En el camino de la reforma del empleo público

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

En el Camino de la Reforma del Empleo Público
Octubre, 2005
Lima-Perú

©CONGRESO DE LA REPÚBLICA - PROGRAMA PRO DESCENTRALIZACIÓN
La información contenida en esta publicación puede ser reproducida total o parcialmente, siempre y cuando se mencione la fuente de origen y se envíe un ejemplar al Congreso de la República y a PRODES.

Diseño de carátula: Enrique Lara
Diseño de interiores: A4 Impresores SRL.
Impresión: Forma e Imagen

Hecho el depósito legal N°2005-6900, en la Biblioteca Nacional del Perú.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de USAID-PERÚ, bajo los términos del contrato N° 527-C-00-03-00049-00. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la agencia

Índice

Presentación 7

Prólogo
Carlos Ferrero 9

Introducción
Ernesto Herrera 11

Capítulo I
Empleo Público: La Reforma en Discusión 15

Capítulo II
Texto Sustitutorio de Proyecto de la Ley General del Empleo Público 29

Capítulo III
Síntesis de los Aportes de los Participantes en los Desayunos de Trabajo 75

Capítulo IV
Relatoría del Fórum "Problemas y Retos en la Reforma del Empleo Público" 85

Anexo N° 1
Información de Consulta 105

Anexo N° 2
Relación de Asistentes a los Desayunos de Trabajo 106

Anexo N° 3
Programa del Fórum "Problemas y Retos en la Reforma del Empleo Público" 109

Presentación

En el año 2002, el Perú inicia un proceso de modernización y descentralización del Estado, con el objetivo primordial de mejorar los servicios que éste brinda a sus ciudadanos y ciudadanas. Así, se aprobó la modificación del Capítulo de Descentralización de la Constitución Política, la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y la Ley de Bases de la Descentralización, que establecen el marco general de este proceso.

Recogiendo la opinión de diversos especialistas en el tema, se considera que la reforma del empleo público es un elemento de singular importancia para profundizar e institucionalizar los resultados de los procesos de modernización y descentralización del Estado. Así, la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado, y principalmente el Subgrupo de Trabajo de Modernización de la Gestión del Estado presidido por el congresista Ernesto Herrera, trabajo para enriquecer los proyectos de ley de desarrollo de la Ley Marco del Empleo Público remitidos por el Poder Ejecutivo al Congreso con los comentarios y sugerencias de congresistas, especialistas en el tema y sectores involucrados en la reforma.

Para ello, se organizaron siete reuniones de trabajo en las que participó un total de 104 especialistas para discutir los cinco proyectos de desarrollo de la Ley Marco del Empleo Público, se organizó un Fórum con más de 300 participantes de distintos sectores y grupos de la sociedad, entre ellos los representantes de los trabajadores, y se contó con una asistencia técnica para la integración y perfeccionamiento de cuatro de los cinco proyectos de desarrollo. Como resultado de este intenso proceso de discusión, consulta y ajustes, en junio del presente año la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado aprobó el Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley General del Empleo Público, el mismo que actualmente se encuentra en agenda para su discusión en el pleno del Congreso.

Esperamos que el proyecto pueda ser discutido y enriquecido por los Congresistas en una próxima sesión del pleno del Congreso y que pronto los servidores públicos cuenten con un nuevo marco normativo que les permita hacer carrera en el Estado, las autoridades tengan una herramienta importante para modernizar e institucionalizar sus entidades y los ciudadanos reciban del Estado una respuesta mejor a sus necesidades.

Prólogo

Como decimos en el Parlamento, aquí hay una cuestión previa: dilucidar si la flexibilización que hoy se preconiza en el trabajo privado debe también ser un principio para el servidor público. Mi respuesta es que no, porque sería absurdo defender la necesidad de una "carrera pública" y en paralelo hablar de flexibilización laboral (aún cuando no todos la entienden igual).

Sobre el tema de fondo hay que resaltar lo inaudito que resulta haber tenido durante los últimos años varios sistemas legales para servidores públicos: D.L. Nº 728, Nº 276 y otros, lo cual es la señal más evidente de lo absurdo de la situación sobre todo porque unos perciben muchos mejores ingresos que los otros, sin ninguna justificación.

Como corolario además, que para "evitar" mayor gasto fiscal hoy tenemos 60,000 trabajadores públicos contratados bajo la modalidad de servicios no personales (SNP) que no reciben seguro, vacaciones ni CTS, y algunos llevan 12 ó 15 años en esa situación…¡qué vergüenza!.

Las nuevas leyes del empleo público no sólo fijan un marco normativo básico y permanente en beneficio de los trabajadores públicos, sino que además establecen reglas que servirán para dar un mejor servicio a la colectividad.

Si algunos sindicalistas vienen oponiéndose a la Ley General del Empleo Público es por ceguera o por interés: **Ceguera** en no ver lo que es obvio: la necesidad de ordenar; **interés** ya que una situación resuelta ya no les dejaría espacio para aglutinar protestas sin justificación, de las cuales han hecho una forma de vida.

Carlos Ferrero
Congresista de la República
Ex Primer Ministro

Introducción

Después de diversos gobiernos con poco éxito en el manejo económico y diez años de dictadura, nuestro país inicia en el año 2000 un proceso de transición democrática que encontró entre sus principales escollos, la profunda desconfianza ciudadana, el desprestigió de la administración pública y graves niveles de corrupción en el conjunto del Estado.

Por ello, un tema central de la agenda política de esta década era el inicio de reformas que permitan la reconciliación entre el Estado y los ciudadanos; entre las reivindicaciones nacionales, regionales y locales con la necesidad de cambios en la administración pública, que hagan viable que el Estado otorgue servicios eficaces y de calidad, utilice los escasos recursos que recauda de manera eficiente y rinda cuentas de manera periódica; en donde exista espacios de participación ciudadana y mecanismos de transparencia de la gestión pública.

El desarrollar una real reforma del Estado era la oportunidad para reconstruir la confianza de los ciudadanos en las instituciones estatales y en la democracia, y la posibilidad de forjar una ciudadanía activa y propositiva. Sin embargo, a pesar del consenso formal existente expresado en el Acuerdo Nacional y en diversas declaraciones de los líderes políticos más destacados de nuestro país, aún nos encontramos a medio camino.

Los pasos más importantes dados en ese norte en el Congreso de la República se encuentran en las normas aprobadas alrededor del proceso de descentralización, ahí tenemos la reforma constitucional en el capítulo de descentralización, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley de Presupuesto Participativo, la Ley de Incentivos para la Conformación de Regiones y un conjunto de leyes complementarias que permiten que hoy la descentralización sea un proceso en curso. De manera paralela a estas normas en el año 2002 se aprobó la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, en el 2004 la Ley Marco del Empleo Público y en el presente año la creación del Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Estas últimas normas tienen el objetivo evidente de sentar las bases de una reforma del Estado y junto a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, cuyo dictamen se encuentra en la agenda del pleno, deberían ser las herramientas para su impulso. Sin embargo, ellas no han podido constituirse en los motores de la transformación y modernización estatal. El Ejecutivo no implementó las experiencias piloto previstas en la Ley Marco de Modernización del Estado; el CEPLAN recientemente creado aún no entra en funcionamiento; y la Ley Marco del Empleo Público que debió entrar en vigencia en el año en curso, no es aplicada debido a la falta de sus normas de desarrollo.

Justamente para discutir las leyes de desarrollo propuestas por el Poder Ejecutivo y dinamizar el proceso de reforma, la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado, decidió conformar un Subgrupo de Trabajo de Modernización, el cual con el apoyo del Programa Pro Descentralización - PRODES de USAID desarrolló siete reuniones con especialistas para discutir cada una de las leyes de desarrollo, así como el Fórum "Problemas y retos en la reforma del empleo público" en el que participaron distintos sectores y grupos de la sociedad, entre ellos dirigentes de organizaciones laborales. Estos eventos precisaron diferentes aspectos de cada una de las propuestas en debate y recomendaron la unificación de todos los proyectos en un solo texto.

El subgrupo de trabajo conformado, con el aporte recibido en cada uno de estos eventos y con el apoyo de Mayen Ugarte contratada por PRODES, decidió elaborar un texto único que

incluyese el conjunto de proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo, las diferentes propuestas presentadas por los Congresistas e incluso la propia Ley N° 28175. Se elaboró un proyecto de predictamen, que luego de varias sesiones de discusión fue aprobado por la Comisión. A este proyecto unificado se le denominó Ley General del Empleo Público, en él se regulan los aspectos generales relacionados al empleo público, a la carrera pública, al régimen de los funcionarios y empleados de confianza, la gestión del empleo, y las incompatibilidades y responsabilidades; dejando para otra norma legal el sistema de remuneraciones, que es una de los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo.

El proyecto elaborado, desde nuestro punto de vista, realiza un conjunto de modificaciones sustanciales, entre las más saltantes podemos mencionar: la eliminación del número de niveles para permitir mayor flexibilidad en los rangos salariales; el mantener una lista de elegibles luego de los concursos públicos por un periodo determinado; la posibilidad de transferir a un servidor por descentralización; la modificación de la dirección del Consejo de Alta Gerencia Pública, reduciendo sus posibilidades de politización; el reconocimiento de vacaciones a los funcionarios de elección popular, pero no la compensación por no hacer uso de ellas; el establecimiento de normas especiales para los gobiernos locales de circunscripciones con poblaciones menores a 150 mil y 50 mil habitantes; la unificación de los instrumentos de gestión, estableciendo tres centrales, el Cuadro de Asignación de Personal Presupuestado (CAP + PAP), el Manual de Organización de Funciones y perfil de competencias, y el Programa de Desarrollo Institucional; se incluye los derechos de los trabajadores y se garantiza su estabilidad y participación; entre un conjunto de aspectos adicionales. Todo esto se desarrolla ratificando los principios planteados en la ley marco y agregando un glosario de términos que permita su más fácil entendimiento; estableciendo el concurso público como la exclusiva forma de ingreso al empleo público; señalando los deberes del empleado público enfatizando en el interés común, la institucionalización del Estado y la participación ciudadana. Se afirma y ratifica la inducción, la capacitación como deber y derecho, la progresión y los incentivos; y se incluye el concepto de gestión por resultados como criterio central que guía la administración del Estado.

Quizás, el aspecto más importante que se incluye en este texto unificado ha sido incorporar tres fases en las cuales se aplica la ley; colocando en la primera de ellas la adecuación del nivel más alto de carrera, es decir iniciar la reforma por la gerencia pública avanzando de arriba hacia abajo, logrando de esta manera enfrentar en primer lugar la institucionalización de la dirección de la administración pública.

Durante el debate en la Comisión se agregó diferentes aspectos, entre los que tenemos la precisión que se hizo a la evaluación, como causal de cese de los empleados. De acuerdo a lo aprobado en el dictamen, la evaluación del desempeño del trabajador provocará su cese, si es que se le califica de manera negativa durantes tres años consecutivos o alternos en un periodo de cinco años.

Sabemos que una norma por sí misma no cambia ni transforma la realidad. Son las decisiones políticas, los liderazgos y la participación ciudadana las que pueden permitir una profunda e irreversible reforma del Estado. La Ley General del Empleo Público es un instrumento urgente para ordenar y mejorar el gasto público; para medir el grado de eficacia, eficiencia y los resultados que se obtienen con los recursos que entregamos todos los ciudadanos al Estado. El dictamen que estamos poniendo a debate debe servir para romper el círculo perverso de empezar de nuevo, cada cuatro o cinco años, después de elegir nuevas autoridades nacionales regionales o locales; debe evitar la destrucción de lo bueno que se avanza, en nombre de la renovación y el triunfo electoral y permitiendo en cambio afirmar la institucionalidad y el profesionalismo en las instituciones. La Ley General del Empleo Público debe poner fin

al ingreso de empleados por ser militantes del partido gobernante, a la inequidad en los sistemas laborales y sus beneficios, al maltrato y atropello de los derechos fundamentales de los trabajadores, a la mediocridad e ineficiencia en el cumplimiento de sus deberes.

Soy un convencido que este proyecto es un instrumento central para que se aprovechen bien los recursos públicos y para consolidar el proceso de descentralización, para garantizar su éxito. Hoy los buenos ingresos obtenidos por canon o regalías mineras, o los ingresos nacionales por la agro exportación, deben ser utilizados en políticas y acciones de desarrollo que combatan la pobreza y demuestren que la democracia es símbolo de confianza.

El proyecto de Ley General del Empleo Público se encuentra en la agenda del Pleno del Congreso, es sin duda uno de los puntos más importantes de la agenda legislativa pendiente. Para ilustrar ese debate en el seno del Congreso y en la opinión pública entregamos un resumen de los eventos realizados y el dictamen materia de debate esperando contribuir de esta manera en el debate público y en el seno del Congreso.

Agradezco al equipo de trabajo de PRODES, de manera especial a Elena Conterno y a Mayen Ugarte que han apoyado durante todo este proceso de discusión, a Eduardo González y a todos los que han colaborado para que podamos tener hoy el proyecto de Ley General del Empleo Público.

Ernesto Herrera
Coordinador del Subgrupo de Trabajo
de Modernización de la Gestión del Estado

Capítulo I

Empleo Público: La Reforma en Discusión[1]

La Ley Marco del Empleo Público, Ley Nº 28175, publicada el 19 de febrero de 2004, estableció los lineamientos generales del empleo público y encargó al Poder Ejecutivo la elaboración de cinco proyectos de ley para desarrollar los siguientes temas:

- Carrera del Servidor Público;
- Funcionarios Públicos y Empleados de Confianza;
- Gestión del Empleo Público;
- Incompatibilidades y Responsabilidades; y,
- Sistema de Remuneraciones del Empleo Público.

En el mes de julio de 2004, el Ejecutivo remitió al Congreso de la República cuatro de los cinco proyectos de Ley, en tanto que en febrero de 2005 remitió el proyecto pendiente sobre el Sistema de Remuneraciones.

La Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado, y en específico el Subgrupo de Trabajo de Modernización de la Gestión del Estado, promovió el diálogo en torno a los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo. Este Subgrupo estuvo conformado por los congresistas Gloria Helfer, Enma Vargas, César Zumaeta, Mercedes Cabanillas, Henry Pease y Ernesto Herrera, quien lo presidió.

El Subgrupo, considerando que los proyectos de ley no sólo deben basarse en una labor de carácter técnico-legal sino también en la discusión y construcción de consensos con el conjunto de sectores involucrados y especializados en el tema, desarrolló con el apoyo del Programa Pro Descentralización - PRODES de USAID siete desayunos de trabajo para discutir y enriquecer los proyectos de Ley. En cada una de las reuniones se contó con la participación de aproximadamente 30 especialistas y en total participaron 104[2].

Los desayunos de trabajo se complementaron con un Fórum organizado por el Congreso de la República, PHRplus[3] y PRODES en diciembre de 2004, donde participaron más de 300 personas de distintos sectores y grupos de la sociedad, entre ellos los representantes de los trabajadores del sector público.

Cabe señalar que un planteamiento reiterado de los participantes en las reuniones de trabajo iniciales fue que los primeros cuatro proyectos debían fusionarse en uno solo, lo cual fue realizado por el Subgrupo y sometido a discusión en el último desayuno. El proyecto unificado –ahora Proyecto de Ley General del Empleo Público- no sólo juntó los textos sustitutorios que venía trabajando el Subgrupo tomando en cuenta las propuestas del Poder Ejecutivo y las propuestas de los congresistas, sino que además (i) incorporó los comentarios y sugerencias formulados por los participantes en los desayunos de trabajo y en el Fórum de diciembre de

[1] Elaborado por Elena Conterno, Coordinadora de Fortalecimiento Normativo e Institucional del Programa Pro Descentralización, con el aporte de Eduardo González, Asesor del Congreso, para la sección de antecedentes históricos.

[2] En el Anexo 2 se presenta la relación de los 104 participantes.

[3] PHRplus (Partners for Health Reformplu) es un proyecto de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para el fortalecimiento de las políticas y el sistema de salud en los países en desarrollo y en transición, con énfasis en temas relacionados al financiamiento, organización de los sistemas de salud, sistemas de información y participación comunitaria. En el Perú, las actividades de PHRplus, están diseñadas para (i) apoyar la política de descentralización en el sector salud (ii) promover iniciativas de reformas en el sector y (iii) promover el diseño de una política social integrada.

2004, y (ii) simplificó lo regulado a nivel de ley, de 400 a 100 artículos, dejando aspectos no sustanciales para la vía reglamentaria.

El Proyecto de Ley General del Empleo Público trabajado por el Subgrupo de Trabajo de Modernización de la Gestión del Estado fue discutido por la Comisión de Descentralización,

Relación de Desayunos de Trabajo de Discusión del Marco Normativo del Empleo Público

Tema del Desayuno	Fecha
Carrera Administrativa del Servidor Público	9 de julio de 2004
Problemas y Retos en el tema del Empleo Público	20 de octubre de 2004
Carrera Administrativa del Servidor Público e Incompatibilidades y Responsabilidades del Empleo Público	27 de octubre de 2004
Funcionarios Públicos y Empleados de Confianza	3 de noviembre de 2004
Gestión del Empleo	10 de noviembre de 2004
Sistema de Remuneraciones	1 de abril de 2005
Proyecto de Ley General del Empleo Público	8 de abril de 2005

Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado, instancia en la cual fue perfeccionado con las opiniones y comentarios de los Congresistas y aprobado en junio del presente año, quedando pendiente su discusión en el pleno del Congreso.

En el presente texto se hace referencia a diversos comentarios y planteamientos de los especialistas que participaron en los eventos de diálogo mencionados, así como a los planteamientos de la especialista Mayen Ugarte, quien fue contratada por PRODES para apoyar al Subgrupo en la tarea de proponer un marco normativo para la reforma del empleo público.

Luego de presentar los antecedentes históricos de la función pública en el Perú (Sección II) y una sistematización de los distintos diagnósticos existentes sobre el empleo público peruano (Sección III), el presente texto presenta el contexto y los lineamientos de la esta reforma tomando como base lo planteado por los especialistas en el Fórum realizado (Sección IV). Luego presenta la clasificación del empleo público y la institucionalidad que para ello se plantea en la reforma (Sección V), los temas que motivaron mayor discusión en los desayunos de trabajo y el Fórum (Sección VI), y comentarios finales sobre la reforma (Sección VII).

I. Antecedentes Históricos de la Función Pública en el Perú

La administración pública en nuestro país tuvo sus bases en la administración colonial. Así, en 1821 José de San Martín promulga el Estatuto Provisional, mediante el cual se dispuso que se mantenía la legislación colonial[4]. El antecedente más importante en el tema vino años después, cuando el Mariscal Ramón Castilla en su primer gobierno (1845-1851) aprueba el primer Presupuesto de la República, promulga el Código Civil, la Ley de Organización Interior, la Ley de Ministerios que reconoce los derechos de los empleados públicos y aprueba la Ley de Cesantía

[4] Basadre, Jorge. Historia de la República del Perú 1822-1933, Tomo II, Lima: La República, 1997.

y Jubilación[5]. Todas estas leyes se producen en un contexto en el cual empieza a instalarse un grupo de oficinas públicas en todo el país.

Luego existe un conjunto de normas que se van dando en diferentes gobiernos para tratar aspectos parciales de la administración pública. Entre las más importantes figuran las dictadas en 1918 por el gobierno de José Pardo: se reglamenta la asistencia de los empleados públicos y la realización de un censo de empleados públicos y se aprueba la Ley N°2760 que declara inembargables los sueldos, salarios y pensiones. Está también la Constitución de 1920, que establece que nadie podrá gozar de más de un sueldo o emolumento del Estado, sea cual fuese el empleo o función que ejerza. En 1931 el gobierno de David Samanéz Ocampo dicta el D.L. N°7455, el cual reconoce la estabilidad de los puestos públicos y precisa las causales de separación. Está también la Ley 8801 dictada por el General Odría, por medio de la cual crea la Dirección General de Escalafón y listas pasivas, dependientes del Ministerio de Hacienda, la cual a partir de 1947 es denominada como Dirección General de Servicio Civil.

La primera norma que trata de manera integral la carrera administrativa es la Ley N°11377 - Estatuto y Escalafón del Servicio Civil, que fue dictada en 1950 por el General Manuel Odría. Esta norma *"[...] establece los derechos y deberes de los empleados públicos, reconociendo la carrera administrativa, escalafón y clasificación periódica, igual oportunidad para hombres y las mujeres, el ingreso por concurso para el personal de carrera, ascenso por concurso y basándose en la foja de servicio. Los empleados públicos [según esta norma] correspondían a los ministerios, instituciones públicas, beneficencias, universidades estatales, municipalidades, y el personal administrativo de otros poderes del Estado[6]".*

Así, la norma señalada crea la carrera administrativa, establece el escalafón y constituye el Consejo Nacional del Servicio Civil. Cabe señalar que clasifica a los trabajadores en tres categorías (oficiales, auxiliares y ayudantes), y contempla nueve niveles por cada una de ellas. Así mismo, define cuatro clases de empleados: de carrera, por contrata, adscritos y personal del servicio interno. Crea también la Orden del Servicio Civil e instaura el 29 de mayo (fecha de su promulgación) como el día del empleado público.

Ocho años después se crea el Instituto Peruano de Administración Pública con el fin de capacitar a los servidores públicos y en 1964 se conforma la Oficina de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública. Esta última funciona hasta 1968, año en el que se crea la Escuela Superior de la Administración Pública (ESAP).

En el año 1973, el gobierno del General Velasco emite el D.L. N°20316, por medio del cual crea el Instituto Nacional de la Administración Pública, como entidad rectora de la administración pública, que se hace cargo de la ESAP.

En la búsqueda por ordenar la administración pública y adecuarla al desarrollo del Estado, en 1984, el gobierno de Fernando Belaúnde Terry dictó el D.L. N°276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del sector público. Esta norma recoge los principios y modelos establecidos en el D.L. N°11377 y pone énfasis en los derechos de los servidores públicos. Esta Ley establece una única clasificación para todas las entidades, que comprende 14 niveles y tres grupos ocupacionales (profesionales, técnicos y auxiliares), e instituye el mérito y el tiempo de servicio como factor de ascenso en la carrera. Si bien la norma establece el concurso obligatorio para el ingreso a la carrera, al permitir el contrato de trabajo y la incorporación la carrera de los contratados luego de tres años continuos de servicio, lo que en la práctica se ha dado es que la principal forma de ingreso a la carrera ha sido por contratos y no por concursos. Establece además que las remuneraciones se fijan desde el nivel central,

[5] Tauro del Pino, Alberto. Enciclopedia Ilustrada del Perú, Tomo IV , (pp. 543-544) (3ª ed). Lima: Peisa, 2001.

[6] Centro de Investigación Parlamentaria. Carrera Pública: Problemas y propuestas, Lima: Congreso de la República, 2003.

lo que permitió que por decreto supremo se definiesen escalas remunerativas especiales para algunas entidades públicas, generando grandes diferencias remunerativas.

Según la revisión realizada, los dos principales intentos que han buscado reformar y reordenar la administración pública, el D.L. N°11377 y el D.L. Nº 276 no fueron suficientemente eficaces. Entre las razones para ello figura haber contemplado excepciones, que han sido una puerta para desvirtuar los principios que la norma perseguía. Ambas leyes han carecido además de estímulos al rendimiento, el mérito y la capacidad, poniendo más bien el énfasis en las formas y los derechos, lo cual sabemos no ha promovido el orden y la racionalidad en la organización del aparato estatal.

Quizá, el mayor problema que ha existido en estas leyes ha sido su rigidez, que ha repercutido negativamente en el conjunto de la administración pública, diluyéndose el objetivo central: la prestación de servicios eficientes a los ciudadanos y ciudadanas. Ha sido esta rigidez la que habría propiciado el burocratismo, la pérdida de compromiso y vocación de servicio, y la que habría convertido la carrera pública en un sistema estático, en el cual los trabajadores no tienen posibilidades de ascender y en donde el ascenso o el retiro no están vinculados con el desempeño y la función que se ejecuta.

II. El Empleo Público Hoy

La situación del empleo público peruano ha sido calificada por diversos especialistas como caótica. Son muchos y diferentes los problemas que enfrenta y entre ellos los más saltantes son la falta de orientación a resultados, la coexistencia de diversos regímenes, la ausencia total del sentido de mérito y desempeño como factores para el ingreso, permanencia y ascenso, y la absorción cada vez mayor del gasto público por las planillas. Sin duda, todos estos problemas inciden en la baja calidad de los servicios que el Estado brinda a la ciudadanía.

Según resalta el informe elaborado en el año 2001 por la Comisión Multisectorial encargada de estudiar y elaborar un diagnóstico de la situación del personal de la administración pública central (D.S. Nº 004-2001-TR), en el Estado coexisten principalmente tres regímenes de contratación de personal: nombrados y contratados bajo el régimen laboral público (D.L. N° 276), contratados bajo el régimen laboral privado (D.L. N° 728) y los contratos por servicios no personales. Estos regímenes se sujetan a principios, criterios y normas disímiles entre sí: "el régimen público, de naturaleza estatutaria, está regido por el derecho administrativo; el régimen privado, de naturaleza contractual, se regula por el derecho laboral; a los contratos de servicios no personales no corresponde ninguna regulación legal específica (…)"[7].

El Informe de la Comisión Multisectorial resalta además que el concepto de "carrera pública" se ha ido diluyendo, con lo cual el personal permanente del régimen de la carrera pública vigente se encuentra estancado en su puesto desde hace más de 10 años, y aquel contratado por el régimen privado no siente que está haciendo carrera en el Estado.

En relación a la importancia de los distintos regímenes, de acuerdo al censo realizado por el Ministerio de Economía y Finanzas – MEF a fines de 2004 el total de personas que trabajan para el Estado es de 684 mil, de las cuales 67% corresponde al régimen del D.L. N° 276, 5% al régimen del D.L. N° 728, 19% a los regímenes especiales de las fuerzas armadas y policiales y 9% a contratos por servicios no personales. Ello sin incluir a quienes trabajan en las entidades de tratamiento empresarial, empresas de FONAFE y gobiernos locales, ni a quienes prestan servicios al sector público a través de sistemas de intermediación laboral.

[7] Informe Final de la Comisión Multisectorial encargada de estudiar y elaborar un diagnóstico de la situación del personal de la administración pública central (D.S. 004-2001-TR), julio de 2001.

Al validar y contrastar la información recogida con aquella de la RENIEC, el MEF habría encontrado que en el registro de trabajadores activos y pasivos existen 7,100 personas fallecidas. Se encontró también que en el caso de 170 mil trabajadores sus datos no pudieron cruzarse con aquellos de RENIEC, lo cual se presume se debe a errores en los datos ingresados, tales como nombre, apellido o número de DNI, pero también podría implicar la existencia de "trabajadores fantasma". Al respecto, el Ministerio de Educación viene implementando desde enero de 2005 un proceso de depuración de la planilla que estima podría resultar en ahorros del orden de 80 millones de soles al año.

Adicionalmente a estos problemas, Pierina Pollarolo, especialista en temas de reforma del Estado, resaltó en el Fórum que tdecir también existe la idea extendida en la ciudadanía de que el puesto público es una recompensa o un favor que dan los políticos a sus colaboradores, parientes, amigos o partidarios. En relación a ello, destacó que mientras se siga pensando así, se seguirá teniendo presiones sobre las instituciones públicas para dar nuevo empleo o mantener el que ya existe aunque no sea necesario -lo cual tendrá que seguir siendo financiado por los impuestos de los ciudadanos-. En este escenario, remarcó que se continuará hundiendo a la Administración Pública en la mediocridad y el desprestigio.

A todo lo anterior hay que agregar la ausencia de orientación a resultados en los trabajadores del Estado. Actualmente la retribución a los trabajadores no guarda ninguna relación con que éstos alcancen los objetivos y metas que les corresponden según el plan de trabajo de su entidad. Así, no se puede premiar a quienes brindan mejores servicios de educación o llamar la atención a quienes no cumplen con brindar servicios de salud con calidad y oportunidad para la población más necesitada.

Un problema adicional es el crecimiento del gasto en las planillas estatales, sin guardar ninguna relación con la prestación de mejores servicios. Según cálculos del MEF, el gasto en planillas del Estado se ha casi duplicado entre 1999 y 2005, lo cual implica un crecimiento anual de 11%, que es mucho mayor al crecimiento del presupuesto estatal. Así, la planilla cada vez absorbe un porcentaje mayor del presupuesto, dejando cada vez menores recursos disponibles para inversiones. Al respecto, los aumentos dados a docentes, médicos, policías y trabajadores estatales no tienen por lo general relación con la mejor prestación de servicios en educación, salud o seguridad. Por el contrario, se presentan casos en donde se aumentan las remuneraciones a costa de reducir la calidad del servicio, toda vez que los recursos destinados a bienes y servicios complementarios quedan desfinanciados luego del aumento.

Así, en tanto no se reforme el empleo público, no se podrá avanzar en la modernización del Estado, donde un punto de partida debe ser la orientación a resultados en los trabajadores públicos. Como resaltaba ya en 1997 el Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial, *"El lograr un Estado moderno es una necesidad y no un lujo para los países"*. Los años pasan y el Perú se sigue rezagando a nivel internacional en la productividad de su aparato público, lo cual no sólo incide en los servicios que éste presta a los ciudadanos, sino también en la competitividad de sus empresas, en la medida que las ineficiencias del Estado se trasladan a las empresas en la forma de impuestos. Al respecto, de acuerdo al Índice de Competitividad de Crecimiento del Foro Económico Mundial, el Perú ha pasado del puesto 47 en el año 2000 al puesto 68 en el 2005.

Por todo ello, la reforma del empleo público no debe esperar.

III. Lineamientos de la Reforma

Uno de los principales retos que enfrenta el Perú actualmente es reformar el Estado para que pueda brindar mejores servicios a los ciudadanos y generar condiciones para mayores oportunidades de empleo. Un primer paso fundamental fue la modificación del régimen

pensionario y la aprobación del marco normativo del proceso de descentralización, así como la reciente creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

Continuando con este objetivo, el siguiente paso debería dar solución a la problemática descrita en la sección anterior y por ello es prioritario enfrentar la tarea de reformar el régimen del empleo público.

Los resultados de las reformas antes mencionadas sólo podrán materializarse si dotamos al Estado de un régimen de empleo público que permita que autoridades y servidores públicos reformen sus instituciones y establezcan bases sólidas para la continuidad de las políticas, el aprendizaje constante y la orientación a resultados. Al respecto, la experiencia de otros países ha demostrado que la reforma del empleo público es un aspecto central de la modernización del Estado.

La Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado fue aprobada en el año 2002; sin embargo, poco se ha podido avanzar a la fecha. Un nuevo régimen de empleo público es la herramienta que las autoridades necesitan para modernizar sus instituciones y reorientarlas hacia el servicio de la ciudadanía.

Al definir la reforma del empleo público es importante tener en cuenta dos aspectos del contexto: la evolución del régimen del empleo en el sector privado y la evolución del régimen de la carrera pública a nivel internacional. En relación a lo primero, Inés Temple, Gerenta General de DBM[8], destacó en el Fórum que en todo el mundo la situación del empleo en el sector privado ha cambiado completamente. Resaltó que ahora todos los trabajos son temporales y no se paga a los trabajadores por ir a trabajar o por su tiempo, sino por hacer, por agregar valor, por contribuir. Es decir, los trabajadores deben preocuparse de mantener a su "cliente" -el empleador- interesado en seguir contratando sus servicios.

En relación a la evolución del régimen de carrera pública, Pierina Pollarolo comentó que en el mundo se están cuestionando los sistemas de carrera tradicionales, especialmente en los países desarrollados que los tienen, por considerar que han sido el sustento de administraciones rígidas y lentas preocupadas únicamente por el cumplimiento de obligaciones y no por la productividad o el buen desempeño. Enfatizó que se trata de transformar las administraciones públicas las que han llegado al punto en que se sirven a sí mismas antes que al ciudadano, que es la razón de ser del Estado.

Así, los regímenes público y privado están evolucionando a nivel mundial poniendo énfasis en el desempeño, tendencia de la cual el Perú no puede permanecer al margen.

Al respecto, Jorge Danós, en ese momento Jefe de Gabinete de Asesores de la Presidencia del Consejo de Ministros, mencionó en el Fórum que en la elaboración de los proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo al Congreso se tomaron en cuenta los documentos de las Conferencias Iberoamericanas de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado de los años 2002 y 2003[9], que presentan el estado de la cuestión de la reforma del empleo público en América Latina y resaltan la importancia de poner énfasis en el desempeño. Señaló además que en función de los planteamientos de estos documentos se había optado por una reforma con cuatro ejes principales:

- Modernización, en la medida que se busca un régimen de función pública que permita una administración moderna que dé respuesta a las demandas de los ciudadanos;
- Profesionalización, en tanto se busca que el personal al servicio del Estado adquiera atributos como idoneidad, mérito, objetividad, vocación de servicio, orientación a resultados, honestidad, responsabilidad y adhesión a valores democráticos;

[8] DBM es una empresa consultora especializada en temas de recursos humanos.

[9] Estos documentos son la Declaración de Santo Domingo de la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado del año 2002 y la Carta Iberoamericana de la Función Pública de la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Estado de Administración Pública y Reforma del Estado del año 2003.

- Transparencia, ya que se quiere poner la información sobre el quehacer del Estado al alcance de todo ciudadano, al establecer obligaciones de publicidad de los procesos; y,
- Calidad, en tanto esta reforma constituirá un catalizador para la introducción de una nueva cultura de calidad en el funcionamiento de la administración pública.

Danós señaló además que la reforma busca crear un sistema de carrera pública que ofrezca a los servidores de la administración pública un plan de vida futuro, y busque la profesionalización de la función pública, lo cual significa que quienes formen parte del empleo público sean profesionales especialistas en función pública y tengan como meta el servicio público, la atención a los ciudadanos y la tutela de los intereses generales.

Mencionó además que la reforma busca que el acceso al empleo público sea en función a capacidades, que la permanencia y progresión se basen en el mérito y que la evaluación del desempeño sea un proceso que se desarrolle periódicamente, de manera objetiva e imparcial.

En relación al desempeño y las remuneraciones, Mario Pasco, reconocido abogado laboralista, señaló que el sistema debe tener una dosis de rigidez y una dosis de flexibilidad, en el sentido que debe permitir medir y premiar el desempeño institucional y el desempeño individual, no sólo con diplomas, sino con una remuneración que premie el rendimiento, el esfuerzo y el desarrollo personal.

Por su parte, Helena Pinilla, especialista en gestión de recursos humanos, remarcó que era importante recordar que el objetivo detrás de la reforma es mejorar la calidad de los servicios que presta el Estado, y que ello no se puede lograr cambiando estructuras, cambiando sistemas, mejorando infraestructura, si es que no se trabaja con el principal activo de toda organización, que es la gente. Así, comentó que si se quiere cambiar radicalmente la calidad de la gestión, la reforma del empleo público debe realizarse pensando en transformar a los trabajadores en servidores públicos orgullosos, satisfechos y contentos.

En consecuencia, la reforma del empleo público debe garantizar contar con una burocracia calificada, en permanente desarrollo, orgullosa de las funciones que cumple y con una actuación orientada al servicio de las personas.

IV. Clasificación e Institucionalidad del Empleo Público

Como parte de la reforma, en el Proyecto de Ley General del Empleo Público se plantea la existencia de tres tipos de empleados públicos, que describimos a continuación.

Funcionarios públicos. Son quienes desarrollan funciones de preeminencia política, que representan al Estado o a un sector de la población. Se clasifican en los siguientes grupos:

a) De elección popular, directa y universal o confianza política originaria, son aquellos cuyo ingreso, permanencia y término de su función están regulados por la Constitución y las leyes de la materia, como por ejemplo congresistas, alcaldes y consejeros regionales.

b) De nombramiento y remoción regulados, son aquellos cuyo nombramiento, periodo de vigencia y causales de remoción están regulados en norma expresa. Se ubican en este grupo, por ejemplo, los magistrados del Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, los presidentes y miembros de los Consejos Directivos de los organismos reguladores, entre otros.

c) De libre nombramiento y remoción, son aquellos cuya incorporación a la función pública se realiza por libre decisión de un funcionario público de los grupos anteriores. Se ubican en este grupo los ministros y viceministros, los presidentes de Directorio de

organismos públicos descentralizados y de empresas del Estado, los gerentes generales –o equivalentes- de los gobiernos regionales y locales, entre otros.

Empleados de confianza. Son quienes desempeñan cargos técnicos o políticos y gozan de la confianza directa del funcionario público que los designa. Aquí se encuentran los asesores y otros puestos de las entidades en los cuales los funcionarios públicos optan por tener a una persona de confianza.

Servidores públicos. Son quienes forman parte de la carrera administrativa y se clasifican en los siguientes grupos ocupacionales:

a) Directivos superiores, son quienes desarrollan funciones administrativas relativas a la dirección de un órgano, programa o proyecto, la supervisión de empleados públicos, la elaboración de políticas de actuación administrativa y la colaboración en la formulación de políticas de gobierno. En este grupo se ubican, por ejemplo, los directores generales de los Ministerios.

b) Ejecutivos, son aquellos que desarrollan funciones administrativas, entendiéndose por ellas al ejercicio de autoridad, de atribuciones resolutivas, de fe pública, asesoría legal preceptiva, supervisión, fiscalización, auditoría y, en general, aquellas que requieren la garantía de actuación administrativa objetiva, imparcial e independiente a las personas. A este grupo corresponden los jefes de oficina o subdirectores.

c) Especialistas, son los que desempeñan labores de ejecución de servicios públicos; no ejercen función administrativa. En este grupo se ubican los abogados, economistas y otros profesionales, dentro de las direcciones u oficinas.

d) De apoyo, se refiere a todos aquellos que desarrollan labores auxiliares de apoyo o complemento. Se encuentran en este grupo las secretarias, los choferes, los conserjes, entre otros.

Según se puede apreciar, la carrera administrativa no incluye a los ministros y viceministros, ni a los gerentes generales –o equivalentes- de los gobiernos regionales y locales, con lo cual sólo llega hasta el tercer nivel jerárquico de las organizaciones. El Proyecto de Ley General del Empleo Público destaca además que no son parte de la carrera los servidores contratados temporalmente ni los trabajadores de las empresas del Estado, ni los obreros municipales, quienes se regulan por su respectivo régimen jurídico. Precisa además que el actual personal que cumple labores de apoyo o actividades complementarias será incorporado en el Grupo Ocupacional de Apoyo, luego de lo cual queda cerrado el ingreso de personal en este grupo, en la medida que necesidades de este tipo deberán ser satisfechas mediante la tercerización o intermediación laboral.

En cuanto a la organización del Sistema de Administración del Empleo Público, se plantea que éste quede conformado por las siguientes instancias:

Consejo Superior del Empleo Público – COSEP, como organismo público descentralizado rector del empleo público, entre cuyas funciones figura vigilar, normar y supervisar el cumplimiento de las normas y procesos técnicos del empleo público. Como órganos desconcentrados del COSEP se contempla a:

a) Tribunal del Empleo Público, como instancia independiente que conoce y resuelve en última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos de las entidades en materia de acceso, capacitación, ascenso, calificación, desplazamiento, régimen disciplinario y terminación del empleo público.

b) Escuela Nacional de Administración Pública, como la instancia responsable de dirigir las actividades de capacitación del sector público y de emitir las normas técnicas mediante las cuales se organizará y calificará a las actividades de capacitación.

Oficinas de Recursos Humanos de las entidades públicas, como responsables de la implantación, operación y evaluación del sistema de gestión de recursos humanos al interior de las entidades.

V. Algunos Temas Centrales de la Reforma

En los párrafos siguientes se presentan algunos elementos del diseño de la reforma en discusión, los cuales suscitaron mayor interés entre los participantes a los siete desayunos de trabajo y al Fórum.

1. **Orientación a Resultados y Evaluaciones**

   En armonía con la tendencia de los regímenes públicos y privados del empleo a nivel mundial, en esta reforma se incorpora la orientación a resultados y el énfasis en el buen desempeño en el sector público.

   Así, se contempla como uno de los principios que rigen el empleo público el de "Mérito y Capacidad", por lo cual el ingreso, la permanencia y las mejoras remunerativas de condiciones de trabajo y ascensos se fundamentan en el mérito y la capacidad de los postulantes y del personal de la administración pública. Uno de los principales componentes para ello es la evaluación de desempeño, que busca dotar al gestor de recursos humanos de información sobre su personal para el proceso de capacitación, para orientar el desarrollo de las personas, estimular y premiar a los trabajadores con las mejores evaluaciones, entre otros.

   En relación a este tema, Jorge Danós comentó que tenía conocimiento del temor de algunos sectores quienes estarían asociando esta evaluación al despido de un gran número de trabajadores. Al respecto, señaló que en esta reforma las evaluaciones no son despido, sino que están previstas como mecanismo para la concesión de estímulos y premios, a fin de promover el desempeño del trabajador en el sector público. Resaltó que estas evaluaciones existen en varios países de nuestro entorno, como por ejemplo en Colombia, Chile y México, en que se practican regularmente, y que los documentos internacionales orientadores de reformas de este tipo establecen que las evaluaciones de desempeño son parte necesaria de las políticas de gestión de recursos humanos en el sector público.

   El proyecto de reforma establece que la calificación obtenida en la evaluación es determinante para la concesión de estímulos y premios a los servidores, para habilitar su participación en concursos de ascensos y la permanencia en el servicio, y dispone que por la evaluación se califica a los servidores en (i) personal de rendimiento distinguido, (ii) personal de buen rendimiento y (iii) personal de rendimiento sujeto a observación.

   Para una verdadera incorporación de la orientación a resultados en los trabajadores del Estado será fundamental que las entidades realicen un adecuado planeamiento estratégico y establezcan indicadores de desempeño, tarea que deberá promover el recientemente creado Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

2. **Estabilidad Laboral**

   En cuanto a la estabilidad laboral, la reforma busca dar a los trabajadores del sector público un tratamiento similar al que se da a los trabajadores del régimen privado, lo cual incluye la participación del Tribunal del Empleo Público como instancia de verificación de la no arbitrariedad de los actos de gestión de personal de las entidades.

En relación a este tema, los asistentes a los desayunos de trabajo manifestaron que se debía buscar un balance entre dar garantías al funcionario y dar garantías a la administración. Es decir, proteger a los empleados públicos de arbitrariedades principalmente por razones políticas, pero también proteger al Estado de poder contar con el personal idóneo para una buena gestión e indirectamente a los ciudadanos de recibir un servicio eficiente del Estado.

Los asistentes señalaron además que la protección a los empleados públicos debe referirse principalmente a quienes ejercen funciones de ius imperium, que son quienes pueden ser objeto de presiones políticas. Se resaltó que ello no implica no proteger al resto de trabajadores, sino protegerlos de manera distinta, de manera similar a como se hace en el régimen de la actividad privada.

Si bien en el régimen privado se contempla el despido por un rendimiento deficiente de acuerdo a las características establecidas en la norma de la materia, en esta reforma un despido de este tipo requiere de una sistemática calificación deficiente del trabajador en las evaluaciones. Así, se establece que el trabajador evaluado como personal sujeto a observación por tres veces consecutivas o tres alternas en un periodo de cinco años, es sujeto a evaluación por el COSEP, dentro de un periodo no mayor a 30 días, el cual podrá confirmar o modificar la evaluación. Si el COSEP confirma la evaluación, la calificación del trabajador pasa a ser de personal de ineficiencia comprobada, lo cual determina la terminación de la carrera.

Al respecto, Mayen Ugarte señala que, si bien la protección contra el despido arbitrario debe ser más intensa en el ámbito público que en el privado para evitar el abuso político de esta prerrogativa legal, resulta excesivo establecer un periodo mínimo de tres años para recién iniciar el trámite (el régimen de evaluación establecido en el proyecto corresponde a los últimos doce meses de trabajo). Planteó que se debe comprender que la finalidad principal del Estado no es mantener el empleo de su propio personal, sino prestar servicios de calidad a todos los ciudadanos, para lo cual emplea personal que si tiene buen desempeño, el propio Estado se preocupará por conservarlo. Manifestó además que, si esto no se comprende, continuaremos con un Estado "capturado" por los intereses de algunos servidores públicos.

Se contempla además que las entidades puedan suprimir puestos por procesos de desactivación, reestructuración, fusión o reorganización declarada por razones técnicas o financieras, siempre y cuando dichos procesos estén amparados en norma legal expresa. En estos casos, las entidades evaluarán a su personal afectado y declararán a los servidores calificados para reubicación, quienes tendrán dos meses para ser reubicados; de no resultar reubicados en ese plazo, concluirá su relación de carrera administrativa por supresión del empleo y serán incorporados en la relación de elegibles para futuros concursos, correspondiéndoles una indemnización automática.

En el sistema privado esta posibilidad se regula a través de la figura de "terminación de la relación de trabajo por causas objetivas" (antes cese colectivo) donde por razones vinculadas con motivos económicos, disolución o reestructuración se puede producir una terminación colectiva de los contratos de trabajo teniendo el trabajador dentro del plazo de un año el derecho de preferencia para su readmisión en el empleo si el empleador decidiera contratar directamente o a través de terceros nuevo personal para ocupar cargos iguales o similares. En caso el empleador incumpla con ese derecho de preferencia, el ex trabajador tendrá derecho a demandar judicialmente una indemnización. Nótese que en el sector privado no existe la protección por dos meses en tanto se produce una reubicación ni tampoco una indemnización.

Pierina Pollarolo se refirió en el Fórum a la importancia de que el proyecto de ley contemple un procedimiento para la racionalización del personal, lo cual es un tema difícil y a la vez muy reclamado, especialmente por las municipalidades. Al respecto, comentó que muchos alcaldes tienen la preocupación de que hasta 90% de su presupuesto debe ser destinado a planillas, las cuales consideran han sido engrosadas por administraciones anteriores con puestos que no se necesitan. Así, señaló que esta ley intenta una solución sensata porque atiende al problema, otorgando garantías contra el cese administrativo y previendo la reubicación de los funcionarios excedentes inicialmente y, si ello no es posible, el pago de una indemnización.

3. Tratamiento Diferenciado para Gobiernos Regionales y Locales

Tomando en cuenta la heterogeneidad de entidades que conforman el sector público peruano, que van desde Ministerios grandes y sólidos hasta municipalidades rurales de reciente creación, y que de las cerca de 2400 entidades públicas existentes el 75% son municipalidades, se plantea que la reforma debe dar respuesta a todo el universo de entidades públicas existentes. En tal sentido, la reforma debe ser funcional a entidades grandes que manejan millones de soles mensualmente y cuentan para ello con cientos de trabajadores, y también al grueso de municipalidades rurales, que ejecutan menos de cincuenta mil soles al mes y cuentan con menos de cinco trabajadores.

Para ello, en las reuniones de trabajo se plantearon dos opciones: (i) entrar en las leyes a los detalles de cómo debe funcionar el Sistema de Empleo Público pero prever un régimen especial para las municipalidades, o (ii) evitar los detalles en las leyes y que luego éstos se establezcan a nivel reglamentario diferenciando en función de tipos de entidades. En esta reforma, se está optando por una combinación de ambos al haberse incluido en el Proyecto de Ley General del Empleo Público el título "Del Régimen Especial para los Gobiernos Regionales y Locales" que permite desarrollar normas especiales para éstos en la vía reglamentaria.

En relación a este tema, Roxana Rocha, especialista en gobiernos locales, destacó en el Fórum que se exigen demasiados instrumentos de gestión a las municipalidades. Al respecto, señaló que en el proyecto se mencionan de manera enunciativa cinco (programa de desarrollo institucional, plan de gestión de recursos humanos, cuadro para asignación de personal presupuestado, manual de organización, funciones y perfiles de competencias y sistema de incentivos), que junto con aquellos que se contemplan en las normas del proceso de descentralización podrían atiborrar a las municipalidades con tareas de planificación.

Al respecto, el proyecto de reforma dispone que el COSEP establecerá normas especiales en materia de capacitación, proceso de selección y evaluación para los gobiernos locales de circunscripciones con población menor a 150,000 habitantes y que podrá establecer normas para que los gobiernos locales de circunscripciones menores a 50,000 habitantes compartan personal de la carrera administrativa.

En el último desayuno de trabajo los asistentes consideraron que estos planteamientos aún requerían ajustes para responder a la realidad y necesidades de los gobiernos regionales y locales. En cuanto a aspectos específicos que deban abordarse de manera diferenciada, se resaltó, por ejemplo, que no era realista pedir a las municipalidades tener un informe de una sociedad auditora como condición para un pacto laboral, ni tampoco exigirles contratar con terceros servicios como limpieza y seguridad.

4. Tránsito del Régimen Actual al nuevo Régimen

Otro tema que fue resaltado en las diversas reuniones fue la necesidad de regular adecuadamente el tránsito de los actuales trabajadores del sector público al nuevo régimen que se cree con la reforma.

Al respecto, en los desayunos de trabajo se destacó la dificultad de los procesos de cambio, ya que existen intereses creados y probablemente diversas personas estarán en contra de lo planteado. En tal sentido, se señaló la conveniencia de establecer una aplicación gradual de la nueva carrera, así como mecanismos para visibilizar los aspectos positivos de la misma, facilitando su aplicación en mayor escala.

En atención a las preocupaciones señaladas, el Proyecto de Ley General del Empleo Público incluye como Primera Disposición Transitoria un "Proceso de Implementación de la carrera pública en la etapa de transición" con tres fases:

- **Fase Inicial**: corresponde a la revisión y formulación de los Cuadros de Asignación de Personal Presupuestados - CAPP de las entidades comprendidas en la ley, en el que se incluirá la situación de los recursos humanos y se identificará las brechas existentes respecto de las necesidades de la entidad. En esta fase se calificará al personal que corresponda como funcionario público y se determinará los cargos correspondientes al Grupo Ocupacional Directivo Superior (que serán sometidos a concurso público abierto).
- **Fase Intermedia**: corresponde a la calificación de los servidores con vínculo permanente, bajo cualquier régimen laboral, en la nueva carrera administrativa. Incluye la incorporación del personal permanente a la nueva carrera.
- **Fase Final**: corresponde a la culminación del proceso de transición, en que los puestos contemplados en el CAPP que no hubieren sido cubiertos serán sometidos a concurso público abierto. Se establece que quienes hubiesen estado contratados por servicios no personales desempeñando actividades en puestos que corresponde sean realizados por servidores de carrera podrán postular a las plazas que se convoquen en la entidad con una bonificación proporcional al periodo de servicios prestados.

En relación a este tema, en los desayunos de trabajo se recomendó precisar las acciones o instrumentos previstos para cada fase del proceso de implementación, y para evitar complicaciones innecesarias, partir porque cada entidad defina cuál es su PEA (total de trabajadores), seleccione a sus Directivos y, con ellos, formule un CAPP ideal en función de su orientación modernizadora para determinar qué tipo de trabajadores requerirá, y con ese enfoque identificar los trabajadores que no tendrían puesto y analizar qué opciones se presentan. Se sugirió además empezar la incorporación al nuevo régimen por quienes tienen un vínculo permanente (contratados por los regímenes de los D.L. N° 276 y 728), y luego ver lo correspondiente a los grupos de contratados por servicios no personales que hoy no ostentan estabilidad para cubrir con ellos las plazas que hayan quedado vacantes. De todas las modificaciones propuestas por el dictamen, quizás la más importante sea la gradualidad para la implementación de la ley, que da prioridad a la reestructuración a nivel de la gerencia pública de las entidades, para que sea ésta la que oriente la reestructuración en los otros niveles. Cabe resaltar también que el dictamen opta porque el personal correspondiente al Grupo Ocupacional Directivo Superior y Ejecutivo se someta a un concurso público abierto, buscando así atraer a los mejores profesionales al sector público.

En los eventos se manifestó que frente a las expectativas y preocupaciones existentes en los trabajadores respecto de las implicancias del nuevo marco normativo, era importante desarrollar una campaña de información para explicar el proceso de transición y las ventajas de la propuesta elaborada.

VI. Comentarios Finales

La reforma del empleo público es una de las medidas más importantes para lograr la modernización del Estado e incluso para garantizar el éxito del proceso de descentralización. Dada esa trascendencia, su implementación requiere de un amplio acuerdo y consenso político que involucre a los líderes políticos y sociales. Este compromiso, ya suscrito en las políticas de Estado del Acuerdo Nacional, requiere hoy evidenciarse en la aprobación de las normas que permitan su implementación.

Sin lugar a dudas, el proyecto de Ley General del Empleo Público aprobado en la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado representa un avance significativo respecto del actual marco normativo del empleo público y tiene la virtud de haberse nutrido de numerosos eventos de diálogo con especialistas y sectores vinculados con el tema. Es una propuesta que avanza en crear las condiciones para que se brinden mejores servicios a la ciudadanía, que es la razón de ser de la Administración Pública.

El texto recoge el conjunto de aspectos sustanciales planteados en la Ley Nº 28175 y en los proyectos del Ejecutivo, ratifica los objetivos de proporcionar una atención eficiente y sin discriminación a todos los usuarios y busca incorporar la eficiencia y la calidad en los servicios del Estado. Establece además un conjunto de incentivos para el buen desempeño, garantías de permanencia en el servicio y posibilidades de desarrollo profesional, para provocar un cambio en la forma de ser de los trabajadores públicos y por lo tanto en la relación que éstos establecen con su institución y los clientes o usuarios de las mismas.

Sin embargo, como se ha visto en el presente documento, algunos especialistas han planteado mejoras al proyecto, en especial respecto (i) de la exigencia de tres evaluaciones negativas –y por tanto tres años- para el cese de trabajadores de la carrera por ineficiencia comprobada, (ii) de otorgar mayores facultades al COSEP para establecer normas especiales para los gobiernos locales de circunscripciones pequeñas en temas adicionales a los ya contemplados y (iii) de precisar las fases del tránsito de la situación actual hacia el nuevo régimen.

Los debates sostenidos a lo largo de estos meses de trabajo concluyen en que requerimos de manera urgente una reforma del empleo público, que sea capaz de consolidar los resultados macroeconómicos que se vienen alcanzando y lograr que los mayores ingresos que se están generando se traduzcan en mejores servicios para la ciudadanía. Sólo una administración pública eficiente que goce de mínimos niveles de legitimidad será garantía del buen uso de los recursos económicos que se recauden.

Capítulo II

Texto Sustitutorio de la Ley General del Empleo Público

A continuación se presenta el Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley General del Empleo Público aprobado por la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado en junio del presente año, el mismo que está para discusión del pleno del Congreso.

PROYECTO DE LEY GENERAL DEL EMPLEO PÚBLICO

Título Preliminar

Artículo I.- Finalidad
La presente Ley tiene como finalidad normar las relaciones de empleo en el sector público, de acuerdo con lo previsto en la Constitución Política, así como establecer los lineamientos generales para promover, consolidar y mantener una administración pública moderna, jerárquica, profesional, unitaria, descentralizada y desconcentrada, basada en el respeto al Estado de Derecho, los derechos fundamentales y la dignidad de la persona humana, el desarrollo de los valores morales y éticos y el fortalecimiento de los principios democráticos, para obtener mayores niveles de eficiencia del aparato estatal y el logro de una mejor atención a las personas.

Artículo II.- Principios
Son principios que rigen el empleo público:

1. **Principio de legalidad**.- Los derechos y obligaciones que generan el empleo público se enmarcan dentro de lo establecido en la Constitución Política, leyes y reglamentos. El empleado público en el ejercicio de su función actúa respetando el orden legal y las potestades que la ley le señala.
2. **Principio de modernidad**.- Procura el cambio orientándolo hacia la consecución efectiva de los objetivos de la administración pública.
3. **Principio de imparcialidad**.- La función pública y la prestación de servicios públicos se ejerce sin discriminar a las personas y sin realizar diferencias. La implementación de políticas afirmativas respecto a personas con discapacidad o sectores vulnerables no constituyen discriminación en los términos de esta Ley.
4. **Principio de neutralidad**.- Las actividades y las competencias de los empleados públicos deben ser ejercidas con objetividad e imparcialidad.
5. **Principio de transparencia y rendición de cuentas**.- Busca que la información de los procedimientos que lo conforman sea confiable, accesible y oportuna y que las personas encargadas del manejo económico rindan cuentas periódicas de los gastos que ejecutan. Los actos del empleo público son, en principio, públicos y accesibles al conocimiento de todo ciudadano. El empleado público debe brindar y facilitar información fidedigna, completa y oportuna de conformidad con la legislación de la materia.
6. **Principios de eficacia y eficiencia.-** Los empleados públicos procuran eficacia en el servicio a los intereses generales y eficiencia en la utilización de los recursos para el logro de los objetivos.
7. **Principio de probidad y ética pública.-** El empleado público actuará de acuerdo a los principios y valores éticos establecidos en la Constitución y las leyes, que requiera la función pública.

8. **Principio de mérito y capacidad.-** El ingreso, la permanencia y las mejoras remunerativas de condiciones de trabajo y ascensos en el empleo público se fundamentan en el mérito y capacidad de los postulantes y del personal de la administración pública. Para los ascensos se considera además el tiempo de servicio.
9. **Principios de Derecho Laboral.-** Rigen en las relaciones individuales y colectivas del empleo público, los principios de igualdad de oportunidades sin discriminación, el carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución e interpretación más favorable al trabajador en caso de duda. En la colisión entre principios laborales que protegen intereses individuales y los que protegen intereses generales, se debe procurar soluciones de consenso y equilibrio.
10. **Principio de preservación de la continuidad de políticas del Estado.-** La especialización del empleo público preserva la continuidad de las políticas del Estado.
11. **Principio de provisión presupuestaria.-** Todo acto relativo al empleo público que tenga incidencia presupuestaria debe estar debidamente autorizado y presupuestado.

Artículo III.- Fuentes
Son fuentes de derecho en el empleo público:

1. La Constitución Política.
2. Los Tratados y Convenios aprobados y ratificados.
3. Las leyes y demás normas con rango de ley.
4. Los reglamentos.
5. Las directivas emitidas por el Consejo Superior del Empleo Público.
6. Las ejecutorias que fijan principios jurisprudenciales emitidas por las autoridades jurisdiccionales sobre las normas relativas a la Administración Pública.
7. Las resoluciones calificadas como vinculantes por el Tribunal del Empleo Público.
8. Los pronunciamientos y consultas calificadas como vinculantes por el Consejo Superior del Empleo Público.
9. Los convenios colectivos del empleo público.

Las fuentes señaladas en los numerales 6, 7 y 8 sirven para interpretar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento jurídico positivo al cual se refieren.

Artículo IV.- Interpretación de las normas
Ninguna disposición de la presente ley puede ser interpretada de manera que limite la competitividad de las entidades del Sector Público, lo desvincule de la demanda de servicios de la colectividad, dificulte la adaptación a las transformaciones del entorno o favorezca la pasividad del personal del sector público.

Es nula toda norma administrativa, acto administrativo o pacto colectivo que contravenga o desnaturalice las reglas de los procesos técnicos de la carrera administrativa establecidos en la presente ley y su reglamento.

Título I. Disposiciones Generales

Artículo 1. Ámbito de aplicación
1.1. La presente ley regula la relación de empleo entre las entidades de la administración pública y los funcionarios públicos y los empleados de confianza, la carrera administrativa de los servidores públicos, incluyendo al personal civil de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, la parte orgánica e instrumental y funcional de la gestión del empleo público y el régimen de incompatibilidades y responsabilidades del personal del empleo público, incluyendo a los altos funcionarios de las empresas del Estado, miembros de consejos

consultivos, tribunales administrativos y otros órganos colegiados que cumplen función pública o encargo del Estado y asesores con encargos específicos a dedicación exclusiva o inclusive parcial cuando el encargo asumido dure más de cuatro meses.

1.2. Supletoriamente, esta ley se aplica a los regímenes especiales de carrera administrativa señalados en la tercera disposición complementaria, salvo en los casos que contravengan disposiciones específicas propias de la estructura de dichas carreras.

1.3. No están comprendidos en la presente ley los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, así como los obreros municipales.

Artículo 2. Entidades comprendidas

2.1. La presente Ley se aplica a todas las entidades la Administración Pública. Para efectos de la presente Ley son entidades de la Administración Pública:

a. El Poder Legislativo, conforme a la Constitución y al Reglamento del Congreso de la República.
b. El Poder Ejecutivo: ministerios, organismos públicos descentralizados, proyectos especiales y, en general, cualquier otra entidad perteneciente a este Poder.
c. El Poder Judicial, conforme a lo estipulado en su ley orgánica.
d. Los Gobiernos Regionales, sus órganos y entidades.
e. Los Gobiernos Locales, sus órganos y entidades.
f. Los organismos constitucionales autónomos.

2.2. En lo expresamente establecido, la presente ley también es de aplicación para las entidades del Sector Público.

Artículo 3. Sistema de Administración de Personal

El Sistema de Administración de Personal es un sistema administrativo que tiene a su cargo los siguientes procesos técnicos: Planeación de Recursos Humanos, Ingreso, Desarrollo Profesional, Capacitación, Evaluación de Desempeño, y Terminación del Empleo.

Artículo 4. Nulidades

4.1. Nulidad por trasgresión de reglas de ingreso

a. La inobservancia de las reglas de acceso al empleo público vulnera el interés general e impide la existencia de una relación válida, en consecuencia cualquier declaración o acto de la autoridad es nula de pleno derecho. La máxima autoridad administrativa de la entidad, y, en su caso, el Tribunal del Empleo Público, son competentes para declarar la nulidad, dentro de los tres años de incurrido el vicio. Sin embargo, las actuaciones administrativas realizadas por quien, en virtud de dicha circunstancia, se vinculó al empleo público no podrán ser no podrán ser cuestionadas por ese motivo.
b. Las autoridades que recluten, incorporen o contraten a personal y dispongan su remuneración, vulnerando los procesos que comprenden la dotación de personal y la normativa prevista en el presente Estatuto y disposiciones reglamentarias, podrán ser sujetos de responsabilidad civil por el daño económico al Estado.

4.2. Prohibición de recomendaciones

a. Quedan prohibidas las Oficinas de Trámite Documentario de las entidades, dar trámite a cualquier tipo de solicitudes de empleo público fuera de las fechas indicadas en el cronograma de los concursos públicos.
b. Es prohibido recibir recomendaciones de cualquier tipo en favor de algún postulante al empleo público o empleado público. Dicha acción se considera desfavorable a sus intereses.

Artículo 5. Definiciones
Para efectos de la presente ley, se aplicarán las siguientes definiciones:

5.1. Sector público: Comprende a todas las entidades de la administración pública contempladas en el artículo 2.1 de la presente ley, así como a las empresas del Estado de ámbito nacional, regional y local en las que éste es accionista mayoritario.

5.2. Administración pública: Comprende a todas las entidades de la administración pública contempladas en el artículo 2.1 de la presente ley.

5.3. Empleo o empleado público: Comprende a los servidores de la carrera administrativa, a los funcionarios, a los empleados de confianza, a los contratados, así como a los trabajadores de los regímenes especiales y de las empresas del Estado de ámbito nacional, regional y local en las que éste es accionista mayoritario.

5.4. Función Pública: consiste en toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural, en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos o clasificación.

5.5. Incompatibilidad: Supuestos que conllevan un impedimento o falta de cumplimiento de requisito para asumir un cargo con respecto al ejercicio de la función pública.

5.6. Prohibición: Disposiciones que restringen el ejercicio de la función pública.

5.7. Responsabilidad disciplinaria: Alude a la que asumen el personal del empleo público por las faltas disciplinarias que señale la presente ley.

5.8. Responsabilidad administrativa, civil y penal: Se entiende por ellas las definiciones comprendidas en la Ley N° 27785.

5.9. Registro de sanciones: Alude al Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido, creado por el artículo 242° de la Ley de Procedimiento Administrativo General en el cual se anotan las sanciones aplicadas en virtud de la presente ley y que esta a cargo del Consejo Superior del Empleo Público (COSEP), conforme a lo previsto en el artículo 87 t, de esta misma norma.

5.10. Archivo de declaraciones: El titular de cada pliego presupuestal a través de la respectiva oficina general de administración (OGA) o las que haga sus veces, archiva copias autenticadas de las declaraciones a las que se refiere la presente ley para los fines de control, conforme a norma.

5.11. Nombramiento: Es el acto administrativo de incorporación de una persona natural a la función pública o a la carrera pública.

5.12. Designación: Es el acto administrativo por el cual la autoridad determina la contratación de un empleado de confianza. La designación se sujeta únicamente a la voluntad de la autoridad competente y se formaliza a través de un contrato temporal.

5.13. Remoción: Es el acto administrativo de cese de la designación o nombramiento realizado por la entidad o funcionario competente.

5.14. Alto cargo de la Administración Pública: Se refiere a los funcionarios públicos con excepción de los previstos en el artículo 55.2. Asimismo, incluye a:

a. Miembros del Directorio o Consejos Directivos o de Comisiones Consultivas o Consejos Nacionales, Regionales o Locales;
b. Gobernadores y Tenientes Gobernadores;
c. Consejeros y Asesores internos y externos de la Alta Dirección de las Entidades de la Administración Pública;
d. Funcionarios hasta el cuarto nivel jerárquico de las Entidades de la Administración Pública; y,

e. Procuradores permanentes o ad hoc.

5.15. Relación Estado-Empleado: Es la relación que vincula al Estado como empleador y a las personas que le prestan servicios remunerados. Incluye a las relaciones de confianza política originaria.

Artículo 6. Deberes generales del empleado público

Todo empleado público está al servicio de la Nación, en tal razón tiene el deber de:

6.1. Cumplir su función buscando el desarrollo del país y la continuidad de las políticas de Estado.

6.2. Supeditar el interés particular al interés común y a los deberes y obligaciones del servicio.

6.3. Superarse permanentemente en función a su desempeño.

6.4. Desempeñar sus funciones con honestidad, probidad, criterio, eficiencia, laboriosidad y vocación de servicio.

6.5. Conducirse con dignidad en el desempeño del cargo.

6.6. Respetar y convocar las instancias de participación ciudadana creadas por la ley y las normas respectivas.

Artículo 7. Prohibición de doble percepción de ingresos

7.1. Ningún empleado público puede percibir del Estado más de una remuneración, retribución, emolumento o cualquier tipo de ingreso. Es incompatible la percepción simultánea de remuneración y pensión por servicios prestados al Estado.

7.2. Las únicas excepciones las constituyen la función docente y la percepción de dietas por participación en uno (1) de los directorios, consejos directivos u otros órganos colegiados de entidades o empresas del estado

Artículo 8. Programas de bienestar social

El Sector Público a través de sus entidades deberá diseñar y establecer políticas para implementar de modo progresivo programas de bienestar social e incentivos dirigidos a los empleados y su familia.

Artículo 9. Reconocimiento especial

El desempeño excepcional de un empleado origina el otorgamiento de especial reconocimiento que deberá enmarcarse en las siguientes condiciones:

9.1. Lograr resultados eficientes en el servicio que presta a la población.

9.2. Constituir modelo de conducta para el conjunto de empleados.

9.3. Promover valores sociales.

9.4. Promover beneficios a favor de la entidad.

9.5. Mejorar la imagen de la entidad frente a la colectividad.

Título II. Del Régimen General de la Carrera Administrativa
Capítulo I. Normas generales

Artículo 10. Definición de Carrera Administrativa

La carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal constituido por un conjunto de principios, normas y procesos que tiene por objeto la incorporación, la promoción de la profesionalización y la retención del núcleo estratégico de servidores públicos, en función a su desempeño.

Artículo 11. Estructura de la Carrera Administrativa

11.1. La carrera administrativa se estructura en grupos ocupacionales y en niveles profesionales escalonados. En cada nivel de carrera, el número de servidores públicos no será mayor al número existente en el nivel anterior.

11.2. El reglamento regula las exigencias de calificación para la admisión a los grupos ocupacionales y a los niveles profesionales.

11.3. No están incluidos en la Carrera Administrativa los funcionarios públicos, los empleados de confianza, los servidores contratados temporalmente, ni los trabajadores de las Empresas del Estado, ni los obreros municipales, quienes se regulan por su respectivo régimen jurídico.

Artículo 12. Grupos ocupacionales

El Grupo Ocupacional es cada una de las clases de servidores públicos en cualquiera de las entidades de la Administración Pública, comprendidos en la Carrera Administrativa.

Los Grupos Ocupacionales son:

12.1. Directivo superior: el que desarrolla funciones administrativas relativas a la dirección de un órgano programa o proyecto, la supervisión de empleados públicos, la elaboración de políticas de actuación administrativa y la colaboración en la formulación de políticas de gobierno. Su porcentaje no excederá el 10% del total de empleados de cada entidad.

12.2. Ejecutivo: el que desarrolla funciones administrativas, entiéndase por ellas al ejercicio de autoridad, de atribuciones resolutivas, las de fe pública, asesoría legal preceptiva, supervisión, fiscalización, auditoria y, en general, aquellas que requieren la garantía de actuación administrativa objetiva, imparcial e independiente a las personas.

12.3. Especialista: el que desempeña labores de ejecución de servicios públicos. No ejerce función administrativa.

12.4. De apoyo: el que desarrolla labores auxiliares de apoyo y/o complemento, aun cuando sean profesionales o técnicos siempre que presten servicios en cargos correspondientes a este grupo. No están comprendidos en este grupo quienes se desempeñan como obreros en los gobiernos locales.

Artículo 13. Niveles profesionales

13.1. El nivel profesional es cada uno de los escalones de la carrera administrativa en que se ubica a los servidores públicos, según los factores de progresión evaluados y comprobados por la entidad.

13.2. A cada nivel profesional, le es inherente, un grupo de cargos compatibles con el nivel respectivo, una oferta de capacitación adecuada para su progresión y niveles de responsabilidad diferenciadas.

13.3. El Consejo Superior del Empleo Público establecerá el número de niveles profesionales necesarios para la adecuada gestión de la Carrera Administrativa.

13.4. Cada entidad determina el nivel correspondiente al cargo ocupacional conforme a las reglas que establece el COSEP y la Ley.

Artículo 14. Cargos estructurales

14.1. El cargo estructural es el puesto de trabajo establecido oficialmente por la entidad en el documento de gestión institucional respectivo.

14.2. A través del cargo, el servidor público desempeña las funciones asignadas según el diseño organizacional aprobado para la entidad.

14.3. La carrera administrativa no se hace por los cargos estructurales, ni su asignación a ellos, significa su permanencia o pertenencia.

Artículo 15. Criterios básicos de la carrera administrativa
Los procesos técnicos de la carrera respetan los criterios de desempeño, igualdad de oportunidades y desarrollo continuo de los servidores:

15.1. Por el desempeño, los más aptos serán empleados, capacitados, promovidos, y retenidos en el servicio público, favoreciendo su estabilidad en el empleo.

15.2. Por la igualdad de oportunidades, los procesos técnicos de la carrera están sujetos a reglas generales e impersonales previamente determinadas, sin discriminar a nadie, por motivos de raza, religión, idioma, apariencia física, condición social, tendencia política o sexo. De esta manera el Reglamento establece mecanismos que garantizan el acceso equitativo de la mujer a la Carrera Administrativa y promueve políticas generales para la protección e integración de minorías, y la inclusión de etnias, discapacitados, u otras causas reconocidas. Las disposiciones de acción afirmativa sólo serán aplicables a las personas que hayan satisfecho los requisitos establecidos para el puesto al que postulan.

15.3. Por el desarrollo continuo, el servidor de carrera, con el respaldo de la entidad, mejora sostenidamente sus aptitudes, actitudes y conocimientos requeridos por el servicio público, así como mantiene una continua iniciativa para el logro de los objetivos institucionales.

Capítulo II. Derechos y Obligaciones del Servidor Público

Artículo 16. Derechos individuales del personal en la carrera administrativa
16.1. Son derechos de los servidores públicos:

a. Permanecer en el nivel profesional obtenido, más no en determinado cargo estructural, hasta la conclusión de su relación de empleo, según las condiciones previstas en esta Ley.
b. Hacer carrera pública sin discriminación alguna y en orden de mérito
c. Percibir las remuneraciones, pago de horas extras, beneficios, estímulos y aguinaldos correspondientes por los servicios efectivamente realizados, de acuerdo con la normatividad de la materia.
d. Recibir compensación por tiempo de servicios al término de la relación de empleo público, en razón de una remuneración por cada año completo de servicios o fracción de mes o día.
e. Obtener préstamos administrativos cumpliendo con los requisitos contemplados en el ordenamiento legal.
f. Gozar de descanso vacacional, licencias y permisos
g. Impugnar las decisiones administrativas, conforme a la presente Ley que afecten su desarrollo profesional, capacitación y terminación de la carrera, así como en los casos en que se disponga su desplazamiento violando las disposiciones que para tal fin contemple el reglamento.
h. Recibir y conocer información oportuna y exacta de la entidad sobre los aspectos que puedan concernir al desarrollo de su carrera.
i. Seguridad social de acuerdo a ley.
j. Participar en los procesos de capacitación para el ascenso y para el perfeccionamiento.
k. Defensa legal en procesos judiciales y policiales por omisiones, actos o decisiones adoptadas o ejecutadas en el ejercicio regular de sus funciones, inclusive como consecuencia de encargos, aún cuando al momento de iniciarse el proceso hubiese terminado la vinculación con la respectiva Entidad.

l. Reincorporarse a la carrera al término del desempeño de cargos electivos en los casos que la ley señale.

m. Gozar de estabilidad. Ningún servidor puede ser cesado ni destituido, salvo por causa legal o previo proceso disciplinario según corresponda; o en los casos previstos en la presente ley.

n. Afiliarse, desafiliarse o no afiliarse a sindicatos, y ejercer la representación colectiva gozando de las facilidades necesarias, sin que por ello se perjudique el funcionamiento óptimo de los servicios de la entidad.

16.2. Los demás que señale el ordenamiento jurídico.

Artículo 17. Derechos colectivos del personal en la carrera administrativa

17.1. Los servidores públicos tienen los siguientes derechos colectivos:

a. Libertad sindical, con arreglo a ley.

b. Negociación colectiva, conforme a las disposiciones del artículo siguiente

c. Huelga, conforme a ley.

d. Realizar veeduría en los procesos de ingreso, evaluación y promoción de los servidores de acuerdo con las disposiciones contempladas en el reglamento.

e. Protección de sus organizaciones gremiales, en ejercicio de la libertad sindical.

f. Gozar de las facilidades necesarias para que sus representantes en ejercicio puedan ejercer la licencia sindical con goce de haber, conforme a reglamento.

17.2. No son de aplicación a los servidores públicos las normas legales que establezcan derechos en favor de los trabajadores del sector privado.

Artículo 18. Negociación colectiva en el empleo público

18.1. La negociación colectiva en el empleo público tendrá por objeto exclusivamente la determinación de las condiciones de empleo de los servidores públicos susceptibles de ser atendidas con los recursos de la Entidad considerados en el Presupuesto Institucional de Apertura, aprobado por el Congreso de la República para el respectivo período, sin afectar las metas institucionales. El pliego de peticiones deberá estar sustentado en un informe financiero de viabilidad económica para el periodo presupuestal.

18.2. No podrán ser objeto de pacto colectivo:

a. Las políticas de Estado, sectoriales o institucionales.

b. Las decisiones que limiten, afecten o restrinjan las potestades de dirección y control que sobre el empleo corresponden a la entidad.

c. Las decisiones que afecten el ejercicio de los derechos ciudadanos, la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía, ni los procedimientos de formación de actos y disposiciones administrativas.

d. Las reglas de acceso, progresión, evaluación, terminación del empleo publico, estructura de la carrera, grupos ocupacionales o niveles establecidos por la presente Ley y sus reglamentos.

18.3. Previamente a la suscripción del pacto colectivo, las entidades deberán obtener un informe financiero y contable favorable emitido por una sociedad auditora de reconocido prestigio, sobre la viabilidad de los compromisos a asumir, según su proyección de ingresos ordinarios y los compromisos de gastos existentes para el periodo.

18.4. La duración del pacto colectivo es anual en consideración al periodo presupuestal establecido en el artículo 77° de la Constitución Política del Perú, salvo que exista información financiera que haga posible su pacto plurianual.

18.5. En ningún caso las condiciones de empleo pactadas pueden ser de aplicación a los funcionarios públicos con poder de decisión y los que desempeñan cargos de confianza o de dirección.

Artículo 19. Derecho de consulta de los servidores públicos sobre el monto de la unidad de referencia para la determinación de las remuneraciones del Sector Público

Las organizaciones sindicales representativas de los servidores públicos serán consultadas, con carácter previo, sobre el monto de la unidad de referencia para la determinación de las remuneraciones del Sector Público. El Poder Ejecutivo establecerá las reglas para la determinación de las organizaciones sindicales a las que se efectuará la consulta, así como el procedimiento a que debe sujetarse ésta.

Artículo 20. Obligaciones del personal en la carrera administrativa

20.1. Son obligaciones de los servidores públicos:

a. Mejorar sostenidamente sus aptitudes y actitudes hacia el usuario manteniendo una continua iniciativa en las labores.
b. Cumplir y hacer cumplir el ordenamiento jurídico.
c. Cumplir diligentemente los deberes que impone el servicio público, tales como horarios de trabajo, exclusividad de los servicios durante la jornada de trabajo, conocimiento de las labores del cargo, supeditar intereses particulares a las condiciones de trabajo y a las prioridades de la entidad.
d. Observar una conducta digna y decorosa, compatible con la honorabilidad del empleo público.
e. Salvaguardar los intereses del Estado y emplear austeramente los recursos públicos y el personal a su cargo, asignándolos exclusivamente para el servicio oficial.
f. Percibir en contraprestación de su servicio sólo la remuneración aplicable en función de la Ley de la materia. Es prohibido antes, durante o posteriormente a su actuación recibir dádivas, promesas, donativos, ventajas o retribuciones de terceros para realizar u omitir actos del servicio.
g. No emitir opinión ni brindar declaraciones en nombre de la entidad, salvo autorización expresa del superior jerárquico competente.
h. Informar a la autoridad superior o denunciar ante la autoridad correspondiente, los actos delictivos o irregularidades que conozca.
i. No prestar servicios bajo cualquier modalidad a otra entidad pública, salvo los casos previstos en la presente ley.
j. Actuar con transparencia en el ejercicio de su función y proporcionar con fidelidad y precisión la información requerida sobre su situación personal o familiar.
k. Actuar con imparcialidad, omitiendo participar o intervenir por si o por terceras personas, directa o indirectamente, en los contratos con su entidad o cualquier otra entidad del Estado, en los que tenga interés el propio servidor, su cónyuge o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.
l. Guardar secreto y/o reserva de la información calificada como tal por las normas sobre la materia y sobre aquellas que afecten derechos fundamentales, aun cuando hubieren cesado en el servicio.
m. Excusarse de conocer asuntos que puedan implicar conflictos de intereses con las funciones que desempeña.
n. No practicar actividades político partidarias en su centro de trabajo y en cualquier entidad del Estado.

o. Presentar declaración jurada anual de bienes y rentas, así como al asumir y al cesar en el cargo, en los casos que corresponda, conforme al Título VII de la presente Ley.
p. Mantener una residencia que le permita concurrir fácilmente con normalidad y regularidad al lugar asignado para la prestación de sus servicios.
q. Las demás que señale el ordenamiento jurídico y el reglamento.

Capítulo III. Del Ingreso

Artículo 21. Ingreso a la Carrera Administrativa

21.1. El proceso de ingreso tiene por finalidad atraer al servicio público a los mejores recursos disponibles de acuerdo a las necesidades de las entidades. El ingreso a la carrera administrativa se produce por concurso público abierto en cualquiera de los siguientes supuestos:

a. Cuando se produzca una plaza vacante en el nivel más bajo de cada grupo ocupacional de la carrera administrativa. Al concurso puede postular también el personal de carrera del nivel inmediato inferior en igualdad de condiciones
b. Cuando por cualquier otra causa objetiva, hubiese sido infructuoso el concurso interno para cubrir alguna plaza vacante de nivel superior.

Artículo 22. Requisitos para la convocatoria

Para convocar a un proceso de ingreso a la carrera, las entidades deben contar con lo siguiente:

22.1. Plaza vacante, incluida en el Cuadro de Asignación de Personal Presupuestado –CAPP.
22.2. Identificación de las funciones y responsabilidades del puesto vacante.
22.3. La plaza a concursar debe contar con el perfil de competencias debidamente aprobado.
22.4. Descripción de los criterios de puntuación para calificar a los postulantes y el puntaje mínimo para ser admitido en el servicio.
22.5. Determinación de la remuneración aplicable.

Artículo 23. Normas generales de los procesos de selección para el ingreso

23.1. Etapas del proceso de selección: El proceso de selección comprende la convocatoria y difusión, la aplicación de los instrumentos de selección, el nombramiento y el período de prueba.

23.2. Principio: En caso de duda sobre cualquier aspecto del proceso de selección deberá preferirse la solución que mejor atienda la publicidad de proceso y la libre e igualitaria concurrencia de los postulantes.

23.3. Competencia: En los procesos de selección para el ingreso:

a. Cada entidad, conduce el proceso, a través de una Comisión Permanente conformada por tres Directivos Superiores, preferentemente con especialidad en instrumentos de calificación de personal, y reconocida objetividad..
b. La Oficina de Recursos Humanos brinda el apoyo administrativo y actúa como instancia técnica.
c. El COSEP puede asumir la competencia para conducir un proceso de selección, previo convenio con la entidad respectiva.

23.4. Instrumentos de selección: Para la elaboración y la aplicación de los instrumentos de selección, las entidades pueden encomendar la gestión a universidades, o contratar a personas jurídicas autorizadas por el COSEP.

Artículo 24. Condiciones generales para postular

24.1. Para poder participar en un proceso de ingreso a la carrera, la persona debe cumplir los siguientes requisitos:

a. Ser ciudadano peruano en ejercicio o gozar de residencia por al menos cinco años consecutivos. Motivadamente, la entidad podrá permitir la postulación de extranjeros no incluidos en el supuesto anterior en empleos que requieran conocimientos tecnológicos o científicos singulares, siempre que su condición migratoria permita la función a desarrollar. Los cargos cuyas funciones conlleven el ejercicio directo del poder público, o tengan por objeto salvaguardar los intereses del Estado sólo podrán ser ocupados por quienes gozan de nacionalidad peruana.

b. Carecer de antecedentes penales ni policiales, cuando sean incompatibles con la naturaleza de la función del puesto vacante.

c. Haber aprobado la educación básica y poseer el nivel educacional o título profesional o técnico exigido para la plaza.

d. No estar inhabilitado para ejercer función pública, por decisión administrativa firme o sentencia judicial con calidad de cosa juzgada

e. Tener salud compatible con el ejercicio eficiente de las funciones asignadas al puesto vacante

24.2. Los requisitos previstos en los literales 24.1.b, c, d, y e precedentes, serán sustentados con una declaración jurada presentada por el postulante al momento de inscribirse al Concurso. El ganador presentará la documentación sustentatoria oficial de estas exigencias antes del nombramiento en la carrera administrativa.

24.3. Adicionalmente, en todo proceso de selección, el postulante presentará con carácter de declaración jurada, información respecto a los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad que laboren en la entidad o en el Sector, las relaciones de empleo público que hubieren tenido con cualquier entidad pública indicando la razón de su conclusión, y de sus principales intereses y actividades económicas durante el último año.

Artículo 25. Convocatoria y difusión del proceso

La Convocatoria contiene la información que ordena el proceso de selección y obliga por igual a la entidad como a los postulantes. Contiene la identificación de la entidad, el nivel profesional correspondiente al puesto, los requisitos para su desempeño, el cronograma del proceso, los criterios de puntuación, y el puntaje mínimo. La información no podrá ser cambiada una vez iniciada la inscripción, salvo para corregir alguna trasgresión legal, o para adecuar el cronograma del proceso, divulgándolo a todos los interesados.

Artículo 26. Difusión del proceso

26.1. La convocatoria y sus modificaciones serán difundidas utilizando, el diario oficial El Peruano, a través de dos (2) avisos publicados en días diferentes, y el diario de mayor circulación regional o local, a través de dos (2) avisos publicados en días diferentes, con la antelación mínima de cinco días útiles a la inscripción de los postulantes. Para el efecto, el diario oficial El Peruano establece una sección especial de Ofertas de empleo público.

26.2. En los municipios con menos de cincuenta mil (50.000) habitantes, la difusión de la convocatoria podrá hacerse bajo constancia notarial o de juez de paz, a través de:

a. Radio, en emisoras oficialmente autorizadas, al menos tres (3) veces diarias en horas hábiles durante dos (2) días.

b. Televisión, a través de canales oficialmente autorizados, al menos dos (2) veces en días distintos y en horarios de alta sintonía.

26.3. En todos los casos, se incluirá la información en el Portal Informático de la entidad y del COSEP, respetando el periodo de antelación previsto en el numeral 26.1.

26.4. En municipios de menos de diez mil (10,000) habitantes se podrá sustituir lo previsto en uno de los literales a y b precedentes por paneles ubicados en lugares públicos al menos durante siete (7) días útiles consecutivos.

Artículo 27. Instrumentos de selección

27.1. Los instrumentos de selección deben ser adecuados con las exigencias previstas para el puesto vacante. Son aplicables como instrumentos de selección los siguientes: el análisis de la información personal de los postulantes, la realización de pruebas escritas de conocimiento, la ejecución de pruebas de aptitudes o capacidades para el puesto, la realización de simulaciones demostrativas de la posesión de habilidad para el puesto, pruebas psicométricas relacionadas con la exploración de rasgos de la personalidad o carácter, la superación de pruebas médicas y la entrevista personal.

27.2. La valoración de los resultados de estas pruebas se efectuará a través de medios técnicos, que respondan a criterios de objetividad, previsibilidad e imparcialidad. En ningún caso, la entrevista personal en el proceso de selección podrá tener un valor mayor al diez por ciento (10%) del puntaje definitivo y siempre que sea calificado por un órgano colegiado.

Artículo 28. Nombramiento en la carrera administrativa

Con base en los resultados del concurso, la entidad dispondrá el nombramiento del postulante que alcanzó el puntaje más alto en el concurso, en el grupo ocupacional y nivel que postuló. En caso que el ganador no asuma el cargo, se nombra al que haya quedado segundo y así sucesivamente, siempre y cuando haya obtenido puntaje aprobatorio y el postulante haya calificado en el cinco por ciento superior del orden de mérito del concurso.

Artículo 29. Período de prueba

29.1. Para que un servidor público reciba la protección del régimen de carrera administrativa, debe pasar satisfactoriamente un período de prueba de seis (06) meses de servicio contados a partir de la fecha de vigencia del nombramiento.

29.2. Durante dicho período, la máxima autoridad de la entidad podrá dar por concluida la relación de empleo público, mediante resolución motivada, si comprobare la no adaptación del servidor a las exigencias o particularidades del servicio, o, si se acredita que en la postulación se produjo algún fraude o acto análogo. En ambos casos, se convoca a nuevo concurso.

29.3. Las entidades también podrán sustituir el período de prueba por la aprobación de un curso especial de formación para la labor aprobado por el COSEP, con una duración no menor de tres (03) meses a tiempo completo. La aprobación del curso tiene el mismo efecto que la superación del período de prueba.

Artículo 30. Legitimidad para impugnar vicios en procesos de selección

30.1. Todo ciudadano tiene legitimidad para interponer recurso de reconsideración ante la autoridad que aprueba la Convocatoria, y, en su caso, apelación ante el Tribunal de Empleo Público contra las convocatorias que transgredan las reglas esenciales del proceso de ingreso a la carrera establecidas en la presente ley.

30.2. Los postulantes dentro del proceso de selección tienen legitimidad para interponer recurso de reconsideración ante la Comisión Permanente de Concursos, y, en su caso, apelación ante el Tribunal del Empleo Público, contra la decisión final del proceso por contravención al criterio de igualdad de oportunidades.

30.3. De apreciar algún vicio en el proceso, el Tribunal decidirá sobre el fondo del asunto, sin reenviar el expediente a la entidad.

Artículo 31. Lista de elegibles
El cinco por ciento superior de los postulantes que aprueben el concurso y no alcancen vacante integran una "lista de elegibles" en estricto orden de méritos por el periodo de un año que será administrada por el COSEP. El reglamento establecerá la forma en que las personas comprendidas en esta lista se incorporarán en los procesos de selección. La incorporación en esta lista no da lugar a ningún derecho para el postulante, ni lo incorpora en forma alguna a la carrera administrativa.

Capítulo IV. De la progresión

Artículo 32. Desarrollo profesional en la Carrera Administrativa
El desarrollo profesional se expresa a través de la progresión del servidor al nivel inmediato superior o el cambio de grupo ocupacional, según su desempeño, en la Administración Pública.

Artículo 33. La progresión en la carrera
33.1. La progresión en la carrera administrativa se hace por los niveles profesionales y podrá seguir la trayectoria institucional o trayectoria interinstitucional, a elección del servidor.

33.2. La trayectoria institucional, comprende a la línea de carrera vertical que corresponde a los niveles ascendentes de mayor complejidad y responsabilidad dentro de su entidad. La trayectoria interinstitucional, horizontal o lateral, comprende la progresión dentro del mismo nivel o uno mayor, equivalente o afín, en otra entidad.

33.3. Excepcionalmente, se podrá cambiar a un servidor de un nivel a otro menor, cuando se supriman empleos, y no se le pueda ubicar en un puesto similar al que ocupaba, siempre que se cuente con la aceptación del servidor.

Artículo 34. Normas para el proceso de concurso interno
34.1. La progresión en la carrera administrativa se realiza mediante concurso interno a las plazas distintas a las previstas en el numeral 24.1 a las que puede postular cualquier servidor de carrera de las entidades públicas, siempre que cumplan las condiciones generales para la postulación y además los requisitos de la plaza vacante. En igualdad de puntaje, se preferirá a quien haya sido calificado con mayor frecuencia como personal distinguido.

34.2. El proceso de concurso interno comprende las etapas de convocatoria y difusión, la aplicación de instrumentos de selección comprendidos en el artículo 27º de la presente Ley, y la promoción al cargo vacante, aplicando supletoriamente las reglas de los procesos de ingreso al servicio.

34.3. La convocatoria contendrá la información prevista para el proceso de selección para el ingreso a la carrera administrativa y será difundida al interior de la entidad y comunicada al COSEP para su difusión en la Administración Pública.

Artículo 35. Progresión acelerada por mérito
Los trabajadores que hayan sido calificados sistemáticamente como personal distinguido podrán acogerse a un régimen especial de progresión acelerada. El reglamento establecerá los requisitos especiales que éstos deberán cumplir, así como las condiciones y los límites de la administración pública para su utilización.

Artículo 36. Requisitos para la postulación a los concursos internos
36.1. Para participar en los concursos internos, el servidor debe:

a. Acreditar la capacitación para el ascenso cuando sea el caso, o satisfacer los exámenes de equivalencia de acuerdo con lo que establezca el COSEP.
b. Haber sido evaluado como personal distinguido o de buen rendimiento en el período inmediato anterior.
c. No haber sido sancionado durante los últimos doce meses anteriores a la convocatoria.
d. Haber cumplido con el requisito de tiempo mínimo de permanencia en el nivel de carrera cuando corresponda. El tiempo mínimo de permanencia en un nivel de la carrera se determina tomando en cuenta las características de la función desempeñada y sirve como referente para evaluar las capacidades adquiridas por un servidor en cada puesto. El COSEP establecerá las normas técnicas para la determinación de los periodos mínimos de permanencia en los niveles de la carrera, así como los casos en los que procederá la utilización de este criterio en los instrumentos de selección o calificación.

36.2. Si no hubiere la pluralidad de postulantes hábiles en el nivel de carrera correspondiente al cargo o en caso de no cubrirse las vacantes, se convoca la plaza a concurso público.

Capítulo V. De los Desplazamientos

Artículo 37. Normas generales sobre desplazamientos

37.1. Los desplazamientos son el conjunto de cambios a los que se sujeta el empleado público desde que ingresa hasta su retiro, para ocupar otro puesto dentro de su entidad o en otra, en función a la evaluación de su desempeño, su adecuación a las especificaciones de un nuevo puesto, a la capacitación recibida y en función a las demandas y posibilidades presupuestarias de la entidad.

37.2. Los desplazamientos dentro de la entidad se producen por promoción, rotación, encargo y comisión de servicios. Entre entidades se producen por reasignación, permuta y transferencia. La designación puede ser dentro de la misma o en una entidad diferente.

37.3. El desplazamiento por destaque, permuta o transferencia, procede excepcionalmente dentro de la misma entidad cuando las condiciones geográficas de lejanía o las de orden presupuestal lo requieran.

37.4. Es posible establecer otra modalidad de desplazamientos en la medida que exista aceptación del titular de las instituciones involucradas, del empleado público y la opinión favorable del COSEP.

Artículo 38. Tipos de Desplazamientos

38.1. Los tipos de desplazamiento son:

a. Promoción: es el movimiento vertical u horizontal de un empleado público dentro de la entidad. La promoción vertical es el cambio de un empleado público de un puesto a otro de mayor jerarquía dentro de la misma entidad e implica mayores facultades y remuneración. La promoción horizontal es la posibilidad del empleado público de ocupar diferentes grados dentro de un mismo nivel de remuneraciones, como resultado de una evaluación de desempeño.

b. Designación: es el desempeño de un cargo bajo la condición de funcionario público o empleado de confianza por decisión de la autoridad competente en la misma entidad u otra. Cuando el empleado se encuentra dentro de la carrera administrativa, al término de la designación deberá volver al cargo inmediatamente anterior y bajo las condiciones correspondientes.

c. Rotación: es el cambio de un empleado público de una unidad de trabajo a otra dentro de la misma entidad para desempeñar un puesto similar y dentro de su

mismo nivel. Además de lo que establezca el reglamento, la rotación procede por nombramiento de un empleado de confianza en un puesto de trabajo ocupado por un servidor público, sin afectar su remuneración ni categoría y adecuándolo a las necesidades de la Entidad, hasta la conclusión del contrato del empleado de confianza.

d. Reasignación: consiste en el desplazamiento de un empleado público de una entidad a otra, sin solución de continuidad, con conocimiento de la entidad de origen y aceptación del empleado.

En este caso, la entidad receptora será desde la fecha de reasignación, quien deba asumir el pago de la remuneración.

La reasignación procede en el mismo grupo ocupacional y nivel de carrera siempre que exista plaza vacante no cubierta en el correspondiente concurso de ascenso. La reasignación a un nivel inmediato superior de la carrera sólo procede mediante concurso y de acuerdo a las normas aplicables para cada caso.

e. Permuta: consiste en el desplazamiento simultáneo entre dos empleados públicos, por acuerdo mutuo, perteneciente a un mismo grupo ocupacional y nivel de carrera y proveniente de entidades distintas.

Los empleados deberán contar con la misma especialidad o realizar funciones en cargos compatibles o similares en sus respectivas entidades. En estos casos, se debe contar con la aprobación previa de ambas entidades.

f. Encargo: es un desplazamiento temporal excepcional y fundamentado. Sólo procede en ausencia del titular de la misma entidad para el desempeño de funciones de responsabilidad directiva compatibles con niveles de carrera superiores al del empleado público. En ningún caso debe exceder el periodo presupuestal.

g. Comisión de servicios: es el desplazamiento temporal del empleado fuera de la sede habitual de trabajo, dispuesta por la autoridad competente, para realizar funciones según el nivel de carrera, grupo ocupacional y especialidad alcanzados y que estén directamente relacionadas con los objetivos institucionales. No excederá en ningún caso, el máximo de treinta (30) días calendario por vez

h. Transferencia: consiste en la reubicación del empleado público en una entidad diferente a la de origen, a igual nivel de carrera y grupo ocupacional alcanzado. La transferencia tiene carácter permanente y excepcional y se produce sólo por fusión, desactivación, extinción, descentralización y reorganización institucional, siempre que exista la transmisión del respectivo presupuesto.

i. Destaque: consiste en el desplazamiento temporal de un empleado público a otra entidad a pedido de ésta debidamente justificado, para desempeñar funciones asignadas por la entidad de destino dentro de su campo de competencia funcional. En este caso, el empleado público seguirá percibiendo sus remuneraciones en la entidad de origen, y el destaque no será menor de treinta (30) días ni excederá el período presupuestal, debiendo contar con el consentimiento previo del empleado.

38.2. El reglamento desarrollará los requisitos para que proceda el desplazamiento, así como los casos en que se requiere aprobación previa del servidor público.

Capítulo VI. De la evaluación

Artículo 39. Proceso de evaluación del desempeño

39.1. La evaluación del desempeño es el proceso integral, sistemático y continuo de apreciación objetiva y demostrable del conjunto de actividades, aptitudes y rendimiento del servidor

en cumplimiento de sus metas que llevan a cabo obligatoriamente las entidades en la forma y condiciones que se señalan en la normatividad. Todo proceso de evaluación se sujeta a las siguientes reglas mínimas:

a. Debe ser aplicado en función de factores mensurables, cuantificables y verificables.
b. Califica los doce meses de desempeño funcional.
c. Abarca a todos los servidores de una entidad, incluidos los contratados
d. Sus resultados son públicos.

39.2. La calificación deberá ser notificada al servidor evaluado. Quien se encuentre disconforme podrá solicitar documentadamente la confirmación de la calificación adjudicada ante la Oficina de Recursos Humanos, o la que haga sus veces, que definirá la situación de modo irrecurrible, salvo en caso del presupuesto contenido en el artículo 41.5 de la presente ley.

39.3. La evaluación anual podrá ser verificada por entidades especializadas cuando la entidad no cuente con el sistema de evaluación respectivo o cuando lo estime conveniente.

Artículo 40. Los factores de evaluación

La evaluación se realiza tomando en cuenta los siguientes factores individuales y grupales.

40.1. **Factores Individuales:** Para la evaluación de las condiciones personales del servidor, la entidad valora los méritos y deméritos obtenidos durante el período anual. La existencia de deméritos durante el período impide ser calificado en la categoría de personal distinguido. Son factores individuales:

a. El rendimiento y calidad del servicio: califica la cantidad de trabajo, la calidad de la labor realizada y la preocupación por el usuario
b. Las condiciones personales: evalúa aquellas aptitudes de índole social, personal y cultural, que inciden directamente en el cumplimiento de sus tareas.
c. Las aptitudes en cargos de supervisión y responsabilidad: califica la idoneidad del servidor para acceder a niveles de mayor responsabilidad.

40.2. **Factores Grupales:** Cuando se hubiera establecido oficialmente indicadores de gestión para la entidad y sus unidades orgánicas, la evaluación de desempeño además comprende como factor de evaluación grupal la obtención de las metas y objetivos convenidos para el mismo período.

Artículo 41. Consecuencias de la evaluación

41.1. Las entidades elaboraran su escalafón con el resultado de las calificaciones, ubicando a los servidores en orden decreciente conforme al puntaje alcanzado, dentro de cada nivel y grupo ocupacional y según los factores individuales, grupales y el mérito de las opiniones favorables y desfavorables debidamente fundadas de los usuarios, cuando corresponda.

41.2. La calificación obtenida de la evaluación es determinante para la concesión de estímulos y premios a los servidores, para habilitar su participación en concursos de ascenso, y la permanencia en el servicio, siempre que no alcance la aprobación en la capacitación respectiva. Por la evaluación se califica a los servidores en i) Personal de rendimiento distinguido; ii) Personal de buen rendimiento; y, iii) Personal de rendimiento sujeto a observación. La calificación Personal de rendimiento distinguido sólo podrá ser otorgada, como máximo, al 10% del total del personal de la entidad.

41.3. El reglamento establecerá las medidas que las entidades podrán aplicar para premiar el rendimiento distinguido conforme a lo dispuesto en el artículo 9º de la presente Ley.

41.4. El servidor evaluado en la categoría de Personal de rendimiento sujeto a observación está obligado a participar en los eventos de capacitación que desarrolle la entidad para el mejoramiento de la calidad del servicio.

41.5. El trabajador evaluado como personal sujeto a observación por tres veces consecutivas o tres alternas en un período de cinco años, es sujeto a evaluación por el COSEP, dentro de un período no mayor de 30 días, la cual podrá confirmar o modificar la evaluación. La evaluación realizada por el COSEP estará constituida por pruebas psicológicas, de aptitud y de conocimientos referentes a la función del cargo que desempeña. La confirmación por el COSEP de la evaluación del trabajador lo califica como personal de ineficiencia comprobada y determina la terminación de la carrera.

41.6 El servidor Directivo Superior calificado en la categoría de personal de rendimiento sujeto a observación da lugar a su regreso al nivel y grupo ocupacional anterior, si lo tuviere.

Capítulo VII. De la Terminación

Artículo 42. Terminación de la carrera administrativa

42.1. La terminación de la carrera administrativa será constatada y declarada de oficio por resolución administrativa motivada cuando se produzcan alguna de las siguientes causales:

a. Fallecimiento
b. Renuncia
c. Destitución
d. Incapacidad permanente que impida el ejercicio de la función
e. Jubilación por límite de edad, que se cumple como máximo a los 70 años de edad que da lugar al cese automático
f. Cese, por pérdida de nacionalidad o residencia, por ineficiencia comprobada según el Artículo 41 de la presente ley y su Reglamento, sentencia judicial que conlleve la inhabilitación para el ejercicio de cargo público, supresión del empleo.

42.2 Las causales b) y d) se declaran previo el proceso señalado en cada caso por este título. La causal c) se sujeta a las disposiciones de la presente Ley.-

Artículo 43. Renuncia

43.1. La renuncia será presentada por escrito ante el jefe inmediato, quien deberá decidir sobre ella dentro del plazo de treinta días naturales siguientes. La renuncia surte efectos desde que es notificada su aceptación, o vencido el plazo para la decisión de la administración. En tanto, el servidor queda sujeto al deber de continuar el servicio y hacer entrega del cargo a su reemplazante o superior inmediato.

43.2. La renuncia podrá ser retenida por la autoridad solo cuando al momento de su presentación el servidor estuviere sujeto a un procedimiento administrativo disciplinario.

43.3. Si el renunciante, hubiese calificado como personal de rendimiento distinguido durante los últimos dos años, podrá participar en los concursos de ascenso que correspondieren al nivel ocupado al momento de su cese, si acredita los requisitos correspondientes, dentro de los doce meses siguientes a su renuncia.

Artículo 44. Incapacidad permanente

En caso existir indicios razonables sobre la permanente incapacidad física o mental del servidor para desempeñar los deberes de su puesto, la entidad podrá requerirle que se someta a examen médico para establecer la capacidad o incapacidad del servidor para el puesto asignado, la misma que será acreditada mediante Certificado Médico expedido por una Junta Médica designada por la entidad oficial de salud o de la seguridad social, el que en forma expresa e inequívoca deberá establecer la condición del servidor. La negativa del servidor a someterse al examen médico requerido podrá servir de base a una presunción de incapacidad.

Artículo 45. Cese por inhabilitación judicial

45.1 La inhabilitación impuesta por la autoridad judicial conlleva el cese automático en el servicio público, cualquiera sea el nivel, grupo ocupacional o entidad con la que mantenga la relación de empleo público.

45.2 Toda condena penal que aplique la pena de inhabilitación conforme al Código Penal a un servidor público debe ser notificada por el Juez a la entidad en la cual presta servicios el condenado y además al COSEP para su registro y seguimiento.

Artículo 46.- Procedimiento en caso de supresión de plazas orgánicas

Las entidades podrán suprimir puestos por proceso de desactivación, reestructuración, fusión, reorganización declarada por razones técnicas o financieras, siempre y cuando dichos procesos estén amparados en norma legal expresa. Está prohibida la creación posterior del mismo cargo estructural.

46.1 La supresión de empleo debe sustentarse con la nueva estructura institucional a implementarse, los informes técnicos y financieros sobre la necesidad de reducción de personal y la indicación del número, grupo ocupacional y niveles de los empleos a ser afectados.

46.2 Dentro de los treinta días posteriores a la declaración de reestructuración o reorganización, la entidad procederá a efectuar la evaluación del personal comprendido en el grupo ocupacional y niveles afectados, y declarará a los servidores calificados para reubicación. La evaluación no incluirá a las madres con licencia pre y post natal, así como a quienes estuvieren en condiciones de jubilarse dentro del período máximo de tres años contados desde la vigencia del referido dispositivo legal que declara la reestructuración o la reorganización. El reglamento podrá establecer otros casos de excepción de personal que necesariamente deberá ser reubicado.

46.3 Los servidores calificados para reubicación gozarán de dos meses de disponibilidad, durante el cual ninguno de sus derechos será afectado y podrán participar en las actividades de capacitación en la modalidad de actualización que para el efecto programará la institución. Vencido el término de la disponibilidad, sin que haya sido reubicado, o en el caso que el servidor rehúse el ofrecimiento de ocupar un puesto, concluirá su relación de carrera administrativa por supresión del empleo y será incorporado en la relación nacional de elegibles para futuros concursos en las entidades por un plazo de un año, si cumpliera el perfil respectivo.

El Reglamento contemplará la indemnización correspondiente.

Artículo 47. Resolución

La resolución que pone término a la carrera deberá pronunciarse además sobre todos los derechos económicos que correspondieren al servidor.

Capítulo VIII. Del Régimen especial de Alta Gerencia Pública

Artículo 48. Concepto

48.1 El Subsistema de la Alta Gerencia Pública consiste en el conjunto de procesos dirigidos a organizar la asignación de personal de carrera administrativa a los cargos comprendidos en el tercer nivel jerárquico dentro del Poder Ejecutivo.

48.2 Son cargos sujetos a este Subsistema:

En los Ministerios: los cargos de Director Nacional, General o denominaciones análogas.

48.3 En los Organismos Públicos Descentralizados, proyectos y similares, los cargos ubicados jerárquicamente después de la máxima autoridad administrativa de la entidad, tales como Director General, Gerente General, o denominaciones análogas.

En lo no expresamente previsto en este Título, el Subsistema de Alta Gerencia Pública se regula supletoriamente por las normas referidas a la carrera administrativa aprobadas en la presente ley.

Artículo 49.- Características de la Alta Gerencia Pública

49.1 La Alta Gerencia Pública responde por el logro de los objetivos y metas asignados en el período de su gestión, conforme al ordenamiento, los planes y programas de sus entidades y los convenios de gestión suscritos.

49.2 El conocimiento de herramientas gerenciales, el liderazgo e integridad son criterios básicos para su selección y evaluación.

Artículo 50.- Competencia para su selección

Los cargos de la Alta Gerencia Pública serán provistos mediante Concurso público conducido y regulado por un Consejo de Alta Gerencia Pública dentro del COSEP, conformado por dos representantes del Consejo Directivo de esta entidad, uno de los cuales lo presidirá, y un representante del Presidente de la República. Los miembros del Consejo de Alta Gerencia Pública deberán ser profesionales de reconocida versación y experiencia en asuntos públicos.

Compete a este Consejo, a propuesta de la entidad, aprobar los perfiles profesionales para estos cargos, y proponer al Titular de la entidad una terna de candidatos aptos para ocupar estos cargos.

Artículo 51.- Selección de los Altos Gerentes Públicos.

51.1 Para la selección de los Altos Gerentes Públicos, el Consejo convoca a un proceso de selección en el que podrán participar todos los servidores de carrera ubicados en el Grupo Ocupacional Directivo Superior de cualquiera de las entidades.

51.2 Para fomentar una mayor competencia, el Consejo podrá decidir motivadamente que también pueden postular cualquier profesional independiente que cumpla las condiciones generales para el puesto.

Artículo 52.- Designación de los Altos Gerentes Públicos

52.1 El Consejo entrega al titular de cada entidad, una relación de tres candidatos seleccionados, acompañada de toda la información relevante para su apreciación.

52.2 Dentro del plazo de cinco (05) días, el Titular de la entidad nombra a uno de los candidatos propuestos por el Consejo o declara desierto el proceso por una sola vez. En este caso, el Consejo realizará un nuevo proceso de selección y designará directamente al ganador.

52.3 La designación tendrá una duración de dos años, a cuyo termino, el servidor retorna al nivel y entidad de origen

Capítulo IX. Provisión de Personal Temporal y servicios complementarios

Artículo 53.- Previsión de dotación de personal de carácter temporal

53.1 Las entidades sólo podrán prever la captación de empleados públicos de carácter temporal o accidental por un período no mayor a doce meses, siempre que se presente una de las siguientes condiciones:

a. Inicio de actividades de una entidad, apertura de oficinas desconcentradas o la asunción de una nueva actividad funcional.

b. Cumplir labores subordinadas que no forman parte de las actividades permanentes de la entidad siempre que no sea posible desempeñarlas mediante una redistribución de los servidores públicos de carrera.

c. Desarrollar programas, proyectos o actividades de duración determinada o temporales, referidos a actividades no habituales de la entidad.

d. Incrementos sustanciales e imprevisibles de la demanda de servicios que no puedan ser satisfechas con personal de carrera.

53.2 En cada oportunidad, se deberá justificar y expresar la causa temporal de contratación tanto en los requerimientos, como en el respectivo contrato con el empleado.

53.4 Estos empleos no forman parte de la carrera administrativa, ni generan derecho de ninguna clase para efectos de la misma. No obstante, para su ingreso se realizará proceso de selección, de acuerdo con lo previsto en el reglamento, y quedarán sujetos a los mismos deberes, prohibiciones e incompatibilidades del personal permanente. El vencimiento del plazo del contrato, determina la conclusión del contrato de pleno derecho, sin admitir ninguna prórroga, ampliación o renovación. Sólo podrán suscribirse o renovarse contratos temporales por un periodo mayor a los doce meses en los casos estrictamente necesarios de los proyectos sujetos a convenios internacionales y por un periodo que no exceda la ejecución del mismo. El reglamento establecerá los casos en que procede esta excepción cuidando de no desnaturalizar la carrera administrativa y los derechos que les serán reconocidos.

Artículo 54.- Provisión de servicios complementarios
Cada entidad debe proveerse mediante contrato de servicios con terceras empresas, de las actividades complementarias o auxiliares que no constituyan directamente su finalidad institucional ni conformen algún sistema administrativo, tales como los servicios de protocolo, mantenimiento, seguridad, limpieza, vigilancia, procesamiento de datos y mensajería entre otros. De requerirlo, su implementación determina la reubicación del personal de carrera asignados a estas funciones. La razonabilidad de la decisión debe sustentarse en estudios técnicos y económicos.

Título III. De los Funcionarios Pública y los empleados de Confianza

Capítulo I. De los Funcionarios Públicos

Artículo 55.- De la clasificación
Los Funcionarios Públicos se clasifican en:

55.1 Funcionario público de elección popular, directa y universal o confianza política originaria.- Es aquel elegido mediante elección popular y universal, conducida por el organismo del Estado autorizado para tal fin. El ingreso, permanencia y término de su función están regulados por la Constitución y las leyes de la materia. Son funcionarios públicos de elección popular, directa y universal:

a. Presidente de la República.

b. Vice Presidentes de la República.

c. Congresistas de la República.

d. Presidentes y Consejeros Regionales.

e. Alcaldes y Regidores.

55.2 Funcionario público de nombramiento y remoción regulados.- Es aquél cuyo nombramiento, instancia que lo nombra, período de vigencia y causales de remoción, están regulados en norma expresa. En estos casos, el nombramiento y la remoción se sujetan a las reglas contempladas para cada caso. Son funcionarios públicos de nombramiento y remoción regulados:

a. Magistrados del Tribunal Constitucional
b. Defensor del Pueblo
c. Contralor General de la República
d. Presidente del Jurado Nacional de Elecciones
e. Miembros del Consejo Nacional de la Magistratura
f. Titulares, Presidente y miembros del Directorio de los órganos constitucionales.
g. Titulares de las entidades públicas con personalidad jurídica.
h. Fiscal de la Nación y Fiscales Supremos del Ministerio Público.
i. Presidente de la Corte Suprema y Vocales Supremos.
j. Rectores, Vicerrectores y Decanos de las Facultades de la Universidades Públicas.
k. Jefe y miembros del Consejo Directivo de los organismos reguladores.
l. Vocales integrantes de los Tribunales Administrativos de las entidades públicas.
m. Aquellos establecidos por norma especial.

55.3 Funcionario público de libre nombramiento y remoción.- Es aquel cuya incorporación a la función pública se realiza por libre decisión del funcionario público de confianza política originaria o por funcionario público de nombramiento y remoción regulados. El libre nombramiento consiste en la apreciación por el órgano competente de la idoneidad de los candidatos en relación con los requisitos exigidos para el desempeño del puesto. Podrán cubrirse a través de esta modalidad los cargos de primer y segundo nivel jerárquico en las entidades del Poder Ejecutivo y los de primer nivel jerárquico en los organismos públicos descentralizados y en las empresas del Estado. Son funcionarios públicos de libre nombramiento y remoción:

a. Ministros de Estado.
b. Vice Ministros.
c. Secretarios Generales de entidades del Poder Ejecutivo.
d. Presidentes del Directorio y Secretarios o Directores Ejecutivos o de rango similar de los organismos públicos descentralizados
e. Presidentes y miembros del Directorio y Gerencia General de las empresas del Estado en las cuales el Estado tiene participación mayoritaria, así como de las empresas municipales.
f. Gerentes Generales de los Gobiernos Regionales y Locales.
g. Prefectos y Sub Prefectos.
h. Aquellos establecidos por norma especial.

55.4 El Reglamento podrá precisar otros cargos de funcionarios públicos.

Artículo 56.- De los requisitos
Para ser funcionario público se requiere cumplir con los requisitos contemplados para cada puesto en las leyes específicas, así como los requisitos para postular exigidos por el artículo 24º de la presente ley. Sin perjuicio de ello, se requiere:

a. Estar en ejercicio de sus derechos ciudadanos.
b. Tener la nacionalidad peruana, en los casos que la naturaleza del cargo lo exija. Los criterios de nacionalidad se determinan de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y leyes específicas.
c. No estar inhabilitado para ejercer función pública por resolución administrativa o resolución judicial definitiva.

d. No haber sido condenado con pena privativa de la libertad por delito doloso.
e. Acreditar estudios superiores, experiencia y capacitación salvo que por otra ley o por la naturaleza del cargo estos no sean exigibles.

Artículo 57.-Del nombramiento y designación en el cargo y su publicidad

57.1 Se adquiere la condición de funcionario público a partir del nombramiento para desempeñar actividades o funciones en nombre o al servicio del Estado. Sin embargo, sólo a partir de la toma de posesión podrán ejercerse las atribuciones que el cargo reconoce de acuerdo a las reglas contempladas en leyes especiales y las que disponga el reglamento de esta ley teniendo en cuenta el tipo de cargo que se desempeñe. Se requiere del juramento en los casos en que la ley lo establezca. El nombramiento se sujeta a lo previsto en las normas de la materia.

57.2 El nombramiento de funcionarios públicos rige a partir del día de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Artículo 58.- De los derechos y las obligaciones de los funcionarios públicos

58.1 Además de los derechos contenidos en las leyes especiales y en el artículo 64º de la presente Ley, los funcionarios públicos de acuerdo a su competencia tienen derecho a la independencia de criterio en la adopción de decisiones.

58.2 Sin perjuicio de las obligaciones señaladas en el artículo 20º de la presente ley, los funcionarios públicos deben:

a. Formular y ejecutar los planes y programas que corresponden a su cargo.
b. Rendir cuentas sobre los asuntos que sean de su competencia, en el ejercicio de sus funciones y contribuir en la rendición de cuentas de la gestión pública de la entidad en la que presta servicios, proporcionando la documentación y/o información que le sea solicitada.
c. Guardar secreto de la información reservada y utilizarla en forma debida.
d. Dar cuenta a las autoridades competentes de aquellas órdenes que, a su juicio, fueran contrarias a la legalidad o constitutivas de delito.

Capítulo II. De los Cargos de Confianza

Artículo 59.- Empleado de confianza

59.1 Comprende al personal del empleo público que desempeña cargo técnico o político y que goza de la confianza directa del funcionario público quien lo designa. Pueden ser designados en estos cargos aquellos profesionales con conocimiento especializado en materias propias de la Administración Pública y de la materia que se requiera para el buen funcionamiento de la entidad. También pueden ser considerados como empleados de confianza aquellos que realizan actividades y laboran en el entorno del funcionario público.

59.2 De acuerdo a su competencia puede emitir opiniones o informes de carácter técnico o político, acceder a información de carácter reservada, secreta y/o confidencial, participar en la formación y desarrollo de las políticas públicas y toma de decisiones de la entidad

59.3 Los empleados de confianza en una entidad no conforman un grupo ocupacional. No más de la quinta parte de grupo ocupacional directivo superior de una entidad puede ser calificado como cargo de confianza.

Artículo 60.- De la Limitación porcentual

60.1 El Consejo Superior del Empleo Público establecerá la delimitación porcentual que corresponderá a cada entidad, atendiendo al número de trabajadores de la entidad, y de acuerdo con los siguientes criterios:

a. En ningún caso el número de empleados de confianza será mayor al cinco por ciento (5%) del total de servidores públicos existentes en la entidad.
b. La determinación del porcentaje de empleados de confianza de las entidades se hará siguiendo la regla de "a mayor número total de servidores públicos existentes en la entidad, menor porcentaje de cargos de confianza".
c. El número total de servidores públicos existentes en la entidad se computa sobre el número total que aparece en el Cuadro para Asignación de Personal con las plazas autorizadas y presupuestadas al mes de enero de cada año.
d. Toda entidad podrá contar con al menos un empleado de confianza.

60.2 La infracción del cumplimiento del porcentaje autorizado, no genera en favor de los contratados el derecho a permanencia ni algún otro beneficio distinto a la retribución y a los que correspondan por los servicios prestados. En este caso, se procederá a la resolución inmediata del contrato. Sin perjuicio de la responsabilidad de los titulares y de los funcionarios y servidores públicos.

Artículo 61.- De los derechos y obligaciones de los empleados de confianza

61.1 En el caso de los empleados de confianza los derechos son los contemplados en el artículo 64° de presente Ley, los establecidos en la entidad para el puesto desempeñado y los que asigne de modo especial el Titular de la entidad para el mejor desempeño de sus funciones.

61.2 Sin perjuicio de las obligaciones señaladas en la presente ley, los empleados de confianza deben:

- Rendir cuentas de acuerdo a la ley de la materia.
- Brindar información en los asuntos que sean de su competencia.

Artículo 62.- De la contratación

62.1 Los empleados de confianza serán contratados a través de un contrato escrito de naturaleza temporal, que contendrá la precisión de las condiciones de empleo, la remuneración que se percibirá, la misma que deberá ser la igual a la se otorga en la entidad para dicho puesto y categoría, la indicación expresa de las razones de la contratación y el puesto a ocupar. La contratación se formaliza mediante resolución del Titular de la Entidad que aprueba la contratación y rige a partir de su notificación o publicación.

62.2 El tiempo de duración del contrato será el que corresponda a la permanencia del Titular de la Entidad. No obstante, el contrato podrá resolverse anticipadamente o renovarse por decisión del Titular.

62.3 La designación y contratación de empleados de confianza así como los cargos estructurales que ocupan deberán ser puestos en conocimiento del Consejo Superior del Empleo Público para su registro.

Capítulo III. Normas comunes para los funcionarios y cargos de confianza

Artículo 63.- De los requisitos

Para el nombramiento de funcionarios públicos de libre nombramiento y remoción a que se refiere el artículo 55.3 con excepción de los contemplados en los literales a y b, así como par la designación de empleados de confianza se verificará, el cumplimiento de los requisitos de estudios, experiencia y capacitación previstos en la descripción del puesto. El reglamento establecerá los medios de acreditación de las calificaciones mínimas. La documentación presentada para la acreditación está sujeta a la verificación de parte de las entidades y de los órganos de control.

Artículo 64.- Del régimen jurídico

64.1 El funcionario público y el empleado de confianza gozan de los siguientes derechos:

a. Remuneración. Cuya regulación se sujeta a la ley de la materia.

b. Descanso vacacional.- Luego de un año completo de servicio se genera el derecho a treinta días de descanso remunerado, salvo acumulación convencional. Este derecho no es extensivo a los funcionarios públicos o empleados de confianza que no hayan laborado un año ni a aquellos que gozan de una regulación especial. Los funcionarios de elección popular, directa y universal, no tienen derecho a compensación alguna en caso de no hacer uso de este derecho. El Reglamento establecerá las condiciones para su ejercicio y precisará los casos excluidos.

c. Reclamo administrativo. Para solicitar información o rectificación de un acto o decisión de la entidad sobre su régimen jurídico o beneficios.

d. Jornada de Trabajo. Será la que se establezca con carácter general para las entidades comprendidas en esta Ley, debiendo adaptarse a cada uno de los puestos. En atención al nivel jerárquico, representación y características del cargo que ocupan, a los funcionarios públicos y los empleados de confianza cuando corresponda, no les resulta aplicable la limitación de la jornada máxima ni se generan horas extraordinarias.

e. A la Seguridad Social en salud y pensiones.- De acuerdo a la legislación sobre la materia.

f. A la defensa judicial en procesos judiciales, antejuicio constitucional y en la investigación policial en los procedimientos penales, por omisiones, actos o decisiones adoptadas o ejecutadas en el ejercicio regular de sus funciones, inclusive como consecuencia de encargos, aún cuando al momento de iniciarse el proceso hubiese terminado la vinculación con la respectiva Entidad.

g. Las demás que se indiquen en leyes especiales y normas reglamentarias. Cuando los derechos y beneficios contemplados en la presente ley, se encuentren también establecidos en normas especiales, sólo serán de aplicación aquellos previstos en esta ley.

64.2 No es aplicable a los funcionarios públicos y empleados de confianza el régimen jurídico de derechos y beneficios que se establecen para los servidores públicos, ni lo previsto en el artículo 16.1.e) ° de la presente ley.

64.3 De modo excepcional, son aplicables a los funcionarios públicos y empleados de confianza los derechos a licencias o permisos y la capacitación laboral. Estos derechos no son extensivos a los funcionarios públicos de elección popular, directa y universal y a aquellos que se rigen por una regulación especial.

64.4 El reglamento precisará las condiciones para el ejercicio y goce de los derechos y precisará las exclusiones de los funcionarios públicos y empleados de confianza que por la naturaleza de su cargo no tienen acceso a algunos de estos beneficios.

Artículo 65.- De la extinción del vínculo

65.1 El vínculo jurídico de los funcionarios públicos y empleados de confianza concluirá por:

a. Las causales contenidas en el artículo 42.1°, incisos a, b, c, d y e de la presente ley, según corresponda.

b. Pérdida de la nacionalidad peruana o residencia, en los casos en que constituya un requisito y de acuerdo con la ley respectiva.

c. Pérdida de la confianza o la decisión unilateral de la autoridad que lo nombró o designó, salvo que la ley establezca alguna exigencia diferente.

d. El vencimiento del plazo del período en el que corresponda el ejercicio del cargo.
e. Por encontrarse comprendido en alguna de las causales de remoción o cese establecidas por norma de la materia.

65.2 La permanencia de los funcionarios públicos y empleados de confianza se sujeta a un régimen especial basado en la naturaleza del cargo, las funciones que cumple y el tipo de contratación particular. En consecuencia, no tienen derecho a la protección contra el despido arbitrario ni a exigir beneficios derivados de la terminación de la relación de empleo público.

Artículo 66.- Formalización de la conclusión del vínculo
La conclusión del vínculo jurídico se formaliza mediante acto administrativo del mismo nivel que el de la designación o nombramiento. Surte efecto desde el día de su notificación o publicación.

Artículo 67.- Prórroga en el ejercicio del cargo

El vencimiento del plazo para el ejercicio del cargo, no determina la extinción de la relación jurídica en forma automática. Para que se produzca la extinción del vínculo se requiere del nombramiento o la designación de un nuevo funcionario o empleado de confianza y la toma de posesión respectiva. Si ello no ocurre se entenderá prorrogada la permanencia del funcionario en el cargo que ocupa. Igual regla se aplica para el empleado de confianza.

Artículo 68.- Reingreso en caso de renuncia o cese
68.1 La renuncia a la condición de funcionario público o empleado de confianza no inhabilita un nuevo nombramiento o designación como funcionario público o como empleado de confianza, ni para el ingreso como servidor público.

68.2 Luego de la conclusión del vínculo de funcionario público o de empleado de confianza de un servidor público, éste retornará a su puesto y cargo que tenía antes del nombramiento o designación.

Artículo 69.- Efectos de la destitución o de la resolución imputable del contrato
La pérdida de la condición de funcionario público o empleado de confianza por destitución o por resolución del contrato por causa imputable al empleado impide un nuevo nombramiento o designación al servicio del Estado, de acuerdo a la legislación sobre la materia.

Título IV. De la gestión del Empleo Público

Capítulo I. Normas Generales

Artículo 70.- Finalidad de la gestión del empleo público
La gestión del empleo público tiene por finalidad generar condiciones apropiadas para el óptimo desempeño de los servicios y labores de los empleados públicos en todas las entidades de la Administración Pública, a través de procesos técnicos e instrumentos de gestión adecuados, de un sistema de gestión por resultados y de una evaluación constante y periódica de desempeño, buscando la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de objetivos y metas de la entidad. El Reglamento establecerá las normas de éste título que serán de aplicación para la totalidad de entidades del Sector Público.

Artículo 71.- Órganos competentes del Sistema de Administración del empleo público
El Sistema de Administración del Empleo Público está conformado por el Consejo Superior del Empleo Público (COSEP), el Tribunal del Empleo Público y la Oficina de Recursos Humanos de cada entidad, o la que haga sus veces.

Artículo 72.- Planeación macro administrativa de recursos humanos
Las políticas generales de la planeación de la gestión del empleo público están a cargo del COSEP. Cada entidad de estado deberá observar dichas políticas y planificar la gestión del empleo en su respectiva entidad.

Artículo 73.- Sistemas de información

73.1 La gestión del empleo público debe ser transparente y pública. Los instrumentos de gestión, los procesos de incorporación y evaluación, los criterios y resultados de una evaluación deberán ser de público conocimiento o de acceso gratuito a través de mecanismos fiables y válidos.

73.2 El COSEP deberá disponer de adecuados sistemas de información y publicidad sobre los empleados públicos capaces de permitir un conocimiento real y actualizado de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos.

73.3 Cada entidad deberá cumplir con los procedimientos, métodos y sistemas de información generales que se implementen para la gestión del empleo público, observando las reglas y pautas que emita el COSEP.

Capítulo II. Capacitación

Artículo 74.- Objetivo del proceso de capacitación
La capacitación propende al mejoramiento técnico, profesional y moral de los empleados públicos, el progreso de sus potencialidades, destrezas y habilidades; su preparación para el desempeño de funciones más complejas, la actualización e incorporación de nuevas tecnologías y la subsanación de las deficiencias detectadas en la evaluación, para su desarrollo en vinculación al logro de los objetivos de cada entidad.

Artículo 75.- Clases de capacitación

75.1 Las actividades de capacitación pueden estar destinadas a la promoción en la carrera administrativa o ascenso, al perfeccionamiento y actualización del empleado público, y a la capacitación voluntaria en materias de interés para el servicio o actividad.

75.2 No son considerados como capacitación en la carrera administrativa, los estudios de educación primaria o secundaria, la capacitación voluntaria en materias no afines al servicio público, los cursos comprendidos en la curricula para la obtención de algún Título o grado académico, ni las actividades que solo exijan asistencia.

75.3 Para efectos de la carrera, la capacitación se acredita mediante el certificado oficial o documento equivalente.

Artículo 76.- Responsabilidades de las entidades en materia de capacitación

76.1 El COSEP, a través de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), es responsable de emitir las normas técnicas mediante las cuales se organizará y calificará a las actividades de capacitación según sus fines, así como de establecer los casos en que se requiere la acreditación de las entidades públicas y privadas para su consideración como requisito para el ascenso o el ingreso.

76.2 Cada entidad es responsable de identificar las necesidades de capacitación específica para el perfeccionamiento dentro de la carrera en materias vinculadas directamente al objeto institucional y de comunicarlas a la ENAP.

76.3 Los centros de estudios y órganos de capacitación de todas las entidades comprendidos en el sector público, coordinan obligatoriamente sus actividades con la Escuela, y adecuan la formulación y ejecución de su política y planes a sus disposiciones.

76.4 El proceso técnico de capacitación debe aprovechar los esfuerzos de capacitación existentes en el mercado educativo. Cada entidad es responsable de administrar

adecuadamente su oferta de capacitación de acuerdo con las disposiciones generales emitidas por la ENAP. Ésta incluye el uso adecuado de medios de adiestramiento tales como becas, licencias con o sin remuneración, seminarios o cursos de corta duración, matrículas, pasantías e intercambios de personal en el país o en el exterior.

76.5 Los servidores de carrera pueden solicitar su ingreso a cualquiera de las distintas actividades de capacitación que organice o auspicie cualquier entidad, con los mismos requisitos y condiciones previstos para su personal. Para tal efecto, la oferta de capacitación institucional será puesta en conocimiento, con antelación suficiente, de la Escuela Nacional de Administración Pública, para su difusión.

Artículo 77.- Costo de la capacitación

La capacitación puede ser brindada de manera gratuita al servidor de la entidad. En esos casos constituye un gasto de inversión específico en el presupuesto institucional de las entidades. El COSEP establecerá los requisitos técnicos que debe cumplir una actividad de capacitación para ser considerada gasto de inversión. En el caso de los Gobiernos Regionales y Locales, es requisito, además de los que prevea el reglamento, que la capacitación forme parte de su Programa de Desarrollo Institucional.

Artículo 78.- Régimen de los becarios

78.1 Al servidor público que haya obtenido una beca para realizar estudios de capacitación, se le otorgarán las facilidades necesarias para su aprovechamiento. Si la beca es otorgada por la Administración Pública, asumirá el compromiso de mantenerse en el servicio por un tiempo igual al doble del tiempo de estudios y transmitir el conocimiento adquirido al personal de carrera.

78.2 Si el servidor incumple con la obligación contraída reembolsará la cantidad invertida, más los intereses de tipo legal desde el momento en que fueron desembolsados los fondos y será inelegible para el servicio público durante un año.

78.3 La capacitación obtenida por la cooperación técnica se rige por las normas de la materia.

Capítulo III. De los Instrumentos de Gestión

Artículo 79.- Instrumentos de Gestión

79.1 Los instrumentos de gestión de recursos humanos se articulan con el proceso de programación estratégica multianual a través del Plan Estratégico Institucional, buscando integrar las necesidades de gestión de personal con los programas y actividades que desarrollan las entidades, para mejorar la efectividad de su accionar, a fin de lograr el desarrollo nacional, regional o local.

79.2 Los instrumentos mínimos de gestión de recursos humanos que se pueden implementar en las instituciones son:

a. Programa de Desarrollo Institucional
b. Plan de Gestión de Recursos Humanos (PGRH)
c. Cuadro para Asignación de Personal Presupuestado (CAPP)
d. Manual de Organización, Funciones y Perfiles de Competencias (MOFPC)
e. Sistemas de Incentivo

79.3 La enumeración de los instrumentos de gestión no es taxativa. Cada entidad podrá establecer otros instrumentos de gestión que les permita cumplir con su finalidad particular así como lo previsto en esta ley.

79.4 El Titular de cada entidad aprueba y remite al COSEP los documentos que contengan los instrumentos de gestión señalados en la presente ley.

Artículo 80.- Programa de Desarrollo Institucional

80.1 El Programa de Desarrollo Institucional es un componente del Plan Estratégico Institucional que formulan las entidades. En el Programa identifican las capacidades que requieren para el cumplimiento de sus metas y objetivos de gestión, la brecha existente, así como las estrategias que adoptarán para desarrollar dichas capacidades, incluidas las necesidades de capacitación de su personal. El Programa se operativiza mediante el Plan de Gestión de Recursos Humanos y los Convenios de Gestión, cuando corresponda. El Programa de Desarrollo Institucional es remitido al COSEP para su agregación y sistematización.

80.2 Los Gobiernos Regionales y Locales utilizarán sus Programas y Planes Desarrollo Institucional, previstos en la legislación especial, como base para la elaboración de los demás instrumentos de gestión de recursos humanos contemplados en el artículo 79° de la presente ley.

Artículo 81.- Plan de Gestión de Recursos Humanos

81.1 Conjuntamente con el anteproyecto de presupuesto, la oficina de recursos humanos o la que haga sus veces en la entidad, elabora de manera objetiva y motivada, su plan de recursos humanos.

81.2 El Plan comprende el análisis de las mejores alternativas económicas para la provisión de las necesidades institucionales de personal para el siguiente periodo anual, cumpliendo con el principio de provisión presupuestaria. En él se identifican los aspectos relevantes relacionados con el desarrollo y la adecuada gestión del empleo público en la Entidad, de conformidad con lo establecido en la presente ley, las normas que emita el COSEP y demás normas aplicables.

81.3 Cuando el Plan de Gestión de Recursos Humanos tenga un impacto sobre el presupuesto, éste requerirá de evaluación previa conjunta por el Ministerio de Economía y Finanzas o quien haga sus veces, y el COSEP, con el objeto de armonizar las necesidades de personal de las entidades con las finanzas públicas. La decisión al interior del poder Ejecutivo corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas y se concreta en el proyecto de presupuesto que el Poder Ejecutivo presenta al Congreso de la República.

Artículo 82.- Cuadro para Asignación de Personal Presupuestado

82.1 El Cuadro para Asignación de Personal Presupuestado (CAPP) es un documento normativo que contiene el ordenamiento, la clasificación y los recursos presupuestados para cada puesto de trabajo permanente y eventual de la entidad, considerando su jerarquía dentro de la estructura organizacional. El cuadro para asignación de personal presupuestado es elaborado según los lineamientos que establezca el COSEP.

82.2 Es aprobado por resolución del Titular de la Entidad y en los casos que implique incremento de gasto requerirá el informe favorable del Ministerio de Economía y Finanzas.

Artículo 83.- Manual De Organización, Funciones y Perfiles de Competencias (MOFPC)

El Manual de Organización, Funciones y Perfiles de Competencias (MOFPC) es un documento técnico normativo de gestión institucional que contiene la descripción analítica y perfiles de competencias de los cargos estructurales comprendiendo la misión de éstos, su ubicación organizativa, las funciones, conocimientos, habilidades y aptitudes cuya posesión se presumen como determinantes de la idoneidad de la persona para el cargo estructural, las responsabilidades asumidas por su titular y las finalidades o áreas en las que se espera la obtención de resultados.

Artículo 84.- Sistema de Incentivos

84.1 El desempeño por encima de lo ordinario del empleado origina el otorgamiento de especial reconocimiento que deberá enmarcarse en las siguientes condiciones:

a. Lograr resultados eficientes.
b. Constituir un modelo de conducta para el conjunto de los empleados.
c. Promover valores sociales.
d. Promover beneficios a favor de la entidad.
e. Mejorar la imagen de la entidad frente a la colectividad.

84.2 Los incentivos al interior de cada institución pueden ser de carácter individual o grupal. El COSEP emitirá las directivas necesarias para la implementación de los sistemas de incentivos que se podrán incluir en los Convenios de Gestión previstos en la Ley de Modernización de la Administración Pública de ser el caso, pudiendo estos traducirse en una compensación monetaria, siempre que esté debidamente presupuestada y sea el resultado de un programa formal y previamente establecido en la institución.

Título V. De los órganos del Sistema

Artículo 85.- Sistema de Administración del Empleo Público
Conforman el Sistema Administrativo del Empleo Público

85.1 El Consejo Superior del Empleo Público como ente rector

85.2 Las oficinas de Recursos Humanos de cada entidad de la Administración Pública o la que ha sus veces.

85.3 Por excepción, prevista en el Reglamento, las entidades de capacitación de la Administración Pública.

Artículo 86.- Consejo Superior del Empleo Público

86.1 El Consejo Superior del Empleo Público – COSEP, es un organismo público descentralizado, rector del empleo público que se encuentra adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros y tiene calidad de pliego presupuestario.

86.2 La dirección y administración del Consejo Superior del Empleo Público está a cargo de una Junta de Consejeros integrada por seis (6) miembros nombrados mediante Resolución Suprema, quienes ejercen el cargo por cuatro (4) años, pudiendo ser removidos sólo por causa justificada.

86.3 Los miembros de la Junta de Consejeros son nombrados de acuerdo a lo siguiente:

a. Tres (3) representantes del Poder Ejecutivo. Uno de ellos presidirá la Junta de Consejeros. Ejerce voto dirimente.
b. Un (01) representante directamente elegido por los empleados públicos enactividad que forman parte de la carrera administrativa.
c. Un (1) representante del Consejo Nacional de Descentralización - CND elegido a propuesta de los Gobiernos Regionales y los Gobiernos locales.
d. Un (1) representante del Centro de Planeamiento Estratégico – CEPLAN.

El nombramiento se formaliza mediante Resolución Suprema.

86.4 Son requisitos esenciales para ser Consejero tener título académico universitario, no menos de cinco (5) años de ejercicio profesional en temas de administración pública y poseer estudios de especialización vinculados con administración pública.

86.5 Son órganos desconcentrados del COSEP:

- El Tribunal del Empleo Público
- La Escuela Nacional de Administración Pública

Artículo 87.- Funciones del COSEP
Son funciones del COSEP:

a. Vigilar, normar y supervisar el cumplimiento de las normas y procesos técnicos del empleo público, pudiendo adoptar mecanismos ex-post de verificación para ello
b. Proponer las normas y reglamentos necesarios para mejorar el empleo público.
c. Supervisar y orientar el cumplimiento de las reglas de clasificación del personal en el empleo público, los topes establecidos, así como las normas y directivas establecidas para la gestión del empleo público.
d. Absolver las consultas planteadas por las entidades públicas en materia de empleo público.
e. Llevar el Registro nacional de Personal del Empleo Público y su escalafón.
f. Organizar el sistema de información sobre la carrera administrativa que permita la formulación de políticas, la evaluación y el desarrollo de la misma.
g. Crear el sistema de alta dirección pública con el objeto de constituir un mecanismo que perfeccione la selección de equipos directivos profesionales, motivados, eficientes y con capacidad de trabajo en equipo.
h. Dictar, a través de la ENAP, los criterios rectores del sistema de formación y capacitación en el empleo público a nivel nacional, regional y local, y establecer reglas generales para la articulación de las entidades públicas con los servicios de capacitación ofrecidos por entes privados o públicos.
i. Acreditar las entidades que prestan servicios de capacitación con valor para los procesos de técnicos del empleo público.
j. Establecer, respaldado en estudios técnicos, los niveles profesionales de la Carrera Administrativa.
k. Diseñar las políticas de planificación, información, administración, bienestar social y gestión de empleados públicos y colaborar en la aplicación descentralizada de las mismas, en el marco del Proceso de Modernización de la Gestión del Estado.
l Constituir y administrar un registro de personas naturales y entidades públicas o privadas especializadas en servicios de asesoría para procesos de selección, evaluación y calificación de empleados públicos; asimismo, supervisar y sancionar, de ser el caso, a estas entidades.
m. Uniformizar las planillas del Estado y el registro de cesantes.
n. Premiar anualmente las mejores prácticas y aportes en el perfeccionamiento y desarrollo de la gestión del empleo público de las entidades del Estado.
o. Regular y supervisar el sistema de prácticas preprofesionales de estudiantes para las entidades públicas así como cualquier otro programa de capacitación preprofesional salvo que se tratara de un régimen especial.
p. Asesorar a las entidades en el planeamiento, la ejecución y evaluación de los procesos técnicos vinculados con la carrera administrativa.
q. Vigilar, organizar y reglamentar el proceso de transición para la implementación gradual de la carrera administrativa.
r. Coordinar con los niveles rectores de los demás sistemas administrativos las acciones necesarias para la aplicación eficiente de la carrera administrativa.
s. Proponer su Reglamento de Organización y Funciones.
t. Llevar el Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido, creado por el artículo 242º de la Ley de Procedimiento Administrativo General.
u. Las demás que señalen la ley o el reglamento.

Artículo 88.- Tribunal del Empleo Público

88.1 El Tribunal del Empleo Público conoce y resuelve en última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos de las entidades de la administración pública en materia de acceso, capacitación, ascenso, calificación, desplazamiento, régimen disciplinario y terminación del empleo público. El Tribunal del Empleo Público es independiente en el ejercicio de sus funciones. Sus resoluciones agotan la vía administrativa.

88.2 El Tribunal del Empleo Público está integrado por tres (3) vocales por un período de tres (3) años no renovables. Los vocales son designados por el Consejo Superior del Empleo Público previo concurso público y son removidos por causa justificada contemplada en la ley, debiendo continuar en el ejercicio de sus funciones hasta que hayan tomado posesión quienes deban sucederles.

88.3 Para ser vocal del Tribunal se requiere ser mayor de treinta y dos años, haber ejercicio la abogacía durante 7 años y no estar incurso en ninguna incompatibilidad establecida en la ley.

88.4 El Tribunal del Empleo Público conforma salas descentralizadas, al menos en la parte sur, central, norte y oriental del país.

Artículo 89.- Atribuciones del Tribunal del Empleo Público

89.1 Respecto de la carrera administrativa, el Tribunal del Empleo Público conoce y resuelve los recursos de apelación interpuestos contra los actos de las entidades de la Administración Pública en materia de los procesos técnicos de ingreso, desarrollo profesional, capacitación, y terminación de la carrera administrativa, en el marco de la presente Ley.

89.2 Agotada la vía administrativa, procede la demanda contencioso administrativa ante el Juez Especializado en lo Contencioso Administrativo conforme a lo dispuesto en la Ley N° 27584. Para demandar, la entidad pública requiere obtener previamente la declaración de lesividad por parte del Ministro del Sector, el Presidente Regional, o el Alcalde Municipal, respectivamente, según sea el nivel de gobierno.

Artículo 90.- Escuela Nacional de Administración Pública

90.1 La Escuela Nacional de Administración Pública es responsable de dirigir las actividades de capacitación del Sector Público, con la misión de apoyar la profesionalización del empleado público a través de la formación y capacitación en conocimientos, habilidades y actitudes. Aprueba sus propios planes y programas, gozando de autonomía técnica y operativa, pudiendo para el mejor cumplimiento de sus funciones, relacionarse directamente con cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, pública o privada.

90.2 La Escuela estará dirigida por un Directorio conformado por cinco miembros, designados por la Presidencia del Consejo de Ministros, a propuesta del COSEP. El reglamento establecerá los requisitos específicos para ser miembro del directorio, tomando en consideración los estudios realizados en la especialidad, la experiencia en la actividad pública y en la labor docente.

Artículo 91.- Funciones de la Escuela Nacional de Administración Pública

91.1 Son funciones esenciales de la Escuela Nacional de Administración Pública, las siguientes:

a. Aprobar los criterios rectores para la formación, capacitación y actualización de conocimientos de los empleados públicos a ser aplicados por las entidades del Sector Público.

b. Aprobar el contenido de la capacitación para el ascenso, con carácter general para todos los niveles de la carrera administrativa.

c. Articular la información de la demanda de capacitación de las entidades públicas, con la oferta brindada por éstas y otras entidades especializadas del mercado, con el objeto de maximizar la satisfacción de la demanda de capacitación.
d. Fomentar la investigación de los servidores públicos sobre temas relacionados a la Administración Pública.
e. Celebrar convenios de cooperación para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Artículo 92.- Oficina de Recursos Humanos
La oficina de recursos humanos de cada entidad, o la que haga sus veces, es responsable de la implantación, operación y evaluación del sistema de gestión de recursos humanos al interior de la misma. Asimismo, es responsable de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo, para el mejoramiento de los recursos humanos.

Artículo 93.-Funciones de las oficinas de recursos humanos
En cada entidad pública la oficina de recursos humanos o la que haga sus veces, tendrá las siguientes funciones:

a. Ejecutar las decisiones que, en cumplimiento de la presente ley, adopten las autoridades institucionales o el COSEP referidas al empleo público.
b. Dirigir la aplicación de las normas y procedimientos que en materia de empleo público sean necesarias, conforme a las necesidades y características de la propia institución, así como aplicar los instrumentos de gestión, de acuerdo con los lineamientos del COSEP, las autoridades de la entidad, la presente ley y disposiciones que de ella emanen.
c. Actuar como enlace entre su entidad y el COSEP.
d. Colaborar en la formulación del Cuadro para la Asignación el Personal Presupuestado.
e. Llevar los registros ordenados conforme a la normatividad.
f. Coordinar y apoyar técnica y administrativamente los procesos de selección del personal de la entidad.
g. Proponer al COSEP y/o las autoridades de la entidad, políticas y programas específicos de planificación, organización, acceso, evaluación de rendimiento, compensación y desarrollo, acorde con los procesos que establece la ley.
h. Llevar la gestión de planillas de acuerdo con las normas técnicas correspondientes.
i. Organizar los programas de capacitación, en base a las evaluaciones de desempeño y de acuerdo a las necesidades de la institución.
j. Elaborar el proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de empleados públicos de su entidad.
k. Implementar de modo progresivo programas de bienestar social dirigido a los empleados y su familia, referido a asistencia social y actividades recreacionales, culturales, entre otras.
l. Conocer y evaluar periódicamente el clima laboral institucional para la mejora de políticas y prácticas de gestión de las personas, en el marco de las directivas y reglamentos que emita el COSEP sobre el particular.
m. Diseñar, hacer seguimiento y evaluar la aplicación de los instrumentos de gestión de recursos humanos referidos en la presente ley
n. Implementar la política de comunicación interna, en el marco de las directivas y reglamentos que emita el COSEP sobre el particular.

o. Sancionar al personal en los casos que corresponda.
p. Crear y mantener actualizado el archivo y legajo del personal de la entidad.
q. Las demás que se deriven de esta ley.

Título VI. Del Régimen especial para Gobiernos Regionales y Locales

Artículo 94.- Normas especiales para los Gobiernos Locales
El COSEP establecerá normas especiales en materia de capacitación, proceso de selección y evaluación para los Gobiernos Locales de circunscripciones con población menor a ciento cincuenta mil (150,000) habitantes. Dichas normas deberán favorecer la asociatividad de los Gobiernos Municipales para el cumplimiento de sus responsabilidades. El COSEP podrá establecer normas especiales para que los Gobiernos Locales de circunscripciones menores a cincuenta mil (50,000) habitantes compartan personal de la carrera administrativa.

Artículo 95.- Sistema de Alta Gerencia para los Gobiernos Regionales y Locales.
Los Gobiernos Regionales y Locales con una población mayor a ciento cincuenta mil (150,000) habitantes podrán aplicar el subsistema de Alta Gerencia Pública en los cargos correspondientes al tercer nivel jerárquico y a los titulares de los Organismos Desconcentrados. Para su implementación podrán solicitar el apoyo del Consejo de Alta Gerencia Pública o nombrar un Consejo Especial de características similares en el que participará con no menos de un tercio de la representación el Consejo de Alta Gerencia Pública.

Título VII. Incompatibilidades y Responsabilidades del Personal del Empleo Público

Capítulo I. Disposiciones Generales

Artículo 96.- Ámbito de aplicación
96.1 Las incompatibilidades y responsabilidades previstas en la presente norma tienen por objeto garantizar la dedicación efectiva del personal del empleo público a las actividades encomendadas y la lealtad en el servicio al interés común.

96.2 Las disposiciones referidas a incompatibilidades y responsabilidades son de aplicación al personal del empleo público, sin perjuicio de las disposiciones especiales con rango de ley sobre esta materia de cada entidad del sector público, las cuales prevalecen atendiendo a la especialidad de las funciones del personal de la entidad respectiva. Asimismo, en lo que fuera aplicable, alcanza a presidentes, directores y gerentes de las empresas del Estado y los que desempeñen cargos semejantes en representación del Estado; miembros de consejos consultivos, tribunales administrativos y otros órganos colegiados que cumplen una función pública o encargo del Estado; y, asesores con encargos específicos a dedicación exclusiva o inclusive parcial, cuando el encargo asumido dure más de cuatro meses.

Artículo 97.- Incompatibilidades de los altos cargos del Sector Público
Es incompatible con el ejercicio de los altos cargos del Sector Público:

97.1 Desempeñar por si o mediante tercera persona una segunda función o cargo público remunerado. Las únicas excepciones las constituyen la función docente y la percepción de dietas por participación en uno de los directorios de entidades bajo el ámbito de esta ley o la participación en una de las comisiones consejos o entes similares en los que sólo se perciba dietas por asistencia a las sesiones, dentro de los límites establecidos en la ley.

97.2 Percibir en forma simultánea remuneración, retribución, emolumento o cualquier tipo de ingreso y pensión proveniente del Estado. Se exceptúa de la presente prohibición a la retribución que se reciba por el ejercicio de función docente. En esta situación, se suspende la percepción de la pensión mientras dura el ejercicio del cargo o función.

97.3 El ejercicio de los altos cargos es incompatible también con las actividades privadas siguientes:

97.3.1 Respecto de las empresas e instituciones privadas comprendidas en el ámbito específico de su función pública o encargo específico, sobre las cuales la entidad tenga competencia funcional directa o que tramiten causas ante la entidad, durante el tiempo en que ejercen el cargo y hasta un año posterior al cese o a la culminación de la función o encargo:

97.3.1.1 Prestar servicios por si o mediante terceros a éstas bajo cualquier modalidad.

97.3.1.2 Aceptar representaciones remuneradas o no.

97.3.1.3 Formar parte del Directorio u otro órgano rector, de gobierno o gerencia.

97.3.1.4 Adquirir directa o indirectamente acciones y participaciones de éstas, de sus subsidiarias o las que pudieran tener vinculación económica.

97.3.1.5 Celebrar contratos civiles o mercantiles con éstas.

97.3.1.6 Intervenir directamente o por medio de terceros como conciliadores, abogados, apoderados, asesores, patrocinadores, peritos o árbitros de particulares en las negociaciones, los procesos judiciales, arbitrales o procedimientos administrativos que tengan pendientes con la misma entidad del Sector Público en la cual ejercen el cargo; salvo en causa propia, de su cónyuge, concubino, padres o hijos menores. Las incompatibilidades subsistirán permanentemente respecto de aquellas causas o asuntos específicos en los que hubieren participado directamente.

97.3.2 Formar parte del Directorio u otro órgano rector, de gobierno o gerencia de empresas o entidades privadas que, cualquiera que sea su forma jurídica, tengan contratos, de cualquier naturaleza, con la entidad en la que ejercen el cargo o cumplen el encargo conferido.

Artículo 98.-Incompatibilidades de otros cargos de personal del empleo público

98.1 El desempeño de un cargo o función por el personal del empleo público no incluido en el artículo 5.14° de la presente ley es incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad, públicos o privados, que pueda impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su neutralidad, imparcialidad o independencia.

98.2 Sólo puede desempeñar un segundo cargo, puesto de trabajo o actividad en el Sector Público en el ejercicio de la función docente o como integrante de uno (1) de los directorios de entidades bajo el ámbito de esta ley o de una (1) de las comisiones, consejos o entes similares en los que se percibe dietas por asistencia a las sesiones, dentro de los límites establecidos en la norma legal. Reglamentariamente, por razón de interés público, se pueden determinar otras actividades compatibles. En este último supuesto, la actividad sólo puede prestarse a tiempo parcial y con duración determinada o de modo extraordinario de carácter internacional.

98.3 El personal del empleo público no podrá percibir más de una remuneración, retribución, emolumento o cualquier tipo de ingreso con cargo a los presupuestos de las entidades del Sector Público, salvo lo previsto en la presente ley. Tampoco podrá percibir en forma simultánea remuneración y pensión proveniente del Estado. Se exceptúa de la presente prohibición a la retribución que se reciba por el ejercicio de función docente. En esta situación, se suspende la percepción de la pensión mientras dura ejercicio del cargo.

98.4 Respecto de las empresas e instituciones privadas comprendidos en el ámbito específico de su función o encargo, sobre las cuales la entidad tenga competencia funcional directa o que tramiten causas ante la entidad, durante el tiempo en que ejercen el cargo o realizan el encargo y hasta un año después del cese o la culminación de sus servicios, tienen las siguientes incompatibilidades:

98.4.1 Prestar servicios por si o mediante terceros a éstas bajo cualquier modalidad;

98.4.2 Aceptar representaciones remuneradas o no;

98.4.3 Formar parte del Directorio u otro órgano rector, de gobierno o gerencia;

98.4.4 Adquirir directa o indirectamente acciones y participaciones de éstas, de sus subsidiarias o las que pudieran tener vinculación económica;

98.4.5 Celebrar contratos civiles o mercantiles con éstas;

98.4.6 Intervenir directamente o por medio de terceros como conciliadores, abogados, apoderados, asesores, patrocinadores, peritos o árbitros de particulares en las negociaciones, los procesos judiciales, arbitrales, o procedimientos administrativos que tengan pendientes con la misma entidad del Sector Público en la cual prestan sus servicios; salvo en causa propia, de su cónyuge, concubino, padres, suegros o hijos menores. Las incompatibilidades subsisten permanentemente respecto de aquellas causas o asuntos específicos en los que hubieren participado directamente.

98.5 Es incompatible para el personal del empleo público el desempeño, por sí o por tercera persona de cargos o actividades de todo orden en empresas que, cualquiera que sea su forma jurídica, tengan contratos, de cualquier naturaleza, con la entidad en la que ejercen el cargo o cumplen con el encargo conferido.

98.6 Asimismo, tener por sí o junto con o a través de su cónyuge, concubino, ascendiente y descendientes dentro del segundo grado de afinidad o consanguinidad y personas bajo su tutela o curatela, acciones o participaciones superiores en ningún caso a un cinco por ciento o el menor que, atendida las características del caso, otorgue de por sí una posición de control de la actividad social, en empresas que, cualquiera que sea su forma jurídica, tengan contratos, de cualquier naturaleza, con las empresas referidas en el punto anterior.

Capítulo II. Prohibiciones

Artículo 99.-Prohibiciones del personal del empleo público
El personal del empleo público de las entidades del Sector Público está sujeto a las siguientes prohibiciones:

99.1 Invocar o hacer uso de su condición de tal para el ejercicio de actividad mercantil, industrial, profesional o laboral.

99.2 Divulgar asuntos o información que tenga carácter de información privilegiada o relevante y a los que hayan accedido por el carácter o naturaleza de su función o de los servicios que brindan o cuya consulta u opinión haya sido determinante en la toma de decisiones. Tampoco podrán divulgar ni utilizar información que, sin tener reserva legal expresa, pudiera resultar privilegiada por su contenido relevante, empleándola en su beneficio o de terceros y en perjuicio o desmedro del Estado o de terceros.

99.3 Los que gozan de la facultad de nombramiento y contratación de personal, o tengan injerencia directa o indirecta en el proceso de selección se encuentran prohibidos de ejercer dicha facultad en su entidad respecto a sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y por razón de matrimonio o concubinato. Esta prohibición comprende:

99.3.1 La de ejercer la facultad de nombrar, contratar, intervenir en los procesos de selección de personal, designar cargos de confianza o en actividades ad honorem o nombrar miembros de órganos colegiados;

99.3.2 La de ejercer injerencia directa o indirecta en el nombramiento, contratación, procesos de selección de personal, designación de cargos de confianza o en actividades ad honorem o nombramiento de miembros de órganos colegiados;

99.4 Realizar actividades de proselitismo político a través de la utilización de sus funciones o por medio de la utilización de infraestructura, bienes o recursos públicos, ya sea a favor o en contra de partidos, movimientos, alianzas, organizaciones políticas o candidatos.

99.5 Solicitar o aceptar dinero, dádivas, beneficios, regalos, favores, promesas u otros beneficios, para si o para terceros, para hacer o dejar de hacer tareas relativas a sus funciones o hacer valer su influencia ante las otras personas que desempeñan función pública o dejen de hacer tareas relativas a sus funciones.

99.6 Realizar negociaciones o gestión de intereses o negocios en representación de particulares frente al Estado o cualquier entidad del Sector Público, cualquiera que fuera el ámbito o sector al que pertenezcan. Se incluyen su cónyuge o concubino y los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad sólo con relación a materias por cuyo cargo tengan competencia funcional directa o estén bajo su responsabilidad exclusiva de decisión en el ejercicio de su función. Esta prohibición se extiende hasta un año posterior al cese o a la culminación de los servicios prestados.

99.7 Las demás previstas por la legislación.

Artículo 100.-Constancia de la gestión de intereses
El personal del empleo público debe dejar constancia de la gestión de intereses realizada por terceros ante su entidad, dentro del ámbito de su competencia. El procedimiento, requisitos y la forma para la realización de actos de gestión de intereses, así como para dejar constancia de los mismos, serán establecidos por el reglamento de la presente Ley.

Capítulo III. Declaraciones Juradas

Artículo 101.- Presentación de Declaraciones Juradas
El personal del empleo público está obligado a presentar declaración jurada de no hallarse incurso en alguna de las incompatibilidades a las que se refiere la presente ley, formulada ante el titular del pliego presupuestal, dentro de los treinta días de haber asumido funciones.

Artículo 102.- Declaración de Ingresos, Bienes, Rentas y Créditos
102.1 Está obligado a presentar al titular del pliego presupuestal declaración jurada anual de ingresos, bienes, rentas y créditos, debidamente especificados y valorizados, tanto en el país como en el extranjero, así como al asumir y al cesar en el cargo:

102.1.1 El personal que ejerce altos cargos, conforme a la definición de la presente ley;

102.1.2 Todo aquel que administre, maneje o disponga de recursos del Estado o de organismos sostenidos por éste;

102.1.3 El personal del empleo público que por las funciones o encargo que ejerce deba exhibir transparencia en su situación patrimonial y de rentas, para la certeza del adecuado ejercicio de su cargo o función, que señale el reglamento de la presente ley.

102.2 Las declaraciones se presentan en formato único aprobado por el reglamento de la presente ley y en las oportunidades, plazos y características establecidas en él.

Artículo 103.- Obligación de Publicación de las Declaraciones

103.1 El titular de cada pliego presupuestal es responsable de publicar en el Diario Oficial "El Peruano", durante el primer trimestre del ejercicio presupuestal, la declaración jurada de ingresos, bienes, rentas y créditos presentadas en cumplimiento del artículo 102° de la presente ley.

103.2 Las demás declaraciones juradas serán debidamente publicadas por la entidad de la manera que determine el reglamento.

Capítulo III. Responsabilidades, infracciones y sanciones del personal del empleo público

Sub Capítulo I. Disposiciones Generales

Artículo 104.- Responsabilidades del personal del empleo público

104.1 El régimen sancionador previsto en este Capítulo tiene función preventiva y correctiva para garantizar la efectividad del marco normativo que debe observar el personal del empleo público en el ejercicio de la función pública.

104.2 El personal del empleo público es responsable civil, penal administrativa y políticamente, cuando corresponda, por el incumplimiento de sus funciones y de las normas constitucionales, legales y administrativas relacionadas con el ejercicio de las mismas, sin perjuicio de las sanciones de carácter disciplinario por las faltas que cometa conforme a lo señalado en la presente ley.

Artículo 105.- Otras responsabilidades

105.1 Las consecuencias civiles, penales y políticas de la responsabilidad del personal del empleo público son independientes y se exigen de acuerdo a lo previsto en su respectiva legislación.

105.2 A estos efectos, cuando aparezcan indicios de otras responsabilidades, el órgano competente de la entidad debe informar a las autoridades respectivas para el ejercicio de las acciones que correspondan.

105.3 Los procedimientos para la exigencia de responsabilidad civil o penal no afectan la potestad de las entidades para instruir y decidir sobre la responsabilidad del personal del empleo público de las entidades por las faltas cometidas en virtud de la presente ley, aunque fuera por los mismos hechos y perjuicios, salvo disposición judicial expresa en contrario.

Sub Capítulo II. Régimen sancionador de los altos cargos

Artículo 106.- Reglas para la aplicación del régimen sancionador

106.1 Se regirá por este régimen el personal del empleo público que ejerce altos cargos conforme al artículo 5.14 de la presente ley, con excepción del previsto en los incisos a) f) e i) del artículo 55.2 y en el inciso a) del artículo 55.3 de la presente Ley; salvo que esté sometido a otros procedimientos sancionadores por la legislación especial aplicable a su cargo o entidad del Sector Público. En el caso del inciso e) del artículo 55.3, su aplicación se limita a los cargos gerenciales.

106.2 En el caso del personal que ejerce altos cargos excluidos de este régimen, la comisión de las faltas previstas en el artículo 107° de la presente ley, será comunicada al Congreso de la República para que haga efectiva su responsabilidad, cuando corresponda de conformidad a su Reglamento.

Artículo 107.- Clases de Faltas

Las faltas en que puede incurrir el personal que ejerce altos cargos se clasifican en muy graves, graves y leves.

107.1 Infracciones Muy Graves. Se consideran infracciones muy graves:

107.1.1 El incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución Política en el ejercicio de la función pública.

107.1.2 El ejercicio manifiestamente abusivo del poder público.

107.1.3 El incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades y prohibiciones a que se refiere la presente ley, las establecidas en otras leyes para los funcionarios y servidores públicos y las normas propias de cada entidad, cuando se haya producido daño manifiesto al Sector Público.

107.1.4 La falsedad de los datos y documentos que deben ser presentados conforme a lo establecido en esta Ley.

107.1.5 La adquisición irregular de bienes y servicios en beneficio propio o de familiares o en detrimento de las entidades del Sector Público.

107.1.6 El incumplimiento de los deberes establecidos en los artículos 58º y 61º del Título y Capítulo sobre funcionarios públicos y empleados de confianza.

107.1.7 La tolerancia respecto de la comisión de faltas muy graves o graves de quienes dependen de él jerárquicamente.

107.2 Infracciones Graves. Se consideran infracciones graves:

107.2.1 El incumplimiento de las normas de incompatibilidades y prohibiciones.

107.2.2 La omisión de los datos y documentos que deben ser presentados conforme a lo establecido en esta Ley.

107.2.3 La omisión de la declaración de ingresos, bienes, rentas, créditos y actividades conforme a la presente ley, tras el apercibimiento para ello.

107.2.4 Las previstas, en lo que fuera aplicable, en el artículo 239° de la Ley N° 27444.

107.2.5 La comisión de dos infracciones leves consecutivas en un mismo ejercicio presupuestal durante un período menor de un año.

107.3 Infracciones Leves. Se considera infracción leve la no declaración de ingresos, bienes, rentas, créditos y actividades, dentro de los plazos establecidos, cuando se subsane tras el requerimiento reiterado que se formule al efecto.

Artículo 108.-Autoridad Competente

Las entidades del Sector Público conformarán un Tribunal de Procedimientos Disciplinarios para Altos Funcionarios, de acuerdo a lo que disponga el reglamento de la presente ley, a efectos de instruir el procedimiento sancionador y proponer las sanciones previstas para el personal de las entidades del Sector Público que ejerce altos cargos. Las sanciones se aplican por resolución del titular o máxima autoridad de la entidad, que es apelable ante el Tribunal del Empleo Público, dentro de un plazo improrrogable de quince (15) días útiles, contados desde el día siguiente de la fecha de notificación de la resolución sancionadora. Esta resolución agota la vía administrativa.

El plazo máximo de duración del procedimiento ante el Tribunal de Procedimientos Disciplinarios para Altos Funcionarios es de veinticinco (25) días útiles, vencido el cual el procedimiento continuará hasta su culminación, sin perjuicio de hacerse efectiva la responsabilidad de la autoridad competente a cargo del procedimiento.

Sub Capítulo III. Régimen sancionador disciplinario de los servidores públicos

Artículo 109.-Falta Disciplinaria

Constituye falta disciplinaria y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, el incumplimiento de los deberes, el abuso o extralimitaciones de sus funciones y prerrogativas, la incursión en prohibiciones, impedimentos, inhabilidades y conflictos de intereses, expresamente previstos en una norma previa a su comisión.

Artículo 110.- Faltas
Los servidores públicos cometen faltas muy graves, graves y leves.

110.1 Son faltas muy graves:

a. El impedir total o parcialmente el funcionamiento del servicio público.
b. El incumplimiento de las normas legales sobre incompatibilidades y prohibiciones previstas en el Título I, Capítulo IV de la Constitución Política del Perú, en la presente ley, en otras leyes para los servidores públicos y en las normas propias de cada entidad.
c. La adopción de actos manifiestamente ilegales y que causen perjuicio grave al Sector Público, a sus compañeros, a sus subordinados o a los Ciudadanos.
d. Las conductas constitutivas de delito doloso relacionadas con el servicio o que causen daño a la Administración o a los administrados.
e. El abuso de autoridad, la prevaricación o el uso de la función con fines de lucro;
f. El incumplimiento de los deberes previstos en el artículo 20° de la presente ley, no previstos en los incisos siguientes.
g. El incurrir en actos de hostigamiento sexual, conforme a la ley sobre la materia.
h. La reiteración en dos o más faltas graves dentro del período de un año o de tres o más en un período de tiempo mayor, salvo que al tiempo de la comisión de la nueva falta hubieran prescrito ya la anterior o anteriores.
i. La reincidencia en la misma falta grave dentro del período de un año o a la incursión por tercera o más veces en ella en un período de tiempo mayor, salvo que al tiempo de la comisión de la nueva falta hubieran ya prescrito la anterior o anteriores.

110.2 Son faltas graves:

a. La notoria falta de rendimiento que implique inhibición voluntaria en el cumplimiento de las tareas encomendadas.
b. Las ausencias injustificadas por más de tres días consecutivos o por más de cinco días no consecutivos en un período de treinta (30) días calendario o más de quince días no consecutivos en un período de ciento ochenta (180) días calendario.
c. La falta de respeto y de obediencia debida a los superiores o autoridades.
d. La negativa injustificada a someterse a examen médico previamente convenido, establecido por ley o dispuesto por acto médico, determinantes de la relación de trabajo, o a cumplir las medidas profilácticas o curativas prescritas por la autoridad de salud o el médico para evitar enfermedades o accidentes.
e. La tolerancia de los superiores inmediatos respecto de la comisión de faltas muy graves o graves de sus subordinados.
f. La grave desconsideración con los superiores, compañeros, subordinados o usuarios;
g. Incurrir en alguna de las faltas previstas en el artículo 239° de la Ley N° 27444.
h. La emisión de informes y la adopción de actos manifiestamente ilegales cuando causen perjuicio a la administración o a los ciudadanos y no constituyan falta muy grave.
i. La concurrencia reiterada al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia manifiesta de drogas o sustancias estupefacientes y, aunque no sea reiterada, cuando por la naturaleza del servicio revista excepcional gravedad.
j. El causar intencionalmente daños materiales y menoscabos en los locales, instalaciones, obras, maquinarias, instrumentos, documentación y demás bienes de propiedad de la entidad o en posesión de ésta bajo cualquier título.

k. Los actos inmorales y contrarios el pudor.
l. El incumplimiento de los plazos u otras disposiciones formales en materia de incompatibilidades, cuando no suponga mantenimiento de una situación de incompatibilidad.
m. El incumplimiento injustificado y significativo de la jornada ordinaria de trabajo.
n. La simulación reiterada de enfermedad o patología de cualquier tipo.
o. La grave perturbación del servicio público.
p. El atentado grave a la dignidad de los servidores públicos o de la Administración.
q. Las acciones u omisiones dirigidas a evadir los sistemas de control de horarios o a impedir que sean detectados los incumplimientos injustificados de la jornada de trabajo o la alteración de los referidos registros y controles.
r. La reincidencia en la misma falta leve dentro del período de seis meses o la incursión por tercera o más veces en ella en un período de tiempo mayor, salvo que al tiempo de la comisión de la nueva falta hubieran ya prescrito la anterior o anteriores.

110.3 Son faltas leves:

a. El incumplimiento injustificado del horario de trabajo, cuando no suponga falta grave.
b. La falta de asistencia justificada.
c. La incorrección con el público, superiores, compañeros o subordinados.
d. El descuido o negligencia de los deberes y obligaciones del servidor público.
e. El incumplimiento de los deberes y obligaciones del servidor público, siempre que no deba ser calificado como falta muy grave o grave.

Artículo 111.- Reglas Aplicables

No se puede imponer sanciones por faltas graves o muy graves sino en virtud de procedimiento sancionador previamente realizado conforme a la presente ley. Para la imposición de sanciones por faltas leves no se requiere el procedimiento anterior. Sin embargo, el presunto infractor debe conocer los cargos y efectuar sus descargos ante la autoridad competente en un procedimiento sumario.

El plazo máximo de duración del procedimiento es de veinticinco (25) días útiles, vencido el cual el procedimiento continuará hasta su culminación, sin perjuicio de hacerse efectiva la responsabilidad de la autoridad competente a cargo del procedimiento.

Artículo 112.- Autoridad Competente

La aplicación de sanciones por faltas leves se realizará por Resolución del Jefe de la Oficina de Personal o quien haga sus veces. La imposición de sanciones por faltas graves se realiza por resolución del titular o máxima autoridad de la entidad, a propuesta de la Comisión Permanente de Procedimientos Disciplinarios, la cual instruye el procedimiento.

Dichas resoluciones son apelables ante el Tribunal del Empleo Público, dentro de un plazo improrrogable de quince (15) días útiles, contados desde el día siguiente de la fecha de notificación de la resolución sancionadora. La resolución del Tribunal del empleo público agota la vía administrativa.

Sub Capítulo IV. Disposiciones comunes a ambos regímenes

Artículo 113.- Sanciones

Al personal del empleo público que cometa faltas previstas en esta ley, se le puede imponer las siguientes sanciones:

113.1 Amonestación verbal o escrita;

113.2 Suspensión sin goce de remuneraciones hasta por doce meses;

113.3 Cese temporal sin goce de remuneraciones hasta por doce meses;

113.4 Destitución, despido o resolución contractual, según corresponda si el personal mantuviera vínculo laboral o contractual en alguna entidad pública.

113.5 Multa no menor al veinticinco (25) por ciento de una UIT, ni mayor a treinta (30) UITs; si el infractor ha dejado de prestar servicios al Sector Público.

Artículo 114.- Infracciones y sanciones

114.1 Las infracciones muy graves y graves serán sancionadas con suspensión, cese, destitución y multa, cuando corresponda;

114.2 Las faltas leves se sancionan con amonestación, que puede ser con anotación en el expediente personal o sin ella y, además, pública o privada.

114.3 Si conforme a la aplicación de los criterios establecidos en el artículo 116 de la presente Ley se concluye que por el grado de culpabilidad del personal del empleo público o la trascendencia social de la falta, ésta debe sancionarse con suspensión o multa, se procede en ese sentido, fundamentando esta circunstancia en la respectiva resolución.

Artículo 115.- Devolución

Con independencia de las sanciones que les sean impuestas, los infractores deben, cuando corresponda en su caso, restituir las cantidades percibidas indebidamente, de la forma que establece el reglamento de la presente ley.

Artículo 116.- Criterios para la aplicación de sanciones

Para la aplicación de las sanciones se tiene en cuenta los siguientes criterios de dosimetría:

116.1 La naturaleza de la falta y consecuencias ocasionadas al servicio o función encomendada.

116.2 El grado de culpabilidad incurrida.

116.3 Las circunstancias en que se comete, considerando agravantes y atenuantes;

116.4 La falta de consideración con los administrados.

116.5 La concurrencia de varias faltas.

116.6 La concurrencia de varias partícipes.

116.7 La reincidencia o reiterancia.

116.8 La situación jerárquica del autor, cargo que desempeña o nivel de carrera, según corresponda.

116.9 El perjuicio causado al patrimonio público o de los administrados.

116.10 La trascendencia social de la falta y el descrédito para la imagen pública de la Administración.

Artículo 117.- Alcances de la Responsabilidad

No puede exigirse responsabilidad conforme a la presente ley por actos posteriores a la pérdida de la condición de empleado público. Sin embargo, la acción es procedente aunque el empleado público haya cesado en sus funciones, por cualquier causal.

Artículo 118.- Inhabilitación para el ejercicio de la función pública

Adicionalmente a la sanción a que se refiere el artículo 113.4, el personal de las entidades que haya cometido infracciones graves y muy graves, en forma independiente al régimen legal o contractual que tenga o haya tenido vínculo con el Estado, quedará automáticamente inhabilitado en el ejercicio de la función pública por el plazo de cinco (5) años.

Artículo 119.- Medidas Provisionales
La autoridad que instruye el procedimiento podrá disponer en cualquier momento como medida de carácter provisional, mediante resolución motivada, la separación del presunto infractor de su función, siempre que existan indicios racionales manifiestos de la comisión de la infracción que dio lugar a la instrucción del procedimiento disciplinario y siempre que dicha medida sea necesaria para asegurar la eficacia de la resolución final que pudiera recaer o evitar la producción de daños y perjuicios por efecto de la infracción o las exigencias de los intereses generales.

La separación de la función conlleva la puesta a disposición de la Oficina de recursos Humanos o la que haga sus veces para realizar trabajos que le sean asignados de acuerdo con su nivel de carrera y especialidad. Mientras se resuelve su situación, el presunto infractor tiene derecho al goce de sus remuneraciones, estando impedido de hacer uso de sus vacaciones, licencias por motivos particulares mayores a cinco (5) días o presentar renuncia.

Artículo 120.- Anotación en el Registro de Sanciones
Las sanciones aplicadas en virtud de la presente ley serán anotadas en el Registro de Sanciones, para lo cual se envían al Consejo Superior del Empleo Público (COSEP), dentro de los plazos que establezca el reglamento de la presente ley.

El Registro deberá contener los datos personales del personal del empleo público, la sanción impuesta, el tiempo de duración y la causa de la misma.

La inscripción en el Registro tiene una duración de cinco años, contados desde el cumplimiento o culminación de la sanción.

Artículo 121.- Causales justificativas de la conducta indebida
La autoridad competente para instruir el procedimiento podrá motivadamente justificar la conducta típica incurrida, cuando sea cometida:

a. Por fuerza mayor o caso fortuito.
b. Cuando actúe en cumplimiento de un deber funcional establecido normativamente.
c. En cumplimiento de una orden de autoridad competente emitida en la forma debida, siempre que hubiera informado a dicha autoridad de su parecer sobre el carácter antijurídico de la decisión, y esta hubiere reiterado la orden.

Artículo 122.- Inducción a la comisión de faltas
El personal del empleo público que induzca a otro a la realización de actos o conductas constitutivos de falta conforme a la presente ley incurre en la misma responsabilidad que éstos.

Artículo 123.- Encubrimiento
Incurre en responsabilidad el personal del empleo público que encubra las faltas consumadas muy graves y graves cuando de dicho acto se deriven graves daños para la Administración o los ciudadanos y deban ser sancionados de acuerdo con los criterios previstos en la presente ley.

Disposiciones Complementarias

Primera.- Fondo De Asistencia y Estímulo
El Fondo de Asistencia y Estímulo de las entidades de la administración pública será utilizado exclusivamente con fines de asistencia, soporte y apoyo a los empleados de cada entidad. El comité de administración del Fondo de Asistencia y Estímulo –CAFAE- cumplirá con esta disposición, así como con las relativas a su personería jurídica, presentación de información financiera y control de estados financieros bajo responsabilidad. El reglamento determinará las normas que regulen, complementen y delimiten las actividades de los fondos de asistencia y estímulo.

Segunda.- Vigencia y Reglamentación de la presente Ley
La presente ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación y deberá ser reglamentada por el Poder Ejecutivo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, en un plazo máximo de sesenta (60) días calendario a partir de su publicación.

Tercera.- Carreras especiales
Para los efectos del régimen del empleo público, se reconocen como carreras públicas o regímenes especiales a las siguientes:

a. Carrera de magistrados.
b. Carrera diplomática.
c. Carrera magisterial.
d. Carrera de docentes universitarios.
e. Carrera de los profesionales de la salud.
f. Carrera del personal militar.
g. Carrera del personal policial.

La gestión del personal comprendido en los incisos f) y g) precedentes se rige por sus normas especiales.

Cuarta.- Reincorporación documental de la Escuela Nacional de Administración Pública
Como sucesora de la Escuela Superior de Administración Pública, declárese de interés público, la reincorporación de su acervo documental y bibliográfico a la Escuela Nacional de Administración Pública.

Quinta.- Prohibición de incorporación de personal hasta la vigencia de la presente Ley
Queda prohibida la incorporación de nuevo personal bajo el régimen de la carrera pública o el régimen laboral privado a partir de la promulgación de la presente Ley bajo sanción prevista en el artículo 4.1. b).

Sexta.- SENATI
El Servicio Nacional de Adiestramiento en trabajo Industrial SENATI no se encuentra comprendido en lo dispuesto por el artículo 85.3 de la presente Ley.

Sétima.- Ámbito de aplicación del régimen de Incompatibilidades y Responsabilidades
Precísese que las normas referidas al régimen de incompatibilidades y responsabilidades contempladas en el Título VII de la presente ley, son de aplicación a todo el personal del empleo público, independientemente del régimen legal o contractual en el que ejerce la función o cargo público.

Octava.- Ámbito de aplicación del empleo público
Precísese que la condición de empleado público no alcanza a quienes realizan actividades en nombre o por encargo del estado contratadas en aplicación de las normas de contrataciones y adquisiciones del estado tales como consultorías, contratos civiles y similares.

Disposiciones Transitorias

Primera.- Proceso de implementación de la carrera pública en la etapa de transición
El proceso de implementación de las disposiciones previstas en la presente Ley se desarrollará en tres fases:

Fase Inicial: corresponde a la revisión y formulación de los Cuadros de Asignación de Personal Presupuestado -CAPP de las entidades comprendidas en la presente ley, en concordancia con el Plan Estratégico Institucional (PEI), en el que se incluirá la situación de los recursos humanos e identificarán las brechas existentes respecto de las necesidades de la entidad.

En esta fase las entidades deberán además:

1. En un plazo de seis (6) meses calificar al personal que corresponda como funcionarios públicos o a formalizar la contratación y calificación de empleados de confianza. Esta calificación es temporal y declarativa y para fines de registro. No crea no concede derechos o beneficios adicionales, estando sujeta a las necesidades del proceso de transición. La contratación de los empleados de confianza se sujetará estrictamente a las reglas contenidas en la presente Ley. En este caso, la formalización de la contratación de empleados de confianza no trae como consecuencia el incremento de las obligaciones económicas ni presupuestales, siendo inválido todo acto en contrario.
2. Determinar los cargos correspondientes al Grupo Ocupacional Directivo Superior, los que serán sometidos a concurso público abierto, pudiendo aplicar también las normas correspondientes al subsistema de Alta Gerencia Pública para los puestos así catalogados. Los servidores que ocupen los puestos sometidos a concurso al momento de realizarse éste y que lo hayan aprobado gozarán de derecho preferencial en los términos que señale el COSEP. Quienes resulten seleccionados en el concurso, formarán parte de la Carrera Administrativa una vez superado el periodo de prueba. Esta fase no podrá prolongarse más allá de los seis meses siguientes a la publicación de la presente ley.

Fase Intermedia: Corresponde la calificación de los servidores con vínculo permanente, bajo cualquier régimen laboral, con cualquiera de las entidades de la Administración Pública a la nueva carrera administrativa creada por la presente ley.

En esta fase, las entidades que hayan culminado con la fase inicial realizarán las siguientes acciones:

1. Incorporarán automáticamente al personal nombrado bajo el régimen de carrera administrativa regulado por el Decreto Legislativo Nº 276 y bajo el régimen laboral privado regulado por el Decreto Legislativo Nº 728 de todas las entidades sujetas al ámbito de la presente Ley y dentro de los grupos ocupacionales aprobados hasta los seis meses siguientes a la publicación de la presente Ley.

2. Incorporarán automáticamente al régimen de carrera establecido en la presente ley al:

   a. Personal contratado a plazo determinado, dentro del marco del Decreto Legislativo Nº 276, siempre que les sea de aplicación lo establecido en la Ley Nº 24041.

   b. Personal contratado a plazo determinado, bajo las modalidades establecidas en la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, Decreto Legislativo Nº 728 según Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo Nº 003-97-TR, y siempre que estén laborando ininterrumpidamente superando los plazos máximos que a continuación se establecen:

      - En los casos de los contratos por necesidades del mercado, para obra determinada o servicios específico, suplencia, de emergencia, intermitente, y de temporada, si la relación que se deriva del contrato excede del plazo de cinco (5) años.
      - En los casos de los contratos por inicio o incremento de actividad, si la relación que se deriva del contrato excede el plazo de tres (3) años.
      - Cuando se celebren contratos sucesivos bajo distintivas modalidades, se aplicará el plazo máximo de cinco (5) años.

No serán incorporados a la carrera pública establecida en la presente ley, aquellos contratados bajo modalidad que no excedan los plazos señalados; y, tampoco, los contratados en los proyectos especiales, programas o actividades de duración determinada o temporales, referidos a actividades no habituales de la entidad.

Fase Final: Corresponde a la culminación del proceso de transición. Una vez culminadas las fases anteriores, los puestos contemplados en el CAPP que no hubieren sido cubiertos, serán sometidos a concurso abierto de acuerdo con las normas previstas en la presente Ley. Quienes bajo relación de servicios no personales, hayan estado desempeñando actividades en puestos que corresponden ser realizados por servidores de carrera, podrán postular a las plazas que se convoquen en la entidad, con una bonificación proporcional al periodo de servicios prestados.

Segunda.- Cobertura presupuestal de la incorporación a la carrera
La implementación de todas las normas que se dicten de conformidad con lo establecido en la disposición anterior, destinadas a la incorporación de personal a la carrera administrativa, están condicionadas a la disponibilidad presupuestal de la Entidad correspondiente.

Tercera.- Reglamentación del proceso de transición y la implementación de los procesos técnicos
Autorícese al COSEP para:

1. Dictar todas las disposiciones necesarias que deberán cumplir las entidades para incorporar a su personal al régimen previsto en la presente Ley.
2. Dictar normas para la implementación gradual y la adecuación de las entidades públicas a los procesos técnicos previstos en la presente Ley en función del avance de la incorporación del personal al presente régimen en cada entidad.
3. Reglamentar, organizar, convocar y conducir, durante el año 2005 y en nombre de las entidades de la Administración Pública, concursos especiales para cubrir las plazas de Directivo Superior a que se refiere la primera disposición transitoria agrupando las necesidades de las entidades que así lo soliciten.

Cuarta.- Período de transición
Los procesos señalados en las disposiciones anteriores no podrán exceder de julio del año 2007.

Quinta.- Profesionalización de la carrera
El actual personal permanente de las entidades que cumplan labores de apoyo o actividades complementarias será incorporado en el Grupo Ocupacional de Apoyo previsto en la presente Ley, quedando sujeto a los procesos técnicos de planeación, desarrollo profesional, capacitación, evaluación de desempeño de la carrera, y terminación de la carrera.

A partir de su incorporación, queda cerrado el ingreso de personal en este grupo ocupacional para satisfacer actividades complementarias o de apoyo que no constituyan directamente su finalidad institucional ni participen directamente en algún sistema administrativo, tales como protocolo, mantenimiento, seguridad, limpieza, vigilancia, procesamiento de datos, mensajería, etc.

Las necesidades de estos servicios serán satisfechas, en adelante mediante la tercerización o intermediación laboral. Las plazas que vayan quedando vacantes por algunas de las causales contempladas en la presente Ley, serán suprimidas o, transformadas, si fuera posible presupuestalmente, en plazas de otros niveles de carrera.

Sexta.- Aplicación de las disposiciones sobre servicios complementarios
Lo dispuesto en el artículo 54 para la provisión de servicios complementarios se aplicará tomando en cuenta las disposiciones del proceso de transición previstas en la presente Ley.

Sétima.- Norma aplicable a procedimientos sancionadores iniciados antes de la vigencia
Los procedimientos sancionadores iniciados antes de la entrada en vigor de la presente ley, se regirán por la normativa anterior hasta su conclusión.

Disposiciones Derogatorias

Primera.- Derogaciones
Las siguientes normas sólo serán de aplicación para las entidades comprendidas en la presente ley respecto del personal que al momento de su entrada en vigencia se encuentre laborando, hasta la culminación de la primera fase del proceso de transición. Una vez concluida dicha fase en todas las entidades comprendidas en la presente ley o en diciembre de 2005, lo que ocurra primero, estas normas quedarán derogadas:

a. Ley Nº 11377, Estatuto y Escalafón del Servicio Civil.
b. Decreto Supremo Nº 522, Reglamento del Estatuto y Escalafón del Servicio Civil.
c. Decreto Legislativo Nº 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
d. Ley Nº 24241.
e. Ley Nº 24041.
f. Ley Nº 27674.
g. Decreto Ley Nº 22867.
h. Decreto Ley No. 17297 y el Decreto Supremo. Nº. 064-2003-PCM.
i. Decreto Supremo Nº 018-85-PCM, Reglamento inicial del Decreto Legislativo No. 276, Ley de bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
j. Decreto Supremo Nº 005-90-PCM, Reglamento de la Carrera Administrativa.
k. Decreto Supremo Nº 001-77-PM-INAP, Normas sobre Procesos Técnicos de Personal.
l. Decreto Supremo Nº 057-86-PCM.
m. Decreto Supremo Nº 022-90-PCM.
n. Decreto Supremo Nº 017-96-PCM.
o. Decreto Supremo Nº 052-98-PCM.
p. Decreto Supremo Nº 089-2003-PCM.
q. R. J. Nº 052-80-INAP-DNP, que aprueba las Normas del Sistema de Personal.
r. Las Normas Técnicas de Control Interno Nº 400-02, 400-03, 400-04, 700-03 y 700-09 aprobadas por la Resolución de Contraloría Nº 072-98-CG y sus modificatorias.
s. Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público.
t. Todas las disposiciones legales y administrativas referidas al régimen de la Carrera Administrativa preexistente a la aprobada por la Ley Nº 28175, en particular aquellas que contienen preceptos incompatibles con los procesos técnicos mérito, igualdad de oportunidades y desarrollo continuo de capacidades y aptitudes.

Segunda.- Derogaciones referidas al régimen de incompatibilidades y sanciones
A partir de la vigencia de la presente ley quedan derogadas las siguientes normas:

a. Ley de Responsabilidad de funcionarios de 1868.
b. Artículos 241° y 242° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
c. Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública y sus normas de desarrollo.
d. Ley N° 27588, Ley de Prohibiciones e Incompatibilidades vigente y su Reglamento D.S. N° 019-2002-PCM.
e. Ley N° 26771, Ley de Prohibición de Actos de Nepotismo y su Reglamento D.S. 008-2001-PCM.
f. Ley N° 27482, Ley de Declaraciones Juradas y su Reglamento D.S. 008-2001-PCM y D.S. 003-2002-PCM, con excepción del artículo 7° que modifica el artículo 401° del Código Penal.
g. Ley N° 28024, Ley de Gestión de Intereses en la Administración Pública y su Reglamento D.S. 099-2003-PCM.
h. Los Decretos Supremos contemplados en la presente disposición, seguirán vigentes hasta la expedición del reglamento de la presente ley.

Capítulo III

Síntesis de los Aportes de los Participantes en los Desayunos de Trabajo

I. Introducción

En el presente documento se presenta una síntesis de los comentarios y sugerencias de los participantes en los desayunos de trabajos organizados por el Subgrupo de Trabajo de Modernización de la Gestión del Estado del Congreso con el apoyo del Programa Pro-Descentralización-PRODES para discutir y construir consensos con el conjunto de sectores involucrados y especializados en el tema en torno a la reforma del marco normativo del empleo público.

Los desayunos de trabajo se desarrollaron entre julio de 2004 y abril de 2005 y abordaron los temas que se señalan a continuación:

- Carrera Administrativa del Servidor Público, 9 de julio de 2004.
- Problemas y Retos del Empleo Público, 20 de octubre de 2004.
- Carrera Administrativa del Servidor Público e Incompatibilidades y Responsabilidades del Empleo Público, 27 de octubre de 2004.
- Funcionario Públicos y Empleados de Confianza, 3 de noviembre de 2004.
- Gestión del Empleo, 10 de noviembre de 2004.
- Sistema de Remuneraciones, 1 de abril de 2005.
- Proyecto de Ley General del Empleo Público, 8 de abril de 2005.

En cada desayuno participó un promedio de 30 personas y en total participaron 104 personas, cuya relación se presenta en el Anexo N°2.

Por aspectos didácticos hemos dividido los comentarios más importantes de los participantes, en función de los distintos temas que abarca el marco normativo del empleo público.

II. Aspectos Generales del Empleo Público

1. Se destacó que contar con un servicio civil calificado y bien remunerado es indispensable para la reforma del Estado y que, luego del cierre del régimen de la 20530 y el desarrollo del proceso de descentralización, **la reforma del empleo público es una pieza fundamental para modernizar el Estado, y buscar la prestación de mejores servicios a los ciudadanos.**
2. Al respecto, se comentó que si no se aprueba pronto el nuevo marco legal, difícilmente se aprobará antes de 2007, y mientras tanto **el desorden se va a agravar, las demandas de la ciudadanía se van a incrementar** y la legitimidad de la administración disminuirá aún más.
3. Asimismo, se señaló que el objetivo de la reforma es profesionalizar la carrera administrativa, en línea con lo que recomienda la experiencia internacional, organizar un sistema de carrera, respetar el derecho al ingreso a la administración pública, utilizar el mérito como factor determinante para el ingreso, permanencia y salida, y establecer la preparación continua; en síntesis, la reforma busca diseñar una carrera administrativa que le dé al servidor **un plan de vida a futuro.**

4. En las reuniones se resaltaron **tres temas transversales a los proyectos de ley:** relevancia de que las leyes de desarrollo resulten aplicables a las municipalidades, importancia de prever cómo será el tránsito hacia el nuevo escenario que se creará y conveniencia de fusionar algunos de los proyectos de ley.
5. En relación a la preocupación por **la aplicabilidad de las normas a las municipalidades,** se comentó que tomando en cuenta la existencia de tres niveles de gobierno y el proceso de descentralización en curso, será importante **dar una nueva mirada a los Proyectos de Ley pensando en su aplicación en los gobiernos regionales y locales.** Se resaltó además la conveniencia de que el marco normativo a desarrollar **dé una respuesta adecuada a las municipalidades pequeñas del área rural.** Al respecto, se señaló que en el país existen cerca de 2,400 entidades públicas, la mayor parte de las cuales son municipalidades, frente a lo cual sería conveniente establecer un régimen especial para entidades públicas pequeñas.
6. Se señaló además que el nuevo marco normativo del empleo público debe **permitir a las municipalidades** adecuar su funcionamiento a las prioridades que establezcan en sus planes de desarrollo.
7. Para hacer frente a esta necesidad de que el Sistema resulte aplicable a los gobiernos locales, se plantearon **dos opciones**: (i) entrar en las leyes a los detalles de cómo debe funcionar el Sistema de Empleo Público pero prever un régimen especial para las municipalidades, o (ii) evitar los detalles en las leyes y que luego éstos se establezcan a nivel reglamentario diferenciando en función de tipos de entidades. Otro asistente sugirió otorgar facultades al COSEP para flexibilizar la aplicación del Sistema en entidades pequeñas como las municipalidades.
8. En atención a esta preocupación, el Subgrupo optó por incluir en el Proyecto Unificado un título de "Del Régimen Especial para los Gobiernos Regionales y Locales". En relación a ello, en el desayuno en que se discutió el proyecto de Ley Unificada se formularon diversas propuestas para responder a las necesidades de este conjunto de instituciones. Así, por ejemplo, se comentó que no era realista pedir a las municipalidades que tengan un informe de una sociedad de auditoría de reconocido prestigio como condición para un pacto laboral, ni tampoco exigirles contratar con terceros servicios como limpieza y seguridad.
9. En relación a la importancia de **prever cómo será el tránsito** hacia el nuevo escenario que se creará, varias personas manifestaron su **preocupación por las expectativas y preocupaciones que se estarían generando en los trabajadores** –de la carrera y contratados por SNP- respecto de las implicancias del nuevo marco normativo que se está discutiendo. Al respecto, se sugirió discutir los proyectos de ley con ellos e iniciar una **campaña de información** para explicarles cómo sería la transición, en especial considerando que se estaría contemplando que el nuevo régimen rija a partir del 1 de enero del 2005.
10. De similar manera, atendiendo a este planteamiento el Proyecto Unificado incluye como Primera Disposición Transitoria el **"Proceso de Implementación de la carrera pública en la etapa de transición".** En el desayuno de trabajo sobre este tema se recomendó precisar las acciones o instrumentos previstos para cada fase del proceso de implementación, y partir porque cada entidad defina cuál es su PEA (total de trabajadores) y formule un CAP ideal, para determinar qué trabajadores no tendrían puesto y en función de ello definir qué opciones se presentan. Se sugirió además empezar la incorporación al nuevo régimen por quienes tienen un vínculo permanente (contratados por los regímenes de los D.L. Nº 276 y 728), luego ver lo correspondiente a los grupos ocupacionales de directivo superior y ejecutivo, y en la fase final concursar las plazas vacantes.

11. En referencia a la **conveniencia de fusionar algunos de los proyectos de ley**, en casi todos los desayunos se cuestionó que el desarrollo de la Ley Marco se dé a través de cinco normas –según lo dispuesto por la propia Ley Marco-. Como se señaló antes, se sugirió que algunas de las normas se junten, frente a lo cual se desarrolló el Proyecto Unificado que incluye a todos los proyectos, salvo el del Sistema de Remuneraciones, y a la Ley Marco. Cabe señalar que en el desayuno en que se discutió el proyecto del Sistema de Remuneraciones los asistentes manifestaron la conveniencia de abordar este tema por separado, debido a su complejidad.
12. En el desayuno en que se presentó el Proyecto Unificado, los asistentes coincidieron en señalar que era **un gran avance,** pero sugirieron simplificarlo aun más, para que sea fácilmente entendible por todos. Sugirieron además precisar bien el alcance de cada uno de los temas regulados en el proyecto, toda vez que las normas sobre la carrera sólo resultarían aplicables a un grupo de empleados públicos, en tanto que, por ejemplo, lo referido a incompatibilidades resultaría aplicable a todos. Se recomendó también denominar al proyecto **"Ley General del Empleo Público".**
13. También motivó varias intervenciones el tema de los **derechos individuales y colectivos.** En cuanto a la negociación colectiva, se recomendó establecer un canal claro para negociar aspectos remunerativos y vincularlo con el proceso de preparación y discusión del Proyecto de Ley de Presupuesto. Por otro lado, se recomendó precisar si se aplican o no los principios del derecho laboral y se sugirió contemplar categorías para los sindicatos del sector público, toda vez que las del sector privado no resultan aplicables.
14. Otro tema de gran discusión fue la **diferencia entre la función pública y la función privada**. Al respecto, varios resaltaron la importancia de precisar qué se entiende por función pública, y vincular ello con el establecimiento de un régimen especial para los empleados públicos. Uno de los asistentes opinó que entre la función pública y la privada existen cosas comunes, frente a lo cual recomendó tomar como base el régimen laboral privado, y regular las diferencias.
15. No estaría quedando claro el **régimen que tendrán las empresas del Estado,** toda vez que sólo algunas de las leyes de desarrollo de la Ley Marco les resultan aplicables.
16. Finalmente, en relación a la **adecuación de los proyecto de ley existentes,** se resaltó que se obtienen mejores resultados cuando el Legislativo, el Ejecutivo y equipos técnicos trabajan juntos, y se planteó establecer un eje para analizar los proyectos de ley, de manera similar a como se analizó la Ley General de Educación teniendo como eje a los estudiantes. Se planteó además que será importante identificar los puntos de debate y de posiciones diferentes en la reforma del empleo público, a fin de enfocar en los mismos el debate y la construcción de consensos.

III. Carrera Administrativa del Servidor Público

1. En relación a la **Ley de Carrera Administrativa,** un representante de PCM destacó que los **lineamientos que orientan esta norma** son: (i) institucionalización de la carrera pública, ii) régimen basado en el derecho de toda persona a ingresar a la carrera, iii) ingreso, permanencia y salida en base al mérito, iv) régimen que busca dar al servidor un plan de vida en la administración pública. Resaltó además que se regula la evaluación del desempeño, la cual busca evaluar el mérito de los trabajadores con un proceso técnico objetivo y transparente, y que se establece que la carrera llega hasta el tercer nivel de organización, quedando cargos como viceministro, consejero y otros similares fuera de la misma.

2. Un aspecto a destacar es la coincidencia de los participantes en señalar que lo planteado representa un **avance** en lo que se refiere a una nueva definición de la carrera administrativa.
3. En relación las regulaciones de la Ley de Carrera, los asistentes manifestaron que se debía buscar **un balance entre dar garantías al funcionario y dar garantías a la administración.** Es decir, proteger a los empleados de arbitrariedades por razones políticas, pero también proteger al Estado de poder contar con el personal idóneo para una buena gestión e indirectamente a los ciudadanos de recibir un servicio eficiente del Estado.
4. Se señaló además que la **protección a los empleados debe referirse principalmente a quienes ejercen funciones de ius imperium,** que son quienes pueden ser objeto de presiones políticas. Se resaltó que ello no implica no proteger al resto de trabajadores, sino que deben ser protegidos de manera distinta, por ejemplo de despidos arbitrarios, con el régimen de la actividad privada.
5. Un tema planteado por varias personas fue la **importancia de tener en claro qué tipo de personas se quiere tener en la carrera pública.** Ello por cuanto el Proyecto actual no estaría estableciendo incentivos adecuados para captar y retener a los mejores profesionales.
6. En relación a lo señalado en el punto anterior, se comentó que resultaba inadecuado establecer la exigencia de que los servidores cumplan determinado número mínimo de años en un nivel para poder ascender. Al respecto, se sugirió la conveniencia de contemplar un "fast-track" que permita un ascenso rápido a aquellos cuyo desempeño y capacidades lo permitan, tal como ha sido contemplado en Inglaterra y otros países de regímenes similares.
7. Un aspecto que fue resaltado por los asistentes en dos desayunos fue haber dado **peso a la evaluación de desempeño para definir el ascenso, premio y salida de la carrera.** Sin embargo, se cuestionó haber incluido bajo la denominación de "desempeño" temas que no lo son, como las condiciones personales y las aptitudes para cargos de supervisión y responsabilidad. Al respecto, se sugirió eliminar todo lo que no fuera desempeño, ya que de lo contrario se podría desnaturalizar el tipo de evaluación a realizar. Adicionalmente, se sugirió dar un espacio para que las instituciones puedan establecer criterios específicos para medir el desempeño, sobre la base de lo que necesitan.
8. Uno de los asistentes manifestó su **preocupación porque no se defina claramente el escalafón** en la Ley de Carrera. Al respecto, una representante de PCM señaló que se había optado por dejar este tema para etapas posteriores, debido al análisis que se requiere previamente de las distintas clasificaciones existentes en las entidades bajo el régimen de los D.L. 276 y 728.
9. Se saludó la propuesta de contar con un **régimen de Alta Gerencia,** que sería una de las claves de las reformas según las experiencias comparadas. Se comentó que el personal de la Alta Gerencia debía tener reglas distintas para las remuneraciones y permanencia, entre otros. Sin embargo, se cuestionó que este Sistema sólo sea de aplicación al Poder Ejecutivo del Gobierno Nacional.
10. Se resaltó que será importante la **transparencia del proceso para acceder a la carrera pública**. En relación a este tema, uno de los asistentes planteó la conveniencia de que cada año se desarrollen sólo dos procesos para el acceso a la carrera, que deberían ser conducidos por instancias colegiadas en que participen como supervisores o fiscalizadores, por ejemplo, la Defensoría del Pueblo, y las organizaciones de la sociedad civil, garantizando así la objetividad, transparencia y neutralidad política

de los procesos. Se recomendó aplicar mecanismos similares para asegurar también la transparencia de los procesos de evaluación del desempeño.

11. Por otro lado, si bien el proyecto considera realizar concursos abiertos en el caso que no exista en la administración personal capacitado para determinado puesto, se recomendó permitir que **siempre se permita la participación de gente de fuera,** dando puntos adicionales a quienes ya se encuentren en la carrera.
12. Se resaltó la importancia de **prever cómo será el tránsito** de la situación actual –con distintos regímenes- a la aplicación de la nueva ley de carrera, lo cual no estaría quedando claro en el proyecto de ley. Al respecto, uno de los asistentes resaltó la dificultad de los procesos de cambio y de la transición del sistema actual al que se está planteando, ya que hay intereses creados y probablemente muchas personas estarán en contra de lo planteado. En tal sentido, señaló la conveniencia de establecer una aplicación gradual de la nueva carrera, así como mecanismos para visibilizar los aspectos positivos de la misma, facilitando así su aplicación en mayor escala. Sin embargo, el representante de la PCM insistió en que la aplicación de las disposiciones de la nueva carrera debía realizarse en simultáneo a todas las entidades. En relación al tránsito, también se comentó con preocupación determinadas sentencias del Tribunal Constitucional, en que se estarían reconociendo como derechos adquiridos ciertos beneficios del personal de la 276.
13. En relación a la **capacitación, se destacó que el Estado debía contratar a entidades externas,** y no generar una capacidad estatal para esta tarea, en especial considerando que existían ya en el país diversas instituciones con experiencia en el tema. Si bien hubo consenso en que el Estado debía cumplir un rol rector en el tema, se cuestionó la necesidad de tener una entidad específica para ello (la Escuela Nacional de Administración Pública). Se comentó que el proyecto contempla un papel subsidiario del Estado en temas de capacitación.
14. Se planteó además que **la capacitación no debería utilizarse como premio**, toda vez que ello determina tener un recurso humano más capacitado pero con la misma remuneración, promoviendo con ello su pase al sector privado. Al respecto, se sugirió que la capacitación debía estar orientada a las necesidades del personal para la función que desempeña. Se sugirió además elevar las exigencias de aquellos que reciben capacitación y luego dejan la carrera, ya que el Estado no sólo pierde los recursos invertidos en la persona capacitada, sino que pierde también por ya no contar con una persona con las capacidades que se desarrollaron a través de la capacitación.
15. En relación a exigir que los miembros de la carrera pública tengan la **nacionalidad peruana**, varios de los asistentes coincidieron en señalar que esto debía sacarse del proyecto de ley. Se señaló que en muchos países se incluye en la carrera pública a profesionales de distinta nacionalidad, lo cual ha dado buenos resultados, y que el país no se puede dar el lujo de dejar de lado a profesionales de buen desempeño por no ser peruanos.
16. Se planteó que se debía contemplar una **vinculación entre la carrera pública en los distintos niveles de gobierno**, a fin de que un profesional que hace carrera en un gobierno de determinado nivel –por ejemplo, local- pueda luego continuarla en gobiernos de otros niveles –por ejemplo, regional o nacional-. Sobre este tema, se señaló que ello había sido previsto al establecer que cualquier empleado público puede postular a las plazas vacantes en otra entidad pública, conservando el nivel de carrera adquirido.
17. Otro tema que fue planteado por varias personas fue la vinculación entre el régimen general y los regímenes especiales, y la necesidad de reformar todos y no sólo el

general. Al respecto, se indicó que se prevé la aplicación supletoria de las leyes del régimen general a los regímenes especiales y se comentó que la experiencia en otros países muestra que la **reforma del régimen general jala la reforma de los regímenes especiales.**

18. Se sugirió contemplar **disposiciones especiales para las municipalidades,** en especial porque muchas cuentan con trabajadores que no contribuyen a prestar servicios y actualmente no pueden ser separados de la institución. Otro asistente sugirió que para la salida de la carrera debía establecerse un proceso más expeditivo, claro y sencillo.
19. Se señaló que sería **preocupante que los obreros municipales sean incorporados a la carrera pública**, lo cual ocurriría si se deroga el artículo 37° de la LOM, tal cual establece el proyecto de ley.

IV. Incompatibilidades y Responsabilidades

1. En relación al proyecto de **Ley de Incompatibilidades**, se señaló que éste integra y **sistematiza normas ya existentes sobre el tema**, añadiendo disposiciones para un procedimiento sancionador -que recogen reglas del debido proceso-, una graduación de las sanciones, disposiciones para no agotar la responsabilidad por haberse agotado el plazo, entre otros.
2. En relación a este proyecto, uno de los asistentes señaló que era **inadecuado no especificar las infracciones**, dejando un vacío que puede ser llenado por un reglamento o por la discrecionalidad de un individuo.
3. Se señaló también que debían **establecerse con cuidado las multas y las prohibiciones de pasar al sector privado**, ya que podrían ser un desincentivo a los profesionales que ingresan a la carrera pública.
4. Se sugirió dar mayor difusión al **registro de sanciones**, para así evitar el reingreso a entidades públicas de personas que fueron retiradas de otras por distintas causales. En relación a los procedimientos, se señaló que debía tenerse cuidado de lo referido a las sanciones para los alcaldes.
5. Otros asistentes resaltaron que debía corregirse lo planteado en el proyecto en el sentido que empleados públicos no pueden **recibir otro tipo de ingreso** que no sea su remuneración, dieta o retribución por función docente, ya que ello impediría que reciban ingresos de primera, segunda y tercera categorías. Se recomendó también tener especial cuidado para las disposiciones aplicables a los regidores.

V. Funcionarios Públicos y Empleados de Confianza

1. Se resaltó que las leyes de desarrollo de la Ley Marco del Empleo Público **buscan profesionalizar y generar permanencia en el personal del Estado, dejando un espacio para que las autoridades tengan un mínimo de personas de confianza en su entorno.** En tal sentido, el proyecto de ley de carrera administrativa se refiere a quienes serían parte del Estado de manera permanente (hasta el tercer nivel de la organización), en tanto que el proyecto de ley de funcionarios públicos y empleados de confianza se refiere a las autoridades, y a los empleados de confianza que pueden tener éstas en su entorno.
2. Un tema que generó **amplio debate fue el tope de 5% para empleados de confianza** (del total de servidores públicos existentes en cada entidad). Al respecto, varios

asistentes manifestaron que este porcentaje podría resultar elevado, en especial para entidades que prestan servicios intensivos en mano de obra como policía, educación y salud. Si bien se comentó que el proyecto de ley contempla que el COSEP establezca límites inferiores al 5% para casos específicos, se sugirió establecer de manera complementaria un número máximo de empleados de confianza por entidad o para el total del Estado. Por otro lado, se sugirió establecer una disposición especial para las municipalidades pequeñas, en específico establecer que toda entidad puede tener al menos una persona como empleado de confianza.

3. Otro tema que motivó varios comentarios fue la **inhabilitación de funcionarios públicos y empleados de confianza.** Al respecto, se sugirió precisar que quedarán inhabilitados sólo quienes pierdan su condición por falta grave según sentencia consentida.
4. En el tema de los beneficios, se recomendó **revisar lo referido al descanso vacacional** de los funcionarios públicos de elección popular, directa y universal. En el caso de los alcaldes, se resaltó que el trabajo de ellos es a tiempo completo y dedicación exclusiva, muchas veces los siete días de la semana, con lo cual no otorgarles vacaciones sería excesivo. De otro lado, se comentó que es necesario sincerar este beneficio pues, en la práctica, todas las autoridades –incluidas las de alto nivel como Ministros- hacen uso de días de descanso bajo la figura de licencia por motivos personales.
5. Otro asistente resaltó que se debía **tener cuidado en establecer la inaplicabilidad de las condiciones del empleo a las autoridades**, ya que ello implicaría, por ejemplo, que una alcaldesa que sale embarazada durante su mandato no pueda gozar de licencia por maternidad, lo cual sería discriminatorio.
6. Se recomendó ajustar ciertas normas para su aplicación en el ámbito municipal. En relación a la publicación en el Diario Oficial El Peruano del nombramiento de funcionarios públicos y empleados de confianza, se señaló que ello sería oneroso para las municipalidades.
7. En lo referido a la **defensa judicial**, se recomendó tener en cuenta que muchas veces los nuevos alcaldes son quienes disponen el inicio de acciones contra los ex alcaldes, y que por tanto su defensa no podía recaer en la municipalidad. De otro lado, cuando se trata de requerimientos de defensa judicial en los sectores, por lo general no se brinda debido a límites presupuestarios, por ello se recomendó que la norma establezca la posibilidad que el funcionario pueda asumir directamente los costos de su defensa y que, en caso de un resultado favorable, se contemple el derecho al reembolso correspondiente.
8. En relación a la capacitación, si bien se resaltó que ésta debía recaer en el personal que tiene vocación de permanencia en la administración pública, a fin de que pueda obtenerse un retorno de los recursos invertidos en su realización, se sugirió no excluir a los alcaldes de poder recibirla para el mejor ejercicio de sus funciones.
9. En relación a la **definición de quiénes son funcionarios públicos,** se recomendó eliminar la posibilidad de que mediante el Reglamento se precisen otros cargos como de libre nombramiento y remoción.
10. En cuanto a los **cargos de confianza**, se discutió si éstos podían ser para personal de distinto nivel ocupacional –según lo señala la Ley Marco del Empleo Público- o si sólo debían ser para profesionales de los primeros niveles de una organización. Hubo opiniones divididas en relación al tema.
11. En relación a la **transición**, se sugirió establecer en la norma qué beneficios tendrían quienes han venido ocupando cargos de confianza por 5 ó 10 años, y que podrían ver culminado su vínculo en el marco de la implementación del nuevo marco normativo.

VI. Gestión del Empleo

1. Se señaló que **el proyecto busca el desarrollo profesional y personal del trabajador,** con la ética y la transparencia como principios transversales, así como la consolidación del COSEP como órgano rector. Se señaló también que el proyecto busca trasladar la experiencia del sector privado en la gestión de los recursos humanos al sector público peruano.
2. Se saludó la creación del COSEP, y se resaltó que esta entidad debía evitar el aislamiento en que se encuentran las oficinas de personal de las entidades públicas, que no tienen a quien recurrir para orientaciones o consultas. Al respecto, se planteó que el COSEP debía fortalecer al personal de las oficinas de recursos humanos de las entidades públicas –en especial para la aplicación del nuevo marco normativo que se aprobaría-, y que debía establecer un sistema de monitoreo que permita identificar experiencias exitosas que sirvan de *benchmarking* para fines de aprendizaje. Se planteó además que el COSEP no debería tener que aprobar todas las gestiones de personal de las entidades públicas, ya que ello no sería concordante con su naturaleza de ente rector, y que debería tener un rol más promotor y de monitoreo.
3. Uno de los asistentes recomendó que el proyecto de ley incluya todo el **ciclo de gestión de recursos humanos**: selección, inducción, capacitación, evaluación de desempeño, promoción, estimación del potencial y desvinculación; y establecer que el COSEP deberá formular políticas para cada uno de estos procesos, elaborar metodologías de los mismos para orientar el funcionamiento de las oficinas de recursos humanos, y capacitarlas en su aplicación.
4. Por otro lado, se comentó que actualmente las oficinas de personal del sector público son mayormente "planilleras" y de cuarto o quinto nivel en la organización. En contraposición, **en el sector privado las áreas de recursos humanos se consideran gerencias estratégicas** y tienen un nivel importante en las organizaciones. Al respecto, se precisó que en el marco del proyecto de ley las Oficinas de Personal tendrían a su cargo la elaboración del Plan Institucional de Recursos Humanos de su respectiva entidad, el que contendría los perfiles profesionales, las alternativas para la promoción interna, las necesidades de personal, entre otras.
5. Se saludó también la **incorporación del concepto de competencia y de dar importancia a la comunicación interna** en las instituciones, ambos como temas del área de recursos humanos. En relación a la **evaluación de los trabajadores**, se recomendó que los incentivos estén claros para que éstos apunten a mejorar el "negocio" de la institución y no sólo a alcanzar mayor desempeño en su área de responsabilidad o mayores competencias a nivel individual.
6. En lo que se refiere al **Plan Institucional de Gestión de Recursos Humanos** que contempla el proyecto de ley, se señaló que las entidades públicas tienen obligación de elaborar numerosos planes, y que no resultaba recomendable pedirles uno más. Otro asistente planteó que el plan de gestión de recursos humanos de los gobiernos regionales para temas de educación y salud debía ser revisado por los respectivos sectores.
7. En cuanto a los **instrumentos de gestión vinculados al empleo**, se recomendó precisar los mismos en este proyecto, sugiriéndose la posibilidad de contemplar en el cuadro de organización la estructura, cargos y financiamiento- y en el escalafón las características de los cargos. Se recomendó también descartar la clasificación de cargos y pensar en instrumentos que instauren la orientación a resultados en las instituciones y empleados públicos.

8. Un participante señaló que será importante **definir si los actos de personal son actos de gestión o actos administrativos**, ya que las reglas y efectos jurídicos de una u otra opción son distintos. Recomendó precisar también la diferencia entre puesto de trabajo y cargo.

VII. Sistema de Remuneraciones

1. La discusión entre los asistentes mostró que existen discrepancias significativas respecto de **cómo y en qué** momento debe abordarse la reforma del sistema de remuneraciones de los empleados públicos, y que en este ámbito debe actuarse con extrema cautela a fin de que la reforma no implique una reducción aún mayor del gasto público destinado a inversiones y bienes y servicios.
2. El expositor de PCM resaltó que el proyecto busca ordenar el caos existente en términos de dispersión e informalidad, y vincular el pago al desempeño. Destacó que del total de 684 mil trabajadores del Estado, **este proyecto se aplicaría a aproximadamente 180 mil trabajadores**, que son los que realizan funciones administrativas. Planteó además que la implementación se daría en dos etapas: formalización y definición de una remuneración fija en la primera y ajuste de remuneraciones en la segunda. Señaló también que al quinto año de implementación de la norma, el costo de la formalización de las remuneraciones sería de 266 millones de soles.
3. Un representante del MEF señaló que el proyecto **no es sostenible financieramente** y resaltó que su costo de implementación sería de 2,000 millones de soles y que además debería considerarse el efecto que la homogenización de las remuneraciones de los administrativos tendría en las expectativas y demandas de otros grupos de empleados públicos. Destacó que actualmente las planillas absorben un porcentaje significativo del presupuesto en perjuicio de los bienes y servicios y de las inversiones.
4. Otro representante del MEF resaltó que además no se estarían considerando las contingencias judiciales probables por derechos adquiridos en el caso por ejemplo de reducir el sueldo a un empleado público, con lo cual el costo podría ser aún mayor. Señaló además que no se conoce el análisis realizado por la PCM para estimar el costo de implementar la norma, ni se tiene información sobre la unidad remunerativa del sector público -URSP utilizada para sus cálculos.
5. Por otro lado, varios de los asistentes señalaron que un proyecto del sistema de remuneraciones debería referirse a la **totalidad de empleados públicos**, incluyendo a los de regímenes especiales, contemplando cómo gradualmente se incorporaría a los diferentes grupos en la implementación de la norma o cómo se les aplicaría de manera supletoria.
6. Otros asistentes comentaron que **el proyecto no se enmarca adecuadamente en el proceso de descentralización en curso,** y sugirieron contemplar incentivos para los empleados públicos que se trasladen a trabajar a zonas fuera de Lima como resultado del proceso de transferencia de funciones del nivel nacional a los niveles regional y local.
7. Un asistente recordó que **la reforma del empleo público es una herramienta para mejorar los servicios del Estado**, por lo cual se busca basar la gestión de recursos humanos en el mérito y el desempeño. Sin embargo, de los rubros de remuneración y bonificación contemplados en el proyecto de ley, sólo uno se relaciona con el mérito y el desempeño, en tanto que el resto corresponde a una concepción antigua de la retribución a los trabajadores.

8. En relación a las bonificaciones, uno de los asistentes señaló su discrepancia con establecer una bonificación por responsabilidad directiva, ya que esta disposición había generado una distorsión en la organización de las entidades públicas, las cuales habían optado por crear un número desproporcionado de cargos directivos a fin de poder dar esta bonificación a sus empleados. Así, sugirió que la **bonificación sea para cargos críticos**, teniendo en cuenta la función a desempeñar y la escasez de personal –por ejemplo, formulación de perfiles de proyectos-, para lo cual se podía establecer un límite a las entidades.
9. Otro asistente recalcó que el proyecto lo que debe permitir es que cuando una entidad pública acuda al mercado laboral para reclutar a profesionales, pueda contratar a la gente que necesita para su mejor funcionamiento.
10. En esa línea, otra preocupación de varios de los participantes fue cómo quedaría la Ley 28212 que establece una jerarquía y remuneraciones de los altos funcionarios y autoridades del Estado y la Unidad Remunerativa del Sector Público – URSP. Teniendo en cuenta que esta ley restringe la posibilidad de contratar determinados profesionales, recomendaron su modificación o derogatoria.

Capítulo IV:

Relatoría del Fórum "Problemas y Retos en la Reforma del Empleo Público"

El Subgrupo de Trabajo de Modernización de la Gestión del Estado, el Programa Pro-Descentralización-PRODES y PHRplus organizaron el 3 de diciembre de 2004 el Fórum "Problemas y Retos en la Reforma del Empleo Público" para discutir los alcances de los proyectos de ley de desarrollo de la Ley Marco del Empleo Público. Se contó con un aproximado de 300 asistentes, entre los que figuraron representantes de diversos gremios de trabajadores del sector público.

Inauguró el Fórum el Dr. Ántero Flores-Aráoz, en ese momento Presidente del Congreso, quien resaltó la importancia de las opiniones de expertos y de gente común para lograr una buena legislación. Señaló al respecto que los expertos aportan su conocimiento a profundidad en el tema que manejan, en tanto que la gente común aporta su parecer y deseos respecto de cómo deben ser las normas.

El Fórum contó con tres bloques de discusión:

- Requisitos y Lineamientos para la reforma del empleo público y el COSEP
- Eficiencia, Evaluación de Desempeño y Carrera Pública
- Gestión del empleo público en entidades de nivel nacional, regional y local y su impacto en los sectores

En las secciones siguientes figuran las presentaciones de los expositores y panelistas. En el Anexo N° 3 se presenta el Programa del Fórum.

I. Requisitos y Lineamientos para la Reforma del Empleo Público y el Consejo Superior del Empleo Público (COSEP)

Expositor: Jorge Danós, *Jefe de Gabinete de PCM*

El Dr. Danós resaltó que l**a reforma del empleo público se enmarca dentro del proceso de modernización del Estado**, de la cual es un aspecto central según ha demostrado la experiencia de otros países. Así, señaló que la reforma del empleo público implica mejorar la calidad de la administración para brindar servicios más eficientes, más eficaces y de mejor calidad a los ciudadanos.

En relación a la **situación actual del empleo público**, mencionó que existe un caos: regímenes de contratación distintos –incluyendo servicios no personales-, poca transparencia en las contrataciones, inexistencia de procesos de evaluación, reglas distintas de extinción del empleo, y ausencia total del sentido de mérito y desempeño como factores para el ingreso, la permanencia y el ascenso en el servicio. En relación a lo último, resaltó que a nivel comparado todas las experiencias han potenciado el mérito para el ingreso y el ascenso.

Mencionó que para el diseño de la reforma se han tomado en cuenta dos documentos internacionales sobre el estado de la cuestión de la reforma del empleo público en América Latina, que son la Declaración de Santo Domingo de la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado del año 2002 y la Carta Iberoamericana de la

Función Pública de la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Estado de Administración Pública y Reforma del Estado del año 2003.

Señaló que la reforma busca crear un verdadero sistema de carrera que ofrezca a los servidores de la administración pública un plan de vida, y busca la profesionalización de la función pública, lo cual significa que quienes formen parte del empleo público sean profesionales especialistas en función pública y tengan como meta el servicio público, la atención a los ciudadanos y la tutela de los intereses generales. Mencionó que la reforma busca también que el acceso al empleo público sea en función a capacidades, que la permanencia y progresión se basen en el mérito y que la evaluación del desempeño sea un proceso que se desarrolle periódicamente, de manera objetiva e imparcial.

En relación a la **evaluación de desempeño,** comentó que tenía conocimiento del temor de algunos sectores porque estarían asociando esta evaluación al despido de un gran número de trabajadores; al respecto, señaló que aquí las evaluaciones no son despido, sino que están previstas como mecanismos para la concesión de estímulos y premios, a fin de promover el desempeño del trabajador en el sector público. Resaltó que estas evaluaciones existen en varios países de nuestro entorno, como por ejemplo en Colombia, Chile y México, en que estas evaluaciones se practican regularmente. Manifestó además que los documentos internacionales antes referidos establecen que las evaluaciones de desempeño deben formar parte de las políticas de gestión de los recursos humanos en el sector público.

El Dr. Danós resaltó que los **ejes de la reforma** son modernización, profesionalización, transparencia y calidad:

- Modernización, en la medida que se busca un régimen de función pública que permita una administración pública moderna que de respuesta a las demandas de los ciudadanos;
- Profesionalización, en tanto se busca que el personal al servicio del Estado adquiera atributos como idoneidad, mérito, objetividad, vocación de servicio, orientación a resultados, honestidad, responsabilidad y adhesión a valores democráticos;
- Transparencia, ya que se quiere poner la información sobre el quehacer del Estado al alcance de todo ciudadano, al establecer obligaciones de publicidad de los procesos; y,
- Calidad, en tanto esta reforma constituirá un catalizador para la introducción de una nueva cultura de calidad en el funcionamiento de la administración pública.

Finalmente, resaltó que el foco principal de la reforma es satisfacer mejor las necesidades de los usuarios.

Panelista Carlos Jiménez, *Secretario de Economía de la Confederación General de Trabajadores del Perú - CGTP*

El Sr. Jiménez saludó la iniciativa de realizar el Fórum, toda vez que permite que los trabajadores del Estado den a conocer su punto de vista. Señaló que ve un apresuramiento con esta reforma, toda vez que está en discusión la necesidad de una nueva ley general de trabajo y de una nueva Constitución. Mencionó además que no se hizo participar a los trabajadores en la discusión de la Ley Marco del Empleo Público, y que los proyectos que se están planteando no han sido consensuados con los actores involucrados, tales como trabajadores y usuarios.

El representante de la CGTP señaló luego los **puntos en que discrepa con los proyectos de ley:**

- Desaparición de la estabilidad laboral. Se establece la posibilidad del despido para el personal sujeto a observación y para casos de supresión del puesto, y se prevé

solamente la protección adecuada contra el despido arbitrario.

- Introducción de una nueva clasificación, que considera anti-técnica.
- Introducción de periodo de prueba para el personal que ingresa al Estado, que además considera excesivo (6 meses).
- Desaparición del respeto al nivel alcanzado por concurso.
- No se reconoce la importancia de la experiencia acumulada del personal que se encuentra en la administración pública.
- No se da validez a la capacitación voluntaria para el ascenso.
- Introducción del sistema de tercerización o intermediación laboral en la administración pública.
- Desnaturalización de las relaciones laborales colectivas, al quitar fuerza a los convenios colectivos.
- Restricción de la negociación colectiva a parámetros estrictamente remunerativos, lo cual contradeciría el artículo octavo del Convenio 151 de la OIT.
- Al diversificar las clases de trabajadores, se atenta contra el derecho a la sindicalización y a la huelga.

En Sr. Jiménez señaló además que los proyectos de ley presentan las siguientes **omisiones**:

- No consideran ningún tipo de bonificación, como la bonificación personal.
- No consideran el derecho a la jornada ordinaria de trabajo de 8 horas, ni tampoco el derecho al descanso semanal.
- No contemplan el derecho a la compensación por tiempo de servicio.
- No establecen el derecho a una remuneración justa.

Finalmente, el Sr. Jiménez resaltó que éstos son algunos de los puntos demandados por los trabajadores y que la CGTP está haciendo los esfuerzos posibles para que en los espacios donde se están discutiendo estos proyectos de ley puedan participar los trabajadores. Resaltó además que la discusión de los proyectos de ley exige mayor tiempo y que no entiende por qué hay tanto apuro con su aprobación. Concluyó señalando que es importante escuchar a los trabajadores y a los usuarios y que, por tanto, demandan la derogatoria de la Ley Marco del Empleo Público.

Panelista Mario Pasco Cosmópolis, *Abogado Especialista*

El Dr. Pasco inició su presentación resaltando que a nadie escapa la necesidad de una reforma integral del Estado, la cual desde su punto de vista está sustentada en un trípode que comprende la estructura del Estado, la función pública y las remuneraciones.

En cuanto a la **estructura del Estado**, señaló que se requiere una visión estratégica a largo plazo respecto de los poderes del Estado, los gobiernos de nivel nacional, regional y local, los órganos autónomos, las agencias especializadas, los órganos desconcentrados, entre otros, que da la impresión hoy no existe.

Respecto de la **función pública**, el Dr. Pasco manifestó que sería un acierto separar la relación laboral de los servidores y funcionarios públicos del concepto de carrera administrativa. Resaltó que no son necesariamente lo mismo, y que desde el punto de vista doctrinario no existe impedimento para que los sistemas laborales público y privado sean fusionados en uno solo, tanto así que el ante proyecto de la Ley General de Trabajo promueve la idea de que haya un solo concepto de relación laboral que rija para todos los trabadores.

El Dr. Pasco luego formuló comentarios a la nomenclatura utilizada. Señaló que no le parecía adecuado hablar de una Ley del Empleo Público, ya que pone énfasis en el empleo cuando el énfasis debe estar en el servicio público; así, manifestó que hubiera sido más apropiado hablar,

como los instrumentos internacionales, de una ley de la función pública o de una ley del servicio público. Manifestó coincidir con el Sr. Jiménez en el sentido que la clasificación planteada era inadecuada, ya que rompe la estructura tradicional que está enraizada en nuestro país de funcionario y servidor público. Sugirió que a quienes se propone como "funcionarios" se les denomine autoridades, y que a quienes se les llama "empleados de confianza" se les denomine personal de confianza. Así, planteó utilizar la terminología de autoridad y personal de confianza para los que están fuera de la carrera y funcionarios y servidores públicos para quienes están dentro de ella.

El panelista pasó luego a un tema que resaltó como sustantivo: la posibilidad de pasar de una gran diversidad de regímenes de contratación hacia un régimen único, más aún cuando gran parte de las entidades públicas –Poder Legislativo, Poder Judicial, organismos autónomos, agencias estatales, entre otros- están bajo régimen privado. Al respecto, enfatizó que la parte más moderna del Estado está bajo régimen privado y solamente quedan dentro del régimen público los ministerios y los municipios. Así, insistió que una pregunta importante a enfrentar es si será posible que todos los órganos que hoy están bajo el régimen privado -que son lo principal del Estado- entren a un solo sistema. En relación a este punto, resaltó no creer que esta tarea se pueda lograr en el corto o mediano plazo.

En relación al tercer tema del trípode mencionado, el Dr. Pasco manifestó que **las remuneraciones** tienen que responder a criterios de razonabilidad, de equidad, de suficiencia y de posibilidad presupuestal. Al respecto, resaltó que el sistema debe tener una dosis de rigidez y una dosis de flexibilidad; es decir, debe permitir medir y premiar el desempeño institucional y el desempeño individual, no sólo con diplomas, sino con una remuneración que premie el rendimiento, el esfuerzo y el desarrollo personal. Manifestó al respecto que de lo contrario tendremos siempre una administración pública anquilosada, ineficiente, en la cual no hay estímulos para el progreso individual.

Planteó además que la remuneración de las autoridades y personal de confianza se fije en un monto único al año y no en un monto mensual, lo cual en la actividad privada se denomina "remuneración integral". Manifestó que con ello se tendría términos de comparación que hoy no existen, porque hay entidades en las que se pagan 12 sueldos, otras en las que se pagan 14 y algunas pocas hasta 18.

Para terminar, el Dr. Pasco señaló que nada podrá hacerse por la reforma del Estado si el personal no es capacitado. En relación a este tema, planteó que el ente que se encargue de la capacitación desde el Estado debe ser puramente regulador y basarse en convenios con las entidades ya existentes para el trabajo en sí de capacitación.

Panelista Elena Conterno, *Coordinadora de Fortalecimiento Normativo e Institucional, PRODES*

La Sra. Elena Conterno inició su presentación saludando la iniciativa del Congreso de promover estos debates amplios para enriquecer los proyectos de ley y señaló que su intervención se basaría en los planteamientos formulados por los distintos especialistas que participaron en cinco desayunos de trabajo convocados por el Sub Grupo de Modernización de la Gestión del Estado con el apoyo de Pro Descentralización para discutir los proyectos existentes.

En primer lugar, la Sra. Conterno destacó la especial relevancia de esta reforma para la modernización del Estado, señalando que **sólo si se reforma el empleo público se podrá pasar luego a reformar la administración pública**. Recordó que ha habido intentos anteriores de reformar el Estado, como por ejemplo en los años 92 y 96, y que en el 2002 se aprobó la Ley Marco de Modernización del Estado, que a la fecha no tiene mayores avances. Manifestó que en la medida que no se apruebe una reforma del empleo público, la Ley Marco de Modernización del Estado -que fue aprobada por unanimidad en el Congreso- tampoco se aplicará. Así, resaltó que no se debe seguir postergando esta reforma y saludó el interés que existe en el Congreso por sacarla

adelante en los próximos meses. Resaltó también que hoy es posible discutir estos proyectos de ley por el acierto del Congreso de haber reformado el régimen pensionario de la 20530, ya que esta reforma estableció los cimientos para pasar a la reforma del empleo público.

En cuanto a los proyectos de ley, manifestó que se enfocaría en cuatro temas generales y luego en algunos puntos de la carrera administrativa, los cuales fueron especialmente comentados por quienes participaron en los desayunos de trabajo.

En primer lugar, resaltó que no se debe perder de vista que esta **reforma debe tener como fin primordial que el Estado brinde mejores servicios a los ciudadanos** y que, por tanto, esta reforma debe ser instrumentada en función de los intereses de los ciudadanos antes que de los intereses de otros grupos.

Señaló, en segundo lugar, que **es importante tener en cuenta la heterogeneidad de entidades de las cuales se compone el Estado Peruano**, ya que existen entidades de distinto tamaño, entre las cuales figuran municipalidades rurales, a las cuales estas normas también deben permitir realizar una buena gestión. En tal sentido, resaltó que es importante que esta reforma no se conciba sólo para entidades de nivel nacional o ministerios, sino que se piense teniendo también en mente a todas aquellas municipalidades –grandes, medianas y pequeñas- que brindan servicios a los ciudadanos. En relación a este tema, mencionó que en las discusiones que se realizaron con especialistas una recomendación fue optar entre: (i) incluir detalles en estas leyes sobre cómo debe funcionar el sistema del empleo público pero prever un régimen especial para las municipalidades o (ii) evitar los detalles en las leyes y establecerlos a nivel reglamentario, diferenciando los mismos en función de los tipos de entidades, y dotar al COSEP de la facultad de establecer esta flexibilidad.

En tercer lugar, resaltó la importancia de **prever cómo va ser el tránsito del régimen actual al régimen que se cree con la aprobación de estas leyes.** Al respecto, mencionó que existe bastante preocupación y expectativa de los trabajadores sobre cómo va a ser este tema y que será importante no sólo incluirlos en la discusión de las normas –como en esta oportunidad-, sino también informarlos sobre el nuevo marco normativo, para que ellos puedan ver cómo podrán potenciar su carrera. En relación a lo último, señaló estar segura que muchos trabajadores están esperando una reforma como ésta, que les permita salir del estancamiento en que se encuentran desde hace cerca de 10 años en que la carrera dejó de operar en términos prácticos. Así, resaltó que hay numerosos trabajadores en el régimen de la 276 con muchas capacidades y mucha experiencia en el sector público, que es importante que estas normas permitan potenciar para que alcancen un mayor nivel de desarrollo en su vida laboral.

Como cuarto tema general, manifestó que existía **preocupación en relación a que el desarrollo de la Ley Marco se diese con 4 ó 5 leyes**, frente a lo cual en las reuniones realizadas varios plantearon que los proyectos debían fusionarse para asegurar la coherencia de todo el sistema.

En relación al proyecto de Ley de Carrera Administrativa del Servidor Público, manifestó que en las reuniones realizadas hubo coincidencia en resaltar el avance que esta norma representaba respecto de la que se encuentra vigente. Señaló que **será importante buscar un balance entre las garantías a dar a los empleados públicos y las garantías a dar a la administración:** es importante proteger a los empleados de las arbitrariedades políticas pero es también fundamental proteger al Estado de poder contar con el personal idóneo para una buena gestión, e indirectamente a los ciudadanos de recibir un servicio eficiente del Estado.

Finalmente, resaltó la importancia de la evaluación de desempeño para definir el ascenso, el premio y la salida de la carrera, en especial considerando que el Perú compite con otros países que están avanzando y sólo en la medida que las empresas peruanas y el sector público peruano sean eficientes es que se podrá lograr que el país crezca y sus ciudadanos alcancen mayores niveles de desarrollo. Para ello, sus trabajadores deben alcanzar mayores y mejores resultados, lo cual por

tanto debe ser evaluado de manera permanente, y utilizado para determinar su progresión.

Moderador: Congresista Luis Santa María

Agradeció a los panelistas por sus intervenciones y resaltó que había recibido muchas preguntas del público, de las cuales había seleccionado las más generales, que habían sido dirigidas a los señores Jorge Danós y Mario Pasco:

- ¿Qué responde el señor Jorge Danós a los puntos señalados por el representante de la CGTP?
- ¿Cuáles serán las normas especiales para los gobiernos locales?
- ¿Cómo se tratarán los incrementos remunerativos de las municipalidades?
- ¿Cómo se ha pensado "estandarizar" el aspecto remunerativo de los servidores públicos?
- El problema es la eficiencia y eficacia de la competitividad del trabajador y por ende de los servicios públicos a los usuarios y no necesariamente la diversidad de regímenes laborales, ¿qué opinan?
- Se dice que las evaluaciones no significan despidos, ¿entonces por qué no se considera en la Ley 28175, Ley Marco del Empleado Público, la estabilidad laboral?
- ¿Es incompatible ser dirigente sindical y aspirar a ser funcionario o tener un cargo directivo?
- ¿Se respetarán los pactos colectivos con la nueva ley de remuneraciones?

Respuestas de Jorge Danós

Inició resaltando que la orientación de la propuesta de reforma es tener una mejor administración, un mejor Estado, que permita el desarrollo del país y que permita bienestar y empleo para todos. Señaló que ello guarda concordancia con la Carta Iberoamericana de la Función Pública, la cual señala que diversos estudios realizados evidencian la relación positiva entre la existencia de un servicio civil y la confianza de los ciudadanos en la Administración Pública; es decir, que el ciudadano confía más cuando ve que existe una Administración Pública profesionalizada.

Manifestó que la propuesta no atenta contra la estabilidad laboral, ya que potencia la permanencia de los trabajadores, lo cual es propio de la carrera. Señaló que la Declaración de Santo Domingo establece que se debe buscar una carrera profesional basada en el mérito, que asegure cierto grado de estabilidad y ofrezca garantías de desarrollo profesional y personal, pero, anotó, una cosa es ser propietario del cargo y otra cosa es tener estabilidad. Manifestó además que la Ley Marco del Empleo Público sí regula la estabilidad, al establecer en el artículo 15 inciso c que uno de los derechos de los empelados públicos es la protección adecuada del cese arbitrario con observancia de las garantías del debido proceso, que el proyecto de Ley de Carrera del Servidor Público contempla el tema y que carrera implica precisamente asegurar la permanencia y asegurar las posibilidades desarrollo, ya que no sería coherente profesionalizar al servidor público y luego despedirlo arbitrariamente.

En relación a la clasificación del empleo público, señaló que lo planteado se enmarca en lo dispuesto por la Constitución, que habla de funcionarios públicos y servidores públicos, y por la clasificación que establece la Ley Marco. En relación al periodo de prueba, señaló que en México es un año, en Colombia 6 meses y en Chile de 3 a 6 meses, y que lo importante es tener en cuenta que la gestión de personal requiere evaluar a las personas no sólo al ingresar a una institución sino en su desempeño en la misma. Manifestó luego que evaluación no es igual a despido, y que la evaluación es un común denominador en todos los países de nuestro entorno y en todas las manifestaciones de nuestra vida: escolar, universitaria, profesional.

Finalmente, dijo que el proyecto de sistema de remuneraciones que busca establecer criterios, principios, que permitan ordenar el caos que existe el día de hoy, buscando eliminar las inequidades existentes.

Respuestas de Mario Pasco

En relación a la pregunta sobre normas especiales para los municipios, señaló que la Ley Marco del Empleo Público incluye a las municipalidades y que la Ley Orgánica de Municipalidades contempla determinadas especificidades para estas entidades. Señaló que sería pertinente precisar qué régimen corresponde a los obreros al servicio del Estado, quienes nunca han estado comprendidos dentro de la carrera administrativa y en la ley de municipalidades están dentro del régimen laboral privado.

Señaló que evidentemente un problema de la homologación remunerativa será compatibilizar la norma con la multiplicidad de convenios colectivos; mencionó que por ejemplo en Lima cada municipio tiene su propio sindicato y celebra su propio convenio colectivo, y ciertamente no hay comparación entre lo que se aplica en uno y otro distrito, ya que cada uno tiene su propio régimen laboral, su propio régimen de remuneraciones y su propio sistema de beneficios. Continuó señalando que el Perú es signatario de, entre otros convenios, el 151 de la OIT, sobre la sindicación en la función pública, el que fue ratificado por ley y por la Constitución del año 79 y que, por lo tanto, esta reforma tiene que respetar los derechos colectivos y la libertad sindical. Manifestó además que una precisión es que los convenios colectivos no alcanzan a los altos empleados, para evitar un conflicto de intereses cuando negocien en nombre de la entidad con el sindicato.

Finalmente, resaltó estar de acuerdo con lo manifestado por uno de los asistentes en el sentido que la eficiencia y la eficacia deben estar orientadas a los usuarios y no interesa la diversidad de regímenes laborales. Manifestó que la eficiencia y la eficacia en la función pública está ligada más que a la relación de trabajo al concepto de carrera administrativa, la cual no solamente debe buscar dar derechos y garantías al trabajador, sino dar derechos y garantías a la ciudadanía a través de un servicio eficiente y eficaz.

II. Eficiencia, Evaluación del Desempeño y Carrera Pública

Expositora Araceli Basurco, *Asesora de la Presidencia de Consejo de Ministros*

La Dra. Basurco inició su exposición profundizando en la situación actual del empleo público. Al respecto, señaló que la vigencia de diversos regímenes de contratación implica la existencia de una disparidad de procesos técnicos -como por ejemplo para el acceso a trabajar para el Estado-, la inexistencia de sistemas de personal, la falta de igualdad de derechos y obligaciones, la ausencia del mérito y el desempeño como factores de ingreso y de desarrollo en una institución pública, entre otros. Señaló además que la carrera pública actualmente existente se ha convertido en una "permanencia estancada" que no otorga posibilidades de desarrollo al personal.

En ese contexto, destacó que la propuesta de Ley de Carrera busca la profesionalización de la función pública, crear una carrera que dé a los trabajadores perspectivas de un plan de vida a futuro, y que a su vez dé respuesta a las demandas de los ciudadanos, en el sentido que se presten servicios con mayor calidad. Precisó que la reforma de la carrera administrativa busca organizar un régimen que repose en un acceso igualitario y en que sea el mérito el factor determinante del ingreso, ascenso, capitación y salida de la carrera pública. Señaló además que se contempla una carrera piramidal, que se conforma de niveles diferenciados por grupos ocupacionales según lo establecido por la Ley Marco.

Mencionó que el proyecto de ley contempla la **existencia de derechos individuales y colectivos;** como derecho individual, se establece la protección contra el cese arbitrario, es decir, el derecho a la estabilidad a menos que haya una causa que lo justifique, con lo cual la protección laboral existiría y el proyecto no atenta contra ella. Mencionó también que se establece el derecho de los trabajadores a impugnar los procesos de acceso, capacitación y evaluación, buscando evitar arbitrariedades. Señaló que como derechos colectivos se establecen el derecho a la libertad sindical, a realizar veedurías de los procesos de ingreso, evaluación, promoción de la carrera, a la protección de sus organizaciones gremiales en el ejercicio de la libertad sindical, a la huelga, entre otros.

Destacó luego que una novedad en este proyecto de ley es establecer la existencia de un sistema de personal, el cual reposa en **tres instancias:**

- Consejo Superior del Empleo Público (COSEP), como instancia rectora y normativa;
- Tribunal del Empleo Público, como espacio que resuelve los problemas en última instancia, a la cual van a poder acudir los trabajadores y los sindicatos para impugnar algún problema en los procesos de acceso, progresión, salida, sanciones, entre otros;
- Oficinas de Recursos Humanos, a las cuales se les da un papel protagónico en la gestión del potencial humano de sus entidades.

En cuanto a los **procesos técnicos de la carrera,** se establece que son los siguientes:

- **Ingreso al Servicio**, se establece que se produce por concurso público abierto, respetando los principios de publicidad, igualdad y no discriminación, transparencia, entre otros. El objetivo es atraer a los mejores candidatos.
- **Desarrollo Profesional**, que es la progresión en la carrera, que se establece debe ser de acuerdo al mérito de cada trabajador y puede darse dentro de la entidad o a un puesto de otra institución pública. Las condiciones para postular son: tiempo mínimo de permanencia en el nivel anterior, capacidad para el ascenso, evaluación como personal distinguido o de buen rendimiento en el periodo inmediato anterior y no tener sanciones disciplinarias durante el año anterior a la convocatoria.
- **Evaluación de Desempeño**, este proceso busca dotar al gestor de recursos humanos de información sobre su personal, para el proceso de capacitación, para orientar el desarrollo de las personas, estimular y premiar a los trabajadores con las mejores evaluaciones, entre otros. Una preocupación podría ser la causal de terminación de la relación laboral por ineficiencia comprobada; al respecto, la protección a la estabilidad está referida a que haya una causa justificada y no se puede pensar que una entidad del Estado o una empresa privada tenga la obligación de conservar a un trabajador cuya capacidad y rendimiento sea ineficiente. Así, se daría en el sector público el mismo tratamiento que se da a los trabajadores en el régimen privado, con la salvedad que en el primero habría una instancia de verificación de la no arbitrariedad de la evaluación.
- **Capacitación**, se trata de ir formando y capacitando a los trabajadores para que hagan carrera y permanezcan en el servicio al Estado. Se establece capacitación para el ascenso, de perfeccionamiento y voluntaria. Para la ejecución de las actividades de capacitación, el Estado jugaría un rol subsidiario, buscando aprovechar las capacidades existentes para la provisión de este tipo de servicios. Ese enfoque se estaría dando a la Escuela que se propone crear.

Luego de la explicación de los procesos técnicos, la expositora resaltó que una novedad del nuevo marco normativo es la creación del Subsistema de la Alta Gerencia Pública, similar al que existe en Chile. Señaló que este subsistema se aplicaría a los cargos directivos de las

entidades, y para el ingreso al mismo habría una comisión cuyos miembros serían designados por el Presidente.

En cuanto al **tránsito de la situación actual al nuevo régimen**, manifestó que se daría primero con la unificación de los regímenes jurídicos –es decir, serían aplicables a los trabajadores de carrera y a los contratados a plazo determinado los derechos, obligaciones y procesos del nuevo régimen-, y luego vendría la reubicación de los trabajadores a los niveles equivalentes que se crearían. En relación a los Servicios No Personales, señaló que primero se evaluaría la labor que cumplen para ver si corresponde establecer nuevas plazas en las entidades y, en relación a los trabajadores en los grupos ocupacionales de apoyo, mencionó que éstos permanecerían en la carrera y, sólo cuando se extingan estos grupos, las labores de apoyo serían tercerizadas. Añadió que para las carreras especiales se tendrían que elaborar leyes que tomen como base la ley de carrera que se apruebe y que el COSEP tendría que emitir una serie de normas para precisar aspectos del tránsito, buscando que el proceso se implemente en un mediano-largo plazo y así no sea un choque para los trabajadores que deban cambiar de régimen.

La Dra. Basurco finalizó su exposición señalando que se está buscando motivar al trabajador y brindarle instrumentos para que pueda desarrollarse, y a la vez lograr una mejora en el aparato estatal. Anotó que no se buscan despidos y que incluso, cuando las dependencias o entidades sean fusionadas o desaparezcan como parte de la reforma del Estado, se prevé contemplar un mecanismo para reubicar a los trabajadores.

Panelista Pierina Pollarolo, *Especialista en temas de Reforma del Estado*

En relación al contexto, comentó que **en el mundo se están cuestionando los sistemas de carrera tradicionales**, especialmente en los países desarrollados que los tienen, por considerar que solamente enfatizan valores vinculados a la independencia de la burocracia frente al poder político y a la prevención de la arbitrariedad. Al respecto, señaló que no es que los reformadores consideren que estos valores deban ser abandonados, pero sí que han sido el sustento de administraciones rígidas y lentas preocupadas únicamente por el cumplimiento de obligaciones, y que por tanto deben ser complementadas con valores que lleven a una productividad mayor, a un buen desempeño.

Enfatizó que se trata de transformar las administraciones públicas, que llegan a un momento en que se sirven a sí mismas más que al ciudadano, que es la razón de ser del Estado. Planteó si ello es posible, y mencionó que en todos los países están tratando de hacerlo y que ese es **el valor de este proyecto de ley, que está comprometido con la búsqueda del equilibrio, en la medida que la eficiencia y la productividad no aparecen solamente en un listado de principios, sino que se incluyen normas concretas para alcanzarlas.**

Un primer comentario sobre el desempeño y la eficiencia se refirió a la **importancia de que el proyecto de ley contemple un procedimiento para la racionalización del personal**, lo cual es un tema difícil y a la vez muy reclamado, especialmente por las municipalidades. Al respecto, comentó que muchos alcaldes tienen la preocupación de que hasta 90% de su presupuesto debe ser destinado a planillas, las cuales consideran han sido engrosadas por administraciones anteriores con puestos que no se necesitan. Así, señaló que esta ley intenta una solución sensata porque atiende al problema, cuidando las garantías contra el despido arbitrario y previendo la reubicación de los empleados excedentes inicialmente y, si ello no es posible, el pago de una indemnización. Destacó que en este procedimiento habrá un rol importantísimo para el COSEP, ya que estará a cargo de la decisión final en relación a los pedidos de las entidades, y que será importante velar porque el procedimiento sea muy técnico y de ninguna manera político.

En relación a las evaluaciones de desempeño, destacó que son sumamente necesarias, pero que a la vez difíciles y que, por tanto, será importante una adecuada reglamentación.

También en relación a la eficiencia, se refirió a la relevancia de analizar el efecto que tendrían los proyectos de normas en entidades que ya tienen niveles de eficiencia importantes. Al respecto, señaló que existen entidades que han avanzado mucho en mejorar su desempeño, y que será importante analizar cómo estas propuestas afectarían los ascensos y nombramientos, las remuneraciones, entre otros, para lo cual recomendó escuchar sus puntos de vista y aplicar de manera progresiva las nuevas disposiciones.

Finalmente, resaltó que un obstáculo que tiene este paquete de normas es la **idea extendida en la ciudadanía de que el puesto público es una recompensa** o un favor que dan los políticos a sus colaboradores, parientes, amigos o partidarios. Señaló que existe la idea de que con cada gobierno tiene que entrar nueva gente y salir la que entró durante el gobierno anterior, y que se quedan sólo quienes tienen estabilidad laboral, con lo cual se piensa que el trabajo de quienes están en la Administración Pública no vale nada y por ello las remuneraciones deben ser bajas. Destacó que mientras se siga pensando así, se seguirán teniendo presiones sobre las instituciones públicas para dar nuevo empleo o mantener el que ya existe aunque no sea necesario -lo cual tendrá que seguir siendo financiado por los impuestos de los ciudadanos- y la ciudadanía seguirá teniendo fuertes resistencias a que los empleados ganen bien. En este escenario, remarcó, se continuará hundiendo a la Administración Pública en la mediocridad y el desprestigio para perjuicio de todos, de la propia Administración Pública y de los ciudadanos.

Señaló que por ello era tan importante este esfuerzo, ya que desde hace muchos años no se planteaba un paquete de normas que encarara la situación. Concluyó diciendo que todos podríamos contribuir a convencer a la población que el trabajo público debe ser remunerado por lo que produce y no por un derecho.

José Rodríguez Arroyo, *Asesor en Gestión Pública del Consejo Nacional de Descentralización*

Inició su comentario destacando que siendo la descentralización una política de Estado, las normas relacionadas con la modernización de la Administración Pública deberían desarrollar esa política y ser soporte de la misma, pero ello no se encuentra en el conjunto de normas propuestas. Al respecto, comentó que los proyectos ignoran la realidad de los gobiernos regionales, las municipalidades, las beneficencias públicas y otras entidades descentralizadas, y no consideran beneficios que incentiven el desplazamiento de la fuerza laboral hacia las regiones. Mencionó que por ejemplo se podría contemplar que toda plaza vacante en el gobierno nacional se desactive y pase a regiones o establecer un capítulo especial que considere a las municipalidades pequeñas que tienen 4 ó 5 trabajadores.

Destacó que la 276 sí permite botar a los ociosos, a los ladrones y a los sinvergüenzas de la Administración Pública, pero lo que sucede es que en muchas entidades los jefes no llaman la atención al trabajador y no le acumulan faltas escritas. Añadió que se podría simplificar el proceso administrativo disciplinario, el cual se ha judicializado demasiado, pero que no se debería incluir la supresión de plaza o la evaluación como causales de despido.

Señaló luego que la evaluación de desempeño que se plantea en la norma no ha tomado en consideración el trabajo de la Comisión Zavala del gobierno de Paniagua, la cual señaló que se debía tomar en cuenta la evaluación de este tipo que se venía llevando a cabo en las empresas del Estado. Resaltó que estas evaluaciones se orientan al cumplimiento del plan estratégico, por lo cual bonifican a los trabajadores, con lo cual se evita tener trabajadores muy bien evaluados con instituciones que tienen un mal desempeño. Resaltó también que se debe incentivar el trabajo de grupo, para lo cual se pueden establecer convenios de gestión con las áreas internas de las entidades. Así, por ejemplo, mencionó que la gerencia de logística de Sedapal tiene 3 indicadores y si no cumple con la meta de los mismos tiene 0 puntos en la evaluación del desempeño. Añadió que se debería promover la creatividad, para lo cual se debería premiar al trabajador que agregue valor y desarrolle la inteligencia organizacional.

Manifestó que, sin embargo, la evaluación de desempeño que se está contemplando mide calidad de la labor realizada, cantidad de trabajo, conocimiento, relaciones interpersonales, y no vincula el plan estratégico con el desempeño de las personas y no promueve el desarrollo de valores como identificación institucional, trabajo en equipo, creatividad, responsabilidad y trabajo por resultados.

Pasó luego a señalar algunas **observaciones a los proyectos de ley:**

- Si van a haber perfiles, eliminar la clasificación de cargos o reformular los Manuales de Organización y Funciones (MOF).
- No se está innovando en cuanto al CAP y el MOF.
- En relación al CAFAE, no se toma en cuenta la realidad actual de estos fondos.
- No hay claridad en el tema de desplazamientos.
- Las multas por responsabilidad deberían determinarse por el Código Civil y no por normas que regulen el empleo público, ya que de lo contrario se pueden dar arbitrariedades o venganzas políticas.

Finalmente, señaló que **en los proyectos no se considera a la sociedad civil,** cuando la democracia significa que el ciudadano no solamente elija su autoridad sino que participe en la fiscalización. Así, sugirió que la sociedad civil intervenga en los procesos de selección para el ingreso a la carrera, así como en los procesos de ascensos y sanciones. Señaló además que con los proyectos de normas seguirán habiendo 2500 puertas para ingresar al Sector Público, lo cual no garantizará el carácter técnico del ingreso y sugirió establecer un sistema distinto, con participación de la sociedad civil y organizaciones como la Defensoría del Pueblo.

Mario Arredondo, *Coordinador Nacional de los Trabajadores de los Gobiernos Regionales*

El Sr. Arredondo inició su comentario señalando que la Ley Marco del Empleo Público la formuló el Ejecutivo en forma unilateral, sin participación de los representantes de los trabajadores. Señaló además que la norma mencionada transgrede el estado de derecho y la Constitución y es extremadamente privatista porque promueve una política de despidos masivos de los trabajadores del servicio público mediante evaluaciones subjetivas. Señaló luego que esta norma es un instrumento de gobierno y no de Estado, por cuanto va a permitir que cualquier gobierno quite a la gente que esté trabajando y ponga a la suya, y por eso manifiesta su rechazo a la misma.

En relación a la experiencia internacional, señaló que en la Constitución Chilena dice "estabilidad permanente en el servicio, tener acceso a la capacitación en los términos que la ley indica" y no habla de evaluaciones para sacar gente sino para promoverla, capacitarla, hacerla más eficiente. Señaló también que en Venezuela se establece que "los funcionarios públicos gozarán de estabilidad en el desempeño de sus funciones y cargos".

Planteó luego que a los trabajadores se les pide profesionalización, que se capaciten, pero a los funcionarios y las autoridades no se les establece ningún requisito. Señaló además que para los trabadores de provincias la situación es más difícil porque no hay universidades. Destacó luego que no están en contra de la modernización, que quieren una modernización, pero primero que se emitan lineamientos de gobierno, que los técnicos que nombran conozcan la misión pública, que se formulen planes a corto y largo plazo, entre otros.

En relación a la evaluación, señaló que considera falso que no vaya a haber despidos, ya que en las normas se dice que "la configuración de la evaluación efectuada determina la terminación de la carrera". Preguntó además quién evalúa a los evaluadores, y señaló que el gobierno central, los congresistas, tienen en nivel de aprobación 07 - 09 en la opinión pública, con lo cual están evaluados con notas jaladas, y cuestionó que sean ellos quienes vayan a evaluar

a los servidores públicos. Señaló además que si para los cargos de confianza no se requiere evaluación, cualquiera va a poder ocupar esos cargos.

Señaló luego que para que los servidores públicos puedan ser eficientes y competitivos se requiere aprobar la Ley del Poder Ejecutivo, la Ley de Sistemas Administrativos, entre otras, ya que existe una burocracia excesiva, en gran parte porque se trabaja con sistemas administrativos de hace más de 50 años.

Finalizó solicitando que se realicen audiencias públicas descentralizadas para discutir en torno a esta reforma y manifestando que los servidores públicos están en contra de esta ley que se da en forma vertical y unilateral.

Moderador: Congresista Ernesto Herrera

Agradeció a los panelistas por sus intervenciones y señaló que se pasaría a las respuestas de la Dra. Basurco, que concentró la mayor parte de las preguntas, y luego al Sr. Rodríguez Arroyo, a quien se le ha formulado una pregunta.

El congresista comentó que existe una diferencia sustancial entre los servidores públicos y los representantes políticos, en la medida en que los segundos son elegidos por el pueblo para dirigir instituciones y promover el desarrollo, en función a propuestas políticas. Señaló que el reto de reformar y modernizar el Estado, es la búsqueda por afirmar instituciones que brinden servicios eficientes y de calidad a los ciudadanos y que utilicen los escasos recursos económicos que posee el estado, y al cual todos contribuimos, para la promoción del desarrollo y del bienestar de los ciudadanos. La reforma del empleo público se inscribe por eso en el proceso de modernizar el Estado y de descentralizarlo. Por ello, es una necesidad urgente y un reclamo masivo de los ciudadanos. Cuando escuchamos de manera cotidiana reclamos sobre la mala calidad de los servicios que presta el Estado, estamos escuchando reclamos para que se reforme el empleo público, en todos sus niveles, desde la dirección política, y en la cual los políticos somos los responsables, así como en los niveles gerenciales, intermedios e inferiores de la administración, en donde cada uno de ellos tiene su cuota de responsabilidad.

La propuesta presentada por el subgrupo no sólo reconoce y respeta los derechos de los trabajadores, sino es una reivindicación de su derecho a ser capacitado, promovido, premiado y emulado por sus compañeros de trabajo. El debate está abierto para buscar seguir perfeccionando y mejorando la propuesta.

Luego de esta reflexión solicito a la Dra. Basurco las respuestas a las preguntas formuladas.

Respuestas de Araceli Basurco

En relación a la pregunta sobre **¿cuáles son las novedades de la propuesta?,** señaló que se está creando todo el sistema de personal, que actualmente no existe, el cual estaría integrado como ya se ha mencionado por el Consejo Superior del Empleo Público, que sería el ente rector y estaría a cargo de dirigir la implementación de las leyes y de regular continuamente la aplicación de las normas, y también por el Tribunal del Empleo Público, que permitiría a los trabajadores una instancia fuera de la entidad donde puedan presentar sus reclamos e impugnaciones respecto de los procesos de acceso, evaluación, terminación de carrera, capacitación, entre otros.

Añadió que nadie ha dicho que el Decreto Legislativo 276 no sirva, y señaló que las normas que se han propuesto buscan mejorar los procesos técnicos que ya existen y reformar la carrera administrativa vigente, la cual considera todos comparten que no permite el desarrollo a nivel personal y profesional de los trabajadores, puesto que no se viene dando una progresión, ascensos, e incluso concursos para el ingreso. En relación a las evaluaciones, comentó que este tema sí es una novedad y un tema moderno, y que la evaluación en función de los resultados no se descarta en la propuesta, ya que se contempla que cuando existan indicadores de gestión

para las entidades la evaluación de desempeño comprenda una evaluación grupal en función de las metas y objetivos de éstos. Así, remarcó, las evaluaciones grupales serían para ver el avance en los resultados, en tanto que las evaluaciones individuales apuntarían a medir no sólo la calidad, sino también la habilidad y el empeño de los trabajadores en el cumplimiento de sus funciones.

En relación a la pregunta sobre ¿cómo es posible concebir que los empleados públicos que cobran por recibos por honorarios no puedan cobrar gratificación por navidad y por fiestas patrias?, respondió que ésta es una de las distorsiones e injusticias de la situación actual para los SNP o contratos de locación de servicio, que no tienen ningún derecho como el personal del 728 ó 276, y no tienen vacaciones, gratificaciones, ni ningún derecho laboral o propio de la carrera, lo cual busca ser corregido por esta propuesta.

Respecto de la pregunta de ¿qué pasa con el personal destacado de las Fuerzas Armadas que trabaja en organismos públicos?, señaló que las carreras especiales, y en este caso el régimen de las Fuerzas Armadas, tienen un régimen independiente a la Ley de Carrera y, por tanto, las Fuerzas Armadas, Policiales y Militares no están dentro del ámbito de la Ley Marco.

Finalmente, en relación a la pregunta de si ¿el COSEP va a tener funciones en relación al sistema del personal o a otros sistemas como capacitación, por ejemplo?, respondió que la Escuela Nacional de Función Pública depende del COSEP y, por lo tanto, este Consejo tendría injerencia en las capacitaciones y otros procesos de la carrera.

Respuesta de José Rodríguez Arroyo

En relación a la pregunta de si ¿está de acuerdo en que toda persona que vaya a ejercer un cargo público deba acreditar competencias; es decir, conocimientos, habilidades, antecedentes y experiencias?, señaló que sí, con excepción de las autoridades que son elegidas por el voto popular. Añadió que en el Proyecto de Ley de los Funcionarios y Empleados de Confianza se establece de manera apropiada que los empleados de confianza deberán cumplir con los requisitos del perfil del puesto, el cual recoge tres aspectos: formación, capacitación y experiencia.

Terminó señalando que los proyectos son buenos pero necesitan mejoras, y que representarían un avance que no debemos desperdiciar sino impulsar; añadió que se trata de una oportunidad histórica para comenzar a cambiar la Administración Pública.

III. Gestión del empleo público en entidades de nivel nacional, regional y local y su impacto en los sectores

Jorge Toyama, *Consultor de la Presidencia del Consejo de Ministros*

El Dr. Toyama señaló que su exposición se centraría en el proyecto de ley de Gestión del Empleo Público, el cual mencionó busca incluir toda la experiencia del sector privado en el manejo de la gestión humana en la carrera pública. Resaltó que estructurará su presentación en tres partes: aspectos generales -razones, diagnóstico-, el contenido del proyecto de ley y las implicancias del mismo.

Inició destacando que el tema laboral está bastante de moda, y que en la gestión del empleo privado hay concursos que buscan mejorar el desempeño y eficiencia de los trabajadores. En relación a la carrera administrativa, señaló que no se busca una carrera típica en donde lo único que quieren los empleados es ascender, sino que se persigue promover la empleabilidad de los trabajadores, para lo cual se requiere potenciar sus habilidades y competencias.

En cuanto al diagnóstico sobre la situación actual del empleo público, manifestó que existe desorganización en el manejo de las relaciones humanas, ya que al no haber habido un órgano rector por más de 15 años, cada entidad tiene su propia política de gestión del empleo público. En segundo lugar, señaló que no existen procesos públicos de supervisión e información en todo lo que es contratación, evaluación, supervisión, carrera y extinción del empleo. Por otro lado, mencionó que no existe una política de gestión e incentivos a las buenas prácticas laborales en la institución, ni procesos e instrumentos técnicos de gestión en la administración de personal.

En referencia a la estructura del proyecto, mencionó que éste contiene: orientaciones generales, la organización del sistema, los procesos técnicos, el tema de bienestar social y finalmente el tema de desplazamiento y las disposiciones finales.

Señaló luego que el proyecto de ley busca que el trabajador se desarrolle y crezca profesionalmente, y que la carrera se sustente en la profesionalidad y empleabilidad de los trabajadores más que en su estabilidad en el puesto. Añadió que se busca el liderazgo de los directivos públicos en la marcha de la gestión pública. Mencionó que el mérito, el desempeño y la capacidad del trabajador serán fundamentales para crecer en el empleo público, para lo cual se contemplan concursos en la Ley de Carrera Administrativa, y que la gestión transparente y ética es también un aspecto central.

En cuanto a la organización, mencionó que el Consejo Superior del Empleo Público - COSEP será un órgano rector y autónomo del Estado, que a su vez tendrá bajo su tutela el Tribunal del Empleo Público, el cual resolverá las controversias. Así, resaltó, que no solamente se busca unificar la gestión sino también la resolución de conflictos a nivel administrativo. En relación a lo último, mencionó que hoy en día cada entidad resuelve sus conflictos de la manera que estime, sin una política uniforme, sin directivas generales, por ejemplo sobre cómo calificar una falta grave, lo cual con el proyecto estaría concentrado en el Tribunal. Añadió que COSEP tendría como brazo en cada entidad a la oficina de recursos humanos o quien haga sus veces.

En cuanto a los instrumentos de gestión, mencionó que se incluye a los clásicos como el CAP y el MOF, que son necesarios dada la característica del empleo público, y que además estaría el PAP que se refiere al tema salarial. Añadió que habría 3 aspectos novedosos: el Plan Institucional de Gestión de Recursos Humanos -que busca que cada entidad se obligue a establecer sus metas, funciones y limitaciones en temas de gestión humana-, el manual de perfiles y competencias -que es un instrumento de gestión vital hoy día en la gestión privada pero inexistente en el sector público- y los incentivos que potencien el trabajo tanto grupal, institucional y personal. Señaló además que la incorporación de estos instrumentos en las entidades sería progresiva, de acuerdo a lo que establezca el COSEP.

Respecto del tema de desplazamientos dijo que se busca garantizar que se puedan desplazar los trabajadores en función de los requerimientos de servicio, y que se prohíbe la práctica común de desplazar al trabajador inepto, para que termine en la oficina de recursos humanos.

Finalmente, en relación a los efectos de este proyecto, señaló que, al haber un ente rector, éste estaría a cargo de diagnosticar e identificar los problemas de las entidades y que habría una búsqueda de soluciones a nivel de gestión para el corto, mediano y largo plazo. Mencionó también que el proyecto introduce el reconocimiento a la capacitación y el mérito, el premio anual a las mejores prácticas laborales, la existencia de un mecanismo que vele por el clima laboral y de un sistema de comunicación interna. Concluyó señalando que este proyecto es aplicable a todas las entidades del Estado.

Inés Temple, ***Gerente General de DBM***

Inició su presentación señalando que trabaja en DBM Perú, empresa multinacional que opera en 55 países, que tiene como clientes a las empresas más importantes y líderes del medio. Enfatizó luego que participa en este Fórum ad honorem, como se imagina lo hace todo el resto

de expositores y panelistas, que no tiene nada que ver con el desarrollo del proyecto de ley y que no trabaja ni trabajará en el tema de discusión por no ser su especialidad. Añadió que agradecía haber sido invitada y que le había costado identificar cuál podía ser su aporte.

Así, destacó que quería compartir con los asistentes aquello de lo que sí conoce, que en apariencia puede no estar relacionado con la realidad del servidor público, que es el tema del nuevo mundo del empleo, de cómo en el sector privado, no solamente en el Perú, sino en todo el mundo, la situación ha cambiado completamente. Añadió que hoy hay nuevas maneras de trabajar, nuevas maneras de pensar, nuevas maneras de comportarse y nuevas maneras de mantenerse vigente.

En relación a cuáles son los grandes retos o los grandes cambios en este nuevo mundo del trabajo, resaltó que todos los trabajos son temporales, y pueden durar una semana o 35 años, pero por definición todos tienen un comienzo y un fin y no se paga a los trabajadores por ir a trabajar o por su tiempo, sino por hacer, por agregar valor, por contribuir. Añadió que en este mundo la seguridad de los trabajadores no viene por tener un empleo, sino por ser empleable; es decir, por tener la capacidad de mantenerse vigente, de mantener a su "cliente" -el empleador- interesado en seguir contratando sus servicios y donde, si por alguna razón debe buscar un nuevo trabajo, tiene el perfil, las competencias, las habilidades, los logros y la experiencia que busca el mercado laboral para una nueva posición.

Destacó que es una realidad que para muchos suena ruda, despiadada e imbatible, pero que es real, que es como se trabaja en el mundo de la empresa privada. Añadió que nadie dice que sea fácil o que guste a la gente, pero éstas son las reglas, y no de acá, sino de la región y el mundo. Resaltó que es una tendencia que viene para quedarse y el Perú de alguna manera está inmerso en esa realidad.

Señaló luego que una de las cosas que también es distinta es quién tiene responsabilidad de la vida de uno. Al respecto, mencionó que antes las empresas eran responsables del plan de carrera de los trabajadores, de su plan de vida, pero hoy eso se acabó y ninguna empresa puede ofrecer nada parecido a un plan de vida porque estaría estableciendo un vínculo de por vida. Así, destacó que uno de los grandes retos que tienen los que se mueven en el mundo de las empresas socialmente responsables -que tienen que generar resultados, ser exitosas, ser rentables, generar riqueza para sus accionistas, trabajadores y comunidades- es ser responsables de uno mismo, donde es uno el que tiene que cuidar su plan de vida, su plan de carrera. Añadió que es mucho más rico que a uno lo cuiden, que a uno le digan "ven, entra a trabajar en esta empresa y, si te portas bien y eres leal, vas a salir a los 60 y, si ahorraste, además con lo suficiente para vivir dignamente", pero eso no sucede. Y es una realidad que es dura pero es una realidad de todos los días, comentó.

Concluyó planteando la pregunta de ¿cuánto se está involucrando al sector público en este nuevo mundo? Señaló no saber si necesariamente tenga que estar involucrado, y no conocer si el sector público está interesado en vivir la realidad de modernidad que se vive en el empleo privado. Planteó también la pregunta de si los empleados quieren entregar su vida laboral al empleador o si quieren mantener el control de la misma.

Moderador: Congresista Rafael Valencia

Agradeció a Inés Temple y resaltó que aportaba una reflexión interesante sobre el tema. Al respecto, comentó que la expositora había manifestado que en el sector privado se paga por hacer cosas y no por tiempo y que, por ejemplo, en el Estado se había repuesto a cerca de 15 mil trabajadores, cuya función no estaba clara, lo cual hubiese sido inexplicable en el sector privado. Mencionó también que los empleados públicos estarían entregando la responsabilidad de su vida al Estado. Resaltó finalmente que de la exposición se desprende que entre los dos ámbitos hay diferencias que deben ser motivadoras de reflexión, aprovechando que se está redactando una nueva norma del empleo público. Dio luego la palabra al siguiente expositor.

Edwin Vásquez López, *Presidente del Gobierno Regional de Ucayali*
El Presidente del Gobierno Regional de Ucayali inició su comentario señalando que es administrador de empresas, empresario con 26 años de experiencia, y ha tenido la suerte de que la población ucayalina confíara en su persona para dirigir la Región.

Manifestó su preocupación de que la PCM no hubiese incluido al CND en la elaboración del proyecto, y que era un proyecto centralista que no ha tomado en cuenta a las regiones. Añadió que se debe escuchar a las regiones y en función de ello remodelar el proyecto de ley, y que en específico se debe dar a las regiones mucha libertad para decidir en función de sus problemas laborales.

Señaló luego que el servidor juega un papel importante y se le tiene que incentivar y dar categoría de acuerdo a su desempeño. Dijo que se debe ver cuál es el material humano con el que se cuenta y cómo se pueden aprovechar las capacidades disponibles. En tal sentido, mencionó que el proyecto de ley debe orientarse a capacitar al servidor público, darle confianza en el trabajo y darle realmente responsabilidad de acuerdo a su perfil. Así, señaló que este proyecto de ley debe ser analizado seriamente y debe trasladarse a las regiones las responsabilidades de gestión del empleo público.

Resaltó que cada región será la que gestione su propio desarrollo, para lo cual tiene primero que capacitar al personal, meterle en la cabeza que estamos en otra realidad como dijo la señorita Inés Temple, que ya no estamos en los años 40 ó 50 en que se fenecía en un empleo público, sino que ahora el mundo es dinámico, globalizado, y se mide a los trabajadores por resultados, y en el sector público nos mide la población. Finalmente señaló que este proyecto de ley debe ser revisado, pensando en trasladar atribuciones a los gobiernos regionales.

Roxana Rocha, *Especialista en Gobiernos Locales*
La expositora señaló que estamos en un proceso de descentralización, en el marco del cual los gobiernos descentralizados tienen que pasar por un proceso de acreditación para recibir funciones de orden sectorial, uno de cuyos requisitos se refiere a temas de personal. En tal sentido, manifestó que espera que todas las leyes del empleo público estén concatenadas con el proceso de descentralización, ya que al parecer los proyectos de ley son centralistas, y están diseñados para entidades del sector público de Lima.

Manifestó que la realidad dentro del país incluye a gobiernos locales con 5 empleados, frente a gobiernos locales en Lima que tienen alrededor de 500 o cerca de 1000, con presupuestos distintos, en que algunos tienen un presupuesto exiguo y otros de más de cien millones de soles. Así, planteó si los gobiernos locales están en la capacidad de mantener una planilla, darle una capacitación constante y tener una oficina de recursos humanos bien implementada; señaló al respecto que muchas municipalidades distritales, municipalidades delegadas, municipalidades rurales no conocen qué es un CAP, con lo cual solicitarles que elaboren 5 instrumentos de gestión es dificultarles la tarea.

Señaló además que se debe tener en cuenta que los gobiernos regionales y los gobiernos locales tienen autonomía administrativa, política y económica, y que se debe tener cuidado de no vulnerar estas autonomías con los proyectos de ley en discusión. Pregunta además si el Tribunal del Empleo Público será descentralizado, porque de lo contrario sería costoso para los empleados venir a Lima para llevar sus procesos. En relación a las empresas regionales y locales, comentó que en el proyecto de Ley de Carrera Pública se establece que éstas se regirán por el régimen del sector público, cuando hoy se rigen por el régimen de la actividad privada; al respecto, señaló que ello les ha permitido un manejo más flexible, por lo cual pregunta si no sería mejor dejar a los gobiernos locales y gobiernos regionales que definan cómo administrar sus empresas, respetando así su autonomía.

En cuanto a las oficinas de recursos humanos, destacó que le parecía muy bueno que quien las dirija sea un profesional de carrera, especializado, pero plantea si en las municipalidades donde

el presupuesto es exiguo y existen 4 ó 5 personas existirá un personal de carrera especializado. Al respecto, señaló que este planteamiento no se ajusta a nuestra realidad.

Señaló luego que el proyecto establece que para suplir carencias temporales de personal se va a poder contratar personal hasta por un máximo de 12 meses, que no sería de carrera, pero también se dice que estaría sujeto a las incompatibilidades y prohibiciones que la Ley de Marco prevé. No queda claro si este personal podrá ser sancionado bajo esta nueva legislación o si tendrá que ser contratado mediante un proceso de selección; de ser el caso, habría que precisar si el proceso de selección se deberá ajustar a la Ley de Adquisiciones y Contrataciones o si se tratará de un proceso de selección más técnico.

En relación a los instrumentos de gestión, señaló que en el proyecto se mencionan de manera enunciativa cinco, lo cual implicaría que podrían haber más; al respecto, manifestó su desacuerdo con establecer más instrumentos para las municipalidades, en especial considerando la gran relación de éstos que se contemplan como parte del proceso de descentralización, lo cual va a terminar por atiborrar a las municipalidades. Comentó además que habría incoherencia entre este proyecto de ley y lo estipulado en normas anteriores respecto del uso del Reglamento de Organización y Funciones y la actualización del Cuadro para Asignación de Personal de acuerdo a lo establecido en la Ley Marco. Mencionó además que se dice que los instrumentos de gestión deben ser aprobados por el titular en la entidad, cuando de acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades todas estas herramientas deben ser aprobadas por el Concejo Municipal.

Finalmente, en relación a los incentivos, saludó que éstos se contemplen pero resaltó que deben ser adecuadamente regulados y sugirió que no estén afectos al impuesto a la renta.

Helena Pinilla, *Directora de Proyectos de Conecta Asociados*

Inició su presentación señalando que sus comentarios se basarían en su experiencia en el tema de desarrollo organizacional en el mundo privado, en una experiencia piloto de desarrollo de recursos humanos que se llevó a cabo en el Ministerio de Trabajo y en muchas otras iniciativas desarrolladas en el tema desde empresas consultoras.

Remarcó que era importante recordar que el objetivo detrás de la reforma que se busca emprender en el tema de empleo público es mejorar la calidad de los servicios que presta el Estado. Añadió que no se puede mejorar la calidad de los servicios cambiando estructuras, cambiando sistemas, mejorando infraestructura, si es que no se trabaja con el principal activo de toda organización, que es la gente, y se sabe cuál es la realidad hoy de los servidores públicos. Así, comentó, si se quiere cambiar radicalmente la calidad de la gestión, se requiere tener servidores públicos orgullosos, satisfechos, contentos y, por tanto, la evaluación de los proyectos de ley en el tema del empleo público debe realizarse pensando en eso.

Mencionó que le parece muy importante que exista una instancia de alto nivel que se preocupe por planificar, supervisar, proponer mejoras a la gestión de los recursos humanos, ya que existe una orfandad de las oficinas de personal de las entidades. Así, señaló, el COSEP permitirá reunir a las personas que están trabajando en potenciar los recursos humanos de sus entidades y a su vez dará oportunidad para que las entidades planteen sus dudas y preocupaciones.

Otro aspecto interesante, señaló, es la inclusión del concepto de competencias como instrumento de la gestión de recursos humanos, que se viene desarrollando ampliamente en el mundo privado y que es perfectamente trasladable al mundo público. Añadió que este concepto vincula el desempeño al desarrollo personal y profesional.

Resaltó además la importancia de la comunicación interna dentro de las entidades del Estado, ya que sólo se podrá construir una cultura de servicio y realizar una gestión adecuada del recurso humano si esto se acompaña de un plan de comunicación interna. Enfatizó que se debe trabajar la comunicación entre colaboradores, entre las personas que forman parte de la organización, y que es mejor que esté a cargo de la oficina responsable de la gestión de recursos humanos.

Manifestó además su preocupación por el fortalecimiento de capacidades de las áreas de recursos humanos de las entidades, toda vez que existe personal que no ha tenido la oportunidad de actualizarse en nuevos modelos de gestión, con lo cual para que estos proyectos sean factibles se requiere desarrollar capacidades en las entidades y además ver el nivel de estas oficinas. Comentó que en el sector privado las gerencias de recursos humanos son gerencias estratégicas con un buen nivel, pero en el sector público entiende que ese es el mínimo de los casos, ya que muchas veces se trata de oficinas de cuarto nivel sin ningún poder de decisión.

Finalmente, reflexionó sobre la aplicabilidad de un modelo integral para un país tan diverso, heterogéneo social y culturalmente, con realidades tan diferentes como las nuestras, frente a lo cual señaló que la aplicación debía ser flexible e ir dotando de métodos, instrumentos, herramientas a las entidades, tomando en cuenta las diferencias que existen, toda vez que los métodos que requiere un ministerio de más de 3000 personas son distintos a los que requiere por ejemplo un gobierno local. Por último, destacó que el principal reto y desafío de esta reforma es gestar una cultura de servicio, en que nuestras instituciones del Estado estén al servicio de los ciudadanos.

Respuestas de Jorge Toyama

Señaló que muchos de los comentarios formulados por los asistentes tienen respuesta en las otras leyes, y no específicamente en la Ley de Gestión del Empleo, y que entiende que este tipo de confusión se dé por ser cinco las leyes de desarrollo, aunque el Congreso podrá ver si sea mejor unirlas.

Manifestó luego que es necesario que el proyecto se apruebe, ya que en 10 años se desbarató al ente rector de los recursos humanos, se creó los Servicios No Personales y en general se creó una situación sin control, frente a lo cual este proyecto busca poner orden, sin entrometerse en la administración de los gobiernos locales y regionales. Añadió que muchos de los comentarios respecto de ausencias en la norma, en realidad sí están en el proyecto.

Finalmente, en relación a la autonomía, señaló que siempre se va a dar, ya que el Estado, en cada municipalidad, en cada gobierno regional, verá si contrata a Juan Pérez, si lo despide o si lo promueve, pero el tema del ordenamiento mínimo, el tema de la cultura, de los incentivos es necesario para todas las entidades, y lo único que hace este proyecto es poner un piso, que además es flexible, ya que como se señaló tal vez no sea necesario crear una oficina de recursos humanos en una entidad pequeña.

IV. Clausura del Evento

Congresista Ernesto Herrera

Agradeció la presencia de todos los asistentes y resaltó que se ha reunido a instituciones diversas tratando de promover un debate franco en donde participen los trabajadores, los gobiernos regionales, la empresa privada, el Estado y cada uno de los sectores involucrados en el tema. Resaltó que estos proyectos de ley no pueden mirarse de manera localizada, sino deben verse en el contexto de un mundo competitivo y en transformación, como en el que nos encontramos.

Agregó que en el caso del Perú, estamos en pleno proceso de descentralización, lo cual es una realidad irreversible, por ello se ha reformado la Constitución, se ha elegido presidentes regionales, y estamos en pleno proceso de transferencia de funciones. Hemos empezado la reforma descentralizando el Estado, buscando distribuir el poder centralizado en Lima. Esto significa buscar que lo que hoy hace mal salud, educación y transportes, lo hagan bien y mejor los gobiernos regionales y locales. La descentralización tiene que ser sinónimo de desarrollo económico y mejores servicios a los ciudadanos, y una demostración que los provincianos

tenemos la capacidad de resolver nuestros problemas y de hacer las cosas bien y mejor.

Destacó por ello la Ley Marco del Empleo Público y sus normas de desarrollo, las cuales son un instrumento central para modernizar el Estado y consolidar el proceso de descentralización. Es imposible pretender mejorar la calidad de los servicios si no transformamos la administración que los presta, si no afirmamos a las instituciones que sostienen al Estado. La reforma del empleo público es una transformación no sólo normativa, es un cambio de paradigmas en los servidores públicos, es la búsqueda por generar una nueva conciencia basada en la vocación de servicio, en el respeto a los ciudadanos, en buscar una administración inclusiva y participativa, en donde los empleados públicos construyan resultados conectados a su realidad, comprometidos con su institución y con el país.

Concluyó diciendo que de lo que se trata es de comprometernos con la gran reforma del Estado que necesitamos con urgencia para el siglo XXI, la misma que nos debe permitir lograr bienestar, igualdad de oportunidades y mayor calidad de vida.

Agradeció a todos los participantes en nombre del subgrupo de trabajo y la Comisión de Descentralización y declaró clausurado el evento.

Anexo N° 1

Información de Consulta

Los proyectos de ley en debate, los comentarios de especialistas y las conclusiones de los eventos de discusión están disponibles en las siguientes direcciones electrónicas:

1. Ley Marco del Empleo Público

http://www.elperuano.com.pe/

Ley Nº 28175, publicada el 19 de febrero de 2004

2. Dictamen del Proyecto de Ley General del Empleo Público (proyecto unificado)

Dictamen Nº 60, publicado el 27/06/ 2005

http://www2.congreso.gob.pe/sicr/ApoyComisiones/dictamenes.nsf/DictamenesFuturo?OpenView&Start=59

3. Proyectos de ley del Poder Ejecutivo

http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2001.nsf

i) Ley de Carrera del Servidor Público, (Proyecto Nº 10877)

ii) Ley de Funcionarios Públicos y Empleados de Confianza, (Proyecto Nº 10878)

iii) Ley de Gestión del Empleo Público, y (Proyecto Nº 10879)

iv) Ley de Incompatibilidades y Responsabilidades(Proyecto Nº 10880)

v) Sistema de Remuneraciones del Empleo Público (Proyecto Nº 12428)

4. Informe Síntesis de los desayunos de trabajo de los proyectos de desarrollo de la Ley Marco del Empleo Público

http://www.prodes.org.pe/internas/50.html

5. Informe Síntesis del Forum "Problemas y Retos en la Reforma del Empleo Público"

http://www.prodes.org.pe/internas/44.html

6. Declaración de Santo Domingo de la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado del año 2002

http://www.clad.org.ve/decsdomingo.html

7. Carta Iberoamericana de la Función Pública de la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Estado de Administración Pública y Reforma del Estado del año 2003

http://www.clad.org.ve/consenso.html

8. Informe del Censo de Empleados Públicos realizado por el MEF, 2004

http://www.mef.gob.pe/propuesta/PRENSA/Censo_ResEjec_Dic2004.pdf

Anexo n° 2

Relación de Asistentes a los Desayunos de Trabajo

1. Abdias Sotomayor, Defensoría del Pueblo
2. Ada Pastor, PHRplus
3. Alberto Cruz Loyola, Congresista de la República
4. Alejandro Laos, MCLCP
5. Alfredo Portal Galdós, Defensoría del Pueblo
6. Álvaro Ugarte, INICAM
7. Araceli Basurco, Asesora de la Presidencia del Consejo de Ministros
8. Arturo Delgado Vizcarra, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
9. Carlos Amat, Asesor de la Comisión de Trabajo del Congreso
10. Carlos Dianderas Cáceres, Asesor del Congresista Ernesto Herrera
11. Carlos Lezarreta, Asesor del Congreso
12. Carlos Zamata Torres, Asesor de la Comisión de Trabajo del Congreso
13. Cecilia Aldave, Equipo Técnico, PRODES
14. Celia Romero Miche, Asesora de Prensa de la Comisión de Descentralización
15. César Zumaeta, Congresista de la República
16. Christian Sánchez Rojas, Adjunto al Defensor del Pueblo para la Administración Estatal
17. Claudia Canales Mayorga, Asesora de la Presidencia del Consejo de Ministros
18. Claudia Rohrhirsch, Oficina de Iniciativas Democráticas, USAID
19. Dante William Torres, Asesor de la Comisión de Descentralización
20. David Bastidas, Consejo Nacional de Descentralización
21. David Finkelstain, Asesor del Congresista Luis Solari
22. David Toso, Asesor del Congresista César Acuña Peralta
23. Denisse Chepote, Asesora del Ministerio de Economía y Finanzas
24. Dionisio Vente García, Asesor del Congresista Ernesto Herrera
25. Eduardo González Chávez, Asesor Principal del Congresista Ernesto Herrera
26. Elena Conterno, Coordinadora de Fortalecimiento Normativo e Institucional, PRODES
27. Elienne Durtt Vellut, Asesor de Red Perú
28. Ernesto Herrera Becerra, Congresista y Presidente del Subgrupo de Trabajo
29. Fernando Arias Stella Castillo, Asesor Principal de la Comisión de Descentralización
30. Fernando García, consultor de la Presidencia del Consejo de Ministros
31. Fernando Paredes Núñez, Centro de Investigación Parlamentaria
32. Flor Blanco, Analista de Fortalecimiento Normativo e Institucional, PRODES
33. Flora Chávez, Asistente del Congresista Ernesto Herrera
34. Francisco García Tello, Asesor del Congresista Rodolfo Raza
35. Franck Espinoza Laureano, Asesor Técnico del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

36. Gabriel Amaro Alzamora, Consultor del Vice Ministro de Economía
37. Gabriel Ortiz de Zevallos, Instituto Apoyo
38. Giovana Díaz Moreno, Asesora de la Comisión de Descentralización, Congreso de la República
39. Gloria Helfer, Congresista de la República
40. Guido Antonio Sucso Condori, Asesor de la Congresista Emma Vargas
41. Guido Zapana Ibarra, Asesor del Congresista Ernesto Herrera
42. Guillermo Miranda Hurtado, Director General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
43. Helena Pinilla, Especialista en temas de Recursos Humanos
44. Hugo Carrasco, Defensoría del Pueblo
45. Jaime Johnson, CEPLAN
46. Javier Abugattas, Consultor en Desarrollo Económico Social
47. Javier Tantaleán Arbulú, Especialista en Administración Pública
48. Johnny Zas Friz Burga, Consultor de la Defensoría del Pueblo
49. Jorge Chávez Sibina, Congresista de la República
50. Jorge Danós, Jefe de Gabinete de la Presidencia del Consejo de Ministros
51. Jorge Perlacios Velásquez, Secretario Técnico del Consejo Nacional de Descentralización
52. Jorge Toyama, Consultor de la Presidencia del Consejo de Ministros
53. José Arista, Director Nacional de Presupuesto Público, MEF
54. José Pisconte, Escuela Mayor de Gestión Pública
55. José Rodríguez Arroyo, Asesor de Gestión Pública del Consejo Nacional de Descentralización
56. José Ventura, ESAN
57. Juan Carlos Cortés, Especialista en Derecho Laboral
58. Juan Carlos Morón, Especialista en Derecho Laboral
59. Juan José Martínez, Especialista del Proyecto CRECER
60. Juan Muñoz Romero, Director de Normatividad del Presupuesto, MEF
61. Julio Haro, Asesor de la Comisión de Trabajo del Congreso
62. Julio Puntriano, Especialista
63. Louis Siegel, representante de ARD
64. Luis Alberto Arias Minaya, Consultor de la Presidencia del Consejo de Ministros
65. Luis Enrique Machuca Nájar, Grupo Propuesta Ciudadana
66. Luis González Norris, Asesor Principal del Congresista Henry Pease
67. Luis Vinatea, Especialista en Derecho Laboral
68. María Inés Váquez, Asesora del Viceministro de Economía del Ministerio de Economía y Finanzas
69. María Lila Iwasaki, Secretaria General del MINCETUR
70. Mario Pasco, Especialista en Derecho Laboral
71. Mauricio García Mejía, Consultor

72. Mayen Ugarte, Gerente General, Governa
73. Milagros Arbildo, Asesora de la Comisión de Descentralización
74. Milagros Maraví, Consultora de la Presidencia del Consejo de Ministros
75. Mosclis Vela Cárdenas, Coordinador Regional de Prodes en Huánuco
76. Nelly Sánchez, Coordinadora de Prensa del Congresista Ernesto Herrera
77. Nilo Lozada, Asesor del Congresista César Zumaeta
78. Nuria Esparch, Secretaria General del Ministerio de Trabajo
79. Óscar Ugarte, PHRplus
80. Paola Hinostroza Castillo, Asesora del Congresista Luis Santa María
81. Patricia Carrillo, Coordinadora de Fortalecimiento y Desarrollo de Capacidades, PRODES
82. Patrick Burgos Bardales, Asesor de la Congresista Gloria Helfer
83. Pedro Patrón Faura, Consultor en temas laborales
84. Pierina Pollarolo, Especialista en Reforma del Estado
85. Ramón Marcelo Lau, Alcalde de la Municipalidad de Pachitea
86. Raúl Molina, Gerente de Fortalecimiento de Gobiernos Locales del Consejo Nacional de Descentralización
87. Ricardo Vásquez, Asesor del Congreso de la República
88. Richard Martin, Viceministro, Ministerio de Defensa
89. Rodolfo Reyna Salinas, Asesor de la Congresista Mercedes Cabanillas
90. Rodrigo Palacios, Especialista
91. Rosario Cáceres Ruiz, Asesora Parlamentaria del Ministerio de Economía y Finanzas
92. Roxana Argote, Secretaria General de Sedapal
93. Roxana Rocha Gallegos, Especialista en gobiernos locales
94. Rubén Dávila, Gerente de Recursos Humanos de Sedapal
95. Sandra Doig, Analista de Fortalecimiento Normativo e Institucional, PRODES
96. Sobeida Gonzáles Valencia, Coordinadora de Proyectos, Oficina de Iniciativas Democráticas, USAID
97. Thomas Reilly, Director de PRODES
98. Verónica Alvarado Bonlote, Asesora de la Congresista Gloria Helfer
99. Verónica Rojas Montes, Asesora de la Presidencia del Consejo de Ministros
100. Verónica Zavala, Especialista en Reforma del Estado, Governa
101. Victoria Rosas, Asesora del Consejo Nacional del Trabajo
102. Vilma Luna Sánchez, Coordinadora Regional de Prodes en Junín y Pasco
103. Violeta Bermúdez, Directora Adjunta de PRODES
104. Walter Alejos, Congresista de la República

Anexo N° 3

Programa del Fórum
"Problemas y Retos en la Reforma del Empleo Público"

Fecha: 3 de diciembre de 2004
Lugar: Congreso de la República

09:00 **Inauguración, Ántero Flores-Aráoz, Presidente del Congreso**

09:15 **Requisitos y Lineamientos para la reforma del empleo público y el COSEP**
Moderador: Congresista Luis Santa María
Expositor: Jorge Danós, Jefe de Gabinete de PCM
Panelistas: Carlos Jiménez, Secretario Economía de CGTP
Mario Pasco Cosmópolis, Abogado Especialista
Elena Conterno, Coordinadora de Área, PRODES

10:45 **Eficiencia, Evaluación de Desempeño y Carrera Pública**
Moderador: Congresista Ernesto Herrera
Expositora: Araceli Basurco Newman, Asesora PCM
Panelistas : Pierina Pollarolo, Consultora Experta
José Rodríguez Arroyo, Consultor
Mario Arredondo, Coordinador Nacional de los Trabajadores de los Gobiernos Regionales

12:15 **Gestión del empleo público en entidades de nivel nacional, regional y local y su impacto en los sectores**
Moderador: Congresista Rafael Valencia Dongo
Expositor: Jorge Toyama, Consultor del PCM
Panelistas: Inés Temple, Gerente General de DBM
Edwin Vásquez López, Presidente Región Ucayali
Roxana Rocha, Especialista en Gobiernos Locales
Helena Pinilla Directora de Proyectos Conecta Asociados

13:30 **Clausura, Congresista Ernesto Herrera**