurídico-formal y pragmático que no fueron adecuadamente analizadas por el TC en su sentencia. Aun con estos intentos, lo cierto es que hasta el día de hoy persisten los problemas de discriminación laboral y el desorden en la contratación de personas en el sector público.

¿En qué está fallando el Estado?

Considero que un tema tan complejo como este requiere de un debate amplio que convoque a los directamente afectados y a otros ámbitos,

“

Los derechos que suelen exigir la disposición de recursos para su materialización son los de carácter social, y este es el caso de los derechos laborales”.

como el social y el académico, a fin de recoger diversas posiciones que permitan plantear alternativas de solución que se orienten al logro de objetivos sociales, y que en el corto o mediano plazo no resulten contraproducentes.

Otro grave error tiene que ver con la prevalencia de un enfoque tecnócrata del servicio civil, el cual busca vaciarlo de contenido moral. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁶, los sistemas basados en la meritocracia reducen los riesgos de corrupción que conllevan el enriquecimiento de personas en función de sus lazos familiares, sus afiliaciones políticas o su condición social. Si bien estamos de acuerdo con esto, el mérito en el empleo público no puede basarse únicamente en los grados académicos y en las credenciales laborales; también es necesario que se incorporen en los procesos de selección criterios de formación cívica, ética o en el bien común, que den cuenta de conocimientos elementales para la vida en democracia.

En ese sentido, es indispensable volver a posicionar en la agenda pública el debate serio de la reforma del empleo público en el Perú, el cual –más de 10 años después– sigue pendiente. Y en esa tarea, a los sindicatos –y en especial, a los trabajadores estatales– les corresponde un papel crucial, pero para esto tienen que saber dialogar y unificar esfuerzos hacia un mismo norte. Actualmente, por ejemplo, existe más de una veintena de proyectos de ley que buscan el pase de trabajadores CAS de ciertas entidades al régimen laboral del DL n° 728.

En lo particular, estoy convencida de que esta reforma y la tan ansiada igualdad laboral de los trabajadores estatales no se lograrán por que cada sindicato impulse su propia agenda laboral en el espectro público. La historia de las luchas sociales que han logrado incidir en el bien común demuestra que la desunión como proyecto nunca triunfa, salvo para promover consignas particulares.❖

¹ Estos gozan de derecho a vacaciones (30 días), gratificación (2 remuneraciones al año), seguro de salud, compensación por tiempo de servicios (1 remuneración al año), asignación familiar (10% de la remuneración mínima), entre otros.

² Ley n° 29849.

³ Sentencia n° 00014-2012-PI/TC.

⁴ A diciembre del 2023, solo 15 entidades públicas (de más de 2.000) habían llegado a la etapa final del tránsito al régimen de la LSC.

⁵ Sentencia n° 00013-2021-PI/TC.

⁶ OCDE. *Manual sobre integridad pública*, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/72aea16e-es/index.html?itemId=/content/component/72aea16e-es>