

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA
ESCUELA DE POSTGRADO
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES



**LEY DE SERVICIO CIVIL Y SUS IMPLICANCIAS SOCIALES EN EL
PERÚ. AREQUIPA, 2015**

Tesis presentada por la Magister:

BESTSABE AURORA LLERENA ZEA

Para optar el Grado Académico de:

DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES

AREQUIPA –PERÚ

2016



A mis padres, hermanos e hija María Fernanda,

Por su amor, bondad y constituir mi apoyo

En todo momento de mi vida.



*“La eficiencia es hacer las cosas bien; la efectividad es hacer
las cosas correctas”*

PETER DRUCKE

INDICE

Resumen

Abstract

INTRODUCCIÓN

CAPITULO ÚNICO: RESULTADOS

1. LEY DE SERVICIO CIVIL	
1.1. El servicio civil peruano	4
1.1.1. El servicio civil	4
1.1.2. La autoridad nacional de servicio civil	5
1.1.3. La ley de servicio civil	6
1.2. Características de la ley de servicio civil peruano	14
1.2.1. Situación actual del servicio civil peruano	14
1.2.2. Necesidad de una ley de servicio civil	23
1.2.3. Posibilidades de mejora del servicio civil	28
1.2.4. Características de la ley de servicio civil	36
1.2.5. Ventajas y desventajas de la ley de servicio civil	40
1.3. Aplicación de la ley de servicio civil	49
1.3.1. Reglamentación de la ley de servicio civil	49
1.3.2. Implementación de la ley de servicio civil	69
2. IMPLICANCIAS SOCIALES DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL	
2.1. Implicancias sociales debido a las características de la ley de servicio civil	74
2.1.1. Motivo de dación de la ley de servicio civil	75
2.1.2. Objeto de la ley de servicio civil	78
2.1.3. Aprobación y desaprobarción de la ley deservicio civil	81
2.1.4. La meritocracia en el servicio civil	86
2.1.5. Trabajadores calificados en la administración pública	90
2.1.6. Ley de servicio civil y las otras leyes	93
2.2. Implicancias sociales debido a la afectación de los derechos	

laborales	96
2.1.1. Normas que afectan los derechos laborales	96
2.1.2. Impacto de la ley de servicio civil	100
2.1.3. Reducción la corrupción y burocracia	104
2.1.4. Vigencia de la ley de servicio civil	107
2.3. Discusión de los resultados	110
CONCLUSIONES	117
RECOMENDACIONES	119
BIBLIOGRAFIA	120
ANEXO	124
Anexo 1. Proyecto de Tesis	1
Anexo 2: Matriz de Investigación	34



RESUMEN

Una de las funciones del Estado, es la administración pública, actualmente viene siendo cuestionada, por ser una de las funciones más ineficientes, y ha sido clasificada en los últimos lugares de eficiencia, según estudios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), evidenciándose así una problemática a nivel del Estado, pues en nuestro País se ha desarrollado bajo un modelo tradicional y formalista, y con el tiempo se ha constituido en un sistema burocrático que no permite el cumplimiento eficiente de los roles del Estado, aspecto que se manifiesta en la baja eficacia y efectividad en la prestación servicios, en consecuencia una deficiente administración del gasto social.

En el proceso de existencia de la administración pública no ha existido una planificación para que los servidores públicos que conforman el servicio civil sean eficientes, ya que el ingreso a la administración pública se ha basado en fines políticos mas no en eficiencia o meritocracia, producto de ello, se tiene que los ingresos de los servidores públicos no se basa en méritos, existiendo un alto porcentaje de personal de confianza, los que permiten el sometimiento de las decisiones del Estado y de las políticas públicas a un poder político, como también se carece de una información estadística precisa sobre cuántos trabajadores existen en los diferentes regímenes laborales, en cuanto a la remuneración de los servidores, lo que no permite el desarrollo de capacidades profesionales. Otro aspecto importante es que bajo una política de austeridad implementada en el Gobierno de Fujimori a través del Ministerio de Economía y Finanzas existe un sistema de control que prohíbe aumento del presupuesto para nombramientos, ascensos y aumento en las remuneraciones, no existiendo una política remunerativa de incentivos, los que promueve en los servidores públicos exista un deficiente desempeño.

Ante este contexto el actual Gobierno ha iniciado un proceso de reforma del Estado a través de la administración pública, aprobándose la Ley N° 30057, Ley de Servicio Civil con la finalidad de mejorar la calidad del servicio público

en nuestro país, con el propósito de que las entidades del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, ordenar la planilla pública, estableciendo un régimen único y exclusivo para los trabajadores estatales, y así revalorar la función pública.

Por otro lado la aprobación de esta Ley en un sector de los servidores públicos ha creado un ambiente de desconfianza, incertidumbre mas no así para la ciudadanía, ya que según ellas ley constituirá la esperanza de la mejora del servicio civil, aunque manifiestan que a la par se tendría que combatir la burocracia y la corrupción.

En ese sentido, la influencia de la Ley de Servicio Civil en la sociedad peruana no será muy diferente que sus antecesores, puesto que para ella se requiere de cambios profundos y estructurales en la administración pública, acompañados de una educación en valores en todos los niveles y modalidades de nuestro sistema educativo nacional. Asimismo, la Ley de Servicio Civil, no tendrá una contundente eficacia en la reforma de la administración pública, ya que existe la necesidad de un cambio en la cultura de las organizaciones y sus funcionarios, lo cual no ha sido abordado, tampoco por ninguna otra Ley. Para la eficacia de esta Ley, también se requiere de un cambio social que permita velar por la calidad de vida del trabajador y su bienestar socio laboral, con relaciones laborales armoniosas que causen un impacto positivo en la motivación de los servidores que les permita generar un clima organizacional positivo, que busque la satisfacción de necesidades y la resolución de problemas individuales con interacciones armoniosas y satisfactorias que repercutan positivamente en el desempeño y productividad laboral, por lo que también se observa la necesidad de intervención de profesionales en trabajo social en las áreas de recursos humanos con la finalidad de que la aplicación de dicha normatividad se produzca dentro del marco de la responsabilidad social, donde los que dirigen las instituciones garanticen el cumplimiento de derechos que favorezca al desarrollo y bienestar del trabajador, promoviendo el bienestar y la capacitación de trabajador.

ABSTRAC

One of the functions of the state, is public administration, currently is being questioned, as one of the most inefficient functions, now has been ranked in the last places of efficiency, according to studies by the Inter-American Development Bank (IDB), showing well a problem at the state level, where this function has been developed in our country under a traditional and formal model, and eventually become a bureaucratic system that allows the efficient performance of the roles of the state, who manifests in low efficiency and effectiveness in providing services, consequently resulting in poor management of social spending.

In the process of existence of public administration there has been no planning for public servants who make up the civil service, are efficient and that entry into the civil service has been based on political purposes but not efficiency or meritocracy, product therefore it must be the income of public servants is not based on merit, having thus a high percentage of staff confidence, allowing the submission of the State's decisions and public policies to political power as also it lacks a precise statistical information on how many workers there are in the different labor regimes, in terms of remuneration of the servers, which does not allow the development of professional skills. Another important aspect is that under an austerity policy implemented in the Fujimori government through the Ministry of Finance there is a control system which prohibits budget increase for appointments, promotions and increases in salaries, in the absence of remuneration policies incentives, which promotes public servants exist in poor performance.

Given this context, the present government has begun a process of reform of the State through the public service for which it has approved Law No. 30057, called Law on Civil Service in order to improve the quality of public services in our country the purpose of which state entities achieve higher levels of effectiveness and efficiency, order the public payroll, establishing a

unique and exclusive to workers employed in various public entities, and so revalue the civil regime.

On the other hand the adoption of this law in a sector of public servants has created an atmosphere of distrust, uncertainty, but not so to the public and that this law will be the hope of improving the civil service, however the conclusive opinion of the State workers and the general population, is that this law, despite its good intentions, will not stop the: corruption and bureaucracy.

In this regard, the influence of the Civil Service Law in Peruvian society will not be much different than their predecessors, since for it requires deep structural changes in public administration, accompanied by values education at all levels and methods of our national education system. Also, the Civil Service, will not have a strong efficacy in the reform of public administration, as there is need for a change in the culture of organizations and their officials, which has not been addressed, nor by any other law. For the effectiveness of this Act, also requires a social change that will ensure the quality of life of workers and their social and labor welfare, harmonious labor relations that cause a positive impact on the motivation of the servers that will allow them a positive organizational climate, seeking the satisfaction of needs and solving individual problems with harmonious and satisfying interactions that positively impact performance and labor productivity, so the need for intervention by professionals is also observed in social work in the areas of human resources in order that the application of that regulation to occur within the framework of social responsibility, where those who run institutions ensure compliance with rights that promotes the development and welfare of workers, promoting the welfare and training worker

INTRODUCCIÓN

La finalidad de la Ley de Servicio Civil es que las entidades públicas del Estado tengan un alcance con mayores niveles de eficacia y eficiencia y presten servicios de calidad a la ciudadanía para lo cual se implementa la reforma del Servicio Civil, con el propósito de transformar una de las funciones del Estado como es la administración, permitiendo de esta manera que los servidores públicos que conforman el servicio civil desarrollen sus capacidades profesionales y así mejorar la administración pública. Por lo que con su aplicación los servidores públicos tendrían igualdad de oportunidades, sin discriminación de ningún tipo, así también propiciar el aumento de sus ingresos y crecimiento profesional promovido mediante ascensos y capacitación en base a una evaluación de méritos para el ingreso a la carrera, así como brindar protección contra el despido arbitrario. En términos sociales a través de esta ley se estaría reformando el Estado, propiciando su desarrollo conforme a las exigencias u necesidades del actual contexto y de la ciudadanía, donde se separe el poder político y los intereses personales o de grupo.

Nuestro país ha sufrido los efectos de una burocracia tradicionalista, donde prácticamente se ha institucionalizado la corrupción. Justamente por la corrupción y la burocracia que se ha enquistado casi en todos los ámbitos de la administración pública, la ansiada efectividad y la eficacia de los servicios públicos no dependerán únicamente de una ley, sino además de otros factores socioculturales, de factores de índole moral y ético, de valores humanos que sustentan al trabajador peruano.

Por esa razón, para un sector de los servidores públicos de nuestro país, la Ley de Servicio Civil es considerado como una norma anti laboral e inconstitucional, por lo que constantemente se observa rechazo en los diferentes sectores de la administración pública; mientras otros afirman que es una Ley que propicia la meritocracia, mejores oportunidades

laborales y remunerativas, modernización del Estado, entre otros, por lo que abogan por su urgente implementación. Sin embargo, queda claro que la modernización de un Estado no se logra solo con una Ley, sino mediante una transformación integral del Estado y su Administración. Una Ley meritocrática como la presente tiene buenas intenciones, pero dada la situación de burocracia y corrupción a nivel de nuestras instituciones públicas, ésta probablemente no podrá lograr el cambio que pretende alcanzar, más al contrario generará trato discriminatorio y costo económico que el pueblo mismo tiene que pagar.

En ese sentido, si bien es cierto que la Ley de Servicio Civil tiene aspectos positivos, también tiene aspectos negativos como la eliminación de la negociación colectiva sobre materia salarial, pues la norma solo contempla la solicitud de mejoras de condiciones de trabajo, es decir la negociación colectiva entre el Estado y los Sindicatos se ha recortado. Asimismo, los despidos sustentados en las evaluaciones, evaluaciones que generalmente se prestan para manejos políticos y partidarios, son los que generan reacciones negativas en la sociedad, sobre todo en los trabajadores estatales, generándose un alto costo económico, social y político para el país.

En este marco, es donde se ha planteado la presente investigación, a través de nuestro proyecto de tesis que va anexada al presente, titulada: “La Ley de Servicio Civil y sus implicancias sociales en el Perú”, con la finalidad de analizar y determinar la naturaleza y las características de la Ley de Servicio Civil y en base a ello analizar sus implicancias sociales, así como su contribución a la mejora de nuestra sociedad en el campo de la administración pública.

Para la consecución de los objetivos de la investigación planteados en el proyecto de investigación y demostrar la hipótesis que nos planteamos, se ha analizado la Ley de Servicio Civil, sus antecedentes, su actual situación y su proyección en el tiempo, con lo que hemos precisado su naturaleza y las características de esta ley, y apoyándonos con los


comentarios vertidos en los diferentes medios de comunicación, revistas, libros, opiniones en Internet y encuesta aplicada a nivel de los trabajadores estatales bajo los alcances de la Ley de Servicio Civil y la población en general, hemos determinado que la influencia social que esta Ley tiene y tendrá en nuestro país, desde el punto de vista social, será muy poca, en comparación a sus antecesores, toda vez que los cambios sociales no se logran con una ley, sino a través de cambios profundos y estructurales en la administración pública, acompañados de una educación en valores en todos los niveles y modalidades.

Con la finalidad de plasmar el logro de los objetivos de investigación y la demostración de la hipótesis, el presente informe se ha estructurado en un Capítulo único, conformado por dos títulos, el primero referido a la Ley de servicio Civil y el segundo referido a las implicancias sociales de la Ley de Servicio Civil. Asimismo, en la parte final se acompaña las conclusiones, recomendaciones, bibliografía consultada, los anexos donde se observa el proyecto de tesis y los instrumentos utilizados.

En el desarrollo del presente trabajo se ha tenido muchas limitaciones, sobre todo por falta de material bibliográfico, así como de la poca colaboración de parte de los servidores públicos y la población en el desarrollo de la encuesta.

Finalmente mi más sincero reconocimiento y agradecimiento a todas y cada una de las personas que brindaron su apoyo en la ejecución del presente trabajo de investigación, puesto que sin ellas no habría podido hacer realidad.

Bestsabe A. Llerena Zea



CAPÍTULO ÚNICO
RESULTADOS
LEY DE SERVICIO CIVIL Y SUS IMPLICANCIAS SOCIALES EN
EL PERÚ

TÍTULO I

LEY DE SERVICIO CIVIL

A continuación presentamos los resultados de la presente investigación en dos títulos que son: La ley de servicio Civil e implicancias sociales en el Perú. El título I de la ley de servicio civil damos a conocer los siguientes aspectos:

1.1. EL SERVICIO CIVIL PERUANO

1.1.1. EL SERVICIO CIVIL

Como señala Tapia Bermúdez¹, “se denomina Servicio Civil al cuerpo de trabajadores en el sector público, sin importar su condición, nivel o ubicación respecto de la entidad a la cual pertenecen”.

SERVIR señala que “el Servicio Civil peruano está conformado por todas las personas que trabajan al servicio del Estado. Los llamamos servidores públicos por el carácter de servicio a la ciudadanía que tienen las funciones y tareas que realizan”².

Así también se entiende por el servicio civil “al conjunto de medidas institucionales por las cuales se articula y gestiona el personal al servicio del Estado, que debe armonizar los intereses

¹ BERMÚDEZ TAPIA, Manuel (2013). “Análisis del Sistema del Servicio Civil en la administración pública peruana”. En: Revista Gestión Pública y Desarrollo. p. A7

² SERVIR. En Pagina Web institucional.

Véase en <http://inst.servir.gob.pe/index.php/es/servicio-civil.html>.

de la sociedad y los derechos de las personas al servicio del Estado”³.

En ese sentido, el Servicio Civil está conformado por el conjunto de personas que trabajan para el Estado a quienes se les denomina servidores públicos por su naturaleza de servicio hacia la ciudadanía en la que desarrollan funciones y tareas asignadas por la administración pública del Estado.

1.1.2. LA AUTORIDAD NACIONAL DE SERVICIO CIVIL

Conforme al Decreto Legislativo 1023, la Autoridad Nacional del Servicio Civil “constituye un Organismo Técnico Especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería jurídica de derecho público interno, con competencia a nivel nacional y sobre todas las entidades de la administración pública, asumiendo la calidad de ente rector del Sistema. Constituye Pliego Presupuestal”⁴.

La Ley de Servicio Civil señala que “la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir), formula la política nacional del Servicio Civil, ejerce la rectoría del sistema y resuelve las controversias de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo 1023 y sus normas modificatorias, garantizando desde su elección como órgano técnico su autonomía, profesionalismo e imparcialidad”⁵.

³ Artículo II del Título Preliminar del Decreto Legislativo 1023, Decreto legislativo que crea la autoridad nacional del servicio civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.

⁴ Artículo 6° del Decreto Legislativo 1023. Decreto legislativo que crea la autoridad nacional del servicio civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.

⁵ Artículo 5° de la Ley 30057, Ley de Servicio Civil. Decreto legislativo que crea la autoridad nacional del servicio civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.

En ese sentido, entendemos que la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) viene a ser un organismo técnico especializado del Estado, que constituye la entidad rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos en nuestro país, por lo que se encarga de establecer, desarrollar y ejecutar la política del Estado respecto del servicio civil⁶. En otras palabras, el SERVIR es la gerencia de recursos humanos de la administración pública peruana, que busca un servicio civil meritocrático a fin de lograr altos niveles de eficiencia y eficacia en el servicio civil público, en beneficio de todos los peruanos.

1.1.3. LA LEY DE SERVICIO CIVIL

1.1.3.1. GENERALIDADES

La Ley 30007, Ley del Servicio Civil, fue aprobada por el Congreso de la República el día 02 de julio del 2013, publicada en el diario El Peruano el 04 de julio del 2013. La ley consta de 98 artículos, 12 disposiciones complementarias finales, 14 transitorias, dos modificatorias y una derogatoria.

Esta norma constituye una de las reformas más grandes y ambiciosas referida al Régimen Laboral Público, la misma que tiene como objetivo principal establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas.

⁶ Véase SERVIR (2012). El Servicio Civil Peruano. Antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma. Lima: p. 97.

Esta norma, como señala Ana Cecilia Crisanto⁷, “fue bastante esperada por el Estado y por los ciudadanos, pero rechazada por buena parte de los trabajadores del sector público, debido al temor y/o descontento que manifiestan en cuatro cuestiones: la posibilidad de despidos masivos, la existencia de evaluaciones, la pérdida de derechos adquiridos en sus respectivos regímenes y la vulneración del derecho a la negociación colectiva”. Sin embargo, la Ley de Servicio Civil no es de todo negativo, sino que esta Ley contiene normas que ayudarán inmensamente a la mejora de la administración pública, por lo que muchas de las preocupaciones de los trabajadores se desvanecen bajo una atenta lectura de la Ley.

La Ley de Servicio Civil constituye un instrumento para generar cambios tangibles en la administración pública, pero la transformación integral de nuestra realidad no depende únicamente de la promulgación de una norma, sino de un cambio profundo y estructural de nuestra sociedad. Antes de la Ley de Servicio Civil las normas ya contemplaban el respeto al principio de mérito y las evaluaciones a los servidores públicos, pero en la práctica estas reglas quedaron en una mera formalidad, debido a la mala interpretación y aplicación de la normatividad. Por lo que, gran parte del éxito de la reforma que propugna la Ley de Servicio Civil dependerá de las personas encargadas de su aplicación y de la fidelidad de las mismas con el propósito que persigue la reforma.

⁷ CRISANTO CASTAÑEDA, Ana Cecilia (2013). La Ley del Servicio Civil: problemas y soluciones. Piura: Revista de Gestión Pública y Desarrollo. p. B4

1.1.3.2. OBJETIVO Y FINALIDAD DE LA LEY

El objeto de la Ley de Servicio Civil es “establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas”⁸.

La finalidad de esta Ley de servicio civil “es que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor Servicio Civil, así como promover el desarrollo de las personas que lo integran”⁹.

1.1.3.3. PRINCIPIOS DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL

Según la misma normativa del servicio civil peruano, “son principios de la Ley del Servicio Civil:

- a) **Interés general.** El régimen del Servicio Civil se fundamenta en la necesidad de recursos humanos para una adecuada prestación de servicios públicos.
- b) **Eficacia y eficiencia.** El Servicio Civil y su régimen buscan el logro de los objetivos del Estado y la realización de prestaciones de servicios públicos requeridos por el Estado y la optimización de los recursos destinados a este fin.

⁸ Artículo I del Título Preliminar de la Ley 30057, Ley de servicio Civil.

⁹ Artículo II del Título Preliminar de la Ley 30057, Ley de servicio Civil.

- c) **Igualdad de oportunidades.** Las reglas del Servicio Civil son generales, impersonales, objetivas, públicas y previamente determinadas, sin discriminación alguna por razones de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.
- d) **Mérito.** El régimen del Servicio Civil, incluyendo el acceso, la permanencia, progresión, mejora en las compensaciones y movilidad, se basa en la aptitud, actitud, desempeño, capacidad y evaluación permanente para el puesto de los postulantes y servidores civiles.
- e) **Provisión presupuestaria.** Todo acto relativo al sistema del Servicio Civil está supeditado a la disponibilidad presupuestal, el cumplimiento de las reglas fiscales, la sostenibilidad de las finanzas del Estado, así como a estar previamente autorizado y presupuestado.
- f) **Legalidad y especialidad normativa.** El régimen del Servicio Civil se rige únicamente por lo establecido en la Constitución Política, la presente Ley y sus normas reglamentarias.
- g) **Transparencia.** La información relativa a la gestión del régimen del Servicio Civil es confiable, accesible y oportuna.
- h) **Rendición de cuentas de la gestión.** Los servidores públicos encargados de la gestión de las entidades públicas rinden cuentas de la gestión que ejecutan.

- i) **Probidad y ética pública.** El Servicio Civil promueve una actuación transparente, ética y objetiva de los servidores civiles. Los servidores actúan de acuerdo con los principios y valores éticos establecidos en la Constitución y las leyes que requieran la función pública.
- j) **Flexibilidad.** El Servicio Civil procura adaptarse a las necesidades del Estado y de los administrados.
- k) **Protección contra el término arbitrario del Servicio Civil.** La presente Ley otorga al servidor civil adecuada protección contra el término arbitrario del Servicio Civil¹⁰.

1.1.3.4. AMBITO DE APLICACIÓN

El régimen del Servicio Civil “se aplica a las entidades públicas de:

- a) El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos.
- b) El Poder Legislativo.
- c) El Poder Judicial.
- d) Los Gobiernos Regionales.
- e) Los Gobiernos Locales.
- f) Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.

¹⁰ Artículo III del Título Preliminar de la Ley 30057, Ley de servicio Civil.

- g) Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público”¹¹.

1.1.3.5. ORGANIZACIÓN DE LOS SERVIDORES CIVILES

Los servidores civiles de las entidades públicas “se clasifican en los siguientes grupos:

- a) **Funcionario público.-** Es un representante político o cargo público representativo, que ejerce funciones de gobierno en la organización del Estado. Dirige o interviene en la conducción de la entidad, así como aprueba políticas y normas.
- b) **Directivo público.-** Es el servidor civil que desarrolla funciones relativas a la organización, dirección o toma de decisiones de un órgano, unidad orgánica, programa o proyecto especial. También comprende a los vocales de los Tribunales Administrativos.
- c) **Servidor Civil de Carrera.-** Es el servidor civil que realiza funciones directamente vinculadas al cumplimiento de las funciones sustantivas y de administración interna de una entidad.
- d) **Servidor de actividades complementarias.-** Es el servidor civil que realiza funciones indirectamente vinculadas al cumplimiento de las funciones sustantivas y de administración interna de una entidad”¹².

¹¹ Artículo 1° de la Ley 30057, Ley de servicio Civil.

¹² Artículo 2° y 3° de la Ley 30057, Ley de servicio Civil.

En cualquiera de estos grupos pueden existir servidores de confianza, que viene ser un servidor civil que forma parte del entorno directo e inmediato de los funcionarios públicos o directivos públicos y cuya permanencia en el Servicio Civil está determinada y supeditada a la confianza por parte de la persona que lo designó. Puede formar parte del grupo de directivos públicos, servidor civil de carrera, o servidor de actividades complementarias. Ingresa sin concurso público de méritos, sobre la base del poder discrecional con que cuenta el funcionario que lo designa. No conforma un grupo y se sujeta a las reglas que correspondan al puesto que ocupa.

1.1.3.6. ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL

El servicio civil está organizado de la siguiente forma:

a) La Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)

La Autoridad Nacional del Servicio Civil, “formula la política nacional del Servicio Civil, ejerce la rectoría del sistema y resuelve las controversias de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo 1023 y sus normas modificatorias, garantizando desde su elección como órgano técnico su autonomía, profesionalismo e imparcialidad”¹³.

b) Las oficinas de recursos humanos de las entidades o las que hagan sus veces.

Las oficinas de recursos humanos de las entidades públicas, o las que hagan sus veces, “constituyen el

¹³ Artículo 4° de la Ley 30057, Ley de servicio Civil.

nivel descentralizado responsable de la gestión de recursos humanos, sujetándose a las disposiciones que emita el ente rector, es decir SERVIR. En cada entidad pública la oficina de recursos humanos, o la que haga sus veces, tiene las siguientes funciones:

- Ejecutar e implementar las disposiciones, lineamientos, instrumentos o herramientas de gestión establecidas por Servir y por la entidad.
- Formular lineamientos y políticas para el desarrollo del plan de gestión de personas y el óptimo funcionamiento del sistema de gestión de recursos humanos, incluyendo la aplicación de indicadores de gestión.
- Supervisar, desarrollar y aplicar iniciativas de mejora continua en los procesos que conforman el sistema de gestión de recursos humanos.
- Realizar el estudio y análisis cualitativo y cuantitativo de la provisión de personal al servicio de la entidad de acuerdo a las necesidades institucionales.
- Gestionar los perfiles de puestos.
- Administrar y mantener actualizado en el ámbito de su competencia el Registro Nacional de Personal del Servicio Civil y el Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido que lo integra.
- Otras funciones que se establezcan en las normas reglamentarias y lo dispuesto por el ente rector del sistema”¹⁴.

¹⁴ Artículo 6° de la Ley 30057, Ley de servicio Civil.

c) El Tribunal del Servicio Civil.

El Tribunal del Servicio Civil, o simplemente Tribunal, “es un órgano integrante de Servir que tiene por función la resolución de las controversias individuales que se susciten al interior del sistema de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo 1023, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, y disposiciones modificatorias”¹⁵.

1.2. CARACTERÍSTICAS DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL PERUANO

1.2.1. SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO CIVIL PERUANO

El término servicio civil está referida a la naturaleza de servicio hacia los ciudadanos que se brinda, a la labor que realizan quienes trabajan en los diferentes organismos de Estado. Esta referencia se formaliza a partir del año 2008, desde la promulgación del decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, donde se establece que “toda referencia a empleo público debe ser entendida como servicio civil”¹⁶, lo que constituye un elemento clave en la reforma y modernización del Estado peruano, teniendo en cuenta la importancia del diseño e implementación de las políticas públicas y en la relación que se establece con los ciudadanos.

De esa manera, el servicio civil se entiende “como el conjunto de medidas institucionales por las cuales se articula y gestiona el

¹⁵ Artículo 7° de la Ley 30057, Ley de servicio Civil.

¹⁶ Véase la octava disposición final complementaria del decreto Legislativo 1023.

personal al servicio del Estado, debiendo armonizar los derechos de este personal con los intereses de la sociedad”¹⁷.

En ese sentido, el Servicio Civil peruano está conformado por todas las personas que trabajan al servicio del Estado, brindando servicio a la ciudadanía, cumpliendo funciones y tareas específicas, conforme a las características y el tipo de institución pública en la que laboran.

También se entiende como servicio civil a todas las normas y reglas que rigen la gestión de los recursos humanos en el Estado, velando por la adecuada armonía de los intereses de la sociedad y el respeto de los derechos de los servidores y los administrados.

A lo largo de la historia peruana, como ya se ha señalado, se han planteado diversas reformas del servicio civil, todos ellos con la finalidad de mejorar la calidad y oportunidad de los servicios que se presta a la ciudadanía, tratando de mejorar el desempeño de los servidores, a través de la profesionalización, la instauración del principio de mérito y el ordenamiento de las reglas que regulan los deberes y derechos de los servidores. Sin embargo, en la mayoría de las veces no se ha logrado un resultado positivo.

Esta situación se debe a múltiples factores, entre ellos la falta de una política de reforma del Estado, la existencia de múltiples regímenes laborales, la burocracia y la corrupción existente en el sector público, entre otros. Por los cuales, lejos de avanzar, las diferentes reformas han ido en retroceso. Por estas razones, muchos profesionales en vez de emplearse en el sector público, prefirieron laborar en el sector privado.

¹⁷ SERVIR (2011). El Servicio Civil Peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma. Gerencia de Políticas de Gestión de Recursos Humanos del Servir. p. 6.

Antes de la entrada en vigencia de la Ley de Servicio civil, o en el tiempo de entrada de esta Ley, la distribución de los trabajadores en el Perú fue el siguiente:

Cuadro N° 01

DISTRIBUCION DE TRABAJADORES DEL PERÚ SEGÚN EL SECTOR EN QUE LABORAN ANTES DE LA VIGENCIA DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL

REGIMEL LABORAL	N	%
Sector Privado	3 037 469	71.2
Sector Público	1 231 398	28.8
TOTAL	4 268 867	100.0

FUENTE: Planilla Electrónica (Julio 2013) del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

En el presente Cuadro N° 01 podemos observar la cantidad de trabajadores del Perú según régimen laboral en el que se encontraban antes de la promulgación de la ley de servicio civil correspondiente al mes de julio del 2013, mes en que se promulga e ingresa en vigencia la Ley de Servicio Civil, en donde se encuentra que el 71.2% de los trabajadores laboraban en el sector privado; mientras el 28.8% de los trabajadores laboraban en el Sector Público.

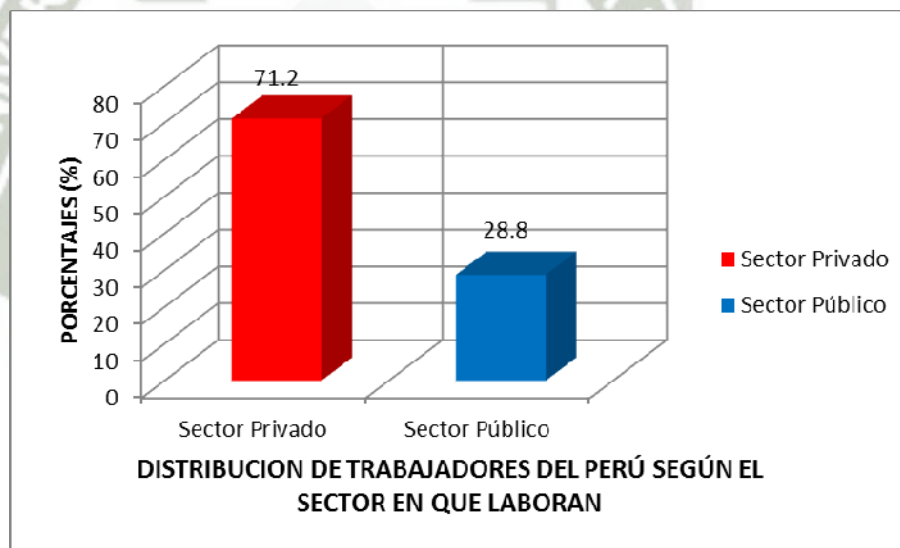
Los trabajadores del Sector Público tienen sus propias leyes, por lo que ellos son ajenos a la ley de servicio civil. Mientras, los trabajadores del sector público son aquellos que ingresaran bajo los alcances de la ley de servicio civil, aunque no todos, pues existen regímenes laborales en el sector público a los cuales no

les es aplicable la ley de servicio civil, como el caso de los profesores del Ministerio de Educación, los Policías, los Jueces, entre otros.

Es en este entender que el Estado Peruano toma en cuenta a dicha población trabajadora para aplicar la ley de servicio civil, considerada como una reforma que permitirá modernizar el Estado a través de la administración publica

Grafico N° 01

DISTRIBUCION DE TRABAJADORES DEL PERÚ SEGÚN EL SECTOR EN QUE LABORAN ANTES DE LA VIGENCIA DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL



FUENTE: Planilla Electrónica (julio 2013) del Ministerio de Trabajo y promoción del Empleo

Como señalamos, el servicio civil está conformado por diferentes regímenes, ello se puede ver en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 02

**DISTRIBUCIÓN DE TRABAJADORES DEL SECTOR
PÚBLICO SEGÚN RÉGIMEN LABORAL ANTES DE LA
VIGENCIA DE LA LEY DE SERVICIO PÚBLICO**

REGIMEN LABORAL	N	%
Decreto legislativo 728	159780	13.0
Decreto Legislativo 276	229261	18.6
Decreto Legislativo 1057 – CAS	217491	17.6
Regímenes especiales	624866	50.8
Total	1231398	100.0

FUENTE: Planilla Electrónica (julio 2013) del Ministerio de Trabajo y promoción del Empleo

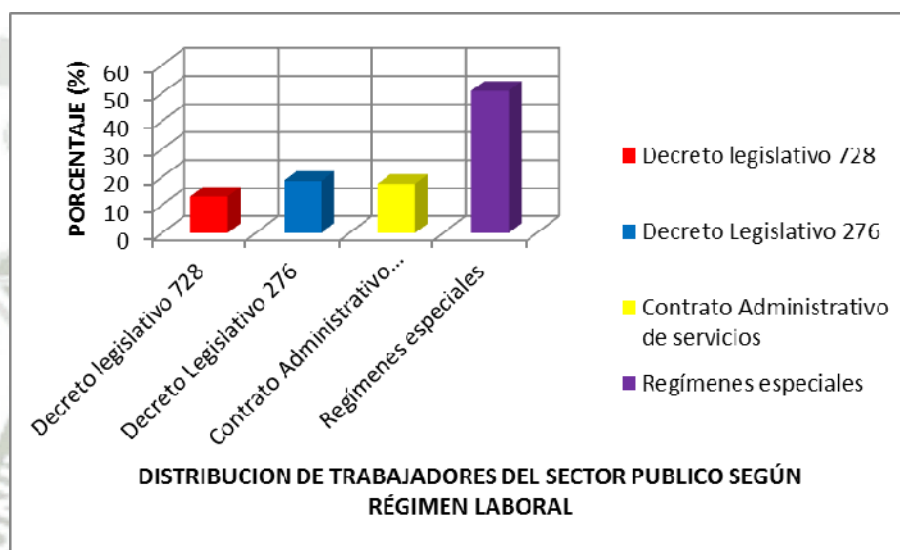
En el Cuadro N° 02, observamos que en julio del 2013, mes en que se promulga e ingresa en vigencia la Ley de Servicio Civil, el 13% de los trabajadores del sector público laboraban bajo el régimen del Decreto Legislativo 728, Régimen de la actividad privada; el 18.6% laboraban bajo el régimen del Decreto Legislativo 276, régimen público; el 17.6% bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, Ley de los Contratos Administrativos de servicios (CAS) y el 50.8% inmersos en los regímenes especiales.

Como puede verse, la Ley 30057, Ley de Servicio Civil tiene como objetivo unificar los regímenes de los Decreto Legislativos 728, 276 y 1057 (CAS); mientras los regímenes especiales

(50.8%) seguirá subsistiendo. Es decir, la gran mayoría de los trabajadores públicos seguirá teniendo su régimen especial.

Grafico N° 02

**DISTRIBUCION DE TRABAJADORES DEL SECTOR PUBLICO
SEGÚN RÉGIMEN LABORAL ANTES DE LA VIGENCIA DE LA LEY
DE SERVICIO CIVIL**



FUENTE: Planilla Electrónica (julio 2013) del Ministerio de Trabajo y promoción del Empleo

Esa era la realidad del servicio público en nuestro país antes de que se promulgue la Ley N° 30057, Ley de Servicio Civil. Actualmente, la situación casi no ha variado, tal como vamos a ver en los siguientes puntos.

En los diferentes regímenes laborales del sector público, el servicio civil ha venido funcionando bajo un modelo de administración de tipo burocrático, fundamentado en la teoría de la Burocracia del sociólogo alemán Max Weber. De acuerdo con Chiavenato, en su libro “Introducción a la teoría general de la administración” publicado el 2004 por McGraw Hill, la teoría de la burocracia se desarrolló en la década de 1940, bajo los postulados de Maximiliano Carl Emil Weber (1864-1920) filósofo, economista, jurista, historiador, politólogo y sociólogo alemán, considerado uno de los fundadores del estudio moderno de la sociología y la administración pública, creador de la Sociología de la Burocracia y especialista de las teorías de las estructuras de autoridad.

Weber plantea para las organizaciones una teoría de la dominación fundamentada en los siguientes tipos de dominación:

“Dominación tradicional: Donde se legitima el poder del jefe en el pasado y el estatus heredado y suscita organizaciones administrativas de tipo patrimonial, de tipo feudal en las cuales los funcionarios dependen del jefe y están fuertemente vinculados a él.

Dominación legal: Donde el poder se asienta en la ley como principio legitimador en función de su racionalidad y es independiente del líder o jefe que las haga cumplir.

Dominación racional: Donde la administración burocrática la define como el ejercicio del control basado en el conocimiento (competencia técnica), rasgo que es lo que la hace específicamente racional.

La organización burocrática se caracteriza por estar compuesta por cargos oficiales delimitados por reglas que determinan la esfera de competencia de cada uno de ellos de acuerdo con los siguientes principios:

- Delimitación de las obligaciones a cumplir por cada cargo en función de la división del trabajo;
- Provisión de la autoridad necesaria para el desempeño y el cumplimiento de esas obligaciones;
- Delimitación de las condiciones y los medios coercitivos para el ejercicio de esa autoridad.

La organización de los cargos sigue el principio jerárquico de modo que cada cargo está bajo el control y supervisión de un superior, y cada funcionario es responsable ante su superior de sus decisiones y acciones y de las de sus subordinados.

La conducta de los funcionarios está regida por un sistema coherente de reglas técnicas y normas de tipo general y consiste en la aplicación de esas reglas a cada caso y situación concreta. Se requiere una especialización y una preparación cualificada y su selección se realizará de acuerdo con este tipo de criterios.

Se considera el empleo como una carrera que se desarrolla de acuerdo con un sistema de promociones establecido en función de la antigüedad o la capacidad y conocimientos técnicos. Se

trata de una adjudicación de los puestos y cargos por razones de competencia y no por preferencias personales o nepotismos”¹⁸.

Merton “diagnóstico y caracterizó las disfunciones del modelo burocrático weberiano y notó que, en vez de llevar a la máxima eficiencia, tales disfunciones llevan a la ineficiencia de la organización”¹⁹.

Desde nuestro punto de vista pensamos que existieron aciertos y desaciertos los que más adelante los contextualizaremos en la situación actual del servicio civil, los aciertos estuvieron presentes en la administración del servicio civil con la disciplina, el orden, unidad de dirección competitividad, y en los desaciertos tenemos el exceso de reglamentación y tramites con documentación exagerada, rutinización deficiencia de atención al usuario, entre otros.

Relacionamos de esta manera la situación actual del servicio civil con la teoría de Weber, diríamos que esta teoría se encuentra presente en nuestra administración pública. Por lo que es necesario que sea reemplazada, por las mismas exigencias actuales de nuestro contexto, como es la nueva política económica de libre mercado y globalización, los avances de la ciencia y tecnología, y la necesidad de modernizar la gestión pública por la problemática en la que se encuentra la administración pública, aspecto que se refleja a través del documento elaborado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (en adelante SERVIR), conjuntamente con la presidencia del Consejo de Ministros, donde se señalan los principales problemas

¹⁸ Véase en: “Teoría de la Burocracia de Weber”. Disponible en web: <http://www.psicologia-online.com/pir/teoria-de-la-burocracia.html>

¹⁹ Citado en “La Teoría Burocrática”. En: http://teoriasadministrativass.blogspot.pe/p/teoria-burocratica_18.html

existentes en el sistema laboral público actualmente, los mismos que se agrupan en los siguientes aspectos:

- Falta de planificación y dirección coherente.
- Ausencia de una política de Estado para la gestión del Servicio Civil.
- Distintos regímenes laborales con diferentes reglas de juego.
- Alta dispersión normativa.
- Abuso de contrataciones temporales.
- Distorsión del sistema de remuneraciones.
- Incumplimiento del principio de mérito regulado en diversas normas²⁰.

Como se podrá ver, entre los problemas señalados existe una interrelación entre uno y otro, constituyendo a la vez causa y efectos, los unos de los otros.

1.2.2. NECESIDAD DE UNA LEY DE SERVICIO CIVIL

Como señalábamos, la situación del servicio civil aún no ha experimentado cambios en su estadística, sobre todo porque la Ley es de aplicación progresiva, en un plazo de seis (06) años.

²⁰ SERVIR. “Aprobación del nuevo Servicio Civil significará un cambio estructural en los servicios que presta el Estado al ciudadano”. p. 4. Se puede consultar en Web: <http://files.servir.gob.pe/WWW/files/normas%20legales/ReformaServicioCivil/ServicioCivil-FAQ-2013-01.pdf>.

Veamos en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 03

**DISTRIBUCION DE TRABAJADORES DEL SECTOR
PUBLICO SEGÚN RÉGIMEN LABORAL- A DICIEMBRE 2015**

REGIMEL LABORAL	N°	%
Decreto legislativo 728	147 164	12.0
Decreto Legislativo 276	232 338	19.0
Contrato Administrativo de servicios	232 273	18.9
Regímenes especiales	614 160	50.1
Total	1 225 935	100.0

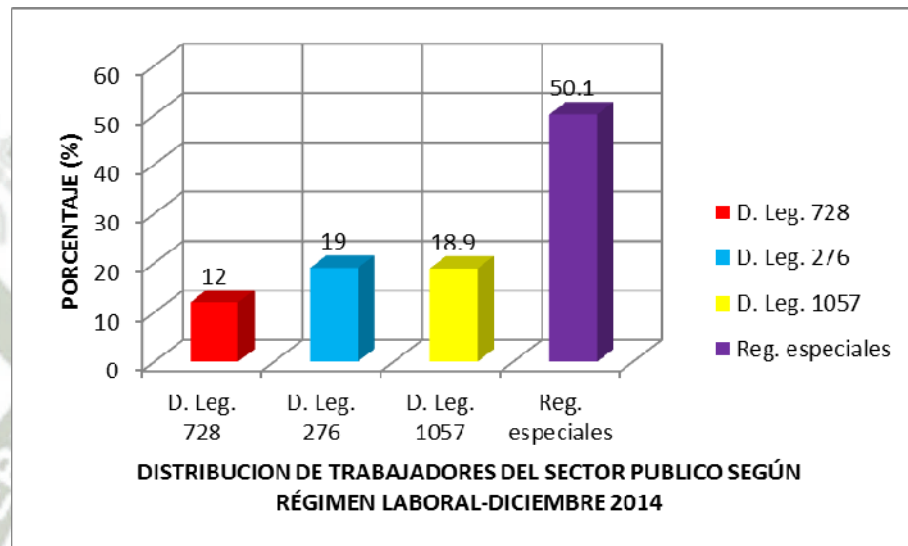
FUENTE: Planilla Electrónica (Diciembre 2014) del Ministerio de Trabajo y promoción del Empleo

En el Cuadro N° 03, vemos que a diciembre del 2015, a un año y medio de haber entrado en vigencia la Ley de Servicio Civil, el 12% de los trabajadores del sector público laboran bajo el régimen del Decreto Legislativo 728, Régimen de la actividad privada; el 19% laboran bajo el régimen del Decreto Legislativo 276, régimen público; el 18.9% bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, Ley de los Contratos Administrativos de servicios (CAS) y el 50.1% inmersos en los regímenes especiales.

Ello nos hace ver que la variación es mínima. Lo que significa que la implementación de la Ley de Servicio civil se viene llevándose a cabo con cierta lentitud.

Gráfico N° 03

**DISTRIBUCION DE TRABAJADORES DEL SECTOR
PUBLICO SEGÚN RÉGIMEN LABORAL- A DICIEMBRE
2015**



FUENTE: Planilla Electrónica (Diciembre 2014) del Ministerio de Trabajo y promoción del Empleo

En ese sentido, como señala el propio SERVIR, en el servicio público peruano, “existen trabajadores que se encuentran en regímenes laborales distintos, tales como Decreto Legislativo 276, Decreto Legislativo 728 y Contratos administrativos de servicios (CAS), las mismas que se encuentran con tratamientos laborales muy distintos, aunque realizan funciones o ejercen cargos similares, lo que genera serias distorsiones, tanto en pagos como en los distintos deberes y derechos que le son aplicables, con lo que se afecta el clima laboral”²¹.

²¹ SERVIR (2013). Exposición de motivos del Proyecto de Reglamento General de la Ley de Servicio Civil.

Por otra parte, en cuanto a la gestión del rendimiento, en la práctica, las evaluaciones de desempeño se han venido omitiendo durante décadas, por lo que las acciones de retroalimentación de resultados ha sido casi nula. Recién cuando en el año 2010, después de la creación de SERVIR, ésta pudo realizar un diagnóstico de capacidades de los operadores del SNIP y, en el 2011, también se hizo el diagnóstico de los funcionarios del OSCE, pero han sido esfuerzos aislados²².

Asimismo, respecto al régimen disciplinario y procedimiento sancionador en el sector público, existen tratamientos diferenciados, conforme al régimen laboral a que pertenezca el servidor público. Por ello, una misma falta puede merecer distintas sanciones, lo que desde ya es vulneratorio de los derechos laborales de los trabajadores, pues se estaría haciendo diferenciaciones donde no se debe.

Igualmente, tenemos que la carrera pública se encuentra congelada desde hace más de veinte años. La progresión en la carrera no se viene dando cabalmente. Esta solo se encuentra contemplada en el marco normativo, pero en la realidad, no se ha implementado cabalmente. Como quiera que este régimen fuera cerrado desde la Ley del Presupuesto de 1992, solo se producen ascensos, previo concurso de méritos, cuando hay una plaza vacante en casos de renuncia, jubilación, etc. Por lo que, habiendo la imposibilidad de que se produzcan los ascensos, tampoco se producen los incrementos en los sueldos de los servidores públicos.

Ahora, el Decreto Legislativo N° 728 como un régimen laboral de servidores en el sector público, no contempla una línea de

²² Véase SERVIR (2013). Exposición de motivos del Proyecto de Reglamento General de la Ley de Servicio Civil.

carrera, sino que se organiza en base a un sistema de puestos. Es una adaptación del régimen privado a la organización del empleo público. El servidor que pretende ascender deberá buscar un puesto vacante de su entidad o en otra y, de cumplir con el perfil, podrá participar en el concurso. Algunas entidades regulan sus propias líneas de progresión a través de sus reglamentos o directivas internas, sin embargo esto no es igual para todos los trabajadores ni para todas las instituciones, pues son tratamientos que suceden de forma aislada y sin consideraciones a líneas de carrera a través de funciones similares en el Estado, sino restringida a una sola entidad.

Esta es la situación en la que se encontraba la administración pública antes de que se promulgue la Ley de Servicio Civil, y que aún continúa existiendo, puesto que la vigencia de la Ley de servicio Civil es de implementación progresiva. Actualmente, la Ley de Servicio Civil ha entrado en vigencia, pero, como ya señalamos, su implementación es de manera progresiva, debiendo concluir en un plazo máximo de seis (6) años, conforme a la reglas de gradualidad que establecen las normas reglamentarias, en el marco de la programación de las leyes anuales de presupuesto²³. Ello significa que durante el tiempo que demore la implementación continuarán en vigencia tanto los regímenes del Decreto Legislativo 276, Decreto Legislativo 728 y los contratos administrativos de servicios. Mientras la Ley de servicio civil no alcanza a los trabajadores de las empresas del estado y a los trabajadores de los regímenes laborales especiales, conforme señala en la primera disposición final complementaria de la misma Ley 30057, Ley de servicio Civil.

²³ Véase MALLAP RIVERA, Juan (2013). Comentarios al Régimen Normativo Municipal. Serie Administración Pública. Lima: Gaceta Jurídica. p. 242.

1.2.3. POSIBILIDADES DE MEJORA DEL SERVICIO CIVIL

Como señala la Carta Iberoamericana de la Función Pública²⁴, “para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública o servicio civil, es una condición necesaria e ineludible. No existen países desarrollados económica y socialmente que no cuenten con un servicio civil profesional; existen ya numerosos estudios empíricos que muestran la clara correlación positiva entre nivel de desarrollo del estado y la profesionalidad y calidad del servicio civil”.

Un servicio civil profesional adecuadamente diseñada, incentiva a un trabajo esforzado, eficaz y eficiente, honesto, rendición de cuentas e imparcialidad, elementos esenciales de una buena gobernanza de acuerdo a los paradigmas actualmente existentes sobre el buen gobierno. Y desincentiva las patologías burocráticas, el clientelismo y la corrupción. Aunque, lamentablemente estas plagas sociales estarán presentes, pues para ello se necesita más que una ley, un trabajo en valores. Sin embargo, en muchos países como en el nuestro, existe probada evidencia de que una Administración Pública meritocrática y competente, es un potente freno frente estos flagelos. Como señala Villoria²⁵, “nuestro país se encontraría un momento denominado pre-burocrático [no completamente burocrático].

²⁴ Carta Iberoamericana de la Función Pública. Aprobada por la “V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma Del Estado” Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio de 2003.

²⁵ VILLORIA MENDIETA, Manuel. “Prólogo”. De la obra Reformas institucionales: La iniciativa del servicio civil peruano (2008), de Juan Carlos Cortázar Velarde. p. 5.

Esta realidad explica seguramente muchas de las dificultades que ha tenido Perú para encontrar la senda del desarrollo económico y social, y para la articulación de una democracia de calidad que asegure soberanía popular e igualdad política” (La aclaración es nuestra).

El mismo autor señala que “en una Administración preburocrática el empleado público es generalmente reclutado por la autoridad que lo nombra entre las personas afines ideológica y personalmente, es seleccionado por el poder político al que sirve sin controles internos o externos, se busca en él la lealtad firme, y se prefiere a personas conectadas al partido político, y dentro del partido, a la facción del que lo nombra. Esto es posible, en el caso peruano, por la proliferación de cargos de confianza política, como mecanismo para evitar la selección y promoción en base a méritos. La buena evaluación del rendimiento del empleado público está ligada más que al mérito, a la fidelidad y disciplina para con los responsables políticos de quien depende, incluso más allá de las dependencias formales. Las normas jurídicas no tienen por qué representar un impedimento para la consecución de objetivos políticos. No existe seguridad en el empleo, ni formación reglada, ni carrera definida, ni planificación de recursos humanos, entre otros muchos déficit. Este tipo de Administración se sitúa en sistemas políticos donde el prebendalismo es el rasgo común de los partidos, el Estado de Derecho es débil y la corrupción alta. Este modelo de Administración hace difícil la industrialización y el desarrollo”²⁶.

No obstante lo señalado, el Perú ha tenido en las dos últimas décadas un importante desarrollo económico, lo que ha tenido

²⁶ VILLORIA MENDIETA, Manuel. Ob. Cit. p. 5.

que ver con coyunturas externas favorables y con la estabilidad política. Pero debemos tener en cuenta que un crecimiento sin desarrollo institucional, viene a ser un crecimiento construido en el vacío, sometido a los vaivenes de las coyunturas, incapaz de marcarse ritmo desde el interior del propio país. De ahí que si el país quiere seguir creciendo e incrementar su competitividad, debe modernizar sus instituciones y, entre ellas, una de las más importantes es el servicio civil.

Es por ello que la aprobación de la Ley del Servicio Civil es necesaria, sin embargo ello no constituye un punto de llegada sino un nuevo punto de partida, ciertamente sobre la base de ciertos cimientos institucionales ya consolidados, que enfrentará importantes desafíos y resistencias del modelo preburocrático. Si todo va bien, implicará el cambio de una cultura clientelar o de patronazgo a una de mérito y flexibilidad. Ello pondrá a prueba las capacidades institucionales atesoradas y la calidad del liderazgo político que requiere toda reforma de esta envergadura. Como dicen diversos estudios sobre la materia, la consolidación de un consenso político y social es clave en el éxito final de la reforma. El apoyo de la esfera política para reformar el servicio civil debe ser gestionado de modo permanente y explícito. Los apoyos que se agotan con la sanción de la normativa necesaria se han revelado incompletos. En suma, la experiencia en varios países latinoamericanos demuestra que estas reformas son complejas, implican marchas y contramarchas, pero son ineludibles para conseguir desarrollo sostenido y sostenible.

Sin duda esta batalla hay que darla porque vale la pena. No es posible el desarrollo sostenido y sostenible sin instituciones de calidad. Los ciudadanos peruanos merecen contar con un

servicio civil profesional y están empezando a tomar conciencia de su importancia y a reclamarla. Despierta esperanza en este sentido la opinión mayoritaria a favor de la meritocracia. Un reciente estudio de opinión muestra que el 84% de la población peruana está de acuerdo con que la meritocracia sea la base de la reforma del servicio civil. La participación ciudadana será también clave en la sostenibilidad y éxito de la reforma. Todo ello sin obviar el ineludible papel del liderazgo político. Es importante que los presidentes peruanos asuman la importancia que para su imagen histórica tiene la calidad de sus nombramientos. Hablando de la necesaria reputación de un funcionario, como Hamilton decía "le daría vergüenza y temor proponer para los cargos más importantes o provechosos a personas sin otro mérito que estar relacionadas con él de una manera o de otra o de poseer la insignificancia y ductilidad necesarias para convertirse en serviles instrumentos de su voluntad"²⁷. Similarmente, Julio Enrique Haro ha señalado que "existe la necesidad de crear un sistema único de personal"²⁸, por lo que la Ley de Servicio Civil constituiría el inicio de ese camino.

Por todo ello, la aprobación de esta Ley era de suma importancia, porque como señala Arévalo Vela, "definitivamente esta ley busca una modernización de la administración pública, es el primer paso para el desarrollo de nuestro país. Es fundamental que nuestros magistrados la conozcan porque hay artículos y capítulos que ya están vigentes como la Compensación por Tiempo de Servicio (CTS), los principios,

²⁷ HAMILTON, Alexander; JAMES, Madison y JAY, John (1998). El Federalista (Ensayo). México: Librodot. p. 325.

²⁸ Véase HARO CARRANZA, Julio Enrique (2014). Derecho laboral en la administración pública. Lima: Ediciones Legales. pp. 319 y ss.

régimen de relaciones colectivas, entre otros. Es muy posible que estos casos lleguen a conocimiento de la judicatura, por lo que es necesario que los jueces estén preparados para afrontarlos”²⁹.

De esta manera, con la promulgación de la Ley N° 30057, las posibilidades de mejora del servicio civil se encuentran sustentadas en dos enfoques de la eficiencia: un servicio de calidad a la ciudadanía y la meritocracia para elevar la calidad de dicho servicio. Por lo tanto, el nuevo régimen que plantea esta ley, tendrá una implicancia social en los dos aspectos marcados.

Con ese propósito la Ley de Servicio Civil establece los siguientes lineamientos:

- a) Considera como su finalidad última que cada entidad pública preste un mejor servicio a sus administrados, que laboren eficaz y eficientemente en el puesto que ocupan. Para ello, se empeña en mejorar el desarrollo de las personas que lo integran, en el entendido que son éstas las que hacen diferencia a una organización de otra.
- b) Plantea la gestión del Servicio Civil sea considerada como política del Estado, promoviendo con ello la planificación y dirección coherente en las decisiones relacionadas al personal del Servicio Civil, como el ingreso al Servicio Civil, evaluación de desempeño, capacitación, incentivos, etc. para los servidores. Todo ello se canaliza a través de la Autoridad Nacional de servicio Civil (SERVIR), quien es el

²⁹ ARÉVALO, Javier. “Ley del Servicio Civil es el gran paso para modernizar la administración pública”. Exposición en el Colegio de Abogados de Lima, en el marco de los Derechos del Empleado Público, de fecha 27 de noviembre del 2013.

encargado de formular la política nacional del Servicio Civil, de ejercer la rectoría del sistema y resolver las controversias conforme a la normatividad del ramo³⁰.

- c) Busca establecer un único régimen laboral en el sector público, así como disminuir la temporalidad que rige como norma o de costumbre, ello porque actualmente en el sector público la relación laboral de los servidores públicos se encuentra reguladas bien por el Decreto Legislativo 276, o el Decreto Legislativo 728 o el Decreto Legislativo 1057, por lo que existe desigualdades de trato entre los servidores, donde a pesar que pertenezcan a una misma entidad pública e incluso realicen las mismas labores, tienen diferentes beneficios. Es por ello que la Ley de Servicio Civil crea un régimen único de Servicio Civil, de modo que empleados públicos no se diferenciarán por el régimen en que se encuentran, sino según el grupo al que pertenecen, toda vez que la ley sí establece diferencias entre los funcionarios públicos, directivos públicos, servidores de carrera y servidores de actividades complementarias, porque también efectúan labores diferentes.
- d) Busca la unificación de los sistemas remunerativos, puesto que debido a la variedad de regímenes de los servidores públicos, también se ha generado una desigualdad retributiva. Hay trabajadores que perciben haberes muy diferentes por el hecho de encontrarse en regímenes diferentes, a pesar de realizar el mismo trabajo o un trabajo de igual valor. De igual manera, como señala SERVIR “se ha detectado la distorsión en la distribución de los conceptos remunerativos y no remunerativos, sobre todo en el régimen

³⁰ Véase el artículo 4° y 5° de la Ley 30057, Ley de Servicio Civil.

de la carrera administrativa establecida por el Decreto Legislativo 276. Los conceptos remunerativos constituyen un porcentaje menor respecto a los conceptos no remunerativos, lo que afecta al cálculo de las pensiones y de los beneficios sociales. Asimismo, no existe una variación considerable del sueldo cuando se accede a un puesto de mayor nivel, lo que desincentiva el deseo de los servidores de progresar. Estos problemas son una de las causas que hacen poco atractivo trabajar o continuar trabajando para el Estado³¹. Con esta finalidad, la Ley de Servicio Civil regula las “Compensaciones” de los servidores con el fin de “captar, mantener y desarrollar un cuerpo de servidores efectivo que contribuya con el cumplimiento de los objetivos institucionales”³², en otras palabras, “atraer y retener personal idóneo en el Servicio Civil peruano”³³. También se prevé que por razones de equidad al “trabajo desempeñado en puestos similares pero en condiciones diferentes de exigencia, responsabilidad o complejidad le corresponde diferente compensación económica y al trabajo desempeñado en puestos y condiciones similares le corresponde similar compensación económica”³⁴.

- e) Se orienta mediante el principio meritocrático. La norma a lo largo de su texto señala que la meritocracia constituye un principio orientador de esta reforma. Por ello, todas las entidades están obligadas a regirse por este principio en todas las etapas del Servicio Civil, tanto en “el acceso, la permanencia, progresión, mejora en las compensaciones y

³¹ SERVIR. “Aprobación del nuevo Servicio Civil...”. Ob. Cit. p. 7.

³² Artículo 28 de la Ley 30057, Ley de Servicio Civil.

³³ Artículo 30 de la Ley 30057, Ley de Servicio Civil.

³⁴ Literal b) del artículo 30 de la Ley 30057, Ley de Servicio Civil.

movilidad, se basa en la aptitud, actitud, desempeño, capacidad y evaluación permanente para el puesto de los postulantes y servidores civiles”³⁵.

Cuando hablamos de mérito estamos hablando de evaluación. Por ello, la incorporación de la evaluación de desempeño en la Ley de Servicio Civil constituirá una herramienta que permita hacer efectivo este principio, así como hacer efectivo “otros objetivos importantes:

- Detectar las deficiencias en la formación de los servidores civiles (de ahí la estrecha relación de la evaluación del desempeño con la “gestión de la capacitación” prevista en la ley; Título III, Capítulo II).
- Comprobar que un grupo de servidores debe apartarse de la Administración Pública (“personal desaprobado”, artículo 26). Configurándose la causa de cese por falta de capacidad del servidor (artículo 49 inciso i). Al respecto, se considera que la evaluación del desempeño bien implementada es una garantía para la estabilidad en el empleo del servidor y no una amenaza, pues dicha causal solo se activa si se llega a demostrar objetivamente la falta de capacidad.
- Evidenciar al grupo de servidores que merecen ascender (“personal de rendimiento distinguido o personal de buen rendimiento”, artículo 26). Las plazas vacantes a las que se puede postular son las que quedan libres, entre otros supuestos, precisamente por el retiro de los servidores “desaprobados” en su evaluación de desempeño. Así la Ley de Servicio Civil abre la posibilidad real de ascensos,

³⁵ Literal d) del artículo III del Título Preliminar de la Ley 30057, Ley de Servicio Civil.

paralizada hasta antes de la entrada en vigencia de la misma.

- Promover el buen rendimiento y compromiso del servidor civil, quien será evaluado de forma obligatoria y continua (cada año) teniendo en cuenta los objetivos de su institución. Las dos consecuencias antes mencionadas son uno de los factores que estimulan el buen desempeño del empleado público³⁶.

1.2.4. CARACTERÍSTICAS DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL

El servicio civil establecido por la Ley 30057, Ley de servicio civil, como señala Martínez Trelles viene a ser “el conjunto de medidas institucionales por las cuales se articula y gestiona el personal al servicio del Estado, que debe armonizar los intereses de la sociedad y los derechos de quienes trabajan en las diversas entidades del Estado. Se rige por principios de mérito. La evaluación del mérito incluye los criterios de rendimiento y compromiso con el servicio a la ciudadanía³⁷. Asimismo, el SERVIR señala que “servicio civil también es, por extensión, el conjunto de reglas y normas que rigen la gestión de estos recursos humanos en el Estado. Su finalidad es velar por una adecuada armonía entre los derechos de los servidores y los intereses de la sociedad³⁸”.

En ese aspecto, la Ley de Servicio Civil se caracteriza por ser:

³⁶ CRISANTO CASTAÑEDA, Ana Cecilia. “La Ley del Servicio Civil: problemas y soluciones”. Revista de Estudiantes Ita Ius Esto. Disponible en Web: <http://www.itaiusesto.com/ley-del-servicio-civil/>

³⁷ MARTÍNEZ TRELLES, Antony (2014). Manual del servicio civil y régimen laboral público. Gaceta Jurídica. p. 15.

³⁸ SERVIR. “Información clave sobre el servicio civil peruano”. Disponible en Web: <http://inst.servir.gob.pe/index.php/es/biblioteca/documentos-clave.html>

a) **Ley válida.-** Puesto que para su dación se ha seguido el curso legal que corresponde.

Primeramente, debemos tener en cuenta que nuestra Constitución Política, a través de su artículo 40° establece que mediante una ley se regula el ingreso de los trabajadores estatales a la carrera administrativa, así como los derechos, deberes y responsabilidades de estos servidores públicos. Ello nos hace ver que el poder legislativo tiene la facultad para expedir normas que regulen sobre la carrera administrativa, por lo tanto sobre el servicio civil.

Por ello, en uso de esa facultad, el Congreso de la República expide la Ley N° 30057, Ley de Servicio Civil, mediante la cual “se desarrollan las reglas para el ingreso, el desempeño, la progresión en la carrera, entre otros temas, de los servidores civiles”³⁹.

Asimismo, debemos tener en cuenta que la ley delega en el Poder Ejecutivo expedir el Reglamento de este tipo de normas legales. Es por ello, el poder ejecutivo ha expedido hasta la fecha tres reglamentos, a fin de viabilizar su aplicación, tal como vamos a referirnos más adelante.

En ese sentido, la emisión de la Ley de Servicio Civil ha seguido el conducto regular, por lo que aunado a ello las premisas en las que se sustenta esta ley, es decir, propiciar que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten realmente un

³⁹ SERVIVIR. “Exposición de motivos del proyecto de reglamento general de la ley del servicio civil”. Disponible en Web: http://www.cidir.edu.pe/pdf/proyecto_reglamento_general_ley_servicio_civil_prepublicacion.pdf

servicio de calidad, y promover el desarrollo de las personas que laboran en el servicio público, implantando un régimen laboral único y exclusivo, como ha señalado el Tribunal Constitucional, es “plenamente constitucional”⁴⁰.

b) Es una Ley de Carácter laboral

La ley 30057, Ley de Servicio Civil, crea pues un nuevo régimen laboral para los trabajadores del sector público del Estado peruano, con sus propias características, dando un tratamiento específico a los derechos, los deberes y las obligaciones de los trabajadores involucrados.

Es una Ley de carácter netamente laboral, pues regula entre otros “la Gestión del Servicio Civil, la incorporación y causas de término en el servicio civil, los derechos y las obligaciones del personal del Servicio Civil, los derechos colectivos, los derechos y las obligaciones de los funcionarios públicos y servidores de confianza, de los directivos públicos, entre otros aspectos”⁴¹.

Ello también es corroborado por el Tribunal Constitucional cuando señala que “la Ley 30057, del Servicio Civil, identifica como fines esenciales de la reforma, que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad; así como la promoción del desarrollo de las personas que lo

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N° Exp. N.° 00018-2013-PETC, fundamento 1 y 2.

⁴¹ BASUALDO HILARIO, Arturo Francisco (2013). “Apuntes y comentarios al proyecto N° 1846/2012-PE, Ley del Servicio Civil”. Primera Parte. En: Revista Soluciones Laborales. Lima: Gaceta Jurídica. p. 125.

integran, mediante la instauración de un régimen laboral único y exclusivo”⁴².

c) Es una Ley meritocrática.

Ello fluye a partir de la Ley misma, pues señala que “el régimen del Servicio Civil, incluyendo el acceso, la permanencia, progresión, mejora en las compensaciones y movilidad, se basa en la aptitud, actitud, desempeño, capacidad y evaluación permanente para el puesto de los postulantes y servidores civiles”⁴³.

En base a ella, está claramente demostrada que la Ley de Servicio Civil se basa en la meritocracia. Como señala Arturo Díaz, “el mérito busca que los puestos del servicio civil sean ocupados por las personas idóneas, en virtud de sus habilidades, aptitudes y capacidades. En consecuencia, el mérito es el fundamento en los procesos de selección, progresión en la carrera y evaluación de desempeño, así como en la gestión de la capacitación, gestión del rendimiento y la permanencia en el servicio civil. El mérito en evaluación se demuestra en función de los aportes del servidor a los objetivos de la entidad”⁴⁴.

Siendo, así, la Ley de Servicio Civil es una Ley válida, de carácter laboral y meritocrático. Como señala Arturo Díaz, “el servicio civil peruano se constituye basándose en el mérito como eje fundamental, la igualdad de oportunidades y el

⁴² Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N° Exp. N.° 00018-2013-PETC, fundamento 1.

⁴³ Literal d) del Artículo III del Título Preliminar de la Ley 30057, Ley de Servicio Civil.

⁴⁴ DIAZ, Arturo. “Características del Servicio Civil peruano”. Disponible en: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/nortenciogua/2014/06/18/caracter-sticas-del-servicio-civil-peruano/>

aseguramiento de la calidad de los servicios del Estado en beneficio de la ciudadanía”⁴⁵.

1.2.5. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL

a) VENTAJAS DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL

De acuerdo a lo que hemos visto la reforma del servicio civil tiene sus ventajas tanto para el Estado como para el ciudadano.

Es ventajosa para el Estado porque asegura la meritocracia para la incorporación de los servidores, y para la permanencia y asensos, lo que le garantiza contar con servidores eficientes. Mediante las capacitaciones asegura la idoneidad y profesionalización de los servidores públicos, como también organiza los deberes y los derechos de los trabajadores, estableciendo reglas comunes, con lo que se reduce las inequidades en el trato, reduciendo así el desconformismo en los trabajadores.

La Ley es también favorable para el ciudadano, porque en su condición de receptor final de los servicios públicos que el Estado brinda, encontrará también un servicio eficiente.

En ese sentido, la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, actualmente en plena implementación, tiene por finalidad establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado. Con ello, se busca contar con una norma que regule integralmente el régimen de las personas que trabajan en el sector público, como en el acceso, la progresión, las

⁴⁵ DIAZ, Arturo. “Características del Servicio Civil peruano”. Disponible en: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/nortenciogua/2014/06/18/caracter-sticas-del-servicio-civil-peruano/>

capacitaciones, las evaluaciones de desempeño, el régimen disciplinario, así como el goce de los derechos y obligaciones, entre otros.

En este sentido, lo resaltante de la reforma del Servicio Civil es que:

- Introduce la meritocracia para mejorar la calidad de los servicios que el Estado brinda a los ciudadanos a través de sus distintos órganos.
- Eleva los ingresos de los servidores públicos que laboran en el sector público, incentivando su crecimiento y desarrollo personal y profesional en la Administración Pública, lo que a la larga redundará en beneficio personal y como en beneficio del Estado, que contará con personal mejor capacitado que brinda un mejor servicio.

De modo que, el nuevo régimen del Servicio Civil peruano estaría incrementado los ingresos a los trabajadores del Decreto Legislativo 276, así como a los del CAS, vía gratificaciones, compensaciones por tiempo de servicios.

No existe como finalidad de la reforma el despido del personal, descartándose cualquier intento de despidos masivos. Las evaluaciones anuales están concebidas para ser mecanismos de medición del desempeño y buscar que el trabajador público mejore en su desempeño y se capacite de manera permanente.

Por lo que, como el mismo SERVIR señala, los siguientes serían los “los beneficios del servicio civil:

- La Ley del Servicio Civil contiene las nuevas reglas de juego para un servicio civil meritocrático. Establece los

derechos y deberes de los servidores públicos, la regulación para las capacitaciones, evaluaciones, compensaciones, régimen disciplinario, entre otros.

- Se apunta a tener carrera pública única en el Estado.
- Ofrece una carrera real para el servidor público.
- Habrá concursos públicos para el acceso a cualquier puesto del Estado.
- Las evaluaciones de desempeño permitirán capacitar a aquellos trabajadores que salgan mal y mejorar los ingresos y lograr ascensos de aquellos que salgan bien evaluados.
- Mejora el sistema de remuneraciones. El trabajo en puesto y condiciones similares, le corresponderá similar compensación, reduciendo inequidades al interior del sector público.
- Se incrementa los ingresos de los servidores, vía dos gratificaciones al año, fiestas patrias y navidad y una CTS de un sueldo anual. Este beneficio se aplica a los servidores públicos del Decreto Legislativo 276 y los trabajadores CAS, que representan más de 400 mil servidores
- El paso al nuevo régimen del servicio civil es voluntario, es decir, respeta la voluntad de los trabajadores que podrán decidir postular o no al nuevo régimen.
- Se respeta los derechos individuales y colectivos de los trabajadores, de acuerdo con la Constitución

Política del Perú y los tratados de la OIT ratificados por el Perú.

- Se facilitará la movilidad de los servidores públicos tanto entre las mismas entidades como entre niveles de gobierno (nacional, regional y local) y se agrupará a los servidores públicos por las funciones que realizan y no solo por su nivel educativo.
- No habrá despidos masivos de servidores. No existe en el proyecto ningún artículo referido a compra de renuncias o incentivos o ceses colectivos, como se estableció en el pasado.
- El periodo de prueba solo será para nuevos trabajadores. Los trabajadores que vienen laborando y que ganen una plaza vía concurso público no tendrán periodo de prueba.
- Las madres trabajadoras seguirán gozando de su descanso pre y post natal con pago, tal como viene ocurriendo en la actualidad donde el subsidio es pagado por ESSALUD⁴⁶.

Resumiendo, podemos señalar como beneficios para el ciudadano y el Estado los siguientes:

- Mejores niveles eficiencia y efectividad en las instituciones públicas estatales, a fin de lograr una mejor atención a los ciudadanos, priorizando y optimizando el adecuado uso de los recursos públicos, lo que beneficia al estado y la población en general.

⁴⁶ PCM y SERVIR. “Beneficios y Alcances de la Ley del Servicio Civil”. <http://www.pcm.gob.pe/reformas/wp-content/uploads/2013/08/REFORMA-DEL-SERVICIO-CIVIL.pdf>

- Servicio a la ciudadanía con canales efectivos de participación ciudadana, de manera descentralizada y desconcentrada, y sobretodo transparente en toda gestión estatal.
- Impulsa el cambio a nivel del sector estatal con proceso de modernización para mejorar la gestión pública y así construir un Estado más ágil y eficiente, un Estado que supla efectivamente las necesidades de su pueblo, cuidando de hacer un gasto público adecuado.

b) DESVENTAJAS DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL

Ante la puesta en marcha de la Ley 30057, Ley de Servicio Civil, muchas personas, trabajadores y gremios de los trabajadores han cuestionado la constitucionalidad de la presente norma⁴⁷.

En los siguientes puntos se consigna el resumen del análisis de los artículos que se considera que violentan los derechos laborales y constitucionales de los trabajadores del sector público inmersos en la Ley de Servicio Civil:

⁴⁷ Entre ellos tenemos la Exposición del congresista Yonhy Lescano, en el Foro Internacional “Encuentro Latinoamericano Empleo Público y Servicio Civil”, organizado por: la Internacional de Servicios Públicos (ISP), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Centro de Solidaridad de la AFL-CIO, Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), Lima 3 y 4 de julio 2013, Auditorio José Faustino Sánchez Carrión – Congreso de la República.

También tenemos la exposición de la demanda de inconstitucionalidad presentada por un grupo de Congresistas, la misma que se tramitó por ante el Tribunal Constitucional como Expediente N.º 00018-2013-PUTC. En ella el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucional parte de la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley del Servicio Civil que incluye el término “judicial”, en función del cual los servidores que opten por migrar voluntariamente al nuevo régimen podrán cuestionar dicho traslado en el Poder Judicial.

Asimismo, también tenemos las protestas elevadas por los diferentes gremios del sector estatal, donde hacen notar su descontento, así como la parte inconstitucional de la Ley.

1. La Ley de Servicio Civil ha cambiado el término remuneración y por el de “compensación” (artículo 31.2), lo que es preocupante por cuanto dicha denominación es internacionalmente reconocida y tiene su fundamento constitucional. Si hoy se cambia esta denominación quien asegura que no se cambiará también el nombre del trabajo y lo calificarán como servicios, luego intentar los beneficios laborales y pagar solamente la “compensación” y no otros conceptos (vacaciones, tiempo de servicios, gratificaciones y otros). Al paso que vamos se podría ir preparando el camino para esos fines.
2. Asimismo, en el mismo artículo 31.2 de la Ley, se omite la negociación colectiva para efectos de discutir o mejorar las compensaciones (remuneraciones para mejor entender) de los trabajadores. Dicha norma textualmente señala: “Esta disposición no admite excepciones, ni interpretaciones, ni es materia de negociación”. De modo que, dicha norma adolecería de inconstitucionalidad, porque nuestra Constitución, en su artículo 28° claramente señala que: “El estado reconoce el derecho de sindicación, negociación colectiva y huelga...”.
3. El artículo 40 de la Ley, también viola el derecho a la negociación colectiva libre sin restricciones; es decir, trabajador y el Estado discutan las condiciones laborales del trabajador incluidas las económicas, pues la última parte de este dispositivo señala que “ninguna negociación colectiva puede alterar la valorización de los puestos que resulten de la aplicación de la presente ley...”. Con ello se estaría negando la posibilidad de negociación de los trabajadores con el Estado, lo cual es contrario al artículo 28° de la Constitución.

4. Asimismo, en el artículo 42° de la Ley se reitera la violación a la negociación colectiva, señalándose que “los servidores civiles tienen derecho a solicitar la mejora de sus compensaciones no económicas”. Es decir, se puede solicitar la mejora de las compensaciones no económicas, negociar, pero no las económicas, pues ellas no se pueden negociar.
5. En el numeral k) del artículo 49° de la Ley se trata sobre las causales de término del servicio civil. Esta norma expresamente señala que “son causales de término del servicio civil: k) Supresión del puesto debido a causas tecnológicas, estructurales u organizativas...”. Por ello, lo que nos hace ver que cuando desaparece un puesto, se compra una nueva máquina, pueden ser despedidos sin ninguna otra razón 50, 100 o más trabajadores, por más trabajadores eficientes y no hayan cometido ninguna falta.
6. De igual manera, el literal i) del artículo 49 de la Ley señala que “son causales de término del servicio civil: i) Cese por causa relativa a la capacidad del servidor en los casos de desaprobación”. En este caso, los trabajadores no se oponen a ser evaluados, lo que se quiere es que esta sea objetiva, porque teniendo en cuenta que la evaluación va ser efectuada por el jefe del servidor, lo que significa que dicha evaluación va a ser subjetiva y no objetiva ni imparcial. Asimismo puede haber un alto porcentaje de desaprobados, como del 30% o 40%, entonces todos estos dejarían de laborar y eso supone despidos masivos. Lo que tampoco es nada favorable ni para el Estado.

7. El artículo 65° de la Ley, proscribire el derecho de los servidores de servicios complementarios al establecer que ellos no están comprendidos en la carrera administrativa, igual en el caso de los contratados temporalmente. Ello es contrario a derecho, arrebatando derechos y se desconoce el tiempo de servicios de estos trabajadores que justamente son los de menores ingresos en las entidades estatales, contrariándose, incluso derogándolo, el principio constitucional de primacía de la realidad.
8. El art 72° de la Ley, obliga un periodo de prueba de tres meses, a pesar que este trabajador ha aprobado una evaluación para acceder al servicio civil. Lo que constituye un abuso, teniendo en cuenta que para ingresar ha tenido que superar una evaluación conforme a las reglas puestas por la misma Ley.
9. El artículo 77° de la ley es una expresión del clientelaje político, pues regula los servidores de confianza e indica que en “ningún caso” se contratarán más del 5% del total de puestos previstos por la entidad pública; sin embargo, en el mismo artículo, líneas abajo, señala que “mediante resolución de presidencia ejecutiva debidamente justificada, servir establece las excepciones, debidamente justificadas a los toques (mínimos y máximos) señalados en el presente artículo”. Ello nos hace ver que sí se puede contratar trabajadores de confianza sin límites, sobre todo para pagar favores políticos, como existe en nuestro país, con lo que para nada se estaría atacando la burocracia y la corrupción que existe en la administración pública, más aun

teniendo en cuenta que estos funcionarios son los que van a evaluar a los servidores públicos.

10. Otra situación se ve en el primer párrafo de la novena disposición complementaria y final, donde se señala que la Ley se aplica de manera inmediata a los trabajadores de los regímenes 276 y 728, los principios de la Ley y los referido a los derechos colectivos, con lo cual se está afectando negativamente a estos trabajadores porque dentro de esos derechos colectivos esta la negociación colectiva mutilada, contraria al artículo 28° de la Constitución. O sea, lo que desfavorece al trabajador se aplica de manera inmediata, pero lo que le favorece recién cuando el trabajador se incorpore a la Ley.
11. Igualmente, el caso del traslado de trabajadores de los regímenes de los Decretos Legislativos 276, 728 y 1057 (CAS), se encuentra regulada en la cuarta disposición complementaria transitoria de la Ley, señalando que dicho traslado es voluntario, previo concurso. Sin embargo, no dice nada sobre los trabajadores que obtén quedarse en su régimen. No se dice que se les retirará, tampoco si continuaran permaneciendo en su régimen, tampoco no habla de una convocatoria a concurso de las plazas que ocupan, lo cual genera duda e incertidumbre.
12. También se habla sobre la evaluación de los trabajadores CAS, pero no se sabe cómo será la evaluación y qué pasará si no aprueban la evaluación.

Por otra parte, si bien esta ley es muy buena, pues intenta conseguir que los organismos públicos brinden un servicio de calidad, no se explica por qué se haya excluido de la misma a los trabajadores de las empresas

del Estado, con del Banco Central de Reserva, Congreso de la República, la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP y la Contraloría General de la República, ni los servidores sujetos a carreras especiales. Ello hace ver que la Ley no es tan favorable para todos, sobre todo económicamente.

1.3. APLICACIÓN DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL

1.3.1. REGLAMENTACIÓN DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL

Desde la dación de la Ley, ha habido muchas manifestaciones, protestas en las calles, demandas de inconstitucionalidad, entre otras. Sin embargo, a la fecha la Ley continúa en marcha. Tal es así, el Gobierno, con el afán de implementar la aplicación de esta normativa, ha publicado tres reglamentos:

- a) El Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado mediante el Decreto Supremo 040-2014-PCM, de fecha 11 de junio del 2014, publicado en el diario El Peruano el 13 de junio del 2014. Esta norma tiene como objeto regular “la aplicación general de lo dispuesto en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, conforme lo establecido en el literal a) de la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley”⁴⁸.
- b) El Reglamento del Régimen Especial para Gobiernos Locales, aprobado mediante el Decreto Supremo 0141-2014-PCM, de fecha 11 de junio del 2014, publicado en el diario El Peruano el 13 de junio del 2014. Esta norma “tiene por objeto desarrollar las regulaciones específicas aplicables a la gestión del Servicio Civil para Municipalidades que

⁴⁸ Artículo 1 del Decreto Supremo 040-2014-PCM, Reglamento General de la Ley del Servicio Civil.

cuentan hasta con veinte (20) personas, en cumplimiento de lo establecido en el literal c) de la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil⁴⁹.

- c) Reglamento de Compensaciones de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 138-2014-EF, de fecha 11 de junio del 2014, publicado en el diario El Peruano el 13 de junio del 2014. Esta norma “tiene por objeto establecer las disposiciones reglamentarias para la valorización y regulación de las compensaciones económicas y la determinación de las compensaciones no económicas, establecidas en la Ley N° 30057- Ley del Servicio Civil, en adelante la Ley”⁵⁰.

Estos reglamentos, y otras directivas que el SERVIR a expedito, constituyen las normas que permiten aplicar el régimen de servicio civil. Por ello, a continuación vamos a ocuparnos de cada uno de ellos, con la finalidad de exponer lo concerniente:

a) EL REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL

Entre los aspectos más importantes que aborda el Reglamento General de la Ley de Servicio Civil tenemos:

a.1. SOBRE LA GESTIÓN DE CAPACITACIÓN

La Ley N° 30057, Ley de Servicio Civil, señala que la finalidad del proceso de capacitación es mejorar la preparación y el desempeño óptimo de los servidores en la labor que realizan,

⁴⁹ Artículo 1 del Decreto Supremo 0141-2014-PCM, Reglamento del Régimen Especial para Gobiernos Locales.

⁵⁰ Artículo 1 del Decreto Supremo N° 138-2014-EF, Reglamento de Compensaciones de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

y así brindar mejores servicios a la población usuaria de la administración. La capacitación también busca fortalecer y mejorar las capacidades de los servidores, lo que redundará en el buen desempeño y logro de los objetivos institucionales.

Por ello, en el Reglamento General, se desarrollan las etapas de la Gestión de Capacitación, como la planificación, ejecución y evaluación. De esta manera se propicia que las entidades planifiquen a partir de su Plan de Desarrollo de Personas y de los planes de capacitación de los entes rectores, para así tener una capacitación ordenada y alineada a los objetivos institucionales de cada entidad pública.

De igual manera, se especifica las funciones de los responsables de la gestión de la capacitación. El SERVIR es el ente rector de la Gestión de Capacitación en el Sector Público. Las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades planifican, priorizan, gestionan los recursos, organizan y evalúan la capacitación en el ámbito de su entidad, son responsables directos de la capacitación del personal de su entidad.

Por ello, “con el fin de garantizar que la capacitación que brinde el Estado responda a los objetivos institucionales de cada entidad pública, esta debe encontrarse alineada a las metas institucionales y a la misión de la entidad, a las metas establecidas en las políticas nacionales y sectoriales, o las metas establecidas en los sistemas administrativos y funcionales. Asimismo, las acciones de capacitación deben responder a las necesidades de los grupos de servidores civiles, de las familias de puestos, de los niveles de gobierno, sectores y de la modernización del Estado, encontrarse

asociadas a las funciones que realiza el servidor civil y contar con previsión presupuestaria de manera oportuna”⁵¹.

a.2. SOBRE LA GESTIÓN DEL RENDIMIENTO Y EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO

Según la Ley de Servicio Civil, la gestión del rendimiento comprende el proceso de evaluación de desempeño, para estimular el buen rendimiento de los servidores, así como generar su compromiso con la tarea del servicio civil. Por ello, debe identificar y reconocer el aporte de los servidores para el logro de las metas institucionales y evidenciar las necesidades requeridas por los servidores para mejorar el desempeño en sus puestos de trabajo y de la entidad donde labora.

Se plantean etapas, las mismas que están orientadas a informar oportuna a los servidores civiles sobre la evaluación, la metodología que se va emplear, los criterios que se tomará para la evaluación así como para su calificación, la retroalimentación, entre otras para garantizar una evaluación transparente.

También se precisan los responsables de la gestión del rendimiento, y las funciones que tienen a su cargo. Así, “la responsabilidad es el siguiente:

- SERVIR, como ente rector
- El titulas de la Entidad, garantiza que anualmente se realice la gestión del rendimiento en su entidad.

⁵¹ SERVIR (2013). Exposición de motivos del Proyecto de Reglamento General de la Ley de Servicio Civil

- La oficina de Recurso Humanos, conduce el proceso de gestión del rendimiento en la entidad.
- Los directivos, jefes o responsables de área y, en general, quien tenga asignado funcionalmente servidores bajo supervisión, gestionan la planificación, el seguimiento de desempeño, la evaluación de desempeño y retroalimentación de los servidores a su cargo.
- Los servidores civiles, quienes participan con carácter obligatorio en el proceso de gestión de rendimiento”⁵².

a.3. SOBRE LOS DERECHOS COLECTIVOS

La Ley de servicio civil señala que los derechos colectivos de los servidores del servicio civil peruano se encuentran previstos en el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y nuestra Constitución.

También se señala que supletoriamente se aplica las normas del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, en lo que corresponde y siempre que no se oponga a esta Ley.

En base a ello, en el reglamento se desarrolla los alcances de los derechos colectivos de los servidores como el derecho a la sindicación, negociación colectiva y derecho a la huelga.

Sobre el derecho de sindicación, no solo se desarrolla sobre el derecho que tiene el trabajador de constituir, afiliarse y desafiliarse de las organizaciones sindicales, sino también de “elegir a sus representantes, redactar sus estatutos, formar parte de organizaciones sindicales de grado superior,

⁵² SERVIR (2013). Exposición de motivos del Proyecto de Reglamento General de la Ley de Servicio Civil. p. 7.

disolverse, organizar su administración, sus actividades y formular su programa de acción”⁵³, así como los derechos que le asiste por asumir cargos sindicales. También se prevé sobre los actos de injerencia de cualquier entidad pública, o de un funcionario público, directivo público o servidor de confianza, señalando las faltas en que ha incurrido.

También se ocupa sobre el contenido del derecho a la negociación colectiva, señalando que ninguna negociación puede alterar la valorización de los puestos, de conformidad al principio de legalidad presupuestaria previsto en la Constitución.

Por ello en el reglamento general de la Ley, “se desarrollan los siguientes aspectos:

- Se define el convenio colectivo como el acuerdo que celebran, por una parte, una o más organizaciones sindicales de servidores civiles y, por otra, una o varias entidades públicas.
- La negociación colectiva se inicia con la presentación de un pliego de reclamos ante el Jefe de Área de Recursos Humanos de la Entidad.
- En el marco de la negociación colectiva, las entidades públicas y las organizaciones sindicales deberán constituir sus respectivas Comisiones Negociadoras.
- De no llegarse a acuerdo en la etapa de conciliación, cualquiera de las partes podrá requerir el inicio de un

⁵³ SERVIR (2013). Ob. Cit. p. 8.

proceso arbitral potestativo que formará parte del proceso de negociación colectiva”⁵⁴.

Sobre el derecho de huelga, el Reglamento señala que esta debe ser adoptada con la participación de la mayoría y su ejecución debe ser voluntaria, sin presiones sindicales, de manera pacífica por los servidores estatales. De igual manera, el reglamento de manera expresa señala que los representantes de los servidores civiles deben notificar la reutilización de la huelga con una anticipación de 15 días calendarios a la entidad pública, ello con la finalidad de que esta última pueda garantizar la continuidad de los servicios brindados a la ciudadanía.

a.4. SOBRE EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO Y PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

La Ley de servicio civil incluye principios de razonabilidad y proporcionalidad en la aplicación de las sanciones frente a la comisión de faltas por los servidores.

En ese sentido, el Reglamento General dedica su Título VI sobre régimen disciplinario y procedimiento sancionador, y justamente en sus Disposiciones Generales de este título se precisa que “la responsabilidad administrativa disciplinaria es aquella que exige el Estado a los funcionarios públicos, directivos públicos y servidores civiles de carrera y servidor de actividades complementarias, por las infracciones previstas en la Ley que cometan en el ejercicio de las funciones, iniciando para tal efecto el respectivo procedimiento administrativo

⁵⁴ SERVIR (2013). Ob. Cit. pp. 9-10.

disciplinario e imponiendo la sanción correspondiente, de ser el caso”⁵⁵.

Luego con meridiana claridad, se desarrolla un procedimiento único, con sus reglas específicas tanto para determinar las faltas disciplinarias, así como para las sanciones que correspondieren, siempre con observancia del principio de razonabilidad y proporcionalidad.

Asimismo se precisa los órganos encargados del procedimiento administrativo disciplinario, con la finalidad de que los servidores tengan certeza sobre los tipos de sanciones que pueden imponer las autoridades. Como señala la propia Ley, en primera instancia “tienen competencia:

- En el caso de la sanción de amonestación escrita, el jefe inmediato instruye y sanciona, y el jefe de recursos humanos, o el que haga sus veces, formaliza dicha sanción.
- En el caso de la sanción de suspensión, el jefe inmediato es el órgano instructor y el jefe de recursos humanos, o el que haga sus veces, es el órgano sancionador.
- En el caso de la sanción de destitución, el jefe de recursos humanos es el órgano instructor, y el titular de la entidad es el órgano sancionador”⁵⁶.

En segunda instancia, “la autoridad competente para conocer y resolver el recurso de apelación en materia disciplinaria es el Tribunal del Servicio Civil, con excepción del recurso de apelación contra la sanción de amonestación escrita, que es

⁵⁵ Artículo 91 de la Ley 30057, Ley de Servicio Civil.

⁵⁶ Artículo 93 de la Ley 30057, Ley de Servicio Civil.

conocida por el jefe de recursos humanos, según el artículo 89 de la Ley. La resolución de dicho tribunal pronunciándose sobre el recurso de apelación agota la vía administrativa⁵⁷.

Respecto a las faltas, el reglamento precisa las siguientes faltas “a fin de generar certeza sobre el tipo de faltas con las que pueden ser sancionados los servidores:

- El uso indebido de las licencias cuyo otorgamiento por parte de la entidad es obligatorio conforme a las normas de la materia.
- Incurrir en actos que atenten contra la libertad sindical.
- Incurrir en actos de nepotismo.
- La agresión verbal y/o física contra el ciudadano usuario de los servicios a cargo de la entidad.
- El uso de la función con fines de lucro.
- No observar el deber de guardar confidencialidad en la información.
- Las demás que señala la Ley⁵⁸.

Asimismo, la norma establece las correspondientes pautas para que la sanción que se imponga al servidor sea de conformidad con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, los que constituyen garantías de una adecuada aplicación de las sanciones. La normatividad misma prevé que una vez que haya sido determinado la responsabilidad administrativa del servidor civil, el órgano sancionador verifique que no concurra algún supuesto

⁵⁷ Artículo 95 de la Ley 30057, Ley de Servicio Civil.

⁵⁸ SERVIR (2013). Ob. cit. p. 11.

eximente de responsabilidad, y al aplicarse, ésta debe ser adecuadamente graduada, cuidando que exista una adecuada proporción entre esta y la falta cometida.

En la ejecución de las acciones disciplinarias, existen supuestos que imposibilitan la imposición de sanciones al servidor, por lo que, el reglamento precisa los supuestos que eximen de responsabilidad administrativa disciplinaria, tales como la incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, el caso fortuito o fuerza mayor, el ejercicio de un deber legal, función, cargo o comisión encomendada, el error inducido por la administración, entre otros.

De igual manera en el reglamento, en el capítulo sobre el Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido, que nos habla del registro que debe existir para inscribir las sanciones impuestas, asimismo se desarrolla la finalidad, ámbito de aplicación, y los tipos de sanciones que se registran, ello con la finalidad de las entidades públicas garanticen el cabal cumplimiento de las sanciones impuestas y que no se permita la prestación de servicios en el Estado por personas con inhabilitación vigente, todo ello conforme a Ley y la Constitución.

a.5. SOBRE LA INCORPORACIÓN AL RÉGIMEN DEL SERVICIO CIVIL

Según la Ley N° 30057, Ley de servicio civil, el mecanismo de incorporación al grupo de directivos públicos, servidores civiles de carrera y servidores de actividades complementarias, se efectúa a través del proceso de selección. Este proceso tiene la finalidad de seleccionar a las personas más idóneas para el

puesto de trabajo sobre la base del mérito, la competencia y la transparencia, siempre garantizando la igualdad de oportunidades para el acceso a la función pública.

Con la finalidad de garantizar los principios en que se inspira la estructura la Nueva Carrera del Servicio Civil, a través del reglamento general se ha desarrollado las siguientes modalidades de proceso de selección: a) concurso público de méritos, b) contratación directa y c) cumplimiento de requisitos de leyes especiales.

El reglamento aclara que aprobada cualquiera de las modalidades de acceso, el inicio del vínculo entre el servidor civil y la entidad pública se formaliza con la emisión de la correspondiente resolución administrativa o con la firma de un contrato, lo que dependerá del grupo a la cual se está incorporando. De esta manera se garantiza el derecho de los trabajadores de acceder a la función pública bajo el régimen de la ley del servicio civil.

Con la finalidad de que el concurso público de méritos se realice en concordancia con las necesidades del servicio, el reglamento también ha previsto que una entidad iniciara este tipo de concursos siempre que exista determinado el puesto vacante en el cuadro de puestos de la entidad (CPE), el perfil de puesto aprobado en el Manual de Perfiles de Puesto (MPP), la definición de los criterios de calificación para los postulantes y compensación aplicable de acuerdo al presupuesto de la entidad. Caso contrario no podría iniciarse con el proceso de selección, porque se estaría incorporando personal que no va tener un puesto donde laborar.

También en el reglamento se detallan las responsabilidades de las entidades, funcionarios y de los concursantes durante el

concurso público de méritos, con lo que se garantiza que cada órgano al interior de una entidad conozca de forma clara sus competencias. La Oficina de Recursos Humanos es el órgano técnico responsable de gestionar y conducir los concursos públicos de méritos, de acuerdo a los lineamientos emitidos por SERVIR, mientras que el área usuaria participa en el concurso público de méritos. El Comité de Selección es responsable de realizar el seguimiento de la publicación de los resultados parciales y totales del Concurso Público de Méritos.

El reglamento también señala que con la finalidad de garantizar que la plaza sea ocupada por una persona idónea para el cargo, prevé un periodo de prueba. En ella se podrá “apreciar y validar las habilidades técnicas, competencias y experiencia del servidor en el puesto y por parte del servidor, la adaptación de este puesto, así como la conveniencia de las condiciones del puesto, aspectos que solo puede ser debidamente evaluado y analizado durante el periodo de prueba. Con relación a su ámbito de aplicación, se señala que todos los servidores civiles se encuentran sujetos a un periodo de prueba, con excepción de los funcionarios públicos”⁵⁹.

a.6. DERECHOS INDIVIDUALES DEL SERVICIO CIVIL

De conformidad con lo previsto en el artículo 35º de la ley N° 30057 en el Reglamento se desarrollan aspectos relacionados con los derechos individuales de los servidores, como es el caso del descanso vacacional, los días de libre disponibilidad, la jornada de servicio, los permisos y las licencias, así como la defensa y asesoría legal.

⁵⁹ SERVIR (2013). Ob. cit. p. 13.

Sobre el descanso vacacional señala que “los servidores civiles tienen derecho a gozar de un descanso vacacional efectivo y continuo de treinta (30) días naturales por cada año completo de servicios, y que el año de servicio exigido se computa desde la fecha en que el servidor civil ingreso a prestar servicio en la entidad pública. Asimismo, se desarrollan los días de libre disponibilidad, de tal forma que el servidor civil puede disponer libremente de hasta siete (7) días hábiles, en periodos no menores de media jornada ordinaria de trabajo para la realización de actividades personales, sin necesidad de justificar su utilización”⁶⁰.

Respecto a los permisos se señala que califica como permiso la ausencia por horas del servicio civil durante su jornada de servicio debidamente autorizada por su jefe inmediato, y entre los permisos se encuentran: permiso por lactancia materna, para el ejercicio de la docencia, para la participación en órganos colegiados, para el desempeño de cargos sindicales, y otros que la entidad decida otorgarle por interés de ella o del propio servidor civil.

Respecto a las licencias, se señala que son autorizaciones para que el servidor civil no asista al centro de trabajo uno o más días. El servidor comprendido en la ley de servicio civil tiene derecho a las siguientes licencias: licencia por descanso pre y post natal, licencia por paternidad, licencia para la asistencia médica y la terapia de rehabilitación de personas con discapacidad, licencia para el ejercicio de cargos políticos de elección popular o por haber sido designado funcionario público de libre designación y remoción, licencia por enfermedad y/o accidente comprobados, licencia por invalidez

⁶⁰ SERVIR (2013). Ob. cit. p. 14.

temporal, licencia para el desempeño de cargos sindicales; y, otras licencias que la entidad decida otorgarle por interés de ella o del propio servidor civil.

a.7. SOBRE LAS OBLIGACIONES, PROHIBICIONES DE LOS SERVIDORES CIVILES

Asimismo el Reglamento establece las obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades conforme a lo indicado también en la Ley con la finalidad de que el ejercicio de la función pública se ajuste a los intereses generales de nuestra sociedad, y como también para garantizar la imparcialidad, objetividad y neutralidad en el ejercicio de la función pública dentro del servicio civil, como aspectos esenciales para el cumplimiento de los objetivos de este régimen.

El reglamento, en su artículo 156 señala que “el servidor civil tiene las siguientes obligaciones:

- a) Desempeñar sus funciones, atribuciones y deberes administrativos con puntualidad, celeridad, eficiencia, probidad y con pleno sometimiento a la Constitución Política del Perú, las leyes, y el ordenamiento jurídico nacional.
- b) Actuar con neutralidad e imparcialidad política, económica o de cualquier otra índole en el desempeño de sus funciones demostrando independencia a sus vinculaciones con personas, partidos políticos o instituciones.
- c) Conducirse con respeto y cortesía en sus relaciones con el público y con el resto de servidores. No adoptar ningún tipo de represalia o ejercer coacción contra otros servidores civiles o los administrados.

d) Orientar el desarrollo de sus funciones al cumplimiento de los objetivos de la institución y a la mejor prestación de servicios que esta brinde.

e) Cumplir personalmente con sus funciones en jornada de servicio.

f) Actuar con transparencia y responsabilidad, en virtud de lo cual, el servidor público debe de brindar y facilitar información fi dedigna, completa y oportuna.

g) Desarrollar sus funciones con responsabilidad, a cabalidad y en forma integral, asumiendo con pleno respeto su función pública. Ante situaciones extraordinarias, el servidor civil puede realizar aquellas tareas que por su naturaleza o modalidad no sean las estrictamente inherentes a su puesto, siempre que ellas resulten necesarias para mitigar, neutralizar o superar las dificultades que se enfrenten en la Entidad.

h) Cumplir con las disposiciones reglamentarias de seguridad y salud en el trabajo.

i) Conservar y mantener la documentación correspondiente a su puesto.

j) Velar por el buen uso de los bienes y materiales asignados a su puesto.

k) En virtud del literal j) del artículo 39 de la Ley, los servidores civiles que por el carácter o naturaleza de su función o de los servicios que brindan, han accedido a información privilegiada o relevante, o cuya opinión haya sido determinante en la toma de decisiones, están privilegiada por su contenido relevante, empleándola en su beneficio o de terceros y en perjuicio o desmedro del Estado o de terceros.

l) Suscribir y presentar las Declaraciones Juradas que, conforme al ordenamiento jurídico, solicite la entidad.

m) Respetar los derechos de los administrados establecidos en el artículo 55 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

n) Capacitar a otros servidores civiles en la entidad donde presta servicios, cuando esta se lo solicite.

o) Las demás establecidas en el presente Reglamento y en el Reglamento Interno del Servicio Civil de cada entidad”⁶¹.

Respecto a las prohibiciones, el reglamento señala que “adicionalmente a las obligaciones establecidas en el artículo 39° de la Ley, el servidor civil está sujeto a las siguientes prohibiciones:

a) Ejercer facultades y representaciones diferentes a las que corresponden a su puesto cuando no le han sido delegadas o encargadas.

b) Intervenir en asuntos donde sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de los deberes y funciones a su cargo.

c) Obtener o procurar beneficios o ventajas indebidas, para sí o para otros, mediante el uso de su puesto, autoridad, influencia o apariencia de influencia.

⁶¹ Artículo 156° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado mediante el Decreto Supremo 040-2014-PCM.

- d) Ejecutar actividades o utilizar tiempo de la jornada, o recursos de la entidad, para fines ajenos a los institucionales.
- e) Realizar actividad política en horario de servicio o dentro de la entidad.
- f) Atentar intencionalmente contra los bienes de la institución.
- g) Cometer o participar en actos que ocasionen la destrucción o desaparición de bienes tangibles y/o intangibles o causen su deterioro.
- h) Inutilizar o destruir instalaciones públicas o participar en hechos que las dañen.
- i) Otras que se establezcan en el Reglamento Interno del Servicio Civil en el marco de lo establecido en la Ley N° 30057⁶².

a.8. SOBRE EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

El Reglamento General de la Ley de Servicio Civil tiene la virtud de establecer procedimientos claros sobre las características que sustentan el denominado servicio civil de carrera, con la finalidad de que el servicio civil se encuentre estructurado de conformidad a los principios de mérito e igualdad de oportunidades en el acceso, permanencia, progresión y asignación de funciones, lo que ayuda a optimizar el servicio civil a brindarse.

En ese sentido la carrera del Servicio Civil está integrado por las personas que se han incorporado a prestar servicios en una entidad del Estado, mediante concurso público de méritos, de

⁶² Artículo 157° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado mediante el Decreto Supremo 040-2014-PCM

conformidad con lo que establece el artículo 65 de la Ley. Más bien no se encuentran en ella los funcionarios públicos, los directivos públicos, los servidores de confianza, los servidores de actividades complementarias, las personas con una contratación temporal, de acuerdo a lo establecido en el artículo 84º de la Ley.

En ese entender, el servicio civil de carrera implica que los servidores, previo concurso público de méritos, pueden ocupar puestos vacantes de igual o mayor jerarquía en cualquier entidad del Estado. Por lo que, el servidor civil de carrera va adquiriendo en cada puesto en el cual se desempeñe, mayores conocimientos, habilidades y experiencia, las cuales le permitirán aspirar a otro puesto desarrollando así una trayectoria profesional. El desarrollo del servidor civil de carrera se realiza a través de la progresión; y que el único mecanismo de progresión en el servicio civil de carrera es el concurso público de méritos transversal, el cual se lleva a cabo cuando hay un puesto vacante en cualquier entidad del Estado. De esta manera, se garantiza que la ciudadanía cuente con personas del servicio civil con la experiencia necesaria para atender a sus demandas.

La organización de las familias de puestos para los servidores civiles de carrera, se señala que tienen por finalidad brindar una línea de progresión y desarrollo profesional a los servidores civiles, dándoles predictibilidad en su carrera, así como también fortalecer la eficacia de la gestión pública en temáticas específicas. Respecto a los niveles en el servicio civil de carrera, las familias de puestos se dividen en niveles que permiten la progresión del servidor civil de carrera; y los niveles se encuentran definidos en relación con la complejidad de funciones y responsabilidades. Lo expuesto garantiza un orden

en el desarrollo del servicio civil, permitiéndole a quienes lo integren contar con la expectativa de realizar una carrera al interior de la administración pública.

a) EL REGLAMENTO DEL RÉGIMEN ESPECIAL PARA GOBIERNOS LOCALES

La Ley N° 30057 encarga al poder Ejecutivo la elaboración del Reglamento del régimen especial para gobiernos locales. La Ley en la undécima disposición complementaria final señala “que el personal de las municipalidades se rige por esta norma con excepción de aquellas que cuenten hasta con veinte (20) personas laborando para la entidad pública, bajo cualquier régimen o modalidad de contratación”⁶³.

La misma norma señala que el régimen especial no puede asignar menos derechos que los contemplados en la misma, pues los regímenes especiales solo tienen la finalidad de simplificación de los procedimientos de gestión del servicio civil, más no con fines de recortar derechos.

En cuanto a estructura el Reglamento, contiene un Título Preliminar, y títulos específicos sobre el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, el Régimen Especial del Servicio Civil, derechos colectivos, régimen disciplinario y procedimiento sancionador, instrumentos de gestión, grupos de servidores civiles, así como disposiciones complementarias finales y transitorias⁶⁴.

El Reglamento del Régimen Especial para Gobiernos Locales, aprobado mediante el Decreto Supremo 0141-2014-PCM, de

⁶³ Undécima disposición complementaria final de la Ley 30057, Ley de Servicio Civil.

⁶⁴ SERVIR (2013). Exposición de motivos del Proyecto de Reglamento de Régimen Especial para los Gobiernos Locales.

fecha 11 de junio del 2014, publicado en el diario El Peruano el 13 de junio del 2014. Esta norma “tiene por objeto desarrollar las regulaciones específicas aplicables a la gestión del Servicio Civil para Municipalidades que cuentan hasta con veinte (20) personas, en cumplimiento de lo establecido en el literal c) de la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”⁶⁵.

b) EL REGLAMENTO DE COMPENSACIONES DE LA LEY N° 30057, LEY DEL SERVICIO CIVIL

El Reglamento de Compensaciones de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 138-2014-EF, de fecha 11 de junio del 2014, publicado en el diario El Peruano el 13 de junio del 2014. Esta norma “tiene por objeto establecer las disposiciones reglamentarias para la valorización y regulación de las compensaciones económicas y la determinación de las compensaciones no económicas, establecidas en la Ley N° 30057- Ley del Servicio Civil, en adelante la Ley”⁶⁶.

Conforme a esta norma, “la compensación es el conjunto de ingresos y beneficios que la entidad destina al servidor civil para retribuir la prestación de sus servicios a la entidad. Está determinada de acuerdo al puesto que el servidor civil ocupa y comprende:

a) La compensación económica, entendida como la contraprestación en dinero por las actividades realizadas por el servidor civil en un determinado puesto.

⁶⁵ Artículo 1 del Decreto Supremo 0141-2014-PCM, Reglamento del Régimen Especial para Gobiernos Locales.

⁶⁶ Artículo 1 del Decreto Supremo N° 138-2014-EF, Reglamento de Compensaciones de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

b) La compensación no económica, constituida por los beneficios otorgados al servidor civil para motivar y elevar su competitividad. No son de libre disposición del servidor⁶⁷.

Además de ello, los aspectos comprendidos en este reglamento tenemos, entre otros, la:

- Valorización de la compensación económica
- Determinación de la valorización ajustada correspondiente a un puesto de Directivo público
- Determinación de la valorización principal que corresponde a un puesto de servidor civil de carrera
- Entrega económica vacacional
- Derecho a recibir aguinaldos

1.3.2. IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL

A partir del día siguiente de la publicación de la Ley, se aplican de manera inmediata a los servidores 276 y 728 lo referido a los principios de la Ley del Servicio Civil, Organización del Servicio Civil y Derechos Colectivos. Asimismo, es de aplicación a partir del día siguiente de la publicación de la Ley lo referido a la disposición complementaria modificatoria segunda sobre pago de CTS para el sector público, la disposición complementaria transitoria sexta sobre inaplicación de normas para las entidades que adopten el régimen del servicio civil y el literal I) del artículo 35 sobre el derecho de los servidores a contar con defensa y asesoría especializada en caso se le abra procesos⁶⁸.

⁶⁷ Artículo 3 del Decreto Supremo N° 138-2014-EF, Reglamento de Compensaciones de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

⁶⁸ Ley 30057. Ley de Servicio Civil.

La implementación de esta norma se hará de manera paulatina en un plazo de seis (6) años. Para ello Servir ha elaborado los lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del servicio civil, Ley 30057, con la finalidad de establecer la ruta que las entidades públicas deberán seguir para transitar al régimen de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

El Servir ha desarrollado una ruta para la implementación del Servicio Civil⁶⁹, la misma que está compuesta por etapas que implican una revisión de la situación actual de la entidad, así como una mejora de su organización y de sus recursos humanos con el objetivo de sentar las bases para mejorar el desempeño de las entidades y los servidores públicos. Su implementación exige el compromiso de las Autoridades Administrativas en el tránsito al nuevo régimen para conseguir los resultados esperados, conforme se resume en el Cuadro 1 que se anexa al presente.

Etapas 1: Preparación de la entidad

Durante esta etapa:

- a. Se conformará una Comisión de Tránsito al Régimen del Servicio Civil que estará encargada de impulsar el proceso de tránsito al nuevo régimen y la difusión y supervisión de cada una de sus etapas y, en representación de la entidad, coordinará con SERVIR el desarrollo de las etapas de dicho proceso.
- b. Se buscará garantizar que todos los servidores públicos de la entidad conozcan los objetivos que se persiguen en el proceso de tránsito, así como las características y la importancia de cada una de sus etapas.

⁶⁹ Véase en la Página Web de SERVIR: <http://www.servir.gob.pe/>

c. Se pondrán a disposición de las entidades las metodologías y herramientas para ser utilizadas en las etapas del proceso de tránsito al nuevo régimen. SERVIR pondrá a disposición las metodologías y herramientas necesarias para dicho tránsito. La Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros será la encargada de proveer las metodologías y herramientas necesarias en lo referido a procesos.

d. La Comisión de Tránsito al Régimen del Servicio Civil, se conformará mediante Resolución Administrativa del titular de la entidad y estará compuesta al menos por:

- Un representante del titular de la entidad, de preferencia será un servidor que ejerza funciones atribuidas a la entidad.
- El Secretario General o Gerente General o quien haga sus veces.
- El jefe del área de Recursos Humanos, o el que haga sus veces.
- El jefe del área de Planificación y Presupuesto, o Racionalización, u Organización y Métodos, o la que haga sus veces.
- Un representante del área de Administración, o la que haga sus veces.

Etapas 2: Análisis Situacional de la entidad

Durante esta etapa:

a. La entidad o quien esta delegue recogerá información de la situación de la entidad en dos ejes:

- Procesos que ejecuta la entidad.
- Puestos de la entidad.

- b. Todos los órganos y unidades orgánicas de la entidad deberán colaborar brindando la información requerida.
- c. La información de los puestos se recogerá a través de la herramienta de Mapeo de Puestos que registrará todos los puestos con los que cuenta la entidad en todos los regímenes y bajo todas las modalidades de contratación, de conformidad con la metodología aprobada por SERVIR.
- d. La información de los procesos se recogerá a través de la herramienta de Mapeo de los procesos, de conformidad con la metodología aprobada por la Secretaría de Gestión Pública.
- e. La Comisión de Tránsito analizará la información recolectada y la situación de la entidad, de acuerdo a la metodología provista para tal fin, e identificará las oportunidades de mejora interna en un informe.
- f. Mediante resolución del titular de la entidad se aprueba el informe de la Comisión de Tránsito, disponiéndose las mejoras internas.

Etapas 3: Aplicación de la mejora interna


La entidad promueve una mejora integral en sus procesos y puestos a través de la mejora de sus instrumentos de gestión:

1. De ser el caso, actualiza o reestructura el Reglamento de Organización y Funciones (ROF).
2. De ser el caso, actualiza o reestructura el Manual de Procesos.
3. Establece los puestos necesarios y los perfiles de dichos puestos, acorde con las funciones que deban desempeñar. A partir de ello, se elabora el Manual de Perfiles de Puestos - MPP, de conformidad con la metodología aprobada por SERVIR.

4. Una vez actualizados los instrumentos de gestión señalados en los puntos anteriores, valoriza los puestos, de acuerdo con el Reglamento de Compensaciones dispuesto por la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.
5. Elabora el Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE). Este instrumento de gestión reemplaza al Cuadro de Asignación de Personal (CAP) y al Presupuesto Analítico de Personal (PAP) de conformidad con lo dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

Etap 4: Implementación del Nuevo Régimen

Una vez aprobado el CPE, las entidades pueden implementar el nuevo régimen, llevando a cabo los concursos para los puestos que consideren pertinentes e implementando los procesos mejorados.



TÍTULO II
IMPLICANCIAS SOCIALES DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL

2.1. IMPLICANCIAS SOCIALES DEBIDO A LAS CARACTERÍSTICAS DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL

En el título II damos a conocer las implicancias sociales de la ley de servicio civil, el mismo que se constituye en el impacto que tendrá dicha ley en la sociedad Peruana, para lo cual hemos aplicado una encuesta de opinión en servidores de la administración pública.

Para ello, a nuestros encuestados hemos separado en dos grupos. El primer grupo integrado por trabajadores administrativos comprendidos en el Régimen de la Ley 30057, Ley de Servicio Civil; y el segundo grupo constituido por trabajadores que no están comprendidos en la Ley de Servicio Civil, como los trabajadores comprendido en regímenes especiales, de la actividad privada, trabajadores jubilados e inclusive población usuaria de los servicios de la administración pública.

Para efectuar la encuesta hemos utilizado la técnica del muestreo intencional combinado con el muestreo aleatorio. En ese sentido nos hemos aproximado a las instituciones públicas o aquellas que brindan servicio público como Hospital Regional Honorio Delgado y ESSALUD, Gerencia Regional de Trabajo, Gerencia Regional de Educación y se ha efectuado encuesta a las personas conforme íbamos encontrando (intencional) hasta recolectar un promedio de 500 encuestas. De ello, hemos separado en dos grupos, aquellos trabajadores comprendidos en la Ley de Servicio Civil de aquello que no están comprendidos. Luego en cada grupo hemos extraído aleatoriamente 120 encuestas, las mismas que pasaron a formar parte de nuestra muestra con la cual hemos trabajado.

A continuación presentamos el resultado de las opiniones vertidas por los encuestados con su correspondiente análisis:

2.1.1. MOTIVO DE DACIÓN DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL

CUADRO N° 04

Opinión sobre si la Ley de Servicio Civil constituye una reforma de la Administración Pública en nuestro país

Respuesta	Trabajadores alcanzados por la Ley de Servicio Civil		Usuarios y trabajadores no alcanzados por la Ley de Servicio Civil	
	N	%	n	%
Sí constituye	67	56	98	82
No constituye	53	44	22	18
Total	120	100	120	100

FUENTE: Encuesta a trabajadores, año 2014. Elaboración propia.

En el Cuadro N° 04 podemos ver que de los trabajadores comprendidos en la Ley de Servicio Civil encuestados, el 56% manifiestan que la Ley de Servicio Civil constituye una reforma de la Administración Pública; mientras el 44% manifiestan que esta Ley no constituye reforma de la Administración Pública.

En el mismo cuadro se presenta también la opinión de usuarios de la Administración Pública, así como de trabajadores no comprendidos en la Ley de Servicio Civil, de los cuales el 82% manifiestan que la Ley de Servicio Civil constituye reforma de la Administración Pública; mientras el 18% manifiestan que esta Ley no constituiría una reforma de la Administración Pública.

En ese sentido, tanto para los trabajadores comprendidos en la Ley de Servicio Civil, así como para los trabajadores que no están inmersos en esta Ley y los usuarios de la Administración Pública en general, la Ley de Servicio Civil constituye una reforma de la Administración Pública. Esta es la opinión mayoritaria, lo que nos

hace concluir que la Ley de Servicio Civil no es una Ley aislada, sino una respuesta a la necesidad de nuestro país de reformar y modernizar la administración pública como una forma de reformar el Estado, por lo que esta Ley no solo debe verse desde la perspectiva de la conveniencia o no a los servidores inmersos, sino desde la perspectiva nacional, como una forma mejorar la Administración Pública, una administración con muchos problemas en cuanto a la eficiencia en el servicio, en la adecuada atención a los usuarios, presencia de trabajadores no indicados para los puestos, sumándose a ello los sueldos congelados, recorte de derechos laborales, entre otros que tienen directa relación con el tema.

Como señala Servir, “actualmente existe más de 1 millo 400 mil servidores civiles en los tres niveles de gobierno y cada año ingresan 40 mil nuevas personas al Estado, incrementando la planilla pública en mil millones de nuevos soles. Asimismo, se cuenta con más de 500 normas sobre empleo público y con una planilla publica con las de 400 conceptos de pago, generando un desorden en la gestión de recursos humanos en el Estado. Ello ameritaba que se promulgue una Ley que reforme la situación de nuestra administración pública”⁷⁰.

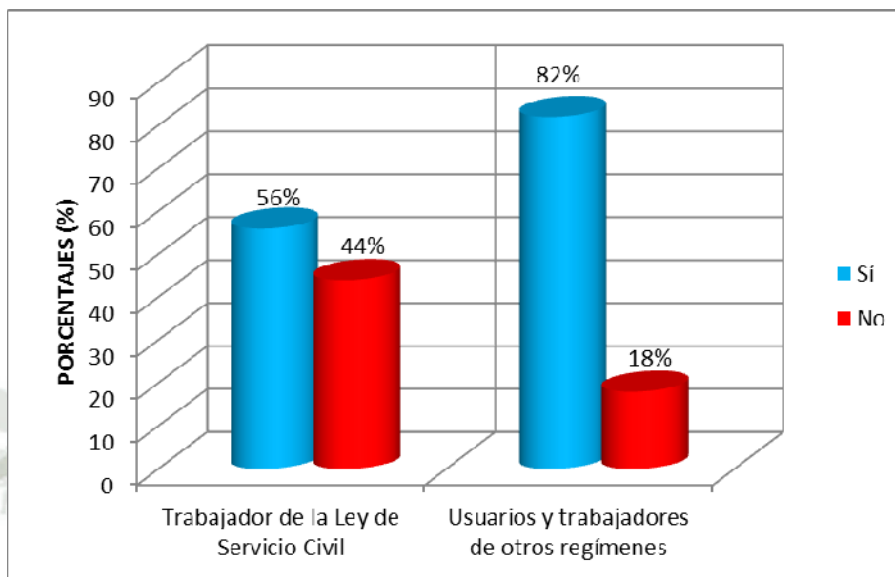
Así también señala Enrique Haro⁷¹ que existía “la necesidad de crear un sistema único de personal, la que la organización por sistemas se aplica en casi todas las administraciones del mundo y aquí en el Perú existen sistemas de control, de contabilidad, de seguridad, de inteligencia, de tesorería, presupuesto, abastecimiento, etc. Haciéndonos ver que la Ley 30037 sería esa Ley que da inicio a la reforma de la administración pública en el país”.

⁷⁰ SERVIR (2013). “Exposición de motivos del Proyecto de Reglamento General de la Ley de Servicio Civil”. p. 2.

⁷¹ HARO CARRANZA, Julio Enrique (2014). Ob. Cit. p. 319.

GRAFICO N° 04

Opinión sobre si la Ley de Servicio Civil constituye una reforma de la Administración Pública en nuestro país



FUENTE: Cuadro N° 04. Elaboración propia.

2.1.2. OBJETO DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL

CUADRO N° 05

Opinión sobre el objeto se persigue con la dación de Ley 30057, Ley de Servicio Civil

Respuesta	Trabajador de la Ley de Servicio Civil		Usuarios y trabajadores de otros regímenes	
	n	%	n	%
Defender los derechos de los trabajadores	2	2	6	5
Organizar la administración pública	39	32	54	45
Erradicar la corrupción y la burocracia	47	39	24	20
Mejorar la atención de los ciudadanos	26	22	36	30
No precisa	6	5	00	0
Total	120	100	120	100

FUENTE: Encuesta a trabajadores, año 2014. Elaboración propia.

En el Cuadro N° 05 observamos que de los trabajadores encuestados comprendidos en la Ley de Servicio Civil, respecto al objeto de la Ley de Servicio Civil, el 2% manifiestan que tiene como objeto la defensa de los derechos de los trabajadores; el 32% manifiestan que tiene por objeto organizar la administración pública; el 39% manifiestan que su objeto es erradicar la corrupción y la burocracia; el 22% manifiesta que su objeto es mejorar la atención a los ciudadanos y 5% no precisa su respuesta..

En el mismo cuadro también observamos la opinión de usuarios de la Administración Pública, así como de trabajadores no comprendidos en la Ley de Servicio Civil, de los cuales el 5% manifiestan que tiene como objeto la defensa de los derechos de los trabajadores; el 45% manifiestan que tiene por objeto organizar la administración pública; el 20%

manifiestan que su objeto es erradicar la corrupción y la burocracia y el 30% manifiesta que su objeto es mejorar la atención a los ciudadanos.

A partir de las opiniones vertidas podemos ver que tanto para los trabajadores comprendidos en la Ley de Servicio Civil, así como para los trabajadores que no están inmersos en esta Ley y los usuarios de la Administración Pública en general, la Ley de Servicio Civil no habría sido dada para mejorar o defender los derechos laborales de los trabajadores, sino mayormente para organizar mejor la administración pública, erradicar la corrupción y la burocracia y mejorar la atención a los ciudadanos.

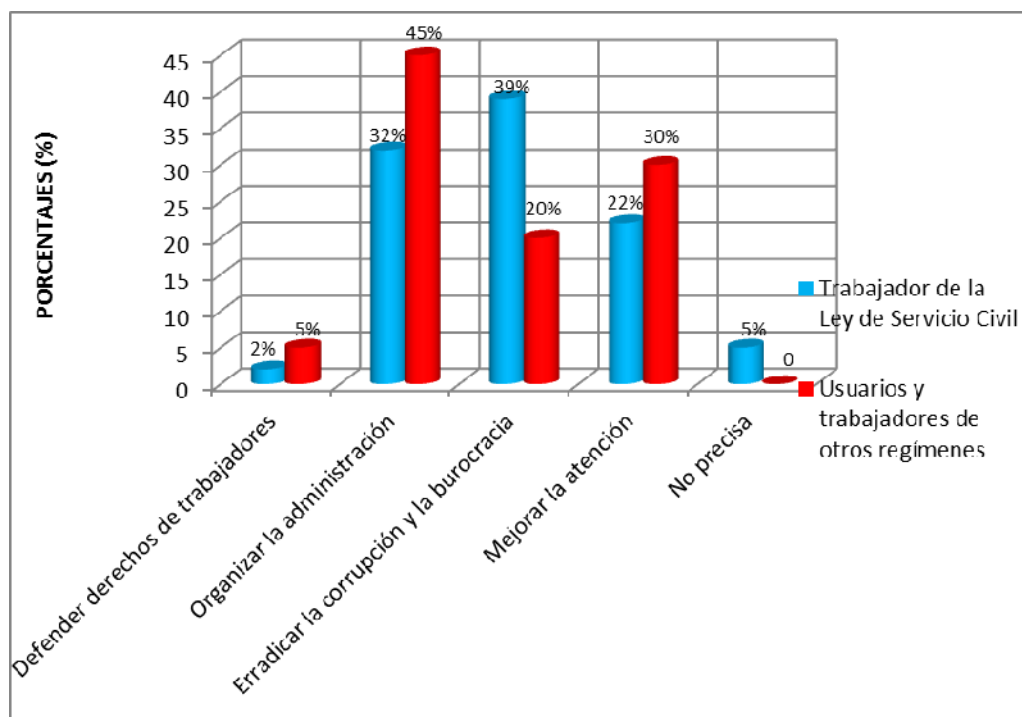
En ese sentido, la percepción social que se tiene sobre esta Ley, es que ésta no solo sería una Ley de carácter laboral, sino una Ley con incidencia social, puesto que la corrupción y burocracia que se ha enquistado en la Administración Pública, han hecho que el servicio civil en nuestro país no merezca una buena apreciación de la población, debido sobre todo a la ineficiencia en cuanto al servicio que brindan, los trámites engorrosos y hasta innecesarios que se exigen, los malos tratos a los usuarios (por ejemplo en ESSALUD), entre otros, como resultado de la enraizada doctrina burocrática weberiana de la administración pública. Por lo que la percepción social respecto a esta Ley, más que mirar como una Ley que reivindica los derechos laborales, se ve como una Ley que busca mejorar la Administración Pública.

En ese sentido, el Servicio Civil vendría a ser la normatividad que organiza al cuerpo de trabajadores del sector público. Un proceso de reforma que procura asegurar una mejor y mayor eficacia en la gestión pública, permitiendo el acceso de buenos cuadros profesionales en las entidades públicas, pensando en que profesionales laboralmente trabajadores en entidades privadas, tengan como proyección ingresar a laborar al Estado⁷².

⁷² Véase BERMÚDEZ TAPIA, Manuel (2013). "Análisis del Sistema del Servicio Civil en la administración pública peruana". Ob. Cit. p. A7.

GRÁFICO N° 05

Opinión sobre el objeto se persigue con la dación de Ley 30057, Ley de
Servicio Civil



FUENTE: Cuadro N° 05. Elaboración propia.

2.1.3. APROBACIÓN Y DESAPROBACIÓN DE LA LEY DESERVICIO CIVIL

CUADRO N° 06

Aprobación o desaprobación de la Ley N° 30057, Ley de Servicio Civil, así como su Reglamentación

Respuesta	Trabajador de la Ley de Servicio Civil		Usuarios o trabajadores de otros regímenes	
	N	%	n	%
Aprueba	34	28	87	72
Desaprueba	86	72	31	26
No opina	00	00	2	2
Total	120	100	120	100

FUENTE: Encuesta a trabajadores, año 2014. Elaboración propia.

En el Cuadro N° 06 podemos ver que de los trabajadores comprendidos en la Ley de Servicio Civil encuestados, el 28% aprueba la Ley de Servicio Civil; mientras el 72% desaprueba esta Ley.

En el mismo cuadro observamos la opinión de los usuarios de la Administración Pública, así como de trabajadores no comprendidos en la Ley de Servicio Civil, de los cuales el 72% aprueban la Ley de Servicio Civil; mientras el 26% no aprueban esta Ley, y el 2% prefiere no dar su opinión.

De los dos grupos encuestados, los que aprueban esta Ley señalan que dan su aprobación debido a que esta ley constituye una reforma

del Estado, propicia la meritocracia, habrá mejores sueldos para los trabajadores, habrá una mejor atención en la administración pública. Mientras los integrantes que desapruaban la Ley de Servir señalan que esta ley afecta los derechos laborales de los trabajadores, propicia el despido masivo, se propicia evaluaciones imparciales y antojadizas, lo que causará mayor inestabilidad y desconcierto en los trabajadores.

En el cuadro analizado podemos apreciar que existe una diferencia en la posición adoptada por los trabajadores comprendidos en la Ley de Servicio Civil respecto a la posición adoptada por los trabajadores no comprendidos en esta Ley y los usuarios de la Administración Pública en general. En el primer grupo solo el 28% aprueban la Ley de Servicio Civil, mientras en el segundo grupo una mayoría de 72% da su aprobación. Estas diferentes percepciones se debe a que cada grupo observa y evalúa desde la situación en que se encuentra, los primeros son los directamente afectados por los aspectos negativos y positivos de la Ley; mientras los segundos no están inmersos en la Ley, pero indirectamente pueden ser beneficiados o desfavorecidos.

Además de ello, se debe a que los servidores públicos inmersos en la ley están preocupados por los cambios que propone la Ley, por ejemplo la evaluación de méritos, con el consiguiente recorte o estancamiento de beneficios en caso de no lograr lo exigido; mientras que el otro grupo se basa en la posibilidad de mejora de la administración pública, cuyos resultados beneficiarían tanto a ellos mismos así como a sociedad en general.

De ello podemos establecer que la dación de la Ley 30057, a pesar de las normas que plantea situaciones complicadas para los trabajadores estatales, busca mejorar el Sistema Administrativo de nuestro país. Además de ello plantea mejoras que ameritan su

aprobación, tal es el caso de la introducción de la meritocracia para mejorar la calidad de los servicios que brinda el Estado a los usuarios, así como mejorar las remuneraciones de los servidores, lo que incentivará el crecimiento personal y profesional de los servidores de la Administración Pública⁷³.

MOTIVOS O RAZONES DE APROBACION O DESAPROBACION

Asimismo, consideramos que es necesario saber las razones por las que las personas encuestadas aprueban o desaprueban la dación de esta ley.

Al respecto encontramos que del grupo de los trabajadores (34 en total) que se encuentran bajo los alcances del régimen de Servicio Civil y aprueban la dación de esta Ley, encontramos que 9 (26%) aprueban porque es una reforma del Estado, 14(41%) porque propicia la meritocracia, 8 (23%) que habrá mejores sueldos para los trabajadores y 3(9%) porque habrá mejor atención en la administración pública. Mientras del grupo de trabajadores (87 en total) que no se encuentran bajo los alcances del régimen de Servicio Civil y aprueban la dación de esta Ley, encontramos que 19 (22%) aprueban porque es una reforma del Estado, 38(44%) porque propicia la meritocracia, 18 (21%) que habrá mejores sueldos para los trabajadores y 12(13%) porque habrá mejor atención en la administración pública.

Asimismo, del grupo de personas que desaprueban la vigencia de esta ley, del grupo de los trabajadores (86 en total) que se encuentran bajo los alcances del régimen de Servicio Civil, encontramos que 58 (67%) manifiestan que con esta Ley se afecta

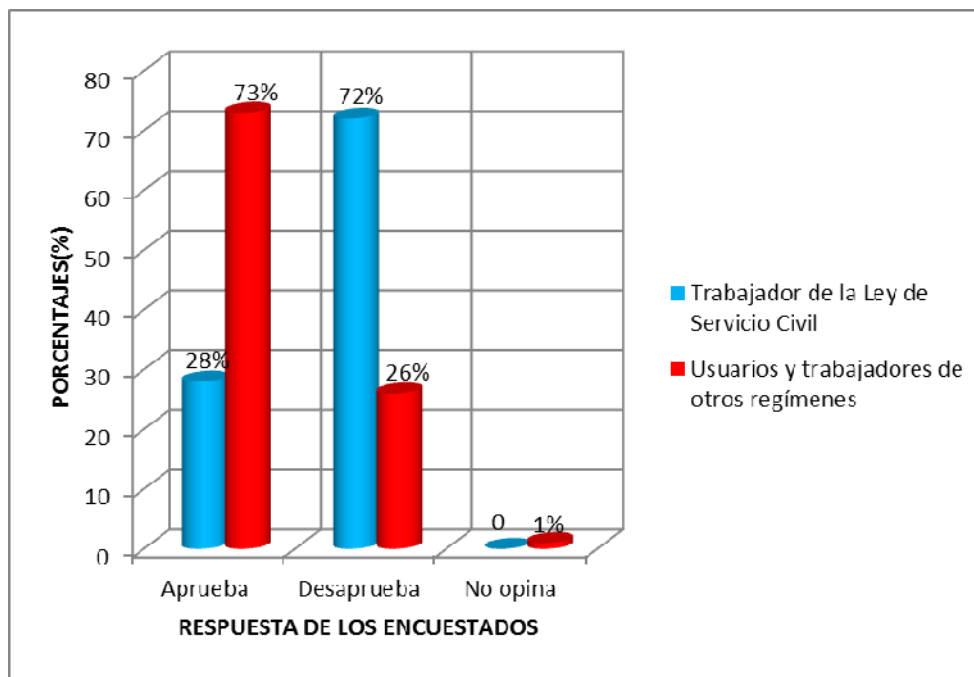
⁷³ Véase SERVIR (2013). "Beneficios y Alcances de la Ley del Servicio Civil". Publicado en su página Web: <http://www.servir.gob.pe/>

las condiciones laborales de los trabajadores, 19 (22%) manifiestan que propiciará despidos masivos, 4 (5%) cree que esta ley generará el desorden en el sector público y 5 (6%) por motivo de las evaluaciones. Mientras en el grupo de los trabajadores (26 en total) que no se encuentran bajo los alcances del régimen de Servicio Civil manifiestan su desaprobación en los siguientes términos: 18 (61%) manifiestan que con esta Ley se afecta las condiciones laborales de los trabajadores y 8 (39%) manifiestan que propiciará despidos masivos.



GRAFICO N° 06

Aprobación o desaprobación de la Ley N° 30057, Ley de Servicio Civil,
así como su Reglamentación



FUENTE: Cuadro N° 06. Elaboración propia.

2.1.4. LA MERITOCRACIA EN EL SERVICIO CIVIL

CUADRO N° 07

Opinión sobre si está de acuerdo con la aplicación de la meritocracia en la Administración Pública

Respuesta	Trabajador de la Ley de Servicio Civil		Usuarios o trabajadores de otros regímenes	
	N	%	n	%
Sí está de acuerdo	64	53	84	70
No está de acuerdo	51	43	21	17
No precisan	5	4	15	13
Total	120	100	120	100

FUENTE: Encuesta a trabajadores, año 2014. Elaboración propia.

En el Cuadro N° 07 podemos ver que de los trabajadores encuestados comprendidos en la Ley de Servicio Civil, el 53% manifiestan estar de acuerdo con la meritocracia propugnada por la Ley de Servicio Civil; mientras el 43% manifiestan estar en desacuerdo con la meritocracia propugnada por esta Ley, y 4% no precisan su posición.

En el mismo cuadro observamos la opinión de los usuarios de la Administración Pública, así como de trabajadores no comprendidos en la Ley de Servicio Civil, el 70% manifiestan estar de acuerdo con la meritocracia propugnada por la Ley de Servicio Civil; mientras el 17% manifiestan estar en desacuerdo con la meritocracia propugnada por esta Ley, y 13% no precisan al respecto.

En el cuadro analizado podemos apreciar que también existe una diferencia en la posición adoptada por los trabajadores

comprendidos en la Ley de Servicio Civil respecto a la posición de los trabajadores no comprendidos en esta Ley y los usuarios de la Administración Pública en general. En el primer grupo el 53% están de acuerdo con la meritocracia propugnada por esta Ley, mientras en el segundo grupo una mayoría de 70% están de acuerdo.

En el grupo de los trabajadores comprendidos en la Ley de Servicio Civil es menor la aceptación, porque temen que las valuaciones de mérito no se lleven a cabo de manera objetiva, sino que éstas sean manejadas de manera partidaria, así como con influencias de la corrupción, lo cual estaría permitiendo que se produzcan despidos injustificados y en muchos casos despidos masivos. A ello se debe agregar que en muchos casos podrían primar cuestiones personales de parte de los evaluadores de querer retirar a los trabajadores que no son de preferencia, que hayan tenido algunos problemas, etc. Por otra parte, también hay temor de someterse a una evaluación y no obtener un calificativo adecuado, y en consecuencia ser candidato para ser retirado.

En el segundo grupo de nuestros encuestados, con mayor razón en los usuarios, es que esperan que la administración cambie. Manifiestan que pueda menguar la corrupción y la burocracia, y que los trabajadores puedan ser capacitados para que brinden un servicio eficiente así como en el buen trato a los usuarios. Esta última sería en sí el sentir de la sociedad misma, el sentir que tiene que ver con las implicancias que provoca una ley que tiene incidencia no solo en lo laboral, sino en la vida social de la población.

La meritocracia no se debe mirar como una especie de control o evaluación para despedir a los trabajadores, sino como una herramienta que permite elevar la calidad de los servicios que el Estado brinda a los ciudadanos. Porque como señala Danos

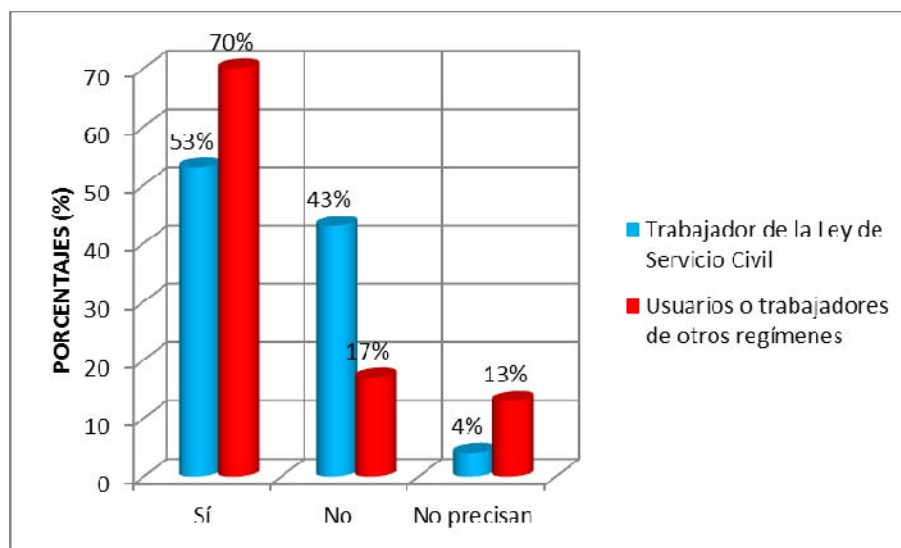
Ordoñez “la situación caótica en que se encuentra el día de hoy el régimen jurídico-legal de los trabajadores públicos evidencia una situación de incumplimiento del mandato constitucional a los poderes públicos de estar sujetos a un régimen de organización de personal que responda a las características propias de un sistema de carrera administrativa, que por definición debe contener un conjunto de procesos técnicos como la exigencia de que el ingreso a laborar a la función pública solo pueda realizar mediante la postulación y aprobación de los respectivos concursos públicos que se convoquen para tal efecto; el derecho de los trabajadores comprendidos en la carrera administrativa a recibir capacitación y de que se le ofrezcan expectativas de ascenso, progresión y mejora remunerativa; el establecimiento de mecanismos de evaluación del desempeño; la garantía de estabilidad en el empleo y el establecimiento de un régimen disciplinario que genere certeza”⁷⁴.

En ese sentido, la meritocracia, acompañada de una política de remuneraciones y otros beneficios económicos, terminan siendo una motivación para que el trabajador mejore su rendimiento, se capacite y aspire a superarse, lo que redundará en la mejora del servicio que ofrece la entidad pública.

⁷⁴ DANOS ORDOÑEZ, Jorge (2008). El régimen de la carrera administrativa y la necesidad urgente de su reforma. En: El derecho administrativo y la modernización del Estado. Ponencias presentadas en el tercer Congreso Nacional de Derecho Administrativo. Lima: GrijLey. pp. 539-540.

GRAFICO N° 07

Opinión sobre si está de acuerdo con la aplicación de la meritocracia en la
Administración Pública



FUENTE: Cuadro N° 07. Elaboración propia.



2.1.5. TRABAJADORES CALIFICADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CUADRO N° 08

Opinión sobre si la aplicación de la Ley de Servicio Civil logrará que en el Estado haya trabajadores más calificados.

Respuesta	Trabajador de la Ley de Servicio Civil		Usuarios o trabajadores de otros regímenes	
	N	%	n	%
Sí lograra	69	58	99	83
No lograra	51	42	21	17
Total	120	100	120	100

FUENTE: Encuesta a trabajadores, año 2014. Elaboración propia.

En el Cuadro N° 05 podemos ver que de los trabajadores encuestados comprendidos en la Ley de Servicio Civil, el 58% señalan que con la aplicación de la Ley de Servicio Civil logrará que en el Estado haya más trabajadores calificados; mientras el 42% manifiestan que la aplicación de la Ley de Servicio Civil no hará que ingresen más trabajadores calificados a laborar al sector estatal.

En el mismo cuadro observamos la opinión de los usuarios de la Administración Pública, así como de los trabajadores no comprendidos en la Ley de Servicio Civil, de quienes el 83% señalan que con la aplicación de la Ley de Servicio Civil logrará que en el Estado haya trabajadores más calificados; mientras el 17% manifiestan que con la aplicación de la Ley de Servicio Civil no se logrará que ingresen al sector estatal más trabajadores calificados.

A partir de las opiniones vertidas podemos ver que tanto para los trabajadores comprendidos en la Ley de Servicio Civil, así como para los trabajadores que no están inmersos en esta Ley y los usuarios de la Administración Pública en general (con una ligera superioridad de la segunda opinión), con la aplicación de la Ley de Servicio Civil se permitiría que ingresen a la administración pública más trabajadores calificados.

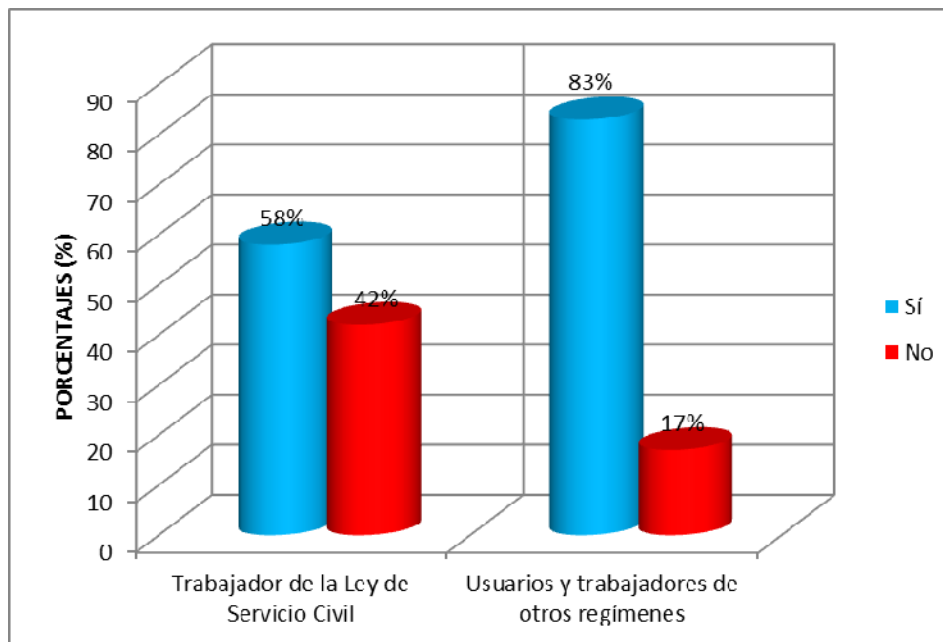
Analizando el articulado de la Ley de Servicio Civil, encontramos que a comparación de los regímenes anteriores muestra algunas ventajas en cuanto a la remuneración, lo que será un aliciente para que muchos profesionales con alto grado de preparación puedan ingresar a la Administración Pública, de modo que el Estado y la sociedad se vería beneficiado con el conocimiento y la habilidad de estos trabajadores.

Si bien es cierto que una ley no soluciona los problemas, sin embargo, una Ley que ofrece buenos incentivos para los trabajadores, como señala Tapia Bermúdez, permitiría el acceso de buenos cuadros profesionales en las entidades públicas, asimismo permitiría que profesionales laboralmente trabajadores en entidades privadas, tengan como proyección ingresar a laborar al Estado⁷⁵.

⁷⁵ Véase BERMÚDEZ TAPIA, Manuel (2013). "Análisis del Sistema del Servicio Civil en la administración pública peruana". Ob. Cit. p. A7.

GRAFICO N° 08

Opinión sobre si la aplicación de la Ley de Servicio Civil logrará que en el Estado haya trabajadores más calificados.



FUENTE: Cuadro N° 08. Elaboración propia.

2.1.6. LEY DE SERVICIO CIVIL Y LAS OTRAS LEYES

CUADRO N° 09

Opinión sobre cuál de los regímenes laborales ofrece mejores beneficios a los trabajadores

Respuesta	Trabajador de la Ley de Servicio Civil		Usuarios o trabajadores de otros regímenes	
	N	%	n	%
Régimen del D. Leg. 276	43	36	22	18
Régimen del D. Leg. 728	41	34	17	14
Régimen del D. Leg. 1053 (CAS)	00	00	00	00
Régimen de la Ley de Servicio Civil	36	30	81	68
Total	120	100	120	100

FUENTE: Encuesta a trabajadores, año 2014. Elaboración propia.

En el Cuadro N° 09 podemos ver que de los trabajadores encuestados comprendidos en la Ley de Servicio Civil, el 36% manifiestan que el Régimen del Decreto Legislativo 276 es la que ofrece mejores beneficios para los trabajadores; 34% manifiestan que el Régimen del Decreto Legislativo 728 es la que ofrece mejores beneficios para los trabajadores y 30% manifiesta que el Régimen de la Ley de Servicio Civil es la que ofrece mejores beneficios para los trabajadores. Ningún trabajador admite que el Régimen del Decreto Legislativo 1053 fuera beneficioso para los trabajadores.

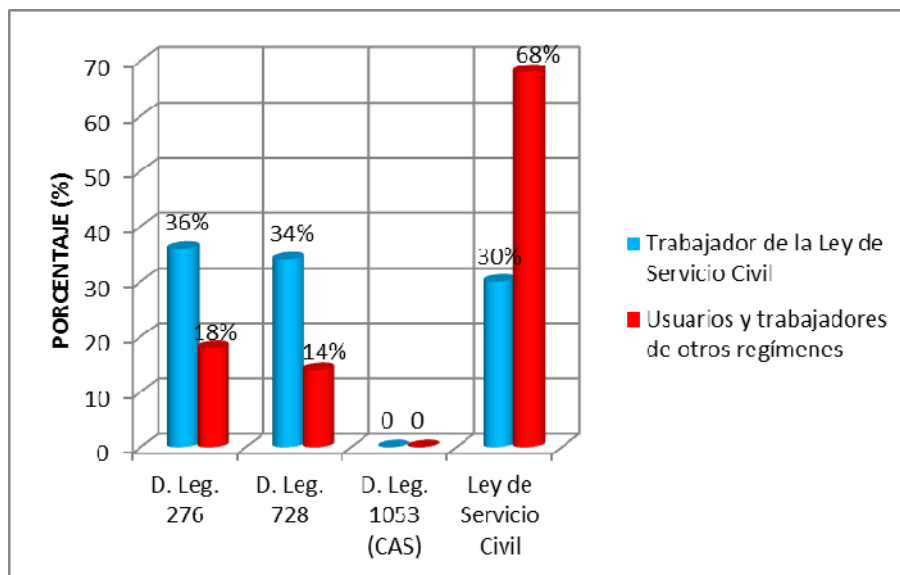
En el mismo cuadro observamos la opinión de los usuarios de la Administración Pública, así como de los trabajadores no

comprendidos en la Ley de Servicio Civil, de quienes el 18% manifiestan que el Régimen del Decreto Legislativo 276 es la que ofrece mejores beneficios para los trabajadores; 14% manifiestan que el Régimen del Decreto Legislativo 728 es la que ofrece mejores beneficios para los trabajadores y 68% manifiesta que el Régimen de la Ley de Servicio Civil es la que ofrece mejores beneficios para los trabajadores. Ningún trabajador admite que el Régimen del Decreto Legislativo 1053 (CAS) fuera más beneficioso para los trabajadores.

A partir del cuadro analizado podemos apreciar que existe una diferencia en la percepción que tienen los trabajadores comprendidos en la Ley de Servicio Civil respecto a la percepción de los trabajadores no comprendidos en esta Ley y los usuarios de la Administración Pública en general, respecto al régimen laboral público que ofrecería mejores beneficios a los trabajadores. En el primer grupo la mayoría señala que el Decreto Legislativo 276 y el Decreto Legislativo 728 ofrecen mejores beneficios a los trabajadores, donde solo el 30% reconocen que la Ley de Servicio Civil ofrece mejores beneficios. Mientras en el segundo grupo de los encuestados, el mayor porcentaje (68%) señala que la Ley de Servicio Civil ofrece mejores beneficios a los trabajadores.

GRAFICO N° 09

Opinión sobre cuál de los regímenes laborales ofrece mejores beneficios a los trabajadores



FUENTE: Cuadro N° 09. Elaboración propia.



2.2. IMPLICANCIAS SOCIALES DEBIDO A LA AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES

2.2.1. NORMAS QUE AFECTAN LOS DERECHOS LABORALES

CUADRO N° 10

Opinión sobre si existe normas de la Ley de Servicio Civil que afectan derechos laborales de los trabajadores.

Respuesta	Trabajador de la Ley de Servicio Civil		Usuarios o trabajadores de otros regímenes	
	n	%	n	%
Sí afectan	88	73	35	29
No afectan	32	27	85	71
Total	120	100	120	100

FUENTE: Encuesta a trabajadores, año 2014. Elaboración propia.

En el Cuadro N° 10 podemos ver que de los trabajadores encuestados comprendidos en la Ley de Servicio Civil, el 73% señalan que en la Ley de Servicio Civil existen normas que afectan derechos laborales de los trabajadores; mientras el 27% manifiestan que en la Ley de Servicio Civil no existen normas que afectan derechos laborales de los trabajadores.

En el mismo cuadro observamos la opinión de los usuarios de la Administración Pública, así como de los trabajadores no comprendidos en la Ley de Servicio Civil, de quienes el 29% señalan que en la Ley de Servicio Civil existen normas que afectan derechos laborales de los trabajadores; mientras el 71% manifiestan que en la Ley de Servicio Civil no existen normas que afectan derechos laborales de los trabajadores.

A partir del cuadro analizado podemos apreciar que existe una marcada diferencia en la percepción que tienen los trabajadores comprendidos en la Ley de Servicio Civil respecto a la percepción de los trabajadores no comprendidos en esta Ley y los usuarios de la Administración Pública en general, respecto a que existen normas que afectan los derechos laborales de los trabajadores, pues en el primer grupo un 73% manifiestan que existen normas que afectan los derechos laborales, mientras en el segundo grupo sólo el 29% manifiestan que existirían normas que afectan los derechos laborales de los trabajadores. En este punto podríamos decir que analizando las normas de la Ley de Servicio Civil, se ve que existen normas que afectan derechos laborales de los trabajadores, como por ejemplo en el ejercicio de los derechos colectivos (negociación colectiva), por lo que urge su modificación o derogación.

Como ya señalamos en el punto 2.3 de este mismo capítulo, existen muchas normas que contravienen normas constitucionales y recortan derechos laborales de los trabajadores. Así ha señalado el Tribunal Constitucional, al resolver el recurso de inconstitucionalidad planteada por un grupo de congresistas, la que se ha tramitado como expediente N° 00018-2013-PI/TC⁷⁶, donde el Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley del Servicio Civil que incluye el término “judicial”, en función del cual los servidores que opten por migrar voluntariamente al nuevo régimen podrán cuestionar dicho traslado ante el Poder Judicial.

La referida disposición transitoria de la Ley del Servicio Civil, en su segundo párrafo dispone que “los servidores bajo los regímenes de los Decretos Legislativos 276, 728 y 1057 que ganen los concursos y opten voluntariamente por el traslado al nuevo régimen previsto en la

⁷⁶ Nos referimos a la Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente 00018-2013-PI/TC

presente Ley, dejan de pertenecer a los regímenes señalados con la respectiva liquidación de sus beneficios sociales, según corresponda, y no tienen derecho a ninguna de las condiciones y beneficios establecidos en ellos; a partir de su traslado al nuevo régimen, cualquier disposición, resolución administrativa o judicial que contravenga esta disposición es nula de pleno derecho o inejecutable por el Sector Público”⁷⁷.

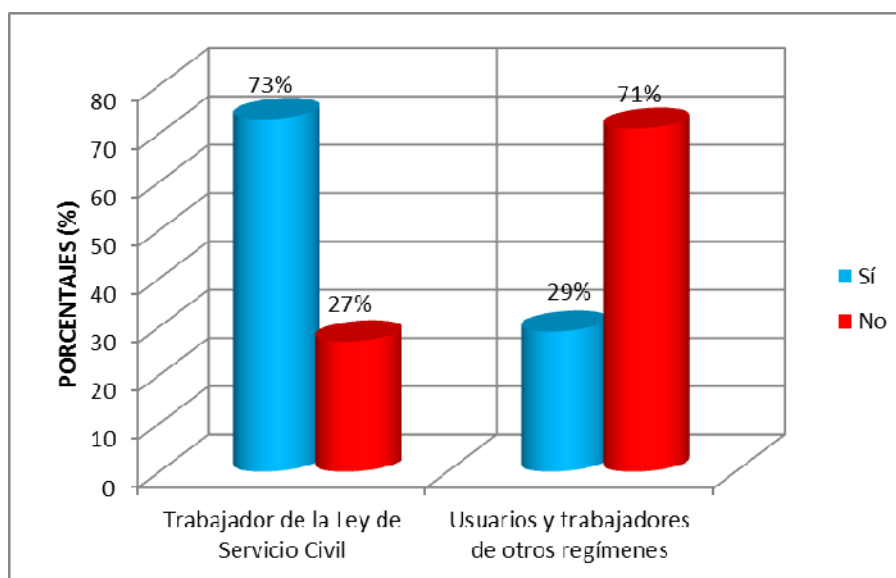
Si bien es cierto que el Tribunal Constitucional solo ha amparado este extremo, muchos de los puntos demandados lindan con la constitucionalidad de esta Ley, lo cual debió de haber sido analizado con mejor criterio, acogiendo el principio pro trabajador.



⁷⁷ Cuarta Disposición Transitoria de la Ley 30057, Ley de Servicio Civil.

GRAFICO N° 10

Opinión sobre si existe normas de la Ley de Servicio Civil que afectan derechos laborales de los trabajadores.



FUENTE: Cuadro N° 10. Elaboración propia.



2.2.2. IMPACTO DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL

CUADRO N° 11

Opinión sobre cuál será el impacto de la Ley de Servicio Civil en los servicios al ciudadano

Respuesta	Trabajador de la Ley de Servicio Civil		Usuarios y trabajadores de otros regímenes	
	N	%	n	%
Positivo	37	31	79	66
Negativo	38	32	17	14
Ningún Impacto	26	22	15	13
No precisa	19	15	9	7
Total	120	100	120	100

FUENTE: Encuesta a trabajadores, año 2014. Elaboración propia.

En el Cuadro N° 11 podemos ver que de los trabajadores encuestados comprendidos en la Ley de Servicio Civil, el 31% manifiestan que la Ley de Servicio Civil tendrá un impacto negativo en los servicios al ciudadano; el 38% manifiestan que la Ley de Servicio Civil tendrá un impacto negativo en los servicios al ciudadano; el 22% manifiestan que la Ley de Servicio Civil no tendrá ningún impacto negativo en los servicios al ciudadano y el 15% no precisas su opinión sobre el impacto que tendrá esta Ley en los ciudadanos.

En el mismo cuadro observamos la opinión de los usuarios de la Administración Pública, así como de los trabajadores no comprendidos en la Ley de Servicio Civil, de quienes el 66%

manifiestan que la Ley de Servicio Civil tendrá un impacto negativo en los servicios al ciudadano; el 14% manifiestan que la Ley de Servicio Civil tendrá un impacto negativo en los servicios al ciudadano; el 13% manifiestan que la Ley de Servicio Civil no tendrá ningún impacto negativo en los servicios al ciudadano y el 7% no precisas su opinión sobre el impacto que tendrá esta Ley en los ciudadanos.

A partir de las opiniones vertidas podemos ver que tanto para los trabajadores comprendidos en la Ley de Servicio Civil (en una proporción mucho menor), así como para los trabajadores que no están inmersos en esta Ley y los usuarios de la Administración Pública en general (en una proporción mucho mayor) señalan que la Ley de Servicio Civil tendría un impacto positivo para nuestra sociedad, porque se cree que mejorará la administración pública, por cuanto con las evaluaciones de mérito se podrá contar con personal mejor preparado, disminuirá la corrupción y la burocracia, entre otros. Pero también, hay una buena proporción de nuestros encuestados que manifiestan que el impacto más bien será negativo o en todo caso el impacto que cause será nula, porque creen que una ley no podrá acabar con la corrupción y burocracia que en tantos años se ha enquistado en la Administración Pública, la mala atención y la desorganización no podrá cambiar fácilmente con la dación de una Ley. Sobre todo se necesitaría de una educación en valores y de capacitación integral para generar el cambio esperado.

Como señala Danos Ordoñez⁷⁸, para que la reforma del empleo público prospere y tenga una influencia positiva en la sociedad se requiere que se propugne una reforma integral, no solamente del Decreto Legislativo 276, sino de todos regímenes existentes, estableciendo topes en las remuneraciones de los altos funcionarios y

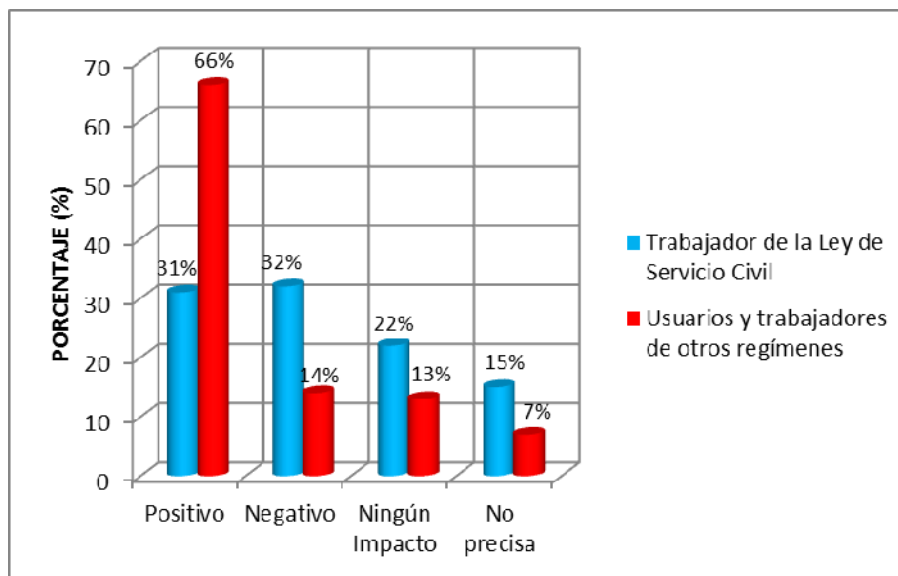
⁷⁸ Cfr. DANOS ORDOÑEZ, Jorge (2008). El régimen de la carrera administrativa y la necesidad urgente de su reforma. Ob. Cit. pp. 542-543.

autoridades del Estado, y estableciendo los beneficios y/o incentivos en el cuerpo de los servidores públicos. En ese sentido, mientras no se dé seguridad y estabilidad a los trabajadores, no se encontrará motivo para que estos se identifiquen con la reforma, y ello pueda causar impacto en la sociedad.



GRAFICO N° 11

Opinión sobre cuál será el impacto de la Ley de Servicio Civil en los servicios al ciudadano



FUENTE: Cuadro N° 11. Elaboración propia.

2.2.3. REDUCCIÓN LA CORRUPCIÓN Y BUROCRACIA

CUADRO N° 12

Opinión sobre si la Ley de Servicio Civil contribuirá a reducir la corrupción y burocracia que existe en la administración pública del país

Respuesta	Trabajador de la Ley de Servicio Civil		Usuarios y trabajadores de otros regímenes	
	n	%	n	%
Sí contribuirá	28	23	44	57
No contribuirá	92	77	76	63
Total	120	100	120	100

FUENTE: Encuesta a trabajadores, año 2014. Elaboración propia.

En el Cuadro N° 12 podemos ver que de los trabajadores encuestados comprendidos en la Ley de Servicio Civil, el 23% manifiestan que la Ley de Servicio Civil contribuirá a reducir la corrupción y burocracia que existe en la administración pública del país; mientras el 77% manifiestan que la Ley de Servicio Civil no contribuirá a reducir la corrupción y burocracia que existe en la administración pública del país.

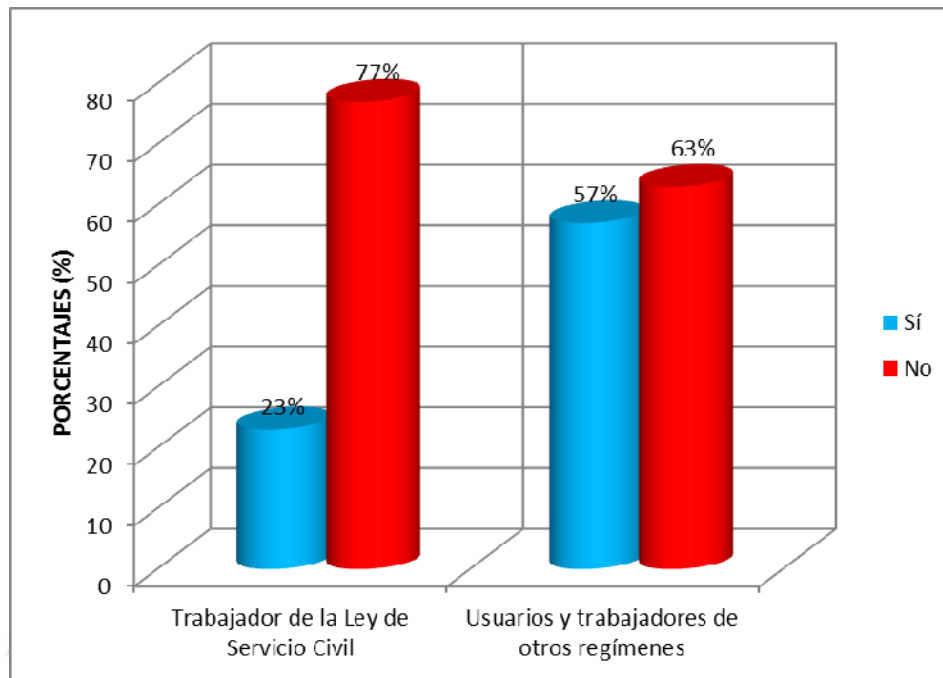
En el mismo cuadro observamos la opinión de los usuarios de la Administración Pública, así como de los trabajadores no comprendidos en la Ley de Servicio Civil, de los cuales el 57% manifiestan que la Ley de Servicio Civil contribuirá a reducir la corrupción y burocracia que existe en la administración pública del país; mientras el 63% manifiestan que la Ley de Servicio Civil no contribuirá a reducir la

corrupción y burocracia que existe en la administración pública del país.

A partir de las opiniones vertidas podemos ver que tanto para los trabajadores comprendidos en la Ley de Servicio Civil, así como para los trabajadores que no están inmersos en esta Ley y los usuarios de la Administración Pública en general, señalan que la Ley de Servicio Civil no acabará con la corrupción y la burocracia, por cuanto está más que cuestión legal es cuestión de comportamiento humano. Estos dos flagelos de la administración pública vienen enraizándose desde hace años, por lo que para desalojarlo de la administración pública se necesita de una educación integral en valores, de una capacitación, con apoyo de personal especializado para generar el cambio esperado. Se necesita de un cambio estructural, de un cambio de mentalidad, más que de un cambio en la normatividad. Sin embargo, consideran que la dación de la Ley de Servicio Civil es un primer paso para reformar y reorganizar la administración pública.

GRAFICO N° 12

Opinión sobre si la Ley de Servicio Civil contribuirá a reducir la corrupción y burocracia que existe en la administración pública del país



FUENTE: Cuadro N° 12. Elaboración propia.

2.2.4. VIGENCIA DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL

CUADRO N° 10

Opinión sobre cómo debe quedar la Ley de Servicio Civil

Respuesta	Trabajador de la Ley de Servicio Civil		Usuarios y trabajadores de otros regímenes	
	n	%	n	%
Debe continuar en vigencia tal como está actualmente	12	10	83	69
Debe modificarse	63	53	17	14
Debe derogarse	43	35	13	11
No opina	2	2	7	6
Total	120	100	120	100

FUENTE: Encuesta a trabajadores, año 2014. Elaboración propia.

En el Cuadro N° 13 podemos ver que de los trabajadores encuestados comprendidos en la Ley de Servicio Civil, el 10% manifiestan que la Ley de Servicio Civil debe continuar en vigencia tal como se ha promulgado; el 53% manifiesta que debe ser modificado; el 35% manifiestan que debe ser derogado y el 2% prefieren no opinar.

En el mismo cuadro observamos la opinión de los usuarios de la Administración Pública, así como de los trabajadores no comprendidos en la Ley de Servicio Civil, de los cuales el 69% manifiestan que la Ley de Servicio Civil debe continuar en vigencia tal como se ha promulgado; el 14% manifiesta que debe ser

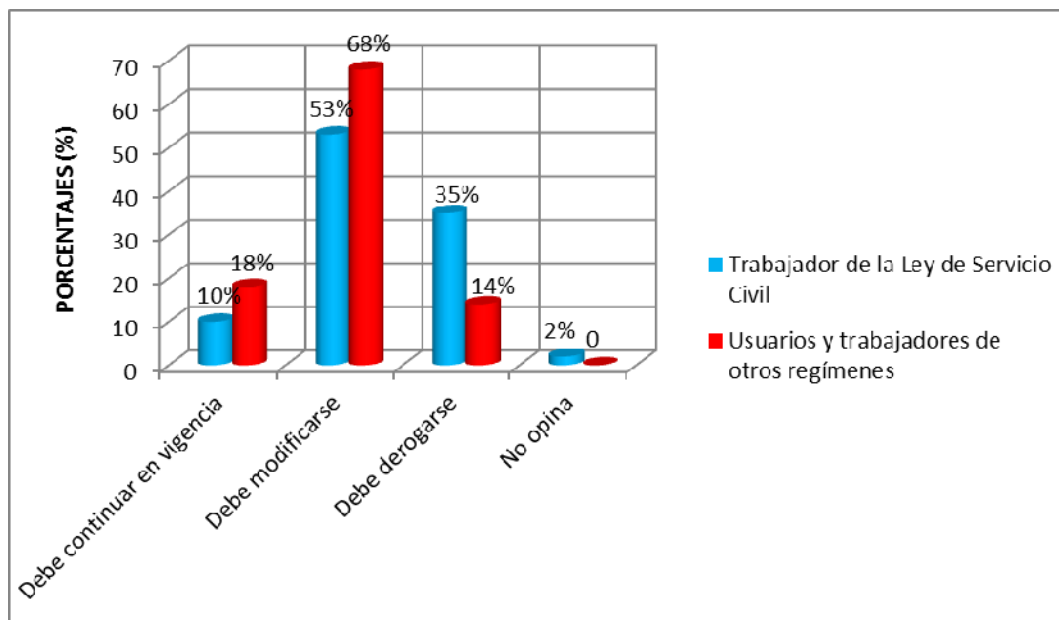
modificado y el 11% manifiestan que debe ser derogado y 6% prefieren no opinar.

A partir del cuadro analizado podemos apreciar que existe una marcada diferencia en la percepción que tienen los trabajadores comprendidos en la Ley de Servicio Civil respecto a la percepción de los trabajadores no comprendidos en esta Ley y los usuarios de la Administración Pública en general, respecto a la vigencia de la Ley de Servicio Civil. Del primer grupo 53% solicitan que se modifique y el 35% que se derogue la Ley; mientras en el segundo grupo, el 69% (mayoría) manifiestan que la Ley de Servicio Civil debe continuar vigente tal como está promulgado.

Ello nos hace ver que desde la perspectiva de los trabajadores inmersos en la Ley de Servicio Civil, ésta es una Ley antilaboral, con muchas normas que afectan derechos laborales de los trabajadores, pero vista desde los trabajadores de otros regímenes y de los usuarios de la administración pública, esta ley tiene muchas bondades que ayudarán a mejorar la situación de la Administración Pública, lo que redundará en el progreso de nuestro país mismo.

GRAFICO N° 13

Opinión sobre cómo debe quedar la Ley de Servicio Civil



FUENTE: Cuadro N° 13. Elaboración propia.

2.3. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

La Ley 30007, Ley del Servicio Civil, fue aprobada por el Congreso de la República el día 02 de julio del 2013, publicada en el diario El Peruano con fecha 04 de Julio del 2013, la misma que a través de sus 98 artículos, 12 disposiciones complementarias finales, 14 disposiciones transitorias, dos disposiciones modificatorias y una disposición derogatoria, regula los derechos laborales de los trabajadores del Régimen Laboral Público, encaminándose a establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas, asimismo estableciendo un sistema meritocrático para el ingreso, permanencia y ascenso en la carrera del servicio civil.

En ese sentido, la Ley de Servicio Civil, que tiene como objeto “establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas”⁷⁹, la misma que ha sido expedida por el Congreso de la República, siguiendo el conducto regular, y ha sido reglamentada por el ejecutivo para permitir su aplicación, constituye una Ley válida, su naturaleza es de carácter laboral que a través de la meritocracia propicia la permanencia y el ascenso en la carrera de los servidores públicos. Actualmente esta Ley se encuentra en plena implementación.

Siendo así, es claro que a través de esta Ley el Estado está buscando reformar la Administración Pública, entendiendo a ésta como el ente de gestión del Estado con una función administrativa

⁷⁹ Artículo I del Título Preliminar de la Ley 30057, Ley de servicio Civil.

que tiene como objetivo la relación directa con la población para satisfacer los intereses públicos. Por lo que se hace necesario que la administración pública brinde un servicio público más eficiente, ágil y a satisfacción de los usuarios. Por ello, como señala Martínez “las reformas necesarias para mejorar el servicio del Estado a todos los ciudadanos, deben orientarse principalmente a las siguientes áreas:

- a. Mejorar la gestión de los ingresos, gastos e inversión públicos.
- b. Incrementar la transparencia del Estado y rendición de cuentas por parte de la población.
- c. Hacer más eficiente la organización y la asignación de funciones dentro del Estado.
- d. Mejorar la administración de recursos humanos”⁸⁰.

De modo que, el Gobierno a través de la Ley de servicio Civil se ocupa mayormente de buscar hacer más eficiente la organización y la asignación de funciones dentro del Estado, así como mejorar la administración de recursos humanos en los distintos organismos y entidades del Estado.

A partir del análisis del texto de la Ley N° 30057, Ley de Servicio Civil, encontramos que la misma tienen el propósito de mejorar la calidad del servicio civil en nuestro país, con la finalidad de que las entidades del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia; ordenar la planilla pública, estableciendo un Régimen Único y Exclusivo para los trabajadores que prestan servicios en las entidades públicas; y revalorar la función pública, atrayendo talentos y promoviendo la capacitación y desarrollo de sus trabajadores.

⁸⁰ MARTINEZ, Juan (2005). Reforma del Estado. Confederación Nacional De Instituciones Empresariales Privadas. pp. 12-13.

Sin embargo, teniendo en cuenta que esta Ley se da en un entorno socio laboral especial, vemos que en el sector de los trabajadores estatales inmersos en la tarea de servicio público, la aprobación de esta Ley ha creado un ambiente de desconfianza, incertidumbre Si bien es cierto que para el común de la población, es decir para las personas y/o trabajadores no estatales, es una señal de esperanza de la mejora del servicio que brindan las entidades públicas, sin embargo la opinión concluyente de los trabajadores estatales, así como para la población en general, es que esta Ley, a pesar de sus muy buenas intenciones, no tendrá buenos resultados por cuanto nuestra administración pública está plagada de la ineficiencia en el servicio que brindan, con personal que se encuentran disconformes con su trabajo, por lo que desatiende sus funciones y maltratan a los usuarios, asimismo la corrupción y la burocracia que impera en nuestra administración hacen que cualquier cambio que se plantee no logre sus cometido.

Sin embargo desde nuestra perspectiva pensamos que dicha ley es un esfuerzo del estado peruano que no solo busca la eficiencia en términos productivos sino más bien permitirá fortalecer los valores institucionales a través de la meritocracia la misma que servirá para reconocer la capacidad, vocación de servicio, el esfuerzo personal y aumentar la autoestima de los trabajadores para que así exista un equilibrio en la vida laboral, aspectos que permitirán también transparentar la acción social de los trabajadores del sector público con actuaciones responsables dentro del marco de la honestidad, confianza y de compromiso con la sociedad, ya que el espacio público es un derecho de los ciudadanos , por lo tanto la administración pública debe ser humanizada para demostrar que con la actuación responsable y humana del servidor público se puede frenar los problemas sociales como la corrupción que genera consecuencias negativas en nuestro país

En los resultados de opinión sobre las implicancias sociales de la ley de servicio civil en la tabla Nro. 4 damos a conocer que existe un 56% de los trabajadores estatales inmersos en la Ley de servicio Civil que señalan que esta Ley constituiría una reforma de la Administración Pública, y un 44% manifiestan que esta no es una reforma. Los Trabajadores de otros regímenes manifiestan en un 82% que la ley es una reforma y en menor porcentaje un 18% no es una reforma de lo que inferimos que esta opinión de los trabajadores visualiza una implicancia social de la ley de servicio civil que vendría a ser considerada como una reforma, la misma que es corroborada por Javier Arévalo que señala que “la Ley de Servicio Civil es el gran paso para modernizar la administración pública y que constituye una reforma del Estado”⁸¹.

En tanto con relación al cuadro Nro. 05 sobre el objeto que persigue la ley se tiene que un alto porcentaje de 39% de trabajadores manifiesta que el objeto de la ley es erradicar la corrupción y la burocracia y un 32% es organizar la administración pública y en menor proporción 22% manifiestas que la ley será para mejorar la atención para los ciudadanos y el 2% opina que dicha ley servirá para la defensa de derechos de los trabajadores en en la misma intencionalidad los trabajadores de otros regímenes indican en un 54% que la ley persigue organizar la administración pública y en un 36% mejorar la atención de los ciudadanos y un 2% piensa que tal norma será para defender los derechos de los trabajadores. Dicho ello deducimos que los trabajadores de la administración pública tienen bien claro que una de las implicancias sociales de la ley de servicio civil será mejorar la atención de los ciudadanos y organizar la administración pública esto se corrobora

⁸¹ AREVALO VELA, Javier. “Ley de Servicio Civil”. Exposición en el Colegio de Abogados de Lima en el Marco de los Derechos del Empleado Público 2013.

con el enfoque implícito en la ley como es la meritocracia y el servicio eficiente al ciudadano.

En el cuadro N° 06 sobre los trabajadores que aprueban o desaprueban la ley así como su reglamentación se tiene un 72% de desaprobación y en menos porcentaje 28% aprueba. Los trabajadores de otros regímenes más bien si aprueban la ley en un 87% y en menor proporción 31% desaprueban, estos resultados nos evidencian que los trabajadores no inmersos en la ley de servicio civil y que se encuentran en otros regímenes como el 276,728 y Contrato administrativo de servicio (CAS) aceptan dicha norma porque serán beneficiados laboralmente al unificar los regímenes laborales y poder acceder a mayores oportunidades y desarrollo profesional a través de la meritocracia

Mientras que los trabajadores desaprueben esta Ley son los trabajadores nombrados de la administración pública manifiesten su rechazo hacia esta norma, que afectara a sus derechos laborales

En el cuadro Nro. 07 en relación a la aplicación de la meritocracia en la administración pública observamos que el 43% de los trabajadores que se encuentran bajo los alcances de ley de servicio civil que opinan estar de acuerdo con la meritocracia, un 43% no está de acuerdo; mientras de los trabajadores de otros regímenes un 84% está de acuerdo y en menor proporción un 21% no está de acuerdo, estos resultados nos demuestran que en el plano de los hechos la Ley del Servicio Civil sería un instrumento legal que busca colocar las bases para mejorar el desempeño en el servicio público, teniendo a la meritocracia como eje para permitir que los trabajadores de las entidades públicas desarrollen su labor con mayor eficacia y eficiencia, y con ello brindar un servicio de calidad a satisfacción de los usuarios. Con la finalidad de lograr su

cometido, esta Ley desarrolla un único régimen y con exclusividad para quienes prestan servicio en las entidades públicas del Estado, señalando los derechos y deberes de estos servidores, asimismo regula sobre la capacitación, evaluación, la permanencia en carrera, los beneficios compensatorios, el régimen disciplinario, entre otros beneficios.

Lo que hemos analizado nos hace ver que la Ley N° 30057, Ley de Servicio Civil, tiene muy buenas intenciones. Sin embargo, esta ley podría no tener una aplicación positiva; es decir, la influencia de la Ley N° 30057, Ley de Servicio Civil, en la sociedad peruana no será muy diferente que sus antecesores, puesto que para ella se requiere de cambios profundos y estructurales en la administración pública, acompañados de una educación en valores en todos los niveles y modalidades de nuestro sistema educativo nacional, que influyan en la mentalidad de los servidores en general.

En ese sentido, en el Perú carecemos de una reforma integral, carecemos un tanto de una política integral de cambio, de transformación, que no sea solo política de turno, sino de todos los gobiernos, un eje transversal para el desarrollo peruano. Puesto que como señala Alza Barco⁸², “en los procesos de reforma resulta prioritario contar con un empresariado de políticas técnicamente competente, hábil para impulsar sus propuestas de reforma en la agenda política del gobierno, estratégico para diseñar una estrategia comunicacional atrayente; así como para articular una red de aliados que empodere la propuesta de reforma. Asimismo, resulta necesario contar con un entorno político favorable; un fuerte liderazgo político desde el más alto nivel presidencial; así como una propuesta de reforma concordante con la política económica

⁸² ALZA BARCO, Carlos (2012). Estudio sobre la evolución de la política del servicio civil peruano durante los últimos 30 años (1980-2011) para la autoridad nacional del Servicio Civil – SERVIR. Lima: Servir. p. 96.

imperante. Es así que observamos que la presencia o ausencia de estos factores determinan la viabilidad y éxito de los procesos de reforma abordados en este estudio”.



CONCLUSIONES

PRIMERA: La ley de servicio civil tiene como característica principal la modernización del Estado a través de la administración pública en el marco de la eficiencia y eficacia en el servicio público, así mismo regula los derechos laborales de los servidores de las entidades públicas, busca establecer un régimen único y así ordenar la planilla pública, con la finalidad de brindar los servicios públicos de una manera eficiente, eficaz y con calidad, con funcionarios eficientes que mejoren la efectividad del gasto público para tener una única carrera y terminar progresivamente con el caos en las contrataciones, las remuneraciones y revalorar la función pública para atraer el talento humano, mejorar el clima laboral y que los servidores se sientan en un ambiente adecuado de trabajo. Dicha reforma se basa en la meritocracia, y en el enfoque ciudadano, su dación está encaminada a establecer un régimen único y exclusivo para las personas que presten servicios en entidades públicas.

SEGUNDO: El Servicio civil en el Perú constituye un soporte de la administración pública, conformado por los trabajadores al servicio del Estado. Inicialmente estaba constituido por el régimen del Decreto legislativo 276, Decreto legislativo 728, Decreto legislativo 1057 (CAS) y otros regímenes especiales vigentes en la actualidad, donde el trato económico y las condiciones laborales son diferenciados, por lo que la ley se orienta a promover una gestión integral del recurso humano de la administración pública, a través de mecanismos de incentivo en base al mérito, la transparencia, el respeto a la ética pública, la igualdad de oportunidades, el fortalecimiento de las competencias laborales de los trabajadores.

TERCERO: La ley de servicio civil se da en un contexto de corrupción en la administración pública por lo que su implementación requiere el compromiso del Estado en el fortalecimiento de los valores institucionales y el desarrollo de una cultura organizacional que permita velar por el bienestar social de los trabajadores y así desarrollar su autoestima y lograr un equilibrio en su

vida laboral con la satisfacción de necesidades y la resolución de problemas individuales con interacciones armoniosas y satisfactorias que permitan un desempeño laboral humanizado y productivo a través de su bienestar socio laboral, para estar al servicio de la ciudadanía de manera responsable.

CUARTA: La implicancia social más importante que se desprende de la ley es que dicha norma es positiva ya que es considerada por los servidores públicos como una reforma que modernizara la administración pública y permitirá una gestión integral del recurso humano, a través de mecanismos de incentivo en base al mérito, la transparencia, el respeto a la ética pública, la igualdad de oportunidades, el fortalecimiento de las competencias laborales de los trabajadores y la gestión por resultados.



SUGERENCIAS

PRIMERA: La dación de Ley N° 30057, si bien constituiría una de esas leyes más ambiciosas y de mayor envergadura en la tarea de reformar y modernizar el Estado peruano desde la Administración Pública, también es cierto que a partir del análisis de sus normas se ve que varias normas lesionan los derechos laborales de los trabajadores, así como existen normas genéricas y ambiguas que se prestan a interés particulares, o fines políticos, en beneficio de ciertas personas o grupos. Por ello actualmente hay un grupo de servidores que desean inmigrar a la Ley, mientras otros sectores buscan su exclusión, y algunos simplemente se resignan a lo que venga. Con la finalidad de subsanar esta situación de incompatibilidad normativa, a través de las instancias correspondientes, se debe promover la modificación de la Ley de Servicio Civil.

SEGUNDA: LA AUTORIDAD NACIONAL DE SERVICIO CIVIL formule políticas dirigidas al desarrollo de valores y fortalecimiento de la cultura organizacional para generar el cambio de actitudes en los servidores públicos que genere buenas relaciones interpersonales con miras al mejor desempeño individual y colectivo.

TERCERA: Las instituciones desarrollen acciones coordinadas, para propiciar la implementación de compensaciones o beneficios por desempeño, propiciando relaciones cercanas entre los servidores públicos y el estado, con el fin de obtener una gestión pública, con logros significativos.

CUARTA : Propiciar a través de las universidades, los gobiernos locales, regionales y gobierno central , así como las diversas instituciones públicas y privadas, investigaciones multisectoriales con la finalidad de sentar un criterio único sobre la aplicación y desarrollo del sistema administrativo en nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

1. ALZA BARCO, Carlos (2012). Estudio sobre la evolución de la política del servicio civil peruano durante los últimos 30 años (1980-2011). Consultoría para la autoridad nacional del servicio civil–servir. Lima: Servir
2. ALZA BARCO, Carlos (2012). Gestión Pública: Balance y Perspectivas. VI Seminario de Reforma del Estado. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
3. ALZA BARCO, Carlos (Compilador, 2013). Aprender de la Experiencia. Ocho estudios de caso para enseñar Políticas Públicas y Gestión Pública. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
4. ANACLETO GUERRERO, Víctor (2004). Guía de procedimientos administrativos. Lima: Gaceta Jurídica.
5. BENAPRÉS, Carlos (2012). Guía Práctica para Gestionar la Capacitación en los Servicios Públicos. Santiago de Chile: Dirección Nacional del Servicio Civil.
6. BERMÚDEZ TAPIA, Manuel (2013). “Análisis del Sistema del Servicio Civil en la administración pública peruana”. En: Revista Gestión Pública y Desarrollo
7. BONNIN, Charles-Jean (2004). Principios de Administración Pública. México: Fondo de Cultura Económica
8. CAMPOS TORRES, Sara (2010). Nuevo Régimen Laboral Empresarial. Gaceta Jurídica SA. Lima: Gaceta Jurídica.
9. CASAGNE, Juan Carlos (2000). Derecho Administrativo. Tomos I y II. Séptima Edición Actualizada. Buenos Aires: Abelodo-Perrot.
10. CERVANTES ANAYA, Dante Armando (2009). Manual de Derecho Administrativo. Lima: Editorial Rodhas SAC.
11. CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos (2011). Aprendiendo a partir de la reforma del Servicio Civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países

- latinoamericanos. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 49. (Feb. 2011). Caracas.
12. DANOS ORDOÑEZ, Jorge (2008). El régimen de la carrera administrativa y la necesidad urgente de su reforma. En: El derecho administrativo y la modernización del Estado. Ponencias presentadas en el tercer Congreso Nacional de Derecho Administrativo. Lima: GrijLey
 13. ESPARCH FERNÁNDEZ, Nuria (2012). Ventanas de oportunidad: el caso de la reforma del Servicio Civil. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE.
 14. FERRERO REBAGLIATTI, Raúl (1975). Ciencia Política. Teoría del Estado y Derecho Constitucional. Lima: Ed. Studium.
 15. GARCÍA TOMA, Víctor (2005). Teoría del Estado y Derecho Constitucional. Palestra Editores S. A. Lima.
 16. GUZMAN NAPURÍ, Cristian. Tratado de la administración pública y del procedimiento administrativo. Lima: Caballero Bustamante.
 17. HAURIOU, André (1980). Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Buenos Aires: Editorial Ariel.
 18. JELLINEK, Georg (1954). Teoría General del Estado. Buenos Aires: Ed. Albatros.
 19. MUÑOZ, Ismael (Editor) (2014). Inclusión social: enfoques, políticas y gestión pública en el Perú. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
 20. MUÑOZ AMATO, Pedro (1957). Introducción a la Administración Pública. Puerto Rico
 21. MUÑOZ MARTICORENA, William (2011). Perú: La simplificación administrativa en el marco del proceso de modernización del estado. Reformas de trámites empresariales. Lima: Universidad Católica Sedes Sapientiae.

22. NEVES MUJICA Javier (2000). Introducción al Derecho Laboral. Lima: Colección de Textos Universitarios Fondo Editorial PUCP.
23. OVIEDO, José y Otros (2005). Mesas de búsqueda de consenso para la implementación de la ley de servicio civil y carrera administrativa. República Dominicana: Participación Ciudadana.
24. ORTIZ DIAZ, José. El bien común y la administración pública. Volumen I.
25. PATRON FAURA, Pedro y PATRON BEDOYA, Pedro (2005). Derecho Administrativo y Administración Pública en el Perú. Lima: Editorial Jurídica GrijLey.
26. PEASE GARCÍA, Henry y VILLAFRANCA, Luis (2009). Aula Magna 2008 - Reforma del Estado. El papel de las políticas públicas. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
27. PEASE GARCÍA, Henry y PEIRANO TORRIANI, Giofianni (2008). Reforma del Estado peruano. Seminario en los 90 años de la Pontificia Universidad Católica del Perú noviembre del 2006 -noviembre del 2007.
28. PEASE GARCÍA, Henry y ROMERO SOMMER, Gonzalo (2013). La Política en el Perú del Siglo XX. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
29. PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (2012). Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021.
30. PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (2013). Memoria del Seminario Internacional “Modernización de la Gestión Pública en el Perú. Hacia un Estado al servicio del ciudadano”. Lima, 19 y 20 de julio 2012
31. PROYECTO USAID (2011). Reforma del Estado y modernización de la gestión pública. Lima: Proyecto USAID/Perú Pro Descentralización.
32. QUISPE CHAVEZ, Gustavo Francisco (2011). Régimen laboral de los trabajadores públicos. Lima: Gaceta Jurídica.

33. QUISPE CHAVEZ, Gustavo Francisco (2010). Preguntas y respuestas sobre el Contrato Administrativo de servicios”. Guía operativa N° 1 de Soluciones Laborales. Lima: Gaceta Jurídica.
34. RODRIGUEZ, José (2008). “Análisis de los regímenes laborales en el Perú”. En: Revista Gestión Pública. Lima, marzo 2008.
35. SERVIR (2012). El servicio civil peruano. Antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma. Edición digital. Disponible en: <http://www.servir.gob.pe/>
36. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan (1998). Administración Pública y Reforma del Estado en México. México: Instituto Nacional de Administración Pública, AC.
37. SERRA ROJAS, Andrés (2000). Derecho Administrativo. Primer Curso. 28° Edición. México: Editorial Porrúa
38. TRELLES SARAZÚ, Carlos (2009). Razones burocráticas ¿Cómo hacer eficiente al servidor público peruano? Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
39. UNIVERSIDAD CONTINENTAL. Hacia el modelo peruano de servicio civil. Perfil de los gestores públicos locales. Escuela de Post Grado Universidad Continental.
40. VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo (2008). “La Libertad sindical en el Perú”. OIT Documento de Trabajo N° 114. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
41. VILLARAN, Fernando (2006). La reforma del Estado - Período 2006-2011. En: Economía y Sociedad N° 59, CIES, marzo 2006.



UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA
ESCUELA DE POSTGRADO
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES



LEY DE SERVICIO CIVIL Y SUS IMPLICANCIAS SOCIALES EN EL PERÚ.
AREQUIPA, 2014

Proyecto de investigación presentada
por:

BESTSABE AURORA LLERENA ZEA

Para optar el Grado Académico de:

DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES

AREQUIPA –PERÚ

2014

I. PREÁMBULO

Al revisar nuestra legislación nacional he encontrado que la Ley 30057, la misma que, conforme a sus propios articulados, busca establecer un régimen único y exclusivo para los trabajadores públicos, lo cual creemos que es saludable, teniendo en cuenta que en nuestro país existen varios regímenes laborales, como son el régimen del Decreto Legislativo 276, Decreto Legislativo 728, Decreto Legislativo 1057 (CAS) y otros regímenes especiales.

El objeto de esta Ley es que en las entidades públicas se brinden servicios de calidad, con mayores niveles de eficacia y eficiencia, promuevan el desarrollo de las personas que laboran en ellas. Por lo que con su aplicación los trabajadores tendrían igualdad de oportunidades, sin discriminación de ningún tipo. Ello ayudaría a desterrar los tarjetazos y compadrazgos, en base a la evaluación de méritos en el ingreso, en los ascensos, así como en la protección contra el despido arbitrario del Servidor Civil, lo que sería saludable. Sin embargo, teniendo en cuenta que en nuestro país la corrupción y la burocracia se ha enquistado casi en todos los ámbitos de la administración pública, la ansiada efectividad y la eficacia de los servicios públicos ¿dependerá únicamente de una ley? o también dependerá de otros factores socioculturales.

Por otra parte, con cierta frecuencia se escucha a muchos servidores públicos señalar que la Ley de Servicio Civil es anti laboral e inconstitucional, pero también hay otros que señalan que es una Ley que propicia la meritocracia, mejores oportunidades laborales, de remuneraciones y modernización del Estado. Sin embargo, debemos entender que la modernización de un Estado no se logra con una Ley, sino mediante una transformación integral de nuestro Estado. Una ley meritocrática como ésta tiene buenas intenciones, pero dada la situación de la burocracia y la corrupción que campea a nivel de nuestras instituciones públicas no podrá tener toda la eficacia que se espera, sino más al contrario generará trato discriminatorio y costo económico que el pueblo mismo tiene que pagar. Asimismo, la Ley de Servicio Civil tiene aspectos positivos, pero también tiene aspectos negativos como la eliminación de la negociación colectiva sobre materia salarial, pues la norma solo contempla la solicitud de mejoras de condiciones de trabajo, es decir la negociación colectiva entre el Estado y los Sindicatos se ha recortado. De igual forma, los despidos

sustentados en las evaluaciones, corren el riesgo de ser manejados políticamente, lo que genera reacciones negativas en la sociedad, e implica un costo económico, social y político al país.

En este marco, es donde nos planteamos la presente investigación con la finalidad de analizar las implicancias sociales de la Ley de Servicio Civil en el Perú, con la finalidad de determinar las características de la Ley, sus implicancias sociales y su contribución en la mejora de nuestra sociedad, en el campo de la administración pública.

Bestsabe A. Llerena Zea



II. PLANTEAMIENTO TEÓRICO

1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. ENUNCIADO DEL PROBLEMA

LEY DE SERVICIO CIVIL Y SUS IMPLICANCIAS SOCIALES EN EL PERÚ. AREQUIPA, 2015.

1.2. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

1.2.1. CAMPO, ÁREA Y LÍNEA DE INVESTIGACIÓN

a. Campo : Ciencias Sociales y Jurídicas.

b. Área : Ciencias Sociales

c. Línea : Ley del Servicio Civil

1.2.2. OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

VARIABLES	INDICADORES	SUB INDICADORES
<p>Variable independiente</p> <p>LEY DE SERVICIO CIVIL</p> <p>(Es la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, promulgada el 03 de junio del 2013)</p>	<p>1.1.El Servicio Civil peruano</p> <p>1.2.características de la Ley de Servicio Civil</p> <p>1.3.Aplicación de la ley de servicio civil</p>	<p>1.1.1. El servicio civil</p> <p>1.1.2. La autoridad Nacional del servicio civil</p> <p>1.1.3. La ley de servicio civil</p> <p>1.2.1. Situación actual</p> <p>1.2.3 .Posibilidades de mejora del servicio civil</p> <p>1.2.4. Características</p> <p>1.2.5 .Ventajas y desventajas de la ley de Servicio Civil</p> <p>1.3.1.Reglamentación de la Ley de Servicio Civil</p> <p>1.3.2. Implementación de la ley de servicio civil.</p>

<p>Variable dependiente</p> <p>IMPLICANCIAS SOCIALES DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL</p> <p>(Es el impacto que tendrá la ley de servicio civil en la sociedad peruana)</p>	<p>2.1.Implicancias sociales debido a las características de la Ley de servicio civil</p> <p>Opinión de servidores públicos (Encuesta)</p> <p>2.2.Implicancias sociales debido a la afectación de los derechos laborales</p> <p>Opinión de servidores públicos (Encuesta)</p>	<p>2.1.1. Motivo de dación de la Ley de servicio civil</p> <p>2.1.2.Objeto de la ley de servicio civil</p> <p>2.1.3.Aprobación y desaprobación de la ley deservicio civil</p> <p>2.1.4.La meritocracia en el Servicio Civil</p> <p>2.1.5.Trabajadores calificados en la administración pública</p> <p>2.1.6. Ley de Servicio Civil y las otras leyes</p> <p>2.2.1.Normas que afectan los derechos laborales</p> <p>2.2.2.Impacto de la ley de Servicio Civil</p> <p>2.2.3.Reducción la corrupción y burocracia</p> <p>2.2.4Vigencia de la ley de Servicio Civil</p>
---	---	---

1.2.3. INTERROGANTES DE LA INVESTIGACIÓN

VARIABLE: Ley de Servicio Civil

- ¿Cuáles son las características de la Ley de Servicio civil en el Perú?

VARIABLE: Implicancias sociales de la Ley de Servicio Civil

- ¿Cuáles son las implicancias sociales de la Ley del servicio Civil en el Perú?

1.2.4. TIPO Y NIVEL DE INVESTIGACIÓN

- Tipo : Documental
- Nivel : Comparativo - Explicativa.

1.3. JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La finalidad de la presente investigación es analizar las implicancias sociales de la Ley de Servicio Civil en el Perú, determinando la naturaleza y las características de la Ley, sus implicancias sociales y su contribución en la mejora de nuestra sociedad, en el campo de la administración pública.

Por lo que tiene:

- JUSTIFICACIÓN TEÓRICA.-** La presente investigación, en base a un análisis sistemático de nuestra normatividad vigente, estudio y análisis de la doctrina; así como las opiniones de los profesionales y trabajadores administrativos inmersos en la Ley de servicio Civil nos va permitir comprender las implicancias sociales de la Ley de Servicio Civil, y en base a ello nos permitirá plantear nuevas tendencias en la aplicación de la normatividad analizada teniendo en cuenta las necesidades sociales de nuestra comunidad, asimismo resaltar los costos socioeconómicos y políticos que genera su aplicación.
- JUSTIFICACIÓN PRÁCTICA.-** La presente investigación nos hará entender que, interpretando y aplicando adecuadamente la Ley de Servicio Civil, es posible atender las necesidades de

nuestra sociedad; sin embargo, con una mala aplicación en nada mejorará la administración pública en nuestra sociedad; por lo que la presente investigación tiene una aplicación práctica en beneficio de la sociedad.

- c) **JUSTIFICACION METODOLÓGICA.-** El presente trabajo nos permitirá esbozar nuevas aplicaciones del método científico en la investigación social. Asimismo, permitirá conocer las implicancias sociales de la Ley de Servicio Civil que permitirá viabilizar nuevos criterios en la aplicación y afrontar los efectos producidos por dicha ley, los que será de ayuda para futuros investigadores y personas interesadas que se ocupen de estos temas.
- d) **ACTUALIDAD.-** El tema que se va analizar en el presente trabajo es actual, por cuanto la Ley de Servicio Civil ha sido promulgado en el presente año y está en plena implementación en nuestro país. Por lo que, es un problema vigente y actual que merece analizar.
- e) **VIABILIDAD.-** La presente investigación es viable, toda vez que existe material bibliográfico, hemerográfico, normas legales y jurisprudencia nacional y de derecho comparado, documentos internacionales de derechos humanos, así como las opiniones de profesionales y trabajadores, que abordan las discrepancias surgidas en el planteamiento de esta Ley, lo que nos permitirán efectuar el análisis planteado, y en base a ello demostraremos nuestra hipótesis. Aunando a ella la formación académica recibida y la motivación personal de la investigadora, que también ayudará a lograr los objetivos que persigue la presente investigación.
- f) **VALIDEZ SOCIAL Y CIENTIFICA.-** La presente investigación tiene valor social por cuanto va analizar las implicancias

sociales de la Ley de Servicio Civil, esto es la situación de la eficacia y la efectividad en la administración pública, la corrupción y la burocracia, la operatividad de la Ley, por lo que también tiene validez científica.

- g) RAZÓN PERSONAL.-** Observar a diario los efectos de la burocracia y la corrupción en la Administración Pública de nuestro país, me llama a preguntarme si la nueva Ley de Servicio Civil mejorará la operatividad de la Administración Pública, o se mantendrá en una situación similar, o peor aún se afectarán los derechos fundamentales de los servidores públicos. Ello, aunado a la formación académica recibida y la motivación personal por investigar, hacen que me plantee la presente investigación y esté seguro de lograr los objetivos planteados.

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1. LOS REGIMENES LABORALES DEL SECTOR PUBLICO

En el Sector Publico, y “como consecuencia de la reforma del Estado a mediados de los años noventa del siglo pasado, una serie de entidades variaron su régimen laboral migrando al régimen de la actividad privada”⁸³.

En esa línea, tenemos en el Estado básicamente dos regímenes laborales. Por un lado, el régimen del Decreto Legislativo N° 276, que regula las relaciones jurídicas de los servidores que forman parte de la Carrera Administrativa. Asimismo, existen trabajadores adscritos al régimen del Decreto Legislativo N° 728, régimen laboral de la Actividad Privada, que regula las relaciones jurídicas de entidades técnicas como INDECOPI, la SUNARP, entre otras. En

⁸³ QUISPE CHAVEZ, Gustavo Francisco (2000). Preguntas y respuestas sobre el Contrato Administrativo de servicios”. Guía operativa N° 1 de Soluciones Laborales. Lima: Gaceta Jurídica. pp. 5.

ese marco, sus derechos y obligaciones son como los de cualquier trabajador de la actividad privada, con la salvaguarda de que están limitadas por la Ley de Presupuesto y la normativa específica de la entidad.

Un tercer grupo constituyen los trabajadores que prestan servicios mediante el Contrato Administrativo de Servicios (CAS) del Decreto Legislativo N° 1057. Como manifiesta Quispe Chávez “el CAS constituye una modalidad especial propia del derecho administrativo y es privativa del Estado, sujeta al régimen de la actividad pública. No se encuentra sujeto a la ley de Bases de la Carrera Administrativa, al Régimen Laboral de la actividad privada ni otras normas que regulan las carreras administrativas especiales”⁸⁴.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha determinado que “el ordenamiento jurídico peruano contiene dos regímenes laborales generales, alrededor de los cuales giran otros más específicos. Nos referimos a los regulados por los Decretos Legislativos N°s 276 y 728, denominados Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de remuneraciones del Sector Público, el primero, y Ley de Fomento del Empleo, el segundo; los cuales contienen la legislación marco aplicable, tanto del Sector Público como del Sector Privado, respectivamente”⁸⁵.

Sin embargo, respecto al Decreto Legislativo N° 1057, nuestros magistrados consideran que el CAS “no es compatible con ninguno de los regímenes señalados, por tener particularidades muy propias de su evolución, como un contrato que buscó solucionar la distorsión ocasionada por el contrato de servicios no personales, por lo que viene a ser considerado como un régimen “especial” de

⁸⁴ QUISPE CHAVEZ, Gustavo Francisco (2000). Ob. Cit. pp. 5-6.

⁸⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional en el Exp. N° 00002-2010-PI/TC. Fundamento 23.

contratación laboral para el Sector Público. Constituyéndose así como el tercer régimen que rige las relaciones laborales en el Estado”⁸⁶.

2.2. EL SERVICIO CIVIL EN EL PERÚ

2.2.1. SERVICIO CIVIL

El servicio civil “engloba a todas las personas que trabajan para el Estado. Es por ello que existe la necesidad de realizar una adecuada gestión de los servidores públicos con el fin de lograr una administración pública profesional eficaz al servicio de la ciudadanía”⁸⁷.

Sentido Institucional del Servicio Civil.- “El servicio civil un componente esencial del Estado democrático de derecho, y está referido al conjunto de reglas que garantizan la profesionalidad y objetividad de los funcionarios públicos”⁸⁸.

Sentido instrumental.- “El servicio civil es visto como el conjunto de políticas y técnicas de gestión de los recursos humanos que trabajan para el Estado y que deben ordenarse para que su utilización sea lo más eficiente posible y responda a las necesidades de las políticas públicas diseñadas”⁸⁹.

⁸⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional en el EXP. N° 00002-2010-PI/TC, sentencia en que el Tribunal concluye señalando que el CAS debe considerarse como un régimen especial de contratación de trabajadores en el sector público.

⁸⁷ SERVIR (2012). “El servicio civil peruano. Antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma. Edición digital”. p. 19. Disponible en: <http://www.servir.gob.pe/>

⁸⁸ ROBLES, Beatriz. “Servicio Civil peruano”. En Web: http://www.institutodelperu.org.pe/descargas/presentacion_usm_beatriz_robles.pdf

⁸⁹ ROBLES, Beatriz. *Ibidem*.

2.3. LA AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

2.3.1. LA AUTORIDAD NACIONAL DE SERVICIO CIVIL

La Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) “es una entidad pública adscrita a la presidencia del Consejo de Ministros que tiene como finalidad la gestión de las personas al servicio del Estado. Se podría decir que es la gerencia de recursos humanos de la administración pública”⁹⁰.

Es un “organismo técnico especializado, rector del Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos del estado, con el fin de contribuir a la mejora continua de la administración del Estado a través del fortalecimiento del Servicio Civil”⁹¹.

La Autoridad Nacional del Servicio Civil nació en junio del 2008 para modernizar la función pública. “Busca un servicio civil meritocrático, flexible y con altos niveles de eficiencia que sirva mejor a todos los peruanos. Para ello debe implementar la Reforma del Servicio Civil”⁹².

2.3.2. FUNCIONES DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE SERVICIO CIVIL

En nuestro país, las principales funciones de SERVIR “son:

- a) Planificar y formular las políticas nacionales del Sistema en materia de recursos humanos, organización del trabajo y su distribución, gestión del empleo,

⁹⁰ SERVIR. “Qué es el servir”. Disponible en: <http://inst.servir.gob.pe/index.php/es/ique-es-servir.html>

⁹¹ SERVIR (2012). “El servicio civil peruano. Antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma”. Edición digital. p. 97. Disponible en: <http://www.servir.gob.pe/>

⁹² Para mayor información véase la página Web de Servicio Civil, en: <http://www.servir.gob.pe/>

rendimiento, evaluación, compensación, desarrollo y capacitación, y relaciones humanas en el servicio civil.

- b) Proponer la política remunerativa, que incluye la aplicación de incentivos monetarios y no monetarios vinculados al rendimiento, que se desarrolla en el marco de los límites presupuestarios establecidos por la ley y en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas.
- c) Dictar normas técnicas para el desarrollo e implementación del Sistema.
- d) Emitir opinión previa a la expedición de normas de alcance nacional relacionadas con el ámbito del Sistema.
- e) Desarrollar, normar y mantener actualizados los sistemas de información requeridos para el ejercicio de la rectoría del Sistema.
- f) Capacitar a las oficinas de Recursos Humanos, apoyarlas en la correcta implementación de las políticas de gestión y evaluar su implementación, desarrollando un sistema de acreditación de sus capacidades.
- g) Desarrollar y gestionar políticas de formación y evaluar sus resultados.
- h) Emitir opinión técnica vinculante en las materias de su competencia.
- i) Normar y gestionar el Cuerpo de Gerentes Públicos.
- j) Proponer o aprobar los documentos e instrumentos de gestión, de acuerdo a la normatividad vigente sobre la materia.
- k) Dictar normas técnicas para los procesos de selección de recursos humanos que realicen las entidades públicas.

- l) Organizar, convocar y supervisar concursos públicos de selección de personal, directamente o mediante terceros, en los casos señalados en el Reglamento.
- m) Administrar el Registro Nacional de Personal del Servicio Civil.
- n) Otorgar la orden del Servicio Civil a los servidores civiles por hechos importantes y servicios meritorios y patrióticos que hubieren prestado a la Nación durante el ejercicio de sus funciones. La orden será otorgada una vez al año, a propuesta de las entidades”⁹³.

2.3.3. ATRIBUCIONES DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE SERVICIO CIVIL

Conforme a la Ley que crea la Autoridad Nacional de servicio civil, éste ejerce “las siguientes atribuciones:

1. Normativa, que comprende la potestad de dictar, en el ámbito de su competencia, normas técnicas, directivas de alcance nacional y otras normas referidas a la gestión de los recursos humanos del Estado;
2. Supervisora, destinada al seguimiento a las acciones de las entidades del Sector Público, en el ámbito de su competencia;
3. Sancionadora, en caso de incumplimiento de las obligaciones previstas en el Sistema;
4. Interventora, en caso de detectar graves irregularidades en la administración o gestión de los recursos humanos en materia de concursos; y,

⁹³ Artículo 10° del Decreto Legislativo 1023, Decreto Legislativo que crea la autoridad nacional del servicio civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.

5. De resolución de controversias, que se ejerce a través del Tribunal del Servicio Civil y que comprende la posibilidad de reconocer o desestimar derechos invocados”⁹⁴.

2.4. LA LEY DE SERVICIO CIVIL

2.4.1. GENERALIDADES

La Ley 30007, Ley del Servicio Civil, constituye una de las reformas más ambiciosas y esperadas de los últimos 20 años, toda vez que por mucho tiempo los sueldos de los trabajadores estatales estaban congelados y las carreras estancadas, lo que puede cambiar con la aplicación de la Ley de Servicio Civil.

La reforma del servicio civil es muy importante, porque:

- Introduce la meritocracia con eje para mejorar la calidad de los servicios estatales.
- También introduce mecanismos que posibiliten la mejora de los ingresos de los trabajadores de la administración pública.

2.4.2. OBJETIVO

Según el artículo I del Título Preliminar de la Ley, “el objeto de la Ley de Servicio Civil es establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas”⁹⁵.

⁹⁴ Artículo 11° del Decreto Legislativo 1023, Decreto Legislativo que crea la autoridad nacional del servicio civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos

⁹⁵ Artículo I del Título Preliminar de la Ley 30057, Ley de Servicio Civil.

2.4.3. FINALIDAD DE LA LEY

Conforme al artículo II del Título Preliminar de la Ley de servicio civil, la finalidad “es que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor Servicio Civil, así como promover el desarrollo de las personas que lo integran”⁹⁶.

2.4.4. PRINCIPIOS DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL

Conforme al artículo III del Título Preliminar de la Ley de Servicio Civil, “son principios de la Ley del Servicio Civil:

- l) Interés general.** El régimen del Servicio Civil se fundamenta en la necesidad de recursos humanos para una adecuada prestación de servicios públicos.
- m) Eficacia y eficiencia.** El Servicio Civil y su régimen buscan el logro de los objetivos del Estado y la realización de prestaciones de servicios públicos requeridos por el Estado y la optimización de los recursos destinados a este fin.
- n) Igualdad de oportunidades.** Las reglas del Servicio Civil son generales, impersonales, objetivas, públicas y previamente determinadas, sin discriminación alguna por razones de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.
- o) Mérito.** El régimen del Servicio Civil, incluyendo el acceso, la permanencia, progresión, mejora en las compensaciones y movilidad, se basa en la aptitud, actitud, desempeño, capacidad y evaluación permanente para el puesto de los postulantes y servidores civiles.
- p) Provisión presupuestaria.** Todo acto relativo al sistema del Servicio Civil está supeditado a la disponibilidad

⁹⁶ Artículo II del Título Preliminar de la Ley 30057, Ley de Servicio Civil.

presupuestal, el cumplimiento de las reglas fiscales, la sostenibilidad de las finanzas del Estado, así como a estar previamente autorizado y presupuestado.

- q) **Legalidad y especialidad normativa.** El régimen del Servicio Civil se rige únicamente por lo establecido en la Constitución Política, la presente Ley y sus normas reglamentarias.
- r) **Transparencia.** La información relativa a la gestión del régimen del Servicio Civil es confiable, accesible y oportuna.
- s) **Rendición de cuentas de la gestión.** Los servidores públicos encargados de la gestión de las entidades públicas rinden cuentas de la gestión que ejecutan.
- t) **Probidad y ética pública.** El Servicio Civil promueve una actuación transparente, ética y objetiva de los servidores civiles. Los servidores actúan de acuerdo con los principios y valores éticos establecidos en la Constitución y las leyes que requieran la función pública.
- u) **Flexibilidad.** El Servicio Civil procura adaptarse a las necesidades del Estado y de los administrados.
- v) **Protección contra el término arbitrario del Servicio Civil.** La presente Ley otorga al servidor civil adecuada protección contra el término arbitrario del Servicio Civil⁹⁷.

2.4.5. ÁMBITO DE APLICACIÓN

Conforme a la normativa en estudio, “el régimen del Servicio Civil se aplica a las entidades públicas de:

- a) El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos.

⁹⁷ Artículo III del Título Preliminar de la Ley 30057, Ley de Servicio Civil.

- b) El Poder Legislativo.
- c) El Poder Judicial.
- d) Los Gobiernos Regionales.
- e) Los Gobiernos Locales.
- f) Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.
- g) Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público⁹⁸.

2.4.6. ORGANIZACIÓN DE LOS SERVIDORES CIVILES

Conforme a la Ley de Servicio civil, “los servidores civiles de las entidades públicas se clasifican en los siguientes grupos:

- e) Funcionario público.
- f) Directivo público.
- g) Servidor Civil de Carrera.
- h) Servidor de actividades complementarias.

En cualquiera de estos grupos pueden existir servidores de confianza⁹⁹.

2.4.7. PUNTOS EN CONFLICTO

Uno de los principales puntos cuestionados por los trabajadores a esta Ley es el referido a la evaluación de méritos. En el Artículo 19^o y siguientes se regula sobre la evaluación e indica que una de las causas de la terminación de la relación del trabajador con la entidad es que este demuestre una ineficiencia comprobada.

⁹⁸ Artículo 1° de la Ley 30057. Ley de servicio Civil

⁹⁹ Artículo 2° de la Ley 30057. Ley de servicio Civil

Al respecto, el secretario de los trabajadores administrativos del Poder Judicial de Arequipa, Walter Rosa Tejeiro, sostiene que son las "reglas" de esta nueva ley las que afectan sus derechos. Señala que "es claro que si un trabajador no pasa las evaluaciones será despedido y eso no lo aceptamos. Tenemos derechos adquiridos".

Sobre el tema, el especialista Juan Carlos Rebaza indica que las evaluaciones son buenas, porque ayudan a tener mayor eficacia. Explica que el temor de los servidores a las evaluaciones es que las mismas sean políticas, direccionadas al despido para la contratación de personal afín a la autoridad de turno. "Eso se debe evitar. Hay que detallar los criterios de prueba para que no se preste a malos entendidos".

Otro punto en controversia es que no se permitirá que los trabajadores realicen procesos de negociación colectiva con las entidades estatales. El dirigente Walter Rosa señala que no se puede violar la Constitución donde se establece este derecho.

Para Rebaza la negociación colectiva siempre existió. Pero en los últimos años se hizo mal uso de este derecho, ya que funcionarios de confianza que no son sindicalizados fueron favorecidos con estos beneficios. "La Ley de Presupuesto ya estableció que no se puede aumentar remuneraciones con pactos colectivos si antes no son aprobados por el Ministerio de Economía. Lo que se busca es evitar el mal uso de este instrumento".

2.5. LAS IMPLICANCIAS SOCIALES DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL

La Ley del Servicio Civil es una iniciativa del Ejecutivo, que fue promulgado en el mes de julio en medio de violentas protestas a nivel de todo el país. Esta norma se orienta a sentar las bases para lograr un mayor desempeño en los trabajadores del sector público, mediante mayores capacitaciones, evaluación de méritos y mejora de sus derechos laborales, sobre todo sus remuneraciones.

Como bondades de esta Ley tenemos la incorporación voluntaria de los trabajadores al nuevo régimen. Por ello, los concursos que los servidores se trasladen a este régimen no exigen que el trabajador previamente renuncie a su régimen de origen, ya sea el Decretos Legislativos 276, 728 y 1057. Sin embargo, el trabajador prácticamente está obligado, toda vez que si se quedan en los Decretos Legislativos 276, 728 o 1057, su sueldo permanecerá congelado, pues no hay ningún aumento para ellos. Contrariamente, los que se pasan a la Ley de Servicio Civil, previa evaluación, lograrían ascensos y mejores condiciones económicas. Entonces, social y económicamente hablando no existe el respeto a la voluntad del trabajador, sino que hay una camuflada obligación.

Según Juan Jiménez, “con respecto a la aplicación de la meritocracia, esta será tanto para el ingreso al nuevo régimen, como para el ascenso y la permanencia, con el fin de contar con las personas más idóneas para el puesto, garantizando la igualdad en el acceso a la función pública. Asimismo, se sostiene que se profesionalizará a los servidores a través de la evaluación constante, la capacitación y el cumplimiento de metas. Los resultados de la capacitación que reciban y su aprovechamiento a

favor de la institución deben contar con un método de medición”¹⁰⁰. Sin embargo, debemos tener en cuenta que en el Perú, debido a la corrupción y la burocracia que existe no hay garantía suficiente que el caso de las evaluaciones se maneje de una manera transparente.

Según sus propugnadores, “las evaluaciones de desempeño permitirán capacitar a aquellos trabajadores que salgan mal, así como mejorar los ingresos y lograr ascensos de aquellos que salgan bien evaluados. La evaluación es obligatoria, integral, sistemática y continua, y estará sujeta a reglas como: a) Los factores a medir como desempeño deben estar relacionados con las funciones del puesto, b) Se deben realizar en función a factores o metas mensurables y verificables, c) El servidor debe conocer por anticipado los procedimientos, factores o metas con los que es evaluado d) Se realiza con una periodicidad anual, e) El servidor que no participe por motivos atribuibles a su exclusiva responsabilidad será calificado como personal desaprobado”¹⁰¹. Sin embargo, teniendo en cuenta que el Perú es un país diverso, una evaluación nacional no sería un instrumento idóneo para saber el rendimiento exacto de los trabajadores, puesto que no se tendría en cuenta el tipo de trabajo que desempeñan, el lugar donde desempeñan, el tiempo en que desempeñan, entre otros factores que son decisivos para evaluar de manera integral al trabajador.

Además de ello, debemos ver respecto a la CTS, el periodo de prueba, los despidos arbitrarios y como también el caso de la negociación colectiva. Los cuales no han sido tratados de una

¹⁰⁰ JIMENEZ MAYOR, Juan (2013). “Explicación de los beneficios del Servicio Civil”. A través de la Presidencia del Consejo de Ministros, representado por Juan Jiménez Mayor. Publicado en Sección Política de El Comercio, del 06 de julio del 2013.

¹⁰¹ Véase el artículo 22° de la Ley 30057. Ley de servicio Civil.

manera precisa, lo que causa preocupación y desconfianza en los trabajadores.

Debemos tener en cuenta que los trabajadores no están solos. Tras de un trabajador hay una familia, y esas familias forman pueblos y los pueblos nuestro país. Si bien es cierto que esta ley tiene muchos aspectos positivos, también tiene aspectos negativos que venimos señalando, lo cual afectan a las familias y al pueblo peruano, lo que iría en perjuicio de nuestra sociedad. A ello debemos agregar que la presente ley no muestra la metodología como disminuir la corrupción y la burocracia en la administración pública, por lo que poco será la contribución que brinde en beneficio de la sociedad. De modo que, es preciso analizar cuáles son las implicancias sociales, económicas y políticas de esta ley para el pueblo peruano.

3. ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS

Haciendo la revisión del material bibliográfico en las bibliotecas de las universidades de nuestra ciudad, así como en la escuela de Post Grado de nuestra universidad, no encontré investigaciones que se hayan ocupado del tema: “La Ley de Servicio Civil y sus implicancias sociales en el Perú”, lo que hace ver que la presente investigación es original.

Por otra parte, señalamos que existen algunos artículos, manuales e informes relacionados con el tema, a nivel de Internet, en las páginas o portales Webs de instituciones u organismos Públicos como SERVIR, OSCE, Ministerios del Estado, entre otros. Estos documentos constituirán fuentes de información para la realización de la presente investigación.

4. OBJETIVOS

- Establecer las características de la Ley de Servicio civil en el Perú.
- Determinar cuáles son las implicancias sociales de la Ley de servicio civil, sobre la base de la operatividad de esta Ley para la gestión de recursos humanos en las entidades públicas

5. HIPÓTESIS

5.1. DE LA PRIMERA VARIABLE:

DADO QUE, en una sociedad organizada los servicios públicos del estado debe corresponder a una concepción igualitaria y que en todo caso ello debe responder al mandato constitucional, **ES PROBABLE QUE**, las característica principal de la ley de servicio civil tenga un carácter meritocrático, pero que contiene normas arbitrarias que afecta los derechos laborales de los trabajadores y esté se encuentre en franca contradicción con las normas constitucionales, por lo que durante su aplicación se afecten derechos fundamentales de los trabajadores y no contribuya eficazmente en solucionar la corrupción y burocracia existente en la administración pública de nuestro país, con el consecuente coste social y económico que afectan al país mismo.

III. PLANTEAMIENTO OPERACIONAL

1. Técnicas, instrumentos de verificación

1.1. Precisión

- **Técnicas**
 - Observación documental
 - Encuesta
- **Instrumentos**
 - Ficha de observación documental estructurada
 - Cuestionario

1.2. Cuadro de Coherencias

VARIABLES	INDICADORES/SUB INDICADORES	TÉCNICAS/INSTRUMENTOS
<p>Variable independiente</p> <p>LEY DE SERVICIO CIVIL</p> <p>(Es la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, promulgada el 03 de junio del 2013)</p>	<p>1.1. Características de la ley de Servicio Civil peruano</p> <p>1.1.1. Situación actual del servicio civil peruano</p> <p>1.1.2. Necesidad de una Ley de Servicio Civil</p> <p>1.1.3. Posibilidades de mejora del servicio civil</p> <p>1.1.4. Ventajas y desventajas de la ley de Servicio Civil</p> <p>1.2. Aplicación de la Ley de Servicio Civil</p> <p>1.2.1. Reglamentación de la Ley de Servicio Civil</p> <p>1.2.2. Implementación de la ley de servicio civil</p> <p>1.3. Opinión de servidores públicos (Encuesta)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Observación Documental <ul style="list-style-type: none"> - Ficha de Observación Documental estructurada • Encuesta <ul style="list-style-type: none"> - Cuestionario
<p>Variable dependiente</p> <p>IMPLICANCIAS SOCIALES DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL</p> <p>(Es el impacto que tendrá la ley de servicio civil en la sociedad peruana)</p>	<p>1.1. Implicancias sociales debido a las características de la Ley de servicio civil</p> <p>1.1.1. Motivo de dación de la Ley de servicio civil</p> <p>1.1.2. Objeto de la ley de servicio civil</p> <p>1.1.3. Aprobación y desaprobación de la ley deservicio civil</p> <p>1.1.4. La meritocracia en el Servicio Civil</p> <p>1.1.5. Trabajadores calificados en la administración pública</p> <p>1.1.6. Ley de Servicio Civil y las otras leyes</p> <p>1.2. Implicancias sociales debido a la afectación de los derechos laborales</p> <p>1.2.1. Normas que afectan los derechos laborales</p> <p>1.2.2. Impacto de la ley de Servicio Civil</p> <p>1.2.3. Reducción la corrupción y burocracia</p> <p>1.2.4. Vigencia de la ley de Servicio Civil</p> <p>1.3. Opinión de servidores públicos (Encuesta)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Observación Documental <ul style="list-style-type: none"> - Ficha de Observación Documental estructurada • Encuesta <ul style="list-style-type: none"> - Cuestionario

1.3. Prototipo de instrumentos

MODELO DE FICHA DE OBSERVACION DOCUMENTAL PARA LOS SUB INDICADORES DE LA PRIMERA VARIABLE

INDICADOR:
UNIDAD DE ESTUDIO:
RESUMEN DEL SUB INDICADOR:
ANALISIS Y APRECIACIONES:



OBSERVACIÓN:

Este esquema es válido para todos los indicadores de la primera, y también para los indicadores de la segunda variable.

**MODELO DE FICHA DE OBSERVACION DOCUMENTAL
ESTRUCTURADA PARA INDICADORES DE LA SEGUNDA VARIABLE**

FICHA DE OBSERVACION N° ...				
INSTITUCION: _____				
FECHA DE OBSERVACION: _____				
Variable: Implicancias sociales de la Ley de Servicio Civil				
Indicador: Costos sociales: Eficiencia de la Administración Pública				
Sub				
Indicadores	Muy Eficiente	Eficiente	Regularment e eficiente	Nada eficiente
N° Expediente				
f				
%				

2. Campo de verificación

2.1. Ubicación Espacial

La ubicación espacial corresponde al ámbito nacional.

2.2. Ubicación Temporal

El horizonte temporal del estudio está referido a la realidad actual de la aplicación de la Ley de Servicio Civil. Sin embargo, el análisis de la normatividad y aportes doctrinales, se efectuará teniendo en cuenta la evolución y el desarrollo en el tiempo de las distintas posiciones y perspectivas referidas al tema materia de estudio.

Así mismo la presente investigación se desarrollará durante el año 2015.

2.3. Unidades de estudio

VARIABLE: Ley de Servicio Civil y su reglamentación

Nuestras unidades de estudio estará conformado por la legislación relacionada al servicio civil peruano, entre ellas la Constitución Política, La Ley N° 30057 y sus reglamentos y la Ley 276 y su reglamento.

VARIABLE: Implicancias sociales de la Ley de Servicio Civil

Para el trabajo de campo estará conformado por los trabajadores administrativos del sector público, ya sea que estén inmersos o no en la Ley de Servicio Civil.

VARIABLE: Ley de Servicio Civil

UNIDAD DE ESTUDIO	f	%
• Constitución política	01	25%
• Ley 30057. Ley de Servicio Civil	01	25%
• Decreto Legislativo 276	01	25%
• Decreto Legislativo 1057	01	25%
TOTALES	03	100%

VARIABLE: Ley de Servicio Civil

UNIDAD DE ESTUDIO	f	%
• Constitución política	01	25%
• Ley 30057. Ley de Servicio Civil	01	25%
• Decreto Legislativo 276	01	25%
• Decreto Legislativo 1057	01	25%
TOTALES	03	100%

VARIABLE: Implicancias sociales de la ley de servicio civil

- 120 Trabajadores de la Ley de Servicio Civil
- 120 Trabajadores, entre los que pertenecen a otros regímenes o usuarios de la administración pública

3. Estrategia de recolección de datos

3.1. Organización

- Para efectos de la recolección de datos, se efectuará las coordinaciones necesarias con la Escuela de Post Grado de nuestra Universidad Santa María de Arequipa y profesores de las maestrías.
- Se efectuará las coordinaciones correspondientes con las instituciones públicas para acceder a la información que poseen y/o aplicar las encuestas.
- Para la recolección de datos se utilizará Fichas de Observación documental estructurada, así como la encuesta. Una vez recolectado los datos, estos de sistematizarán estadísticamente para efectuar el análisis, interpretación y conclusiones finales.

3.2. Recursos:

Recursos humanos

Denominación	Nº	Costo total
Dirección de proyecto y Ejecución	1	2500.00
Colaborador	1	300.00
Digitador/ Diagramador	1	300.00
TOTALES	3	3100.00

Recursos materiales y bienes y servicios

Denominación	Cantidad	Costo total
Papel Bond	1000	42.00
Papel Periódico	1000	20.00
Fichas Bibliográficas y Doc.	200	20.00
Tinta de Impresora	02	20.00
Copias fotostáticas	2000	200.00
Anillado	06	42.00
Uso de computadora	02	200.00
Empastados	05	100.00
TOTAL		808.00

Costo de Proyecto

DENOMINACIÓN	COSTO TOTAL
Recurso humanos	3100.00
Recursos materiales y Bienes y servicios	844.00
Costo total	3944.00

3.3. Validación del instrumento

Para la validación del instrumento consistente en la Ficha de Observación Estructurada se realizó una prueba piloto en una pequeña población conformada por Magistrados, mediante la cual se han corregido algunos errores y se encuentran listos para su utilización.

3.4. Criterios para el manejo de resultados

Los datos recolectados se sistematizarán en cuadros y gráficos estadísticos, para presentarlo adecuadamente el informe, apoyándome con un ordenador y programa EXCEL.

IV. CRONOGRAMA DE TRABAJO

TIEMPO ACTIVIDADES	OCTUBR E 2013	NOVIEMBRE 2013	DICIEMBR E 2014	ENERO 2014
Recolección de datos	x	x		
Estructuración de resultados		x	x	
Informe final				x

ENCUESTA

La presente encuesta tiene por finalidad captar opiniones e ideas referidas a las implicancias sociales de la Ley 30057, Ley de Servicio Civil, con el objeto de analizarlos y explicarlos de una manera comparativa con las otras leyes, y proponer correcciones a la normatividad jurídica existente. Marque (X) lo que considere correcto.

V. ¿La Ley de Servicio Civil constituye reforma de la Administración Pública en nuestro país?

Sí () No ()

VI. ¿Qué objeto se persigue con la dación de Ley 30057, Ley de Servicio Civil?

Defender los derechos de los trabajadores ()

Organizar la administración pública ()

Erradicar la corrupción y la burocracia de la Administrativo ()

Pública

Mejorar la atención de los ciudadanos ()

No precisa ()

VII. ¿Ud. Aprueba o desaprueba la Ley N° 30057, Ley de Servicio Civil, así como su Reglamentación?

Aprueba () Desaprueba () No ()

opina

Si aprueba ¿Por qué?

Constituye una reforma del Estado ()

Propicia la meritocracia ()

Habrá mejores sueldos para los trabajadores ()

Habrá mejor atención en la administración pública ()

Otra razón ()

Si desaprueba ¿por qué?

Porque se afectarán las condiciones laborales de los ()

trabajadores

Porque habrán despidos masivos ()

Porque generará desorden en el sector público ()

Porque se evaluará a los trabajadores ()

Otra razón ()

No precisa ()

VIII. ¿Ud. Está de acuerdo con la aplicación de la meritocracia en la Administración Pública?

Sí () No ()

IX. ¿La aplicación de la Ley de Servicio Civil logrará que en el Estado haya trabajadores más calificados?

Sí () No ()

¿Por qué?

X. ¿Cuál de los regímenes ofrecen mejores beneficios a los trabajadores?

Régimen del D. Legislativo 276 ()

Régimen del D. Legislativo 728 ()

Régimen del D. Legislativo 1053 (CAS) ()

Régimen de la Ley de Servicio Civil ()

XI. ¿Existen normas de la 30057, Ley de Servicio Civil que afectan derechos laborales de los trabajadores?

Sí () No ()

¿Cuáles?

XII. ¿Cuál crees que sea el impacto social de la Ley de Servicio Civil en los servicios al ciudadano?

Positivo ()

Negativo ()

Ningún impacto ()

No precisa ()

XIII. ¿La ley de servicio civil contribuirá a reducir la corrupción y burocracia que existe en la administración pública del país?

Sí () No ()

XIV. ¿Cómo debe quedar la ley de servicio civil?

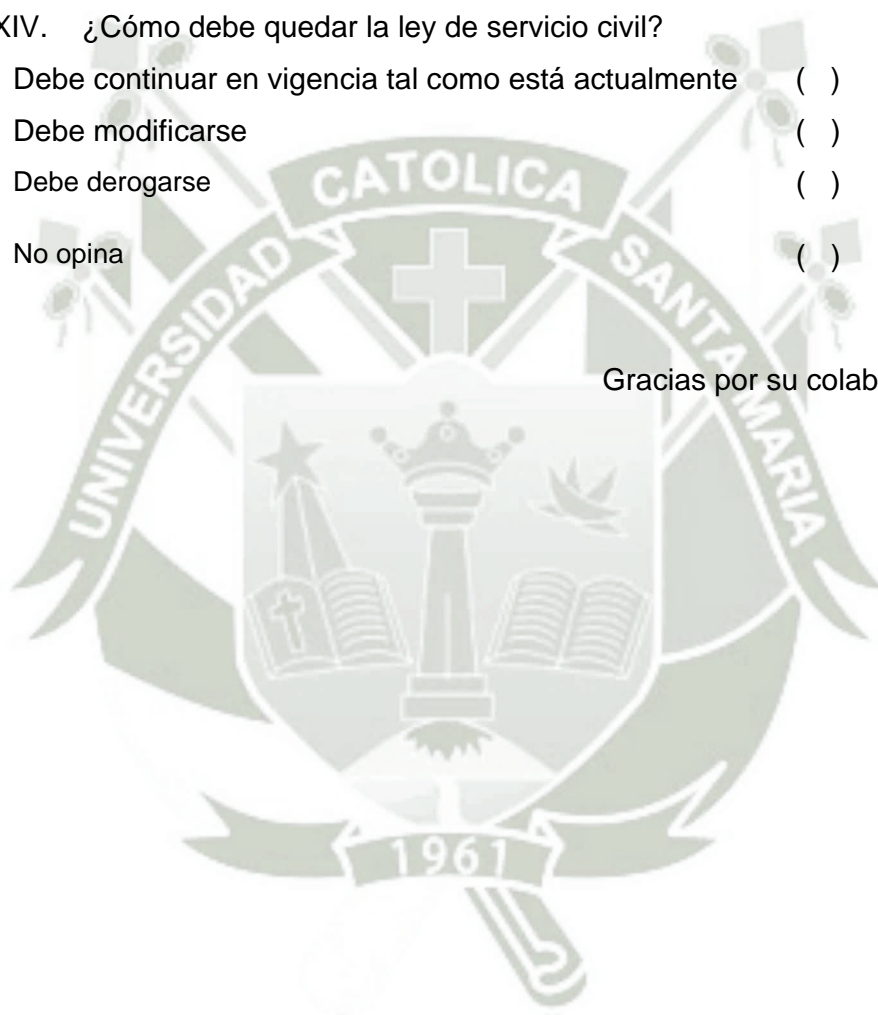
Debe continuar en vigencia tal como está actualmente ()

Debe modificarse ()

Debe derogarse ()

No opina ()

Gracias por su colaboración



XV. BIBLIOGRAFÍA

1. ANACLETO GUERRERO, Víctor (2004). Guía de procedimientos administrativos. Lima: Gaceta Jurídica.
2. CASAGNE, Juan Carlos (2000). Derecho Administrativo. Tomos I y II. Séptima Edición Actualizada. Buenos Aires: Abelodo-Perrot.
3. CERVANTES ANAYA, Dante Armando (2009). Manual de Derecho Administrativo. Lima: Editorial Rodhas SAC.
4. ECHEVARRÍA, K (2004). La Reforma del Servicio Civil: Tendencias y Desafíos. Lima: Revista Centroamericana de Administración Pública.
5. PATRON FAURA, Pedro y PATRON BEDOYA, Pedro (2005). Derecho Administrativo y Administración Pública en el Perú. Lima: Editorial Jurídica GrijLey.
6. PEREIRA, R. (2006). Nueva Ley Marco del Empleo Público y la Problemática de la Contratación de Personal en el Estado. Lima: Universidad de Lima.
7. QUISPE CHAVEZ, Gustavo Francisco (2011). Régimen laboral de los trabajadores públicos. Lima: Gaceta Jurídica.
8. QUISPE CHAVEZ, Gustavo Francisco (2010). Preguntas y respuestas sobre el Contrato Administrativo de servicios”. Guía operativa N° 1 de Soluciones Laborales. Lima: Gaceta Jurídica.
9. SERVIR (2012). El servicio civil peruano. Antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma. Edición digital. Disponible en: <http://www.servir.gob.pe/>

ANEXO 2: MATRIZ DE INVESTIGACIÓN

TÍTULO DE LA INVESTIGACIÓN: LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y SUS IMPLICANCIAS SOCIALES EN EL PERÚ. AREQUIPA, 2015.

RESPONSABLE: Bestsabe Aurora Llerena Zea

PROBLEMAS	OBJETIVOS	HIPOTESIS	VARIABLES	INDICADORES	SUB INDICADORES	P. OPERACIONAL
<p>VARIABLE INDEPENDIENTE: Ley de Servicio Civil</p> <p>¿Cuáles son las características de la Ley de Servicio civil en el Perú?</p> <p>VARIABLE DEPENDIENTE: Implicancias sociales de la Ley de Servicio Civil</p> <p>¿Cuáles son las implicancias sociales de la Ley del servicio Civil en el Perú?</p>	<p>1. Establecer cuáles son las características de la Ley de Servicio civil en el Perú.</p> <p>2. Determinar cuáles son las implicancias sociales de la Ley de servicio civil, sobre la base de la operatividad de esta Ley para la gestión de recursos humanos en las entidades públicas.</p>	<p>VARIABLE INDEPENDIENTE</p> <p>DADO QUE, la Ley de Servicio Civil ha sido expedida por el Congreso de la República, siguiendo el conducto regular, ES PROBABLE QUE, la Ley de Servicio Civil sea una Ley Válida, de naturaleza laboral y de carácter meritocrático, pero que contiene normas que afecta los derechos laborales de los trabajadores.</p>	<p>Variable independiente</p> <p>LEY DE SERVICIO CIVIL</p>	<p>Características del Servicio Civil peruano</p> <p>Aplicación de la Ley de Servicio Civil en el Perú</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Situación actual del servicio civil peruano • Necesidad de una Ley de Servicio Civil • Posibilidades de mejora del servicio civil • Ventajas y desventajas de la ley de Servicio Civil • Reglamentación de la Ley de Servicio Civil • Implementación de la ley de servicio civil 	<p>Técnica e instrumentos</p> <p>Técnicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> . Observación . Encuesta <p>Instrumentos</p> <ul style="list-style-type: none"> . Fecha de observación . Cuestionario
		<p>VARIABLE DEPENDIENTE</p> <p>DADO QUE, la Ley de Servicio Civil de carácter laboral, ha sido expedida por el Congreso y se ve que no ha sido pacíficamente aceptada por los distintos estamentos de los trabajadores, y sin embargo está en marcha su implementación, ES PROBABLE QUE, la Ley de Servicio Civil tenga normas arbitrarias que esté en franca contradicción con normas constitucionales, por lo que durante su aplicación se afecten derechos fundamentales de los trabajadores y no contribuya eficazmente en solucionar la corrupción y burocracia existente en la administración pública de nuestro país, con el consecuente coste social y económico que afectan al país mismo.</p>	<p>Variable dependiente</p> <p>IMPLICANCIAS SOCIALES DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL</p>	<p>Implicancias sociales debido a las características de la Ley de Servicio Civil</p> <p>Implicancias sociales debido a la afectación de los derechos laborales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Motivo de dación de la Ley de servicio civil • Objeto de la ley de servicio civil • Aprobación y desaprobación de la ley deservicio civil • La meritocracia en el Servicio Civil • Trabajadores calificados en la administración pública • Ley de Servicio Civil y las otras leyes • Normas que afectan los derechos laborales • Impacto de la ley de Servicio Civil • Reducción la corrupción y burocracia • Vigencia de la ley de Servicio Civil 	<p>Unidad de estudio</p> <p>Constitución Política, La Ley N° 30057 y sus reglamentos y la Ley 276 y su reglamento</p> <p>Universo</p> <p>Constitución Política, La Ley N° 30057 y sus reglamentos y la Ley 276 y su reglamento</p> <p>Muestra</p> <ul style="list-style-type: none"> 120 Trabajador de la Ley de Servicio Civil 120 Trabajadores de otros regímenes y usuarios de la administración pública