



Mesa redonda con Javier Neves Mujica^(*), Juan Carlos Cortés Carcelén^(**) y Guillermo Miranda Hurtado^(***)

Discusión en torno a la **Ley del Servicio Civil**^(****)

Discussion on the Civil Service Law

Resumen: En la presente mesa redonda, IUS ET VERITAS logró reunir a tres reconocidos especialistas del Derecho Laboral de nuestro país, con motivo a generar un breve debate sobre la promulgada Ley del Servicio Civil, norma que ha causado más de una protesta por los cambios sustanciales que propone en el empleo público. En este texto los entrevistados discutirán sobre algunas problemáticas que han surgido con la mencionada norma, así como también darán sus opiniones, cada uno desde su perspectiva, de los cambios que deberían de realizarse y del tratamiento que se le debe dar en algunos puntos a la ley al momento de su reglamentación.

Palabras clave: Ley del Servicio Civil - Régimen laboral - Derecho a la negociación colectiva - Evaluación de desempeño - Concurso público laboral

Abstract: In the current round table, IUS ET VERITAS managed to gather together three renowned specialists in Labor Law from our country in order to hold a brief debate on the recently promulgated Law of Civil Service, a law that has caused several protests due to the substantial changes to state employment that it introduces. In this paper the interviewed discuss on some problems originated by the cited law. Each one also states an opinion from their own perspective, regarding the necessary changes to the Law, and the way that certain aspects must be addressed before its regulation.

Keywords: Law of Civil Service - Labour regime - Right to bargain collectively - Performance evaluation - Labour public competition

-
- (*) Profesor principal de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad del Perú. Ex Decano de la misma casa de estudios. Ex Ministro de Trabajo y Promoción de Empleo. Miembro del Comité Consultivo Nacional de la Asociación Civil IUS ET VERITAS.
- (**) Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor de la misma casa de estudios. Miembro de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Presidente Ejecutivo de SERVIR. Miembro del Comité Consultivo Nacional de la Asociación Civil IUS ET VERITAS.
- (***) Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Máster por la Universidad Alcalá de Henares. Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo y Promoción de Empleo.
- (****) Mesa Redonda preparada por Juan Carlos Girao La Rosa, alumno de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y miembro extraordinario de la Asociación Civil IUS ET VERITAS; y realizada por Enrique Zevallos Córdova, alumno de la misma casa de estudios y miembro ordinario de la Asociación Civil IUS ET VERITAS. La Asociación agradece profundamente a los doctores Javier Neves Mujica, Juan Carlos Cortés Carcelén y Guillermo Miranda Hurtado por su colaboración y disponibilidad para responder nuestras preguntas.

Discusión en torno a la Ley del Servicio Civil *Discussion on the Civil Service Law*

La gestión del sistema de recursos humanos en el sector público en nuestro país se ha caracterizado por su complejidad y por la falta de planificación y dirección coherentes. Ello ha sido producto de la coexistencia de distintos regímenes laborales con diferentes reglas de juego, del abuso de contrataciones temporales, de la distorsión del sistema de remuneraciones, de la alta dispersión legislativa, del incumplimiento del mérito estipulado en las diversas normas y de la ausencia de un ente rector y una política de Estado capaz de gestionar el servicio civil.

Es así que en el marco de la reforma del sistema del empleo público que el Gobierno viene implementando, el 04 de julio del presente año se publicó en el Diario Oficial “El Peruano” la Ley 30057, Ley del Servicio Civil. La reforma tiene como finalidad establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado comprendidos en los regímenes de los Decretos Legislativos 276, 728 y 1057, siguiendo los principios de eficiencia, transparencia, mérito e igualdad de oportunidades, y estableciendo las bases mínimas para el ingreso, la permanencia, la movilidad y las mejoras remunerativas.

No obstante, esta reforma no ha estado exenta de cuestionamientos. Algunos sectores de la población, sobre todo los gremios de los trabajadores estatales, consideran que ella conllevará a efectuar despidos masivos, entre otras consecuencias negativas. En vista de ello, la Comisión de Publicaciones nos presenta la siguiente Mesa Redonda, en la cual tres especialistas en materia laboral nos compartirán sus puntos de vista y reflexiones en torno a esta norma, a fin de aclarar cuál será su alcance y su regulación.

1. El artículo 1 del Título Preliminar de la LSC señala que el objeto de la norma es establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en el Estado; no obstante, es innegable que la vigencia de los regímenes derivados de los Decretos Legislativos 276 y 728 aún se mantendrá con la implementación de la norma, pues no existe derogación expresa y ello termina dependiendo de la voluntad de los trabajadores, quienes podrán optar por permanecer en dichos regímenes. ¿Estamos en realidad frente a una unificación de los regímenes laborales en el Estado o ante la creación de un

nuevo régimen laboral? ¿En términos de gestión no sería más complicado manejar cuatro regímenes (276, 728, CAS y LSC)?

Javier Neves Mujica: El propósito declarado por la ley es el de unificar los distintos regímenes laborales que existen en el Estado en un nuevo régimen de servicio civil. No obstante, diversos factores impiden o retrasan ese objetivo. Primero: no es una unificación obligatoria sino voluntaria. Segundo: no es inmediata sino gradual. Se estima que va a tomar seis años implementarla. Tercero: nueve regímenes especiales de carrera quedan fuera de este proceso. Entre ellos hay algunos tan importantes cuantitativamente como los profesionales de la salud, los profesores, los policías y los militares. Cuarto: Se excluye del ámbito de la ley, sin justificación alguna, a cinco entidades públicas, por su supuesta eficiencia o por clientelismo político.

Creo que sí es positivo que se busque la unificación. Un mismo empleador, como lo es el Estado, debería procurar un trato igual a todos sus trabajadores, lo que solo me parece posible mediante el establecimiento de un régimen único. Sin embargo, esta unificación está gravemente afectada por los elementos mencionados. Constituye una muy mala señal que el mismo Congreso que aprueba la ley, porque se asume que es buena, excluya de su alcance a sus propios trabajadores, quizá porque no los beneficia.

Juan Carlos Cortés Carcelén: Bueno, concordamos en muchas cosas con lo que ha señalado Javier. Hay algunos temas interesantes en esto. El primero es que hubo dos opciones en la propuesta que hizo el Poder Ejecutivo: que el tránsito sea obligatorio o que sea voluntario. Se optó por que sea voluntario por las siguientes razones fundamentales: el pase al nuevo servicio civil se tiene que dar por cada entidad, hay un tema presupuestal,



Mesa redonda con Javier Neves Mujica, Juan Carlos Cortés Carcelén y Guillermo Miranda Hurtado

por eso el proceso puede durar hasta seis años, y se quiso respetar la voluntad del trabajador y que no hubiera alguna reacción que podía expresarse en procesos judiciales en los que se señale que se estaría violentando la voluntad o el régimen de cada trabajador.

En cada entidad no van a coexistir cuatro regímenes, sino máximo tres, si ya en una entidad conviven los regímenes 728, 276 y CAS. En la entidad que pase al nuevo régimen del servicio civil y, en tanto, trabajadores del régimen de los regímenes 728 y 276 no quieran pasar a este nuevo régimen, coexistirían los tres en esa entidad. Los trabajadores que decidan no pasar continuarán en su régimen hasta que decidan pasarse o, en todo caso, se mantendrán hasta su jubilación.

Es importante señalar que esta norma es diferente a otros casos como el supuesto que se ha aplicado en la ley del magisterio, en tanto en esta hay un solo perfil (el profesor que dicta en aula), mientras que en el caso de los trabajadores que están dentro de la LSC son muchos perfiles de puestos.

Un tema adicional es que la convivencia de regímenes no afecta los instrumentos de gestión en recursos humanos en el Estado. Estos se aplicarán a todos los trabajadores, independientemente del régimen.

Algunos artículos de la LSC se van a aplicar a las demás carreras especiales, por ejemplo, en lo que se refiere a principios y al tema sancionador.

Un último punto que ha sido tocado por el doctor Neves, es el referido a que el Poder Ejecutivo, cuando presentó el proyecto de ley el 4 de enero de este año, a la única institución a la cual se estaba excluyendo de la aplicación de la ley era al BCR, como consecuencia de aspectos técnicos y consensuales de la comisión al interior del Poder Ejecutivo que elaboró la ley. Sin embargo, las instituciones exoneradas se ampliaron en cuatro más: SUNAT, Contraloría, Congreso y SBS. Nuestra posición es que esta ley es buena y por lo tanto es buena para todos, por lo que no estamos de acuerdo con las exclusiones. Incluso, en el caso del Congreso, entendemos que fueron los mismos trabajadores los que presionaron a los congresistas para que eso fuera así. La exoneración limita a los servidores públicos a tener una progresión en otras entidades. Estando

fuera de la ley no van a poder concursar dentro de la carrera administrativa, no van a poder concursar a puestos que se establezcan dentro de las demás instituciones.

Finalmente, si bien no se ha comprendido a todos los servidores públicos, estamos hablando aproximadamente de 560,000 trabajadores del Estado que están dentro del ámbito subjetivo de la norma.

Guillermo Miranda Hurtado: Voy a distinguir dos escenarios sobre esta pregunta relativo al ámbito de aplicación de la norma y su vigencia.

Uno primero, de naturaleza estática, estrictamente normativo, que gira en torno a las variables que han tocado Javier y Juan Carlos; me refiero la regla general del ámbito subjetivo, a la excepción (que excluye a: al Congreso de la República, BCR, SUNAT y SBSAFP) y a las reglas de aplicación basadas en la voluntad de quienes a la fecha son trabajadores públicos y la aplicación progresiva en un plazo de seis (6) años y .

El otro es un escenario dinámico, relativo a la gestión del empleo público, entendido como los arreglos institucionales que garanticen la eficacia del ámbito subjetivo de la Ley. Este aspecto dinámico es quizá la causa más relevante que explica intentos fallidos de reforma previos, concretamente el fracaso en la implementación del régimen de carrera administrativa regulado por el Decreto Legislativo 276.

En la perspectiva estática, no hay un fundamento jurídico objetivo para la exclusión de las cuatro entidades mencionadas en el segundo párrafo, por lo que se quebranta el principio de igualdad ante la Ley; contradictoriamente uno de fundamentos utilizados para expedir la Ley del Servicio Civil. La fragmentación en la regulación del empleo público se produjo intensamente con

Discusión en torno a la Ley del Servicio Civil *Discussion on the Civil Service Law*

el proceso de laboralización iniciado en la década de los 90. Cada entidad regulaba su nivel salarial en el instrumento de gestión denominado “escala salarial”; el parámetro para definir la igualdad salarial es ente modelo el ámbito de la entidad pública; cada entidad se concibe como un empleador distinto; y desde esta perspectiva, las diferencias salariales entre entidades no supone un estado de discriminación salarial en el empleo público. En contraste, la noción del Estado como un único empleador amplía el marco institucional de comparación; esta es la justificación para la creación de un sistema único de remuneraciones transversal a todo el Estado; el ámbito para definir la igualdad salarial es todo el empleo público, y no la entidad pública.

La Ley de Servicio Civil acoge la noción del empleador único; y ello debe implicar una reforma del sistema de remuneraciones que iguale las remuneraciones, para ser más precisos, una parte importante de ellas, con criterios objetivos transversales a toda entidad pública. La excepción es contradictoria a la regla igualitaria; y creo que se explica, más no se justifica, debido a que los niveles salariales en estas entidades están por encima de promedio.

Otro aspecto es el carácter voluntario de la reforma o no imperativo de ésta para los trabajadores públicos con relación vigente antes de Ley. Entiendo que la opción legislativa por la voluntariedad se fundamenta en las reiteradas sentencias del Tribunal Constitucional que establecen como precedente vinculante que todo cambio de régimen laboral debe ser voluntario para el trabajador. Esta regla limita al legislador, niega la imperatividad de las normas de reforma de primer grado o estructurales, y colisiona con el artículo 103 de la Constitución Política..

Sin embargo, esta base de voluntariedad genera diversas dudas y posibles situaciones de discriminación. ¿qué efectos produce el factor “voluntariedad”? Es evidente que un efecto necesario es la existencia de derechos y deberes, total o parcialmente, distintos entre los trabajadores que decidan mantenerse en los regímenes laborales actuales de aquellos que ingresen al ámbito de la Ley del Servicio Civil. La voluntariedad origina una situación de discriminación de inicio; pero también, es muy probable que produzca estados de discriminación sobrevinientes debido a que el Estado promueve la reforma del servicio civil mediante la aplicación de la Ley 30057. Los incentivos económicos

y no económicos buscarán “promover” el traspaso a la Ley del Servicio Civil acentuando la discriminación y la esencia del carácter voluntario enunciado.

El otro elemento en la perspectiva estática es la gradualidad o aplicación progresiva de la Ley 30057. Este elemento se justifica en el principio constitucional del equilibrio presupuestario. La aplicación inmediata de la Ley del Servicio Civil, probablemente, no contaba con presupuesto suficiente. Hay que anotar que en esta regla de gradualidad, hay una diferencia con la gradualidad dispuesta en la carrera pública magisterial. En la Ley 30057 la gradualidad es por entidad, incorporada una entidad en la reforma, todos los trabajadores de ella (lo que voluntariamente se acojan) deberán regirse por esta norma; en la carrera magisterial la gradualidad se produce por la cantidad de plazas disponibles en cada concurso público.

Finalmente, respecto del ámbito dinámico, debe de comprender los fenómenos políticos e institucionales que son el marco en el que se aplica la Ley del Servicio Civil. Una norma de carrera tiene entre otros fines, limitar al poder político en la libre contratación de trabajadores, se restringe el clientelaje político, imponiéndose el concurso público. Hoy existen normas que obligan a realizar concursos públicos, están vigentes pero no eficaces; el marco institucional no puede contener a la injerencia política. Ayer se prohibieron los contratos de servicios no personales, regulándose el régimen de la contratación administrativa de servicios, como un intento de limitar la injerencia política y la contratación informal de trabajadores públicos; y hoy, mediante otras modalidades fraudulentas se continúan con contrataciones laborales fuera de concurso o procesos de selección. ¿qué de nuevo tiene la ley 30057 para garantizar su implementación, que presupone, la contricción del clientelaje político?. Yo creo



Mesa redonda con Javier Neves Mujica, Juan Carlos Cortés Carcelén y Guillermo Miranda Hurtado

que ese es un reto importante, la norma establece todo un ámbito de reglas, pero tiene que haber un pacto político por la institucionalización del empleo público; de otro lado, deben existir cuerpos burocráticos estables, especializados y legitimados; así como un sistema institucionalizado de gestión de personal, de recursos humanos enfocado en proteger el acceso mediante concurso público. Este es un tema medular; sin esta perspectiva dinámica, que trasciende a la Ley del Servicio Civil, la reforma fracasará.

2. Las organizaciones sindicales señalan que existe una grave afectación al derecho a la negociación colectiva, dado que no es posible regular aspectos remunerativos y ello se plasma en el artículo 42 de la Ley. ¿Por qué negarle la regulación de estas materias a los trabajadores estatales cuando la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha señalado que estos también tienen derecho a negociar materias vinculadas a temas económicos?

Javier Neves Mujica: Creo que hay algunas restricciones severas, en general, a la libertad sindical. Por ejemplo, en el artículo 40 se señala que se les aplica a los trabajadores públicos el capítulo referido a la función pública, pero no el articulado laboral de la Constitución. El Tribunal Constitucional en la sentencia dictada en el proceso de inconstitucionalidad contra la Ley Marco del Empleo Público dijo claramente que los trabajadores públicos son trabajadores y que, por tanto, se les aplican todos los derechos laborales constitucionales, especialmente los colectivos, y no solamente los referidos a la función pública. La intención evidente tras la exclusión hecha por la ley es la de privar a los trabajadores públicos del derecho a la negociación colectiva, porque si se les aplicara solo el capítulo de la función pública tendrían derecho de sindicación y de huelga, pero de negociación colectiva. Esto se confirma claramente cuando el artículo 42 cuando se dice que la negociación colectiva no puede recaer sobre materias económicas, prohibición que se articula con las limitaciones que prevé la ley del presupuesto. Esta última ley establece que si se negocian colectivamente condiciones económicas el convenio colectivo será nulo, y si el tribunal arbitral dispone que se otorguen beneficios económicos el laudo será nulo también. Todas estas restricciones son manifiestamente contrarias a la Constitución, así como a los convenios internacionales del trabajo ratificados por el Perú.

Comprendo que si se quiere implantar un sistema único de remuneraciones para la parte del Estado que se sujeta a esta ley, habría una dificultad muy grande de compatibilizarlo con una negociación colectiva sobre condiciones económicas realizada por entidad. Pero creo que había otras alternativas, de ejecución compleja, es verdad pero realizables al fin. Por ejemplo, si el Estado, a través de la presidencia del Consejo de Ministros, negociara de manera centralizada con las organizaciones sindicales más representativas del empleo público y luego se acogiera la propuesta de incremento que se acordara entre ellos en el proyecto de ley del presupuesto que el Ejecutivo presenta al Congreso y, a su vez, este se comprometiera a aprobarlo, salvaríamos el derecho de negociación colectiva sin afectar la unidad remunerativa.

Me parece que también hay un problema con el preaviso para el ejercicio del derecho de huelga, que es de quince días. Este plazo le está dando a toda la administración pública el tratamiento propio de un servicio esencial, cuando ello no es correcto. Ciertamente el servicio de salud lo es, pero ¿el Ministerio del Trabajo no puede paralizarse sin afectar la vida, la salud o la seguridad de la población en todo o parte?, como define el Comité de Libertad Sindical lo que es un servicio esencial. Ciertamente puede, sobre todo si se preservan los servicios mínimos. Por lo tanto, creo que en materia de derechos colectivos la ley tiene restricciones severas.

Juan Carlos Cortés Carcelén: El tema de la negociación colectiva fue bastante discutido al interior de la comisión de trabajo del Poder Ejecutivo. Se plantearon varias posiciones y finalmente primó la que se incorporó en el proyecto de ley, y que, posteriormente la comisión de presupuesto asumió, en la que hay negociación colectiva en materia de condiciones de trabajo por entidad y no se establece la posibilidad de negociar

Discusión en torno a la Ley del Servicio Civil *Discussion on the Civil Service Law*

colectivamente remuneraciones. La explicación de esa opción de la comisión se basó en dos temas: no se ha venido negociando remuneraciones por los límites establecidos en las leyes, entre ellas las de presupuesto, y, en segundo lugar, porque en el esquema que se ha creado de valorización de puestos, en cada uno de los puestos y en cada una de las entidades, la idea es que se abone una verdadera compensación al servidor público de tal manera de que la contraprestación sea la adecuada, y pueda competir en algo con las remuneraciones que paga el sector privado. En este tema, organizaciones sindicales y algunos parlamentarios, han señalado además que sería materia de las acciones de inconstitucionalidad que presentarían, por lo que, este se definiría por el Tribunal Constitucional.

Un tema que tiene que trabajarse es la adecuación de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, que se aplica supletoriamente, en materia de huelga y libertad sindical, a los servidores públicos. En este contexto, se tendrá que trabajar la limitación que señalaba Javier hace un momento sobre el tema de huelga sobre el preaviso. Cuando se estableció el plazo se hizo pensando en el compromiso del Estado de avisar a los usuarios de los servicios.

Guillermo Miranda Hurtado: Sobre el tema de negociación colectiva como ha notado Javier, uno puede apreciar retrospectivamente que la negociación colectiva para los trabajadores sujetos al 276 estuvo restringida en materia remunerativa y luego, incluso, para condiciones no económicas por cuestiones fácticas. Hubieron diversas instancias que participaban de este procedimiento que finalmente fueron disueltas y el Estado nunca readecuó el las reglas del procedimiento de negociación colectiva.

En el caso de los trabajadores sujetos al 728, la laboralización de la década del noventa fue, en materia colectiva, rápidamente restringida a través de las normas de presupuesto, con una serie de fórmulas restrictivas que progresivamente han ido ampliando las limitaciones.

La Ley del Servicio Civil, en materia de negociación colectiva, afectando el Convenio 151 de la OIT, convenio que ha sido ratificado por el Perú. En virtud de esta norma, por un lado, la materia remunerativa no puede ser excluida, y de otro, el convenio admite otras formas de participación democrática de los trabajadores públicos, distintas al derecho de negociación

colectiva, como son los mecanismos de consulta o espacios corporativos de cogestión, incluso en materia económica. Estas otras formas o marco institucionales de tratamiento de la cuestión remunerativa son compatibles con el convenio 151, siempre que sea efectivos; y me refiero por efectividad a que sean espacios reales, que permitan el ejercicio democrático de la tratativa de remuneraciones.

Esta diferencia entre negociación colectiva y otras formas democráticas de participación puede ser explicada en la distinción entre mercado y Estado. En el mercado de trabajo la distribución de la renta se realiza en clave o lógica conmutativa; racionalidad instrumentalizada a través de la autonomía privada, individual o colectiva; mientras que en el Estado, la asignación de recursos se efectúa una lógica redistributiva instrumentalizada mediante la institucionalidad de la democracia política. En esta distinción el derecho de negociación colectiva resulta plenamente armónico con la función conmutativa pero, en determinados supuestos, insuficiente con la función redistributiva. Y utilizo el término insuficiente primero, de forma relativa, y segundo, de manera no excluyente de la negociación colectiva en el sector público, para anotar que el derecho de negociación colectiva requiere una vinculación (ponderación) con los derechos políticos de representación; y cuando éste derecho no es reconocido, debe ser sustituido por derechos de participación democrática (políticos o burocráticos) efectivos desde la perspectiva de la protección satisfactoria de sus intereses profesionales.

3. La LSC incorpora procedimientos de evaluación de desempeño para los trabajadores estatales, que estarán a cargo de las oficinas de recursos humanos y de la alta dirección de cada entidad. ¿No hubiera sido preferible delegar esta función a un



Mesa redonda con Javier Neves Mujica, Juan Carlos Cortés Carcelén y Guillermo Miranda Hurtado

tercero ajeno a la entidad? ¿Sería recomendable la creación de un ente especializado dentro del Estado que se encargue exclusivamente de esta materia?

Javier Neves Mujica: Pienso que la capacitación primero y la posterior evaluación son mecanismos fundamentales en dirección a la mejora de la calidad del servicio civil. Me parece que ese es uno de los asuntos que ha logrado mayor consenso. Hay que tener en cuenta, para entender la desconfianza de los trabajadores públicos, que ellos vienen de la experiencia nefasta de Fujimori, en la cual no hubo una inversión real en capacitación y, sin embargo, se tomó una evaluación a través de pruebas de conocimientos iguales para todos a pesar de la diversidad de funciones, que estaba encaminada claramente a lograr una extinción masiva de los vínculos laborales. Creo que en la ley hay algunos mecanismos que hacen que esta evaluación sea idónea para cada trabajador, de modo que se puede garantizar que no se va a repetir la experiencia anterior. Ahora, respecto a las entidades, quien va a gobernar todo el proceso de evaluación va a ser SERVIR. Por lo tanto, no es una entidad interna a cada repartición, sino que es una entidad supervisora de todo el sistema. Creo que no habría inconveniente de que suceda así.

Juan Carlos Cortés Carcelén: Desde hace mucho tiempo en el país, las áreas de recursos humanos en el Estado han sido tratadas de una manera negativa, es decir, han servido de “congeladoras” para trabajadores que no los querían (por diversas razones, muchas de ellas negativas) en otras áreas; o han sido considerados únicamente como elaboradores de planilla (“planilleros”) como si esa fuera la única función de dichas áreas.

Lo que se está trabajando desde ya hace un tiempo en Servir, es cómo levantar la calidad del servicio que realizan las áreas de recursos humanos y cómo se empodera a las personas que laboran en las mismas. Son personas que tienen una serie de talentos y que están al tanto de la necesidad de hacer cambios importantes. Estas áreas son las que tendrán que realizar la principal labor en materia de la evaluación por desempeño y asimismo, demostrar que esta evaluación es para mejorar. SERVIR establecerá los lineamientos para mejorar lo que ya está señalado en la ley, esto es, que sea una evaluación efectivamente de desempeño y no un examen de conocimientos, y que, se establezcan niveles de fiscalización para eso.

La posibilidad de delegar una atribución como esta es complicada, porque significa delegar a alguien que tendría que hacer un acompañamiento todo el año, en tanto se trata de evaluar el desempeño de cada trabajador, y tendría que conocer bien los aspectos medulares de cada institución. Entonces, resulta complicado de delegar. Lo que si es factible es apoyarse en terceros técnicos para implementar los lineamientos que se establecen en esta materia.

Es conveniente recalcar que si hubiera algún tipo de subjetividad excesiva en la evaluación, que llevara a una mala evaluación, cualquier trabajador podrá impugnar o denunciar estos hechos.

Es importante señalar que el eje debe ser la capacitación de los servidores de recursos humanos para que hagan bien su función y además trabajar mucho más con los servidores públicos a través de la capacitación y la formación para que puedan cumplir mejor su labor. La consecuencia de esto significaría la mejora en la calidad del servicio. En resumen, la evaluación por desempeño va a estar principalmente orientada para mejorar, para que las personas puedan desarrollar mejor sus capacidades, habilidades, competencias y conocimientos.

Guillermo Miranda Hurtado: Creo que la opción entre evaluar y no evaluar a los trabajadores públicos no es admisible. La evaluación del trabajador público es desde una perspectiva laboral, una expresión del poder de fiscalización del empleador; y, desde una perspectiva mucho más amplia del Estado en relación con el ciudadano, es un elemento dinámico de las garantías institucionales de protección de los derechos fundamentales de las personas; o en otros términos, es un elemento necesario para la gobernabilidad.

Siendo un imperativo para el Estado la evaluación del trabajador público, la esfera de

Discusión en torno a la Ley del Servicio Civil *Discussion on the Civil Service Law*

discusión gira alrededor de las siguientes preguntas: ¿Quién, cómo y para qué se evalúa al trabajador público?

Respecto del quien; la historia reciente del empleo público en el Perú, en la década del noventa, evidencia que el poder político cesó masivamente trabajadores que fueron incorporados durante el gobierno que precedió al fujimorismo. Hubo en muchos ceses una motivación política. Cuando planteo la pregunta: ¿quien evalúa? El laboralismo responderá simplemente el empleador, el Estado; pero esta respuesta tiene otro análisis desde una perspectiva burocrático, que es el marco en el que propongo elaborar una respuesta. Para ello, distingo dentro del Estado, entre gobierno y burocracia; luego, si la construcción de la carrera pasa por interditar la injerencia del gobierno en la burocracia, considero que la evaluación no puede ser realizada exclusivamente por el gobierno de turno, esto podría originar que las evaluaciones tengan motivaciones político-partidarias. Por ello, creo que en la evaluación deben concurrir no sólo el gobierno, sino representantes de los cuerpos burocráticos y de los usuarios de los servicios. Juan Carlos sabe cómo los usuarios de los servicios educativos, de salud, en otros países plantean las metas del servicio público. Esas metas terminan siendo materia de evaluación respecto de la actividad o el trabajo del trabajador público.

Respecto del cómo: el debido proceso, factores de evaluación previamente establecidos y de forma participativa, relacionados objetivamente con el servicio, mensurados respecto de las efectivas posibilidades de realización, con reglas de transparencia y confidencialidad, me parecen que son elementos de contenido mínimo.

Y finalmente, para qué se evalúa. Una perspectiva de eficiencia, de medición cuantitativa de metas o actividades puede afectar la autonomía en el ejercicio de la función pública, cuando se requiere antes que cantidades, resoluciones imparciales, encuadradas en respeto a los derechos fundamentales. El para qué puede tener respuestas distintas dependiente la función o servicio desempeñados.

4. Una vez implementada la LSC, los trabajadores CAS que no hayan concursado, o que habiéndolo hecho no hayan ingresado al nuevo régimen, dejarán de tener un vínculo con las entidades a las cuales prestan servicios. ¿Por qué impedirle el acceso directo a estos trabajadores o por qué

no reconocerles una bonificación adicional en el concurso?

Javier Neves Mujica: Si se cumpliera puntualmente la previsión de la ley, transcurridos los seis años de aplicación progresiva del régimen, ya no deberían existir CAS, porque los trabajadores contratados mediante esa modalidad deberían haber ingresado al régimen, previo concurso. Sin duda, un número inestimable de ellos quedará fuera, ya sea porque no hubo plaza, ya sea porque no ganó el concurso. Meter a todos los CAS en la planilla directamente, sin plaza presupuestada y sin concurso, no es posible constitucionalmente, porque esas no son las vías de acceso al Estado. Estamos ante un problema que se ha generado durante el régimen de Fujimori, que la democracia ha tenido que ir resolviendo paulatinamente pero que me temo que puede no encontrar una solución definitiva con esta ley.

De otro lado, comparto la preocupación que planteaba antes Guillermo, hoy en día hay trabajadores subordinados que deberían ser CAS y están siendo contratados como consultores o asesores, figura que está prevista en la Ley del CAS solo para sujetos autónomos, que laboran fuera de la entidad, sin estar sometidos a horarios. Se está produciendo, pues, una nueva desnaturalización, como la de los SNP y los CAS. En el futuro podrá haber otro masivo reclamo.

Juan Carlos Cortés Carcelén: Un primer tema importante que tiene que ver no solo con los CAS, sino con los servidores sujetos a los regímenes del 276 y del 728, es que estamos pensando en hacer lineamientos o directivas para que los servidores tengan capacitación previa al concurso. La idea es que el Estado invierta en capacitación en cada entidad para efectos de mejorar las posibilidades de todas las personas que están en la institución al



Mesa redonda con Javier Neves Mujica, Juan Carlos Cortés Carcelén y Guillermo Miranda Hurtado

momento de concursar y poder ganar un puesto determinado. Esta norma tiene una característica interesante alrededor de que todo sea por concurso, es decir, que sea meritocrático. Si a los CAS se les reconociera el acceso directo, igual habría que hacer con los regímenes del 276 y del 728, cuando, en realidad, lo que se ha planteado es la posibilidad de realizar acciones que tengan como objetivo aumentar la calidad del servicio que otorgamos, por eso la necesidad del concurso. La idea es que luego de haber realizado cada institución su hoja de ruta de traspaso, se tenga con claridad cuáles son los puestos en cada una de las entidades y cómo podemos sincerar las cosas para cumplir mejor el objetivo de cada una de ellas. Hay muchas funciones que no se están realizando o no se están realizando adecuadamente y este proceso va a ayudar a mejorar esta situación. Las bonificaciones adicionales han sido históricamente no muy bien utilizadas. Lo importante es cómo se crea condiciones de igualdad en el concurso. Una cosa en la cual nos vamos a preocupar es, tanto como lo han señalado Guillermo y Javier, es cómo eliminamos las fugas, las evasiones a través de locaciones de servicios o de cualquier otro mecanismo. Tenemos que ver la fórmula exacta para que no se utilice más esto. De repente esto va a significar una mayor flexibilidad de los instrumentos de gestión, pero lo que tenemos que evitar a toda costa es, que comience a crecer nuevamente el número de aquellos que están contratados por locación de servicios y la creación de figuras como los servicios no personales (como sucedió en los 90). Eso sería fatal para esta ley y para lo que se quiere, porque además por este mecanismo se quebraría el principio meritocrático.

Guillermo Miranda Hurtado: Yo creo que la sola pregunta dice bien de lo que se está hoy viviendo a propósito de la Ley del Servicio Civil, porque nosotros somos un país que históricamente ha sido clientelar. Somos un país en donde los sistemas de botín, de patronaje o de clientelaje político son y han sido la regla. El poder político asume que puede, a través de mecanismos formales e informales, distribuir puestos públicos entre sus acólitos, sus correligionarios o afines. La problemática de los CAS y su acceso al nuevo régimen ha sido regulada en la Ley de Servicio Civil mediante su participación en concursos internos (no públicos).

Esta situación plantea la concurrencia de dos derechos: el derecho al trabajo y el derecho de igualdad de acceso, el primero proveniente del derecho laboral, y el segundo,

un derecho político reconocido en tratados internacionales. El primero es un derecho social y el segundo político. El derecho a la igualdad supone que todos los ciudadanos de un Estado tienen un derecho igualitario a desempeñar puestos públicos participando de esta dentro la institucionalidad política. La garantía institucional de este derecho es el concurso público.

Pues bien, ¿cuál es el ámbito del derecho al trabajo de aquellos que ingresaron al empleo público quebrantando el derecho de igualdad de acceso? Creo que la ley de alguna manera busca un punto de ponderación, porque sí reconoce un concurso interno, no un concurso abierto, la permite concursar a un trabajador sin la concurrencia del resto de personas que no están dentro del empleo público; hay acá una afectación de la igualdad de acceso, que se explica un no afectar de forma radical el derecho al trabajo de quienes, sin haber ingresado por concurso público, desempeñan un puesto público. Yo creo que esa fórmula de ponderación es razonable.

5. Uno de los problemas existentes en el empleo público es la escasez y la fuga de talentos. Desde su punto de vista, ¿la norma se preocupa por revertir esta situación? Si bien el artículo 29 hace referencia a compensaciones no económicas, no existe una regulación precisa al respecto. ¿Qué medidas deberían adoptarse sobre este tema al momento de reglamentar la LSC?

Javier Neves Mujica: Yo creo que la ley puede contribuir a mejorar la calidad del servicio civil, siempre que se implemente adecuadamente y se acompañe de otras medidas complementarias. La reforma del Estado no puede ser solo la reforma de las relaciones laborales dentro de él.

Discusión en torno a la Ley del Servicio Civil *Discussion on the Civil Service Law*

Sobre la competitividad del régimen de servicio civil con el de la actividad privada, al menos en términos remunerativos, soy escéptico. La antigua atracción que tenía el empleo público, que era la estabilidad en la carrera, ya no les interesa a los jóvenes. Tampoco existe hoy entre ellos una significativa vocación de servicio. Nos ha ganado el individualismo. Entre quiénes podría desarrollarse la opción por el empleo público serían los jóvenes interesados en estancias, quizá no muy largas, en la gestión pública.

Juan Carlos Cortés Carcelén: Hay algunos datos difíciles de asimilar en esto. En una encuesta que se hizo, el 9% de los universitarios querían entrar o estaban dispuestos a entrar al sector público, lo cual señala lo poco atractivo del sector público. El segundo dato importante es que existe una rotación muy alta al interior del sector público, y es una rotación que no es buena. La tercera cosa importante es que hay un rechazo por parte de muchos profesionales a poder entrar al sector público porque es muy complicado el mismo sector. Tiene muchas reglas, cortapisas y la iniciativa no es alentada. Lo que se quiere con la ley, a pesar de que no se va lograr con esta únicamente, es justamente comenzar a tratar de hacer atractivo al sector público. Como bien ha señalado Javier, la atracción del sector público no necesariamente es por el tema remunerativo sino el tipo de trabajo que se realiza, los resultados que se puedan obtener y la complejidad de las cosas. Entonces, hay un tema importantísimo que quizás sea el centro de esta atracción, el tema de la capacitación, de la formación. Creo que se están haciendo ahora algunos caminos para que esto funcione. Uno de ellos, pequeño, es lo que hemos denominado Reto Excelencia, mediante el cual personas que trabajan en el Estado, jóvenes principalmente, puedan irse a hacer maestrías o doctorados dentro de las 500 mejores universidades del mundo con un monto anual interesante (hasta 50 000 dólares), y que luego ese préstamo pueda convertirse en una beca si es que, luego de volver, la persona trabaja para el Estado, y puede ser una beca completa si trabaja en aquellos sitios en los que se le necesita más, como en los sitios donde hay una mayor pobreza. Finalmente, un tema esencial es como a través esta norma se pretende evitar la corrupción, eliminando los concursos fraudulentos, el “tarjetazo” y que un mal funcionario cobre a otras personas un porcentaje por haberlo contratado. Si comenzamos a hacer un sistema de mayor calidad, comenzamos a revalorizar al servidor público y, adicionalmente, garantizamos transparencia en las evaluaciones por desempeño, en los concursos, en la

posibilidad de progresión; creemos que esto va a ser mucho más atractivo y más gente va a querer ingresar al sector público a servir al país y a los ciudadanos.

Guillermo Miranda Hurtado: Creo que todas las anteriores preguntas eran jurídicas y esta última no lo es. Esta es una pregunta sociológica y económica. Creo que el Perú vive un contexto sin duda particular, porque es un país donde el mercado está creciendo, las instituciones económicas privadas están adquiriendo nuevas dimensiones, y esto afecta la relación mercado de trabajo - burocracia.

Los niveles salariales entre el sector público y el privado no pueden equipararse, no sucede así en ningún país desarrollado. El crecimiento del mercado puede incrementar estas diferencias, extrayendo trabajadores públicos del servicio civil o limitando la cantidad de jóvenes dispuesto a laborar en el Estado. Esto se puede apreciar hoy en los servicios de salud, en las fuerzas policiales y militares.

El servicio público tiene un componente desvinculado del mercado que tiene en la solidaridad una justificación sustancial. Un maestro de la educación pública, en cualquier país del mundo, sin duda, no está en la cúspide de ningún ranking salarial; el sentido vital de su labor se encuentra en un sentido personal de trascendencia que va más allá del ingreso. Weber planteaba que hay en la burocracia un sentido de honor que planteaba un carácter no conmutativo entre el salario que recibe y el trabajo que presta.

La solidaridad y la trascendencia que supone el trabajo público, y me refiero por trascendencia a la dimensión política del acto estatal, son un factor diferenciador histórico y en crisis actual por el crecimiento del mercado, el desarrollo del individualismo



Mesa redonda con Javier Neves Mujica, Juan Carlos Cortés Carcelén y Guillermo Miranda Hurtado

y la evanescencia de lo trascendente como un valor social.

Otro elemento en crisis en la propia carrera pública; esta es, desde cierta dimensión, una oferta de vida laboral de largo plazo garantizada desde la Constitución y la Ley; seguridad jurídica externa a la relación; distintiva del marco contractual que regula la relación laboral en el sector privado. Sin embargo, el carácter instantáneo de la vida moderna desencuadra la perspectiva clásica de la carrera pública de una vida laboral permanente, con ascensos periódicos y aumentos salariales progresivos. Por ello es que muchas reformas; y creo que la Ley del Servicio Civil no es la excepción, apuestan por relevar el ingreso a un puesto de trabajo en concreto, o establecer *atajos* para acceder

a niveles superiores o directivos sin un necesario ascenso progresivo.

Finalmente, cuando la pregunta refiere a “escasez y fuga de talentos”, yo preguntaría qué entendemos por “talentos para el servicio público”, ¿cómo garantizamos que aquellos que creen en el servicio, que tienen valores comunitarios, que valoren la solidaridad, vayan al servicio público? ¿Es talento para el servicio público aquel trabajador que debe decidir sobre una inversión minera, experto en economía y aspectos de inversión, con estudios en el extranjero, que no conoce la cosmovisión de la comunidad campesina que habita en tales territorios? Esta pregunta nos remite al principio de igualdad de acceso al empleo público, por el cual, creo que el talento (lo que se entienda por él), la meritocracia, la capacidad, etc., son criterios de decisión que deben estar subordinados a garantizar un acceso plural y representativo al empleo público de los diferentes grupos de la sociedad.