



<https://doi.org/10.18800/dys.202201.002>

FECHA DE RECEPCIÓN: 11/11/2021
FECHA DE APROBACIÓN: 24/02/2022

LA PRECARIEDAD DEL EMPLEO PÚBLICO PERUANO EN LA CONTRATACIÓN*

The precariousness of Peruvian public employment

Miguel F. Canessa Montejo**

Pontificia Universidad Católica del Perú

-
- * Agradecer al Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica (CICAJ) de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica por el apoyo brindado para la realización de la investigación.
 - ** Abogado y sociólogo por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Director de la Maestría de Relaciones Laborales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. ORCID iD: 0000-0002-0129-101X. Contacto: mcanessa@pucp.edu.pe

Resumen:

El debate político pone el énfasis en las tareas que debe cumplir el Estado frente a la crisis sanitaria y económica, sin valorar si los servidores públicos que laboran en el Estado tienen las capacidades y las habilidades para enfrentar esas tareas. Se asume que el Estado peruano está en condiciones de implementar políticas públicas desde la improvisación. En realidad, esto evidencia un desconocimiento real sobre las condiciones laborales del empleo público. A su vez, los laboristas reducimos el análisis a la exégesis de la regulación y la recopilación de las sentencias judiciales o las resoluciones de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir), sin vincular la regulación y las estadísticas que miden los indicadores del empleo público, de modo que dejamos de lado dicha conexión o, inclusive, reducimos las propuestas normativas a una mera abstracción jurídica sin correspondencia con la realidad y sus consecuencias que afectan a los servidores públicos. En el presente artículo se analiza los regímenes laborales públicos y el impacto de su aplicación en la estructura del empleo público, con ello vinculamos la descripción de la regulación y los resultados estadísticos, presentando un panorama socio-jurídico del empleo público peruano.

Abstract:

The political debate emphasises the tasks that the state must fulfil in the face of the health and economic crisis, without assessing whether the public servants who work in the state have the capacities and skills to face these tasks. It is assumed that the Peruvian state can implement public policies based on improvisation. This is evidence of a real lack of knowledge about the working conditions of public employment. In turn, labour lawyers reduce the analysis to the exegesis of the regulation and the compilation of judicial sentences or resolutions of the National Civil Service Authority (Servir), without linking the regulation and the statistics that measure the indicators of public employment, so that we leave this connection aside or even reduce the normative proposals to a mere legal abstraction without any correspondence with the reality and its consequences that affect public servants. This article analyses public labour regimes and the impact of their application on the structure of public employment, linking the description of the regulation and the statistical results, presenting a socio-legal panorama of Peruvian public employment.

Palabras claves:

Administración pública — Empleo público — Servidores públicos — Contratos temporales — Descentralización

Keywords:

Public Administration — Public Employment — Public Servants — Temporary Contracts — Decentralization

Sumario:

1. Introducción — 2. El régimen laboral público peruano — 3. La estructura del empleo público peruano según la contratación — 4. Reflexiones finales — 5. Lista de referencias

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución establece la descentralización del Estado como una forma de organización democrática y permanente, con el objetivo fundamental de alcanzar el desarrollo integral del país (artículo 188°). Si bien el proceso de descentralización se planteó constitucionalmente por etapas y de forma ordenada, lo cierto es que la descentralización se materializa rápidamente bajo el gobierno de Alejandro Toledo con la promulgación de la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783) y la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (Ley N° 27687).

En la actualidad, el Estado peruano está constituido por regiones, departamentos, provincias, distritos y centros poblados, constituyéndose tres niveles de gobiernos: nacional, regional y local¹, correspondiendo al gobierno nacional su jurisdicción en todo el territorio, mientras los gobiernos regionales y los gobiernos municipales tienen jurisdicción en su respectiva circunscripción territorial².

Asimismo, la Constitución peruana divide la regulación laboral entre el sector privado (artículos 22 al 29) y el sector público (artículos 39 al 42), aunque la jurisprudencia constitucional ha señalado que regulaciones ausentes del régimen laboral público son resueltas con una interpretación sistémica de la Constitución. Por ejemplo, el derecho de negociación colectiva está ausente

¹ Las leyes de presupuestos anuales definen los tres niveles de gobiernos, agrupados bajo la figura de Gobierno Central e instancias descentralizadas.

² Ley de Bases de Descentralización (Ley N° 27783), artículo 7.

en la regulación constitucional del sector público, pero esto no ha impedido su reconocimiento constitucional para los servidores públicos del país³.

De este modo, el ordenamiento nacional sería suficiente para explicar la estructura del empleo público. Sin embargo, desde el Derecho poco sabemos al respecto. El objetivo de este artículo es acercarnos a la realidad del empleo público en base a examinar el vínculo entre la regulación y las consecuencias de su aplicación. La investigación incorpora la estadística al análisis jurídico, por medio de identificar conexiones y disfunciones entre el modelo normativo pretendido en la regulación y sus consecuencias socio-jurídicas. Así, se presenta la regulación en la materia estudiada, otorgándole sentido desde la pretensión del legislador por alcanzar determinados fines y se le confronta con los resultados estadísticos. Con ello, no solo valoramos si el pretendido resultado fue alcanzado, sino también cuáles serían las causas de su éxito o fracaso. Para ello, se ha dividido el artículo en tres secciones. La primera sección describe la regulación del empleo público peruano, poniendo el énfasis en los regímenes vigentes. La segunda sección analiza la estructura del empleo público peruano en base a los resultados estadísticos, lo que nos permite precisar las diferencias en los gobiernos regionales y locales que lo distancia del gobierno nacional. La tercera sección es una reflexión final que resume lo analizado.

2. EL RÉGIMEN LABORAL PÚBLICO PERUANO

En el sector público coexisten cuatro regímenes laborales generales simultáneamente:

- a) El régimen de la carrera administrativa (Ley de Bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público- Decreto Legislativo N° 276, y su reglamento- Decreto Supremo N° 005-90-PCM).
- b) El régimen laboral de la actividad privada (Ley de Productividad y Competitividad Laboral-TUO del Decreto Legislativo N° 728, y su reglamento - Decreto Supremo N° 001-96-TR).

³ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia 12 de agosto de 2005 (Expediente N° 00008-2005-PI/TC). Fundamento Jurídico 52°. Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia de 3 de septiembre de 2015 (Expedientes Nos.003-2013-PI/TC, 004-2013-PI/TC y 023-2013-PI/TC). Fundamento Jurídico 46°. Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia de 26 de abril de 2016 (Expedientes Nos. 0025-2013-PI/TC, 003-2014-PI-TC, 008-2014-PI/TC y 017-2014-PI/TC). Fundamentos Jurídicos 140°, 141° y 142°.

- c) El régimen laboral especial de la contratación administrativa de servicios (Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios- Decreto Legislativo N° 1057, y su reglamento con modificaciones- Decreto Supremo N° 065-2011-PCM, Ley N° 29849). La reciente Ley N° 31131 establece que los trabajadores que se encuentren bajo este régimen serán trasladados al régimen laboral de la actividad privada o al régimen de la carrera administrativa, dependiendo del régimen prevaleciente en la entidad pública donde laboran. Este proceso debe concluirse dentro de un período de cinco años de manera progresiva.
- d) El régimen del servicio civil (Ley del Servicio Civil- Ley N° 30057, y su reglamento con sus modificatorias- Decreto Supremo N° 040-2014-PCM).

También existe un largo listado de regímenes laborales especiales para el profesorado (Ley N° 24029), el magisterio en dos regímenes (Leyes N° 29062 y 29944), los docentes universitarios (Ley N° 23733), los profesionales de la salud (Ley N° 23536), los técnicos y auxiliares de la salud (Ley N° 28561), Serum (Ley N° 23330), los jueces de la carrera judicial (Ley N° 29277), los fiscales (Decreto Legislativo N° 052), los militares, la Policía Nacional del Perú con dos regímenes (Ley N° 27238 y Decreto Legislativo N° 1149), los servidores penitenciarios (Ley N° 29709), los diplomáticos (Ley N° 28091), por señalar los más importantes.

A esto debemos agregar el Decreto Legislativo N° 1026 que establece un régimen especial facultativo para los gobiernos regionales y locales que deseen implementar procesos de modernización institucional integral. En realidad, esta regulación se enfoca en el traslado de personal del gobierno nacional a los gobiernos locales y regionales —o gobiernos subnacionales— (en adelante, GSN), en el marco de descentralización que se ejecuta por el proceso de regionalización. Sin embargo, este régimen especial no se ha aplicado, en razón que los GSN no lo han implementado⁴.

Trasladando el análisis normativo hacia el régimen laboral de los tres niveles de gobiernos, se debe señalar que, en el caso de los gobiernos regionales, los funcionarios y los servidores se sujetan al régimen laboral aplicable a la administración pública⁵; mientras en el caso de los gobiernos municipales, también los funcionarios y los empleados de las municipalidades se sujetan al régimen laboral aplicable a la administración pública, con excepción de los obreros que son servidores públicos que están sujetos al régimen laboral de

⁴ Información proporcionada por Servir.

⁵ Ley de Gobiernos Regionales (Ley N° 27687), artículo 44.

la actividad privada, por lo que se les reconoce los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen⁶.

De este modo, conviven en el Estado peruano, cuatro regímenes laborales generales y una infinidad de regímenes especiales en el sector público, aunque la Ley del Servicio Civil dispuso que se buscaba 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 estas (artículo 1). Conforme a la referida norma, también se estableció que su implementación en las entidades públicas se realiza progresivamente, conforme a las reglas de gradualidad que establecen las normas reglamentarias en el marco de las leyes anuales de presupuesto (Primera disposición complementaria transitoria). Lo cierto es que la propuesta no ha avanzado de manera importante porque ni se cumplen los plazos de la integración ni existe la voluntad política al interior del Estado para ejecutarla.

Si bien no es pretensión de este artículo analizar la jurisprudencia laboral y constitucional sobre la materia, si merece destacarse algunas sentencias del Tribunal Constitucional que se pronuncia sobre la constitucionalidad de los regímenes laborales públicos.

En primer lugar, el caso de la Ley del Marco del Empleo Público (Ley N° 28175), el Alto Tribunal resalta el caos regulador sobre el empleo público, señalando “la subsistencia de diferentes regímenes legales de contratación del empleado público”⁷, lo que le lleva a definir el marco constitucional sobre la materia: “el texto constitucional reconoce la existencia de una carrera administrativa para los servidores públicos, pero también que el ingreso a ella y los derechos, deberes y responsabilidades serán regulados por ley. Por tanto, en rigor, estamos frente a un bien jurídico garantizado por la Constitución cuyo desarrollo se delega al legislador”⁸. Así, la carrera administrativa y su ingreso es reconocido como un bien jurídico constitucional que es precisado por la ley pertinente. En base al análisis de la referida ley, el Tribunal Constitucional distingue entre el contrato de trabajo que le corresponde a los empleados

⁶ Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972), artículo 37.

⁷ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia 12 de agosto de 2005 (Expediente N° 00008-2005-PI/TC). Fundamento Jurídico 2°.

⁸ Ídem., Fundamento Jurídico 44°.

de confianza y la carrera administrativa para los servidores públicos, sin estar sujetos estos últimos a la regulación laboral privada⁹.

En segundo lugar, el caso de la Ley de Contratación Administrativa de Servicios (Decreto Legislativo N° 1057), el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre su constitucionalidad y su aplicación en litigios concretos. El argumento principal de la ley es sustituir la predominancia de los contratos civiles en el Estado para reemplazarlo por un contrato administrativo temporal que otorgue una serie de derechos de naturaleza laboral, aunque sin reconocer la existencia de la relación laboral¹⁰. Por lo que el Tribunal Constitucional analiza la naturaleza jurídica del contrato administrativo de servicios, estableciendo que es un régimen especial distinto a la carrera administrativa¹¹, pero el detalle de los derechos fundamentales que deben respetarse en el contrato, “evidencia la existencia de una relación laboral a la suscripción de los contratos”¹² y, por ende, no puede ser considerado un contrato administrativo¹³. Asimismo, el Alto Tribunal sostiene que la ley establece un régimen especial de contratación laboral para el sector público que no resulta inconstitucional, dado que puede coexistir con los dos regímenes laborales generales (la carrera administrativa y el régimen laboral de la actividad privada)¹⁴. También debe llamar la atención cuando el Alto Tribunal subraya la frontera de la contratación del empleo público: “este sistema de contratación laboral es sustitutorio del sistema civil de contratación de locación de servicios, también conocido como de servicios no personales —regulado por el artículo 1764º y siguientes del Código Civil—, siempre que se advierta la desnaturalización de dicho contrato. Esto no significa que el Estado no pueda recurrir a los contratos de locación de servicios, cuando por la naturaleza de la actividad a desarrollar, ello se justifique; lo que se proscribe es recurrir a este sistema de contratación, para actividades que importan la existencia de un vínculo laboral”¹⁵.

⁹ Ídem., Fundamento Jurídico 55°.

¹⁰ Previo al pronunciamiento del Tribunal Constitucional, la doctrina nacional abordó el debate de la constitucionalidad y la laboralidad del contrato administrativo de servicios en la Revista *Laborem*, N° 9/2009 de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

¹¹ Tribunal Constitucional del Perú. *Sentencia de 31 de agosto de 2010*. Expediente N° 00002-2010-PI/TC. Fundamento Jurídico 12°.

¹² Ídem., Fundamento Jurídico 17°.

¹³ Ídem., Fundamento Jurídico 19°.

¹⁴ Ídem., Fundamentos Jurídicos 23° a 26°.

¹⁵ Ídem., Fundamento Jurídico 35°.

En tercer lugar, el caso de la Ley del Servicio Civil (Ley N° 30057), el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre la constitucionalidad de la referida norma¹⁶, partiendo en reconocer que el servicio civil regula los aspectos medulares de los derechos y deberes de los servidores públicos, sino también los principios y directrices que orientan la actuación de los empleados o servidores públicos que se encuentran al servicio de la nación¹⁷. El Alto Tribunal reitera en su fallo el caos del trabajo público generado por los diversos regímenes laborales que subsisten, así el gobierno decide reorganizar el servicio civil a través de la creación de un sistema único que permita fortalecer el trabajo estatal. Le reconoce al legislador que puede establecer diferenciaciones en función de la especial naturaleza o particularidad de la prestación del servicio, sin trasgredir la Constitución y el principio de razonabilidad para justificar exclusiones¹⁸, en referencia que la ley excluye en su aplicación a determinadas entidades públicas. En base a este marco, el Tribunal Constitucional sostiene que la exclusión de determinados servidores públicos de su regulación no tiene una justificación jurídica, porque solo con la excepción de los trabajadores de las empresas públicas y los servidores sujetos a las carreras especiales, “no tiene la especial naturaleza o la particularidad requerida en relación con la prestación de servicios de los demás servidores civiles, de manera tal que sea indispensable o necesaria la regulación de un tratamiento especial”¹⁹.

En conclusión, los funcionarios y servidores públicos de los tres niveles de gobiernos pueden encontrarse regulados por el régimen de la carrera administrativa, el régimen de la contratación administrativa de servicios y el régimen del servicio civil. En cambio, solo los obreros se regulan por el régimen laboral de la actividad privada.

3. LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO PÚBLICO PERUANO SEGÚN LA CONTRATACIÓN

La Autoridad Nacional del Servicio Civil (en adelante, Servir) señaló en 2014 que laboraban en el Estado peruano aproximadamente 1'405,000 personas, distribuyéndose entre el gobierno nacional con 547,950 personas que repre-

¹⁶ El Alto Tribunal se pronuncia por primera vez sobre esta materia en Tribunal Constitucional del Perú. *Sentencia de 21 de mayo de 2014*. Expediente N° 0018-2013-PI/TC.

¹⁷ Tribunal Constitucional del Perú. *Sentencia de 26 de abril de 2016*. Expedientes N° 0025-2013-PI/TC, 0008-2016-PI/TC y 007-2014-PI/TC. Fundamento Jurídico 22°.

¹⁸ Ídem., Fundamentos Jurídicos 60° a 62°.

¹⁹ Ídem., Fundamento Jurídico 67°.

sentan el 39%, los gobiernos regionales con 660,350 personas que representan el 47%, y los gobiernos locales con 196,700 personas que representan el 14% (Servir, 2016, p. 3). Según el Ministerio de Trabajo, esta cifra se incrementó a 1'513,899 en diciembre de 2020 (2021, p. 59), probablemente la distribución entre los tres niveles de gobierno se mantuvo.

En el siguiente cuadro se mide la distribución del empleo público dentro del Estado, conforme a los regímenes laborales analizados en el acápite anterior. Se excluyen del análisis el régimen laboral de la actividad privada y el régimen laboral especial de la contratación administrativa de servicios (CAS). En el primer caso porque su diseño normativo no está adecuado a las definiciones y los grupos ocupacionales del empleo público, de modo que no establece ninguna categoría de clasificación del personal o algún mecanismo de carrera o promoción (Abanto y Paitán, p. 218, 2020). Además, se aplica supletoriamente la Ley Marco del Empleo Público (Ley N° 28175). En el segundo caso porque no establece ninguna clasificación del personal, quedando sujeta a la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (Decreto Legislativo N° 276).

Cuadro 1
Perú: Grupos ocupacionales del sector público según regímenes laborales

Indicadores	Régimen de la carrera administrativa ²⁰	Régimen del Servicio Civil ²¹
Definiciones	a) Servidor público: presta servicios en entidades de la administración pública, con las formalidades de la ley, en jornada legal y sujeto a retribución remuneratoria permanente en períodos regulares;	a) Funcionario público: representante político o cargo público representativo, que ejerce funciones de gobierno en la organización del Estado, dirige o interviene en la conducción de la entidad. Así como aprueba políticas y normas;

²⁰ Ley de Bases de la Carrera Administrativa (Decreto Legislativo N° 276) y Reglamento de la Carrera Administrativa (Decreto Supremo N° 005-90-PCM).

²¹ Ley del Servicio Civil (Ley N° 30057) y Reglamento de la Ley del Servicio Civil (Decreto Supremo N° 040-2014-PCM).

Indicadores	Régimen de la carrera administrativa	Régimen del Servicio Civil
	<p>b) Funcionario público: elegido o designado por la autoridad competente, conforme al ordenamiento legal para desempeñar cargos al más alto nivel de los poderes públicos y en los órganos con autonomía.</p>	<p>b) Directivo público: servidor civil que desarrolla funciones relativas a la organización, dirección o tomas de decisiones de un órgano, unidad orgánica, programa o proyecto especial;</p> <p>c) Servidor civil de carrera: servidor civil que realiza funciones directamente vinculadas al cumplimiento de las funciones substantivas y de administración interna de una entidad;</p> <p>d) Servidor de actividades complementarias: servidor civil que realiza funciones indirectamente vinculadas al cumplimiento de las funciones substantivas y de administración interna de una entidad;</p> <p>e) Servidor de confianza: servidor civil que forma parte del entorno directo e inmediato de los funcionarios públicos o directivos públicos y cuya permanencia en el Servicio Civil está determinada y supeditada a la confianza por parte de la persona que lo designó.</p>
Grupo Ocupacional	<p>a) Profesional: servidores con título profesional o grado académico, reconocido por la Ley Universitaria. Le corresponde 8 niveles de carrera y el tiempo mínimo permanente en cada uno de los niveles de este grupo ocupacional es de tres años;</p>	<p>a) Funcionario público;</p> <p>b) Directivo público;</p> <p>c) Servidor civil de carrera;</p> <p>d) Servidor de actividades complementarias.</p>

<p>Grupo Ocupacional</p>	<p>b) Técnico: servidores con formación superior o universitaria incompleta o capacitación tecnológica o experiencia técnica reconocida. Le corresponde 10 niveles de carrera y el tiempo mínimo de permanencia en cada uno de los niveles de este grupo ocupacional es de dos años en los dos primeros niveles y de tres años en los restantes;</p> <p>c) Auxiliar: servidores que tienen instrucción secundaria y experiencia o calificación para realizar labores de apoyo. Le corresponde 7 niveles de carrera y el tiempo mínimo de permanencia en cada uno de los niveles de este grupo ocupacional es de dos años en los dos primeros niveles, de tres años en los dos siguientes y de cuatro años en los restantes.</p>	
--------------------------	---	--

Elaboración propia.

La estructura del empleo público muestra el marco regulador del empleo en los dos regímenes principales del empleo público peruano, señalando las definiciones de las categorías ocupacionales y su composición. Sin embargo, esto no necesariamente se produce en la realidad, como veremos posteriormente.

Conforme a las leyes orgánicas de los GSN, se atribuye la competencia a determinados órganos de sus gobiernos para la contratación de personal que constituyen la planilla de servidores públicos.

Por un lado, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece que compete a sus gerencias dentro de la administración regional, sustentada en la planificación estratégica, la organización, dirección, ejecución, evaluación y control, dentro del marco de las normas emitidas por los sistemas administrativos nacionales (artículo 33). Asimismo, la ley señala que los gobiernos regionales

tienen la función administrativa y ejecutora, de modo que organizan, dirigen y ejecutan las capacidades humanas necesarias para la gestión regional, con arreglo a los sistemas administrativos nacionales; y la función fiscalizadora sobre la gestión administrativa para el cumplimiento de la calidad de los servicios (artículo 45).

Por otro lado, la Ley Orgánica de Municipalidades señala que es atribución del Concejo Municipal: aprobar el cuadro de asignación de personal y las bases de las pruebas de selección de personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo (artículo 9). Mientras es atribución del alcalde: nombrar, contratar, cesar y sancionar a los servidores municipales de carrera (artículo 20). De este modo, el gobierno local se divide entre sus órganos la contratación de servidores públicos, señalando el régimen laboral de su contratación, con la excepción de los obreros que le corresponde el régimen del sector privado, conforme a la ley.

El proceso de ingreso a la carrera administrativa viene establecido por la Constitución. En efecto, el primer párrafo del artículo 40° señala:

La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente.

La Ley Marco de Empleo Público (Ley N° 28175) establece el acceso al empleo público señalado por la Constitución. Por un lado, el acceso al empleo público se realiza mediante concurso público y abierto, por grupo ocupacional, en base a los méritos y capacidad de las personas, en un régimen de igualdad de oportunidades (artículo 5). Por otro lado, el procedimiento de selección se inicia con la convocatoria que realiza la entidad y culmina con la resolución correspondiente y la suscripción del contrato (artículo 8). Estas regulaciones son complementadas por el Decreto Legislativo N° 1023 que crea la Autoridad Nacional de Servicio Civil (Servir) cuando dispone que el ingreso al servicio civil permanente o temporal se realiza mediante procesos de selección transparentes sobre la base de criterios objetivos, atendiendo al principio del mérito (art. IV del Título Preliminar). La excepción es en el caso de los puestos de confianza contemplado en cada uno de los regímenes generales, aunque condicionado a que ese puesto venga determinado en los documentos de gestión interna.

Los gobiernos están obligados a que cualquier acceso o contratación de servidores públicos de la carrera administrativa se realice mediante un concurso

público y abierto, por grupo ocupacional, en base a los méritos y capacidad de las personas, en un régimen de igualdad de oportunidades. En caso se incumpla este procedimiento de selección no existe una relación válida, la Ley Marco de Empleo Público establece que es nulo de pleno derecho el acto administrativo que lo contravenga, sin perjuicio de las responsabilidades existentes (artículo 9). La propia regulación permite dos excepciones que dispensa el concurso abierto y de méritos. El Reglamento de la Ley de la Carrera Administrativa (Decreto Supremo N° 005-90-PCM) lo exceptúa para la contratación temporal excepcional o accidental o la contratación excepcional de trabajos de naturaleza permanente.

En el caso específico de la contratación administrativa de servicios, además de estar regido por las dos regulaciones mencionadas (Ley N° 28175 y Decreto Legislativo N° 1023), los gobiernos deben elaborar los perfiles de puestos de trabajo e iniciar el proceso de selección observando las directivas de Servir. Excepcionalmente, los GSN pueden contratar directamente bajo este régimen a los funcionarios públicos, los empleados de confianza y los directivos superiores (Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29849).

Trasladando el análisis jurídico hacia los aspectos estadísticos que nos permitan acercarnos al contexto real del empleo público, iniciamos su medición con lo publicado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (en adelante, INEI) sobre su distribución en base al tipo de contrato. Para ello recurrimos a un cuadro que lo mide entre 2013 a 2020. Lamentablemente, el INEI no mide en función a los niveles de gobierno.

La evolución del empleo público según el tipo de contrato entre 2013 a 2020 muestra una tendencia a la precarización, es decir, el personal que labora en el Estado peruano carece de la estabilidad que exige un puesto público. Esto queda retratado con dos resultados estadísticos. Por un lado, el sostenido crecimiento de los contratos civiles de locación de servicios que alcanza casi a 10% del personal, a costa de la disminución los contratos a plazo fijo (especialmente, los contratos de administración de servicios) y, en menor medida, los contratos indefinidos. En otras palabras, la inclinación por la contratación de personal a la que no se le aplica ninguno de los regímenes laborales generales. Por otro lado, la propensión que la mayoría del personal está fuera de la estabilidad que otorga la carrera administrativa o el contrato indefinido. En todo este período predomina el contrato a plazo fijo y el contrato de locación de servicios juntos sobre los contratos indefinidos.

Cuadro 2
Evolución del empleo público según tipo de contrato 2013-2020
(en porcentaje)

Tipo de contrato	2013	2015	2018	2020
Con contrato	99,7	98,6	99,7	98,0
Contrato indefinido	45,7	43,5	42,4	44,3
Contrato a plazo fijo ²²	42,7	43,4	39,0	33,1
Locación de servicios	10,7	10,3	16,5	19,1
Otros ²³	0,6	1,4	1,8	1,5
Sin contrato	0,3	1,4	0,3	2,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: INEI (2021, p. 79). Elaboración propia.

Por ello, estas primeras mediciones del empleo público muestran una tendencia a la precariedad laboral dentro del Estado, opuesto a las exigencias de un servicio público de calidad que demanda contar con un personal profesional, estable y con experiencia, lo que se materializa dentro de la carrera administrativa del sector público. Sin embargo, estos primeros datos muestran que prevalece el personal sin protección laboral o con una alta tasa de temporalidad.

Lo que también llama la atención del empleo público que está dentro de alguno de los cuatro regímenes laborales generales es el significativo número de asalariados que laboran para el Estado peruano dentro del sector informal de la economía²⁴. Conforme al siguiente cuadro de 2020, el 18,1% de los asalariados públicos pertenecen al sector informal, siendo más representativo entre los empleados con 11,8% y, en menor medida, con los obreros con 6,3%. En resumen, uno de cada cinco asalariados del sector público peruano es informal.

²² Incluye el régimen de contratación administrativa de servicios.

²³ Incluye período de prueba y convenios de formación laboral juvenil.

²⁴ El Instituto Nacional de Estadística e Informática define al empleo informal: “está referido al total de empleos que cumplen las siguientes condiciones, según la categoría de ocupación del trabajador: i) Los patronos y cuenta propia cuya unidad productiva pertenece al sector informal; ii) Los asalariados sin seguridad social financiada por su empleador; iii) los trabajadores familiares no remunerados, independientemente de la naturaleza formal o informal de la unidad productiva donde labora” (Instituto Nacional de Informática y Estadística, 2015, p. 44).

Cuadro 3
Perú: Asalariado público con empleo informal y formal según
categoría ocupacional 2020

Asalariado público	Absoluto	Porcentaje
Empleo informal	232,194	18,1
Empleado público	151,066	11,8
Obrero público	81,128	6,3
Empleo formal	1'049,023	81,9
Empleado público	932,855	72,8
Obrero público	116,168	9,1
TOTAL	1'281,217	100,0

Fuente: Ministerio de Trabajo (2020, p. 63). Elaboración propia.

En base al estudio de 73 gobiernos locales del país implementado por Servir en 2016 (Servir, 2017), podemos tener un acercamiento concreto a la estructura de empleo en este nivel de gobierno. El gráfico revela que los contratos de locación de servicios ocupan el primer lugar como modalidad de contratación de los gobiernos locales con 31%. Este tipo de contrato es civil, por lo que el personal contratado ni son considerados servidores públicos ni se les aplica los regímenes laborales estudiados, respaldando el cuadro 2. Luego, se ubican los contratos administrativos de servicios que tienen carácter temporal y no forman parte de la carrera administrativa del sector público con 30%²⁵. Recién los contratos bajo la carrera administrativa (Decreto Legislativo N° 276) con 28% son el primer grupo de contratos regidos por un régimen laboral público. Le siguen los obreros contratados con el régimen laboral privado (Decreto Legislativo N° 728) con 10%. Finalmente, el 1% es personal por proyectos de inversión.

²⁵ Con la promulgación de la mencionada Ley N° 31131, estos servidores públicos serían trabajadores permanentes al finalizar el período de traslado progresivo.

Gráfico 1
Perú: Participación de personas en gobiernos locales según
modalidad de contratación



Fuente: Servir (2017, p. 14).

Si bien el estudio solo es un pequeño fragmento de los gobiernos locales peruanos, retrata que existe una tendencia significativa por contratar a personas fuera de los regímenes laborales del sector público e inclusive, preferir la contratación temporal de los contratos administrativos de servicios. En realidad, solo el 28% del personal contratado se ubica dentro de la carrera administrativa. Lo que muestra la profunda inestabilidad del personal que labora en los gobiernos locales peruanos y socava el profesionalismo que requiere de un staff permanente en base a su experiencia.

Para analizar si este resultado puede extenderse a la generalidad de los gobiernos locales y también trasladarlo a los gobiernos regionales recurrimos a otra medición que indirectamente puede llevarnos a una conclusión. Utilizamos el gasto devengado de los gobiernos locales y regionales medidos por el Ministerio de Economía y Finanzas, de acuerdo a la ejecución de sus presupuestos. Si la distribución del gasto devengado se concentra mayoritariamente en la contratación de locación de servicios demostraría que este resultado sería una conclusión generalizada para los GSN. Para ello presentamos dos cuadros que miden la ejecución de gastos en función a la contratación de personal por los GSN dentro del período 2016-2020. El primer cuadro mide los gastos en los gobiernos locales.

Los contratos de locación de servicios representan a lo largo de este período entre el 42,1% de 2016 al 45,2% de 2020 del gasto devengado por los gobiernos locales en este rubro con una tendencia ascendente. Lo que puede concluirse que la contratación civil es el principal recurso utilizado por los gobiernos locales para la incorporación de personal. Resulta difícil explicar

la causa que provoca la preferencia para optar por este tipo de contrato que excluye la aplicación del régimen laboral público. Lo que debe llamar la atención es la permeabilidad del Estado para aceptar este volumen de contratación. El segundo rubro son los servidores públicos contratados dentro del régimen de la carrera administrativa y los obreros del régimen privado que representaron el 36,4% de 2016 y 32,4% de 2020 con una tendencia descendiente. Si bien no tenemos la precisión para establecer la proporción de servidores públicos y de obreros que defina el número de personas que están dentro de una carrera administrativa del servicio público, lo que si podemos afirmar es que su número es inferior para contar con un personal estable para una entidad pública. Con apenas un tercio de personal estable de los gobiernos locales denota no solo la precariedad del empleo sino también dificultades en contar con un staff profesional para cumplir con las prestaciones exigidas por un servicio público de calidad. El tercer rubro son los servidores públicos contratados bajo la modalidad temporal de contratación administrativa de servicios que sus números se ubican entre el 21,8% de 2016 al 22,4% de 2020, con una tendencia estable.

Una lectura del cuadro nos muestra que los gobiernos locales prefieren la contratación civil de personal y la contratación laboral temporal, donde apenas un tercio son servidores públicos estables dentro de una carrera administrativa, evidenciando la fragilidad del empleo en este nivel de gobierno. A su vez, esto trae como consecuencia un debilitamiento estructural de la prestación de servicios de los gobiernos locales, porque este tipo de contrataciones le restan estabilidad y experiencia al personal, por lo que la calidad de la prestación del servicio público es mermada.

Finalmente, merece destacarse que la evolución del gasto devengado de los gobiernos locales por la contratación personal ha crecido en 33% durante este período de tiempo, pero el gasto de contratación por locación de servicios crece mucho más en el mismo período, alcanzando el 43%, lo que denota una clara tendencia en su incremento. En resumen, los gobiernos locales prefieren contratar locadores de servicios fuera de la regulación laboral del sector público y, en el caso de la contratación de servidores públicos, prevalecen las contrataciones temporales.

Cuadro 4
Perú: Gastos devengados de los gobiernos locales según
contratación de personal 2016-2020 (en soles)

Tipo de gasto devengado	2016	2017	2018	2019	2020
Personal y obligaciones sociales ²⁶	2,390'494,976	2,420'524,214	2,669'644,303	2,729'288,898	2,853'882,719
Contratación administrativa de servicios	1,448'008,047	1,546'545,477	1,610'259,467	1,498'906,589	1,974'601,156
Servicios profesionales y técnicos ²⁷	2,788'717,218	2,935'808,400	3,262'414,033	3,639'728,303	3,987'885,072
TOTAL	6,627'220,241	6,902'878,091	7,542'317,803	7,867'923,790	8,816'368,947

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, *Transparencia Económica* (Consultado: 11 de noviembre de 2021). Elaboración propia.

El siguiente cuadro mide el gasto devengado de los gobiernos regionales según el tipo de contratación dentro del mismo período, mostrando sustanciales diferencias respecto al resultado de los gobiernos locales.

En los gobiernos regionales prevalece claramente la contratación de servidores públicos bajo la carrera administrativa, con una tendencia estable dentro de 84,6% de 2016 al 83,8% de 2020. Esto podría explicarse porque un significativo número de estos servidores públicos son profesionales de la salud (médicos, enfermeros, etc.) y del magisterio (profesores) trasladados desde el gobierno nacional por sus competencias compartidas. En otras palabras, la inmensa mayoría del personal de los gobiernos regionales son servidores públicos estables. El segundo grupo son los servidores públicos temporales contratados bajo la modalidad de contratación administrativa de servicios con 9,8% de 2016 al 11,7% de 2020, aunque con una leve tendencia creciente dentro del total de la planilla del personal. Finalmente, la contratación de

²⁶ Bajo este rubro se encuentran los servidores públicos dentro de la Carrera administrativa y los obreros del régimen privado.

²⁷ Bajo este rubro se encuentran el personal contratado por Locación de servicios.

locación de servicios representó 5,6% en 2016 reduciéndose hasta 4,5% de 2020. Estas cifras muestran claramente que la distribución de la contratación de personal de los gobiernos regionales es muy distinta a la que se materializa en los gobiernos locales.

Lo que si debe resaltarse es el fuerte crecimiento del gasto devengado por personal dentro de los gobiernos regionales que alcanza un incremento de 57,3%. Esto significa el aumento del número de personas que prestan servicios en los gobiernos regionales, especialmente con los servidores públicos de carrera administrativa que incrementa su gasto en 55,7%. Si bien se vienen extendiendo las competencias de los gobiernos regionales, resulta difícil contar con una explicación sobre el importante incremento de su planilla de personal.

Cuadro 5
Perú: Gastos devengados de los gobiernos regionales según contratación de personal 2016-2020 (en soles)

Tipo de gasto devengado	2016	2017	2018	2019	2020
Personal y obligaciones sociales ²⁸	13,367'577,536	15,354'492,564	17,383'476,939	18,896'627,075	20,817'954,761
Contratación administrativa de servicios	1,544'515,056	1,605'164,422	1,485'419,603	1,592'982,414	2,915'105,580
Servicios profesionales y técnicos ²⁹	883'799,391	1,017'427,664	1,086'938,975	1,107'827,562	1,109'851,760
TOTAL	15,795'891,983	17,977'084,650	19,955'835,517	21,597'437,051	24,842'912,101

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, *Transparencia Económica* (Consultado: 11 de noviembre de 2021). Elaboración propia.

²⁸ Bajo este rubro se encuentran los servidores públicos dentro de la Carrera administrativa y los obreros del régimen privado.

²⁹ Bajo este rubro se encuentran el personal contratado por Locación de servicios.

En el siguiente cuadro nos apoyamos en la planilla electrónica del Ministerio de Trabajo que mide la distribución del empleo público según régimen laboral y lo hace con el íntegro del aparato estatal. El cuadro mide la distribución del empleo público según régimen laboral. Este cuadro excluye de su medición al personal contratado por locación de servicios. Asimismo, agrupamos en un solo indicador bajo el rubro “Otros” a un significativo número de servidores públicos contratados en regímenes especiales, tales como, profesorado, magisterio, poder judicial, ministerio público, militares, policías, etc., por lo que su cifra es la más importante en el cuadro. Hay un crecimiento sostenido del empleo público de 12% durante el período 2016 a 2020, pero que no se reproduce en los mismos términos dentro de los regímenes laborales. Así, la contratación administrativa de servicios crece 37,1% y el régimen privado crece 14,7%; mientras el régimen laboral público decrece ligeramente 2,5%. Si a esto se une la insignificancia del régimen del servicio civil dentro del empleo público con apenas representar 0,06% en el último año del estudio. La primera conclusión es que en los últimos años el Estado peruano ha preferido la contratación de servidores públicos temporales o trabajadores regulados por el régimen privado, en vez de fortalecer una planilla de servidores públicos estables y profesionalizados dentro de la carrera administrativa.

Si centramos el análisis solo en las cifras de los cuatro regímenes laborales distribuyéndolo en base a ese universo, encontramos que la afirmación de la anterior conclusión queda corroborada. En efecto, el contrato administrativo de servicios representó el 40% dentro de este grupo en 2016 y crece hasta 46,7% en 2020. Luego le sigue el régimen de la carrera administrativa con 37,5% en 2016 y decrece hasta 31,2% en 2020. El régimen privado representó 22,5% en 2016 y crece levemente a 22,0% en 2020. El régimen de servicio civil sigue siendo insignificante con 0.1% en 2020. Inclusive, podríamos sostener que la preferencia de contratación del Estado peruano es por los servidores públicos temporales.

Cuadro 6
Perú: Trabajadores del sector público según régimen laboral 2016-2020

Régimen laboral	2016	2017	2018	2019	2020
Privado (Decreto Legislativo 728)	154,872	156,374	165,590	174,573	177,704
Público (Decreto Legislativo 276)	258,570	254,756	244,389	258,491	252,152
Contratación administrativa de servicios (Decreto Legislativo 1057)	275,410	278,420	274,328	317,160	377,552
Servicio Civil (Ley 30057)	67	112	195	496	910
Otros	662,741	681,529	669,369	701,332	705,581
TOTAL	1'351,660	1'371,191	1'353,871	1'452,052	1'513,899

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, *Anuarios Estadísticos 2016-2020*. Elaboración propia.

En el siguiente cuadro recuperamos parcialmente la importancia de la contratación de locación de servicios en los GSN, por medio de la medición de este indicador en el íntegro del Estado peruano. Si bien desconocemos la proporción que lo distribuye en función a los tres niveles de gobierno —nacional, regional y local—, puede marcarnos una pauta de su dimensión. En el rubro de Administración pública y defensa dentro de la planilla electrónica del Ministerio de Trabajo se ubican los locadores de servicios que laboran en los GSN.

Si agregamos el número de locadores de servicios que laboran en el Estado con el número total de personal que están en algún régimen laboral del cuadro previo, muestra que 15,5% del personal que labora en el Estado durante 2020 son locadores de servicios. Al inicio del período de estudio representan 10,9% en 2016, por lo que existe una clara tendencia creciente de esta proporción de

³⁰ Base: mes de diciembre de cada año.

locadores entre el personal que labora en el Estado. En todo caso, no menos del 10% del personal que labora en el Estado son locadores de servicios.

En el caso específico de los locadores de servicios que laboran en la Administración pública y defensa respecto a su universo en el Estado, el cuadro revela que la inmensa mayoría se ubica en esta actividad económica. Así, en 2016 representa 72,5%, en 2017 disminuye a 70,4%, en 2018 vuelve a elevarse hasta 75,6%, en 2019 se ubica en 73% y vuelve a ascender a 76,2%, la cifra más alta de este período. De este modo, no cabe duda sobre la importancia adquirida por la contratación civil para la prestación de servicios en el Estado peruano, por lo que sería difícil sostener que esta situación no se reproduce en los GSN.

Cuadro 7
Perú: Prestadores de servicios de cuarta categoría - locadores en el sector público según actividad económica 2016-2020

Actividad económica	2016	2017	2018	2019	2020
Administración pública y Defensa	119,737	123,021	156,084	157,323	157,073
Total	165,059	174,684	206,541	215,489	206,217

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo *Anuarios Estadísticos 2016-2020*.

También interesa medir la distribución del empleo público según régimen laboral por sexo. Aunque la planilla electrónica del Ministerio de Trabajo no mide en función al nivel de gobierno, podemos medir indirectamente esta variable.

Hay una diferencia en la distribución global del empleo público por sexo. Así, en 2016 el empleo masculino representó 53,9% mientras el empleo femenino 46,1%, lo que no se altera sustancialmente en 2020 con un descenso del empleo masculino a 50,1%, especialmente en el último año, y el empleo femenino con 48,9%. Por lo que puede sostenerse que la participación del empleo femenino viene incrementándose sostenidamente en empleo público. Lamentablemente, los datos no se distribuyen en función a la categoría ocupacional, lo que permitiría evaluar si se materializa una discriminación en función al puesto de trabajo.

Cuadro 8
Perú: Promedio mensual de trabajadores del sector público
según régimen laboral por sexo 2016-2020

Régimen Laboral		2016	2017	2018	2019	2020
Privado (Decreto Legislativo 728)	Masculino	90,146	88,410	92,017	94,121	94,266
	Femenino	62,097	62,019	63,390	65,308	67,670
Público (Decreto Legislativo 276)	Masculino	124,818	122,479	120,797	120,925	117,672
	Femenino	124,646	125,894	124,804	127,459	127,142
Cont. Administrativo de Servicios (Decreto Legislativo 1057)	Masculino	130,773	133,916	136,115	132,782	155,639
	Femenino	117,492	117,402	121,579	120,778	149,285
Servicio Civil (Ley 30057)	Masculino	19	56	88	163	438
	Femenino	15	40	53	130	258
Otros	Masculino	341,765	340,704	349,968	354,853	359,791
	Femenino	283,226	288,202	298,274	306,795	310,148
TOTAL		1'214,997	1'279,123	1'307,015	1'323,315	1'427,426

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, *Anuarios Estadísticos 2016-2020*. Elaboración propia.

Al analizar cada uno de los regímenes laborales del empleo público medido por la planilla electrónica del Ministerio de Trabajo se evidencia tres resultados por resaltar. En primer lugar, la mayor brecha de empleo público por sexo se produce en los contratos del régimen laboral privado. En 2016 el empleo masculino alcanzó el 59,2% mientras el empleo femenino fue 40,8%, estas cifras son más altas que el promedio señalado en el párrafo anterior.

Una tendencia que se mantiene en 2020 con el empleo masculino en 58,2% y el empleo femenino en 41,8%, evidenciando que esa proporción desigual se mantiene. Esto podría explicarse porque se mantiene una visión discriminadora que las labores de los obreros son desarrolladas por hombres. En segundo lugar, el predominio del empleo femenino entre los servidores públicos de la carrera administrativa (Decreto Legislativo N° 276). Así, en 2016 representaron el 50% y luego se elevaron al 51,9% en 2020, superior al empleo masculino. En tercer lugar, la tendencia general de la distribución global del empleo se reproduce también en los contratos administrativos de servicios. En 2016 el empleo masculino ascendió a 52,7% y el empleo femenino fue 47,3%, lo que se redujo en 2020 con el empleo masculino en 51,2% y se eleva en el empleo femenino con 48,8%.

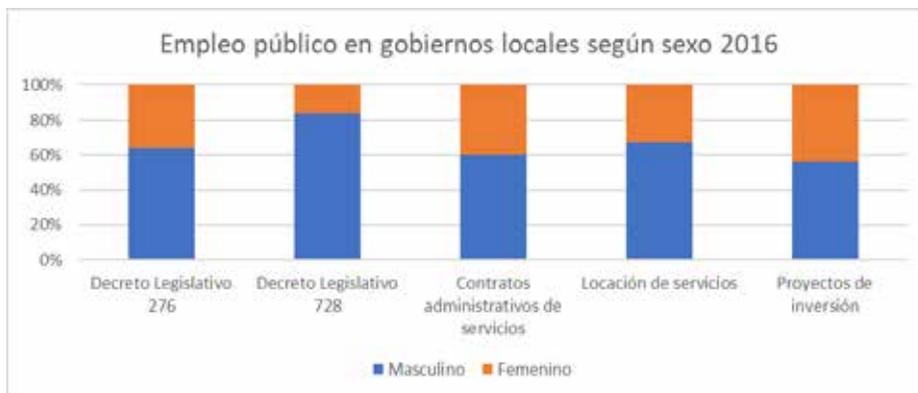
Por lo que podemos señalar que la distribución del empleo público por régimen laboral según sexo retrata el predominio del empleo masculino, aunque los niveles que muestran una mayor brecha se producen en el régimen laboral privado. Sin embargo, no podemos afirmar que estas tendencias descritas se reproduzcan de manera similar en los GSN porque los indicadores se refieren al íntegro del Estado peruano.

Para contar con un parámetro que nos acerque a los GSN, recurrimos al mencionado estudio de Servir sobre los gobiernos locales, siempre teniendo presente que se trata de un fragmento del universo de este nivel de gobierno.

El gráfico respalda lo que se desprende del cuadro anterior, donde el empleo masculino era el predominante entre el personal que labora en el Estado peruano. Sin embargo, las cifras del estudio son más amplias, mostrando una brecha de discriminación por razón de sexo en el personal que labora en los gobiernos locales. Por ejemplo, en el caso de las personas que laboran en el régimen laboral privado, la brecha alcanza una diferencia que lo quintuplica. Así, el empleo masculino representa 84% y apenas el empleo femenino 16%. En los demás rubros medidos esa diferencia tiene una proporción de 6/4 en favor del empleo masculino. En conclusión, se materializa en los gobiernos locales peruanos la discriminación por razón de sexo en el acceso al empleo público. Aunque esta conclusión no puede extenderse a los gobiernos regionales por la falta de información estadística.

Gráfico 2

Perú: Distribución del empleo en gobiernos locales según régimen laboral por sexo 2016 (en porcentajes)



Fuente: Servir (2017, p. 16).

Finalmente, como dato adicional para tener presente en el estudio es que el 0,6% del personal que laboró para el Estado en 2018 lo hizo sin contrato, lo que representa poco más de 4 mil trabajadores, siendo medidos bajo el rubro Administración pública, Defensa y Planes de seguridad social como rama de actividad (INEI, 2019, pp. 85-86). Esto corrobora lo afirmado anteriormente sobre la significancia del número de trabajadores que laboran en el Estado fuera de cualquier regulación.

4. REFLEXIONES FINALES

En Perú, existen cuatro regímenes laborales generales del sector público: i) el régimen de la carrera administrativa; ii) el régimen laboral de la actividad privada; iii) el régimen de la contratación administrativa de servicios; y, iv) el régimen del servicio civil. Al lado existe una amplia variedad de regímenes laborales especiales en el sector público: profesorado, magistrados, fiscales, profesionales de la salud, militares, policías, etc. En el caso de los tres niveles de gobierno, los servidores públicos que laboran en la propia administración de la entidad pública se concentran en el régimen de la carrera administrativa y el régimen de la contratación administrativa de servicios, donde la primera tiene un carácter estable mientras la segunda tiene un carácter temporal. En cambio, los obreros son regulados por el régimen laboral de la actividad privada.

Sin embargo, las estadísticas muestran una significativa participación de trabajadores del sector público que laboran bajo contratos civiles de locación de servicios, por lo que están excluidos de la aplicación de la normativa laboral o

administrativa del sector público. Lo que, en principio, muestra el incumplimiento de la sentencia constitucional que exige la subsidiariedad de la contratación civil en el empleo público.

La legislación obliga que cualquier acceso o contratación de servidores públicos debe realizarse mediante un concurso público y abierto, definiendo el cargo ocupacional dentro de un marco de igualdad de oportunidades, donde se valoren los méritos y las capacidades de las personas postulantes. La propia legislación exceptúa este proceso de acceso al empleo público en la contratación temporal, excepcional y accidental, y la contratación excepcional de trabajos de naturaleza permanente.

Los resultados estadísticos del empleo público peruano muestran una tendencia a la precariedad laboral en el gobierno nacional y los gobiernos locales, por el excesivo número de puestos de labores que están bajo un contrato temporal o un contrato civil, excluido de la carrera administrativa pública. Esto afecta seriamente en contar con un personal profesional, estable y con experiencia. En el caso de los gobiernos regionales existe una tendencia distinta donde prevalece la contratación de servidores públicos bajo la carrera administrativa. Asimismo, la distribución del empleo público por género es equilibrado, si existen algunas brechas entre el empleo masculino y femenino de acuerdo al tipo de contrato, especialmente en los gobiernos locales.

En los últimos años, asistimos a una precarización del empleo público peruano, por la permisibilidad de los regímenes laborales que le permiten al Estado —en sus tres niveles de gobierno— la contratación de personal temporal (los contratos administrativos de servicios) o por locación de servicios (contratos civiles), sin que exista una causalidad entre la prestación del servicio y el tipo de contratación. A la vez, se produce el deterioro de la carrera administrativa no solo por la disminución de su personal, sino también porque el régimen de servicio civil que tiene por finalidad su unificación, ni se cumplen sus plazos de integración ni existe la voluntad política al interior del Estado para ejecutarla.

5. LISTA DE REFERENCIAS

- Abanto Revilla, C. y Paitán Martínez, J. (2020). Instituciones del Régimen Laboral Público. Gaceta Jurídica.
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2016). *Características del servicio civil peruano*. Informe febrero.

- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2017). *Estudio de los Gobiernos Locales 2016. Principales hallazgos sobre los puestos con los que cuentan y las personas que los ocupan.*
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2015). *Producción y empleo informal en el Perú.*
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2017). *Evolución de los indicadores de empleo e ingresos por departamento 2007-2016.*
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2021). *Evolución de los indicadores de empleo e ingresos por departamento 2007-2020.*
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2019). *Evolución de los indicadores de empleo e ingresos por departamento 2007-2018.*
- Ministerio de Economía y Finanzas. (s.f.). *Transparencia Económica* (Consultado: 11 de noviembre de 2021). Portal de Transparencia del Ministerio.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2017). *Anuario Estadístico 2016.*
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2018). *Anuario Estadístico 2017.*
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2019). *Anuario Estadístico 2018.*
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2020a). *Anuario Estadístico 2019.*
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2020b). *Informe Anual del Empleo en el Perú 2019.* <https://bit.ly/3DmqrYY>
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2021). *Anuario Estadístico 2020.*