

# ¿Por qué reformar el empleo público peruano?

Posted by [Boletín Ita lus Esto](#) • agosto 16, 2013 • [Derecho Administrativo](#) • [Add Comment](#) • [Edit](#)

Por: Orlando Vignolo Cueva

I

Ante la falta de calidad y densidad de datos oficiales sobre la función pública peruana, más allá del griterío de contenido económico generado por la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas debido a que la planilla pública se incrementa mil millones de soles anualmente (a pesar que - contradictoriamente- no existen ingresos por concurso público, ni plazas de carrera clasificadas y con disponibilidad, es más éstas se encuentran prohibidas por las sucesivas leyes de presupuesto público aparecidas en el presente[1]), o de los intentos re-ordenadores normativos y no normativos de la todavía joven Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), resulta sinuoso y poco serio tomar un camino de diagnóstico en esta materia desde aportes brindados por las propias organizaciones administrativas involucradas.

Es así, con una todavía escasa doctrina nacional de apoyo, que mediante el presente documento buscaré entregar un ensayo de construcción personal, con fundamentos esencialmente jurídicos y de actualidad, mirando como objetivo una sola cuestión: la necesidad de creación y puesta en marcha de un sistema institucional de empleo público, que respete ciertos principios básicos y sirva -sin miramientos- al interés público (y los propios ciudadanos). Este propósito se enmarca en medio de la discusión parlamentaria del Proyecto de Ley 1846/2012-PE, el cual ha sido presentado por el Poder Ejecutivo para acometer la situación de casi seiscientos mil empleados públicos ligados a tres sistemas encontrados y disímiles, y, que, a mi modo de ver, como segunda condición, no cuentan con algún tipo de estatuto público específico[2].

Por tanto, bajo la propuesta legislativa descrita, y a contrario sensu, todos los otros empleados públicos no destinatarios de ésta (incluso algunos ligados al Decreto Legislativo 728), se agruparían alrededor del concepto jurídico de “carrera especial” (ver la Primera Disposición Complementaria Final del proyecto), sin perjuicio de que luego esto sea reafirmado o incluso aumentado en cantidad de supuestos en la lista que sería aprobada mediante un futuro reglamento de ejecución[3].

Al respecto, como bien indicaba recientemente el profesor español SÁNCHEZ MORÓN, lo más importante por encima de la forma jurídica que se escoja para lograr el objetivo descrito en el párrafo anterior, es saber diferenciar el empleo público del trabajo por cuenta ajena realizado en el sector privado, a partir de entender que el primero no se puede desplegar sin ciertas cuestiones sustanciales, no importando el régimen jurídico que se escoja. Por eso, todos los actores involucrados en la posible formulación de esta fundamental reforma deben asumir estas consideraciones se resumen en un conjunto de tres garantías mínimas e irrefutables: **“que los empleados públicos -todos ellos- deben ser seleccionados mediante procedimientos que garanticen la igualdad de los aspirantes, en función exclusiva de su mérito y capacidad, lo que no es incompatible con una mayor agilidad en la selección. También parece necesario que los empleados públicos -sean funcionarios o laborales- gocen de las garantías necesarias frente a eventuales despidos, cambios de puesto o alteraciones de sus condiciones de trabajo por motivos políticos o de mera confianza personal. Viceversa, el empleado público, sea funcionario o contratado, debe realizar su función con imparcialidad y para ello ha de ajustarse a ciertos límites e incompatibilidades. En fin, todo empleado público, por el hecho de serlo debe respetar un código de conducta en parte distinto y más exigente que el de otros empleados por cuenta ajena, así como someterse aun régimen disciplinario que, con las debidas garantías para el interesado, permita asegurar su cumplimiento”**[4].

Por otro lado, en nuestro país se ha repetido desde hace buen tiempo, desde voces emitidas por varios políticos y otros tantos estamentos sociales, que urge plantear un proceso de reforma coherente del Estado. Al menos, los últimos años ha visto pasar algunos esfuerzos en ese sentido (muchos de ellos infructuosos y truncos), algunos dedicados a simplificar pasos de los procesos, otros a ganar eficiencia, transparencia, y ciertos casos para alcanzar dosis de calidad en las heterogéneas actividades gestionadas por los diferentes Poderes Públicos estatales. Principalmente, estos esfuerzos han estado centrados en las organizaciones administrativas vinculadas al Poder Ejecutivo, quedando algo rezagadas las posibilidades de cambio en otros Poderes Públicos constitucionalmente autónomos como el Congreso de la República, Poder Judicial, Tribunal Constitucional, o las Administraciones Públicas descentralizadas como las Municipalidades o los Gobiernos Regionales. Evidentemente, los resultados no han sido los esperados, situación que se percibe en fracasos institucionales, totales o parciales, por extralimitación o por defecto (falta de autoridad), en varios sectores de actuación sociales y económicos, a desmedro de pocas muestras de eficacia y eficiencia pública que permitan un verdadero despliegue de los derechos ciudadanos y la correcta salvaguarda del bien común.

En ese sentido, vale recordar un presupuesto histórico bien importante, esto es el poco cambio que subsiste en la conciencia nacional en ciertos asuntos públicos. La verdad es que sigue siendo plausible la percepción generalizada de que el político (y su partido o remedo de éste) es el único que puede repartir (o compartir) las plazas de empleo público entre los ciudadanos que considere más adecuados (a sus intereses), de manera libre y absoluta, camuflado (o no) en los intentos por mejorar su propia y temporal gestión de la *res pública* y bajo la única limitación impuesta por los datos económicos-presupuestarios aplicados sobre los emolumentos o ciertas condiciones materiales asimiladas a favor de estos asalariados (bastante particulares, por decirlo menos). Frente a lo dicho, pueden ensayarse múltiples explicaciones. Una de ellas, que bien puede extraerse de nuestros largos periodos de dictaduras, es la exagerada desconfianza que siempre han mostrado los políticos por mantener, acentuar y profesionalizar los cuerpos *permanentes* de funcionarios públicos, suspicacia que se demuestra en la ingente cantidad de cargos de designación para responsabilidades directivas o de confianza “por decisión de la autoridad competente”[5] existentes en la actualidad. Esta mala praxis ha traído consigo “un exceso de implicación de dicho aparato político en decisiones puramente administrativas”[6] (la pregunta en este punto sería, ¿existe algo más administrativo que las potestades de autoorganización para dirigir, en un sentido lato, las plazas de empleo público?).

La cuestión reseñada lleva consigo un fundamento adicional, propio de las tendencias filosóficas del utilitarismo más purista, que intentaban ensalzar la libertad colectiva evitando que está sea oprimida por un grupo de personas que se apropiaban indefinidamente del Poder (administrativo). Es, como indica PARADA, un sistema liberal ideal en él que no hay necesidad de reglar el empleo público porque los “funcionarios son nombrados y despedidos por la simple voluntad de quien ostenta la competencia para ello. Basta la vieja figura del Derecho romano del arrendamiento de servicio para regular las relaciones jurídicas entre el Estado y funcionario”[7].

Como no podía ser de otra manera estas posturas del siglo XIX han tenido un fuerte eco en nuestra realidad, a pesar de que -en grado extremo- aquellas propugnan la completa desaparición de la Administración y la burocracia, surgiendo así una corriente exclusivamente economicista y generalizada en todos los ámbitos estatales, aparecida a la sombra de las transformaciones de los años noventa, que se opone radicalmente al mantenimiento de un funcionariado público *estable*. Más bien, estas tesis nos han hecho creer en la bondad de los fenómenos de flexibilización estatutaria, de la irrupción -a medias- del régimen laboral privado y en la necesidad (mezquina e irracional) de abaratar costos metálicos a como de lugar[8]. En ese marco aparentemente innovador y de gestión cuasi privada, atrás quedó un régimen de función pública “que recupere las exigencias originales de devoción por el servicio y de claro predominio de los intereses públicos sobre los privados de los funcionarios con que fueron concebidas las burocracias en el liberalismo decimonónico”[9].

Creo, que no podemos permanecer inermes ante esta riesgosa y descalabrada realidad de “libre contratación y despido”[10], la cual en lo absoluto sirve a los trillados procesos de reforma estatal iniciados por múltiples gobiernos democráticos, y que peor aún, desconoce abiertamente las ventajas que ofrece un auténtico sistema estatutario de funcionarios en puntos tan esenciales como el aseguramiento de la “memoria institucional y la continuidad en la responsabilidad del funcionamiento de las organizaciones y servicios públicos”.

Si estos fundamentos no bastan para resaltar -al menos- un problema que merece solución, es indispensable recordar que el actual sistema “funcionarial” peruano, compuesto por más una decena de regímenes paralelos y hasta encontrados en contenidos conceptuales, tiene una enorme tara: la **perversa repartija de plazas públicas** realizada con voracidad extrema por el partido gobernante de turno, en los tres niveles administrativos existentes, y a veces, bajo el camuflaje jurídico de instituciones deformadas de empleo público tales como el contrato administrativo de servicios. Este fenómeno no se acerca -en enraizamiento e intensidad- a la vieja tensión weberiana entre los administradores profesionales de carrera y la clase política partidaria, productora de una crisis acentuada de la burocracia estatal, que debía ser solucionada con un quimérico equilibrio entre efectividad técnica y responsabilidad democrática[11]. Digo esto último, porque ni los políticos (menos en Perú) dejarán de luchar por poder obtenido mediante el voto ciudadano, ni tampoco renunciarán a parcelar lo que consideran suyo a partir de la elección, en su afán natural por tratar de concentrar el máximo posible, debiendo resolverse este conflicto no por el camino de una separación conceptual, sino por el del Derecho (instituciones jurídicas robustas que aparezcan contenidas en las normas pertinentes para plasmar un verdadero government by law, no by human).

La situación descrita en el anterior párrafo no es nada nueva, siendo estudiada por ejemplo, con el nombre de *lotizzazione* por la doctrina italiana, fenómeno vicioso que involucra la partición de los puestos administrativos al antojo del político, con la consecuente generación de una indeseable partidización en el seno de estos Poderes públicos. Igual de complejas son las consecuencias ocasionadas por el desgaste de la función pública argentina surgidas de la penetración del clientelismo político, tal como lo describe DALBOSCO “la separación entre funcionarios políticos y funcionarios administrativos ha sido formal. Por un lado, muchos altos puestos de la carrera administrativa, beneficiados con el privilegio constitucional de la estabilidad, han sido recurrentemente ocupados por cuadros políticos o clientes de los funcionarios políticos (...) al no existir una burocracia estable, sólidamente asentada en sus capacidades, a menudo, los nombramientos políticos han arrasados los puestos de carrera, dejando a la cúpula de ésta sin posibilidad de diferenciarse y lograr el relativo aislamiento que le permitiría fortalecer la autonomía estatal”[12].

Pero, existe un dato adicional que bien merece la pena ser tomado en cuenta para nuestro propósito de mostrar la realidad general y agobiante de nuestro empleo público. Actualmente, existe un alto grado de *inaplicación material*, por la configuración de los propios sistemas existentes y su forzada convivencia, de los principios de igualdad, mérito y capacidad. Todos ellos, aunque aparezcan reconocidos en no pocas normas positivas -sin necesitarlo[13]- han sido prácticamente marginados a ser figuras de comparsa que literalmente pueden ser estimadas como meras abstracciones, o en el mejor de los casos, aparecen utilizados efectivamente pero de manera residual en los concursos públicos del *régimen común* (gobernado por el Decreto Legislativo 276), en aquellos pertenecientes a las llamadas *carreras especiales* (profesores de educación básica, secundaria y técnica, profesores universitarios, carrera registral, fuerza armada y policial, diplomáticos, ciertas plazas del personal sanitario, entre otros, regulados por sus respectivas normas específicas) y, de cierta manera, en los realizados por el imberbe *cuero de gerentes públicos* (aparecido con el Decreto Legislativo 1024, desarrollado por el reglamento “del régimen laboral” de sus integrantes aprobado por el Decreto Supremo 030-2009-PCM y que cuenta con fragmentos de sus reglas en el recientemente aprobado Texto Único Ordenado de la normatividad del Servicio Civil aprobado mediante el Decreto Supremo 007-2010-PCM[14])

Finalmente, a modo de cierre de este primer acápite quisiera resumir las cuestiones problemáticas sobre el empleo público peruano, a partir de un trabajo preparado por la Unión Iberoamericana de Municipalistas[15] para las Naciones Unidas y el CLAD. Dicho documento ha llegado a las siguientes conclusiones que muestran problemas similares en esta temática para todos los países de Latinoamérica:

- a) La mayor parte de los países de América Latina cuentan con servicios civiles de carrera, ya sean generales o parciales, plasmados formalmente en reglas escritas y generales, pero la observancia práctica de dichas disposiciones, en materia de ingreso, remuneración, promoción y despido de los servidores públicos es frecuentemente débil.
- b) El funcionamiento efectivo de los subsistemas de gestión del empleo público se caracteriza por una fuerte partidización política, tanto en la gestión misma como en la toma de decisiones relevantes, lo cual da lugar -con frecuencia- a prácticas arbitrarias o de clientelismo político.
- c) El bajo índice de mérito asignado a las entidades bajo régimen público y a las pocas carreras profesionales existentes corresponde claramente al hecho de que el reclutamiento, la selección y la promoción del personal no corresponden a criterios técnicos de mérito, capacidad profesional e igualdad, sino, por el contrario a consideraciones políticas o de conveniencia social. En último caso, existe una fuerte actividad arbitraria de los directivos de las organizaciones públicas para construir sistemas de favores vinculados a redes clientelares y de nepotismo.
- d) A consecuencia de ello, es constatable -en general- un déficit significativo de profesionalización del empleo público.
- e) El exceso de politización en las organizaciones públicas del Estado coexiste con elementos de rigidez en los procedimientos de gestión del trabajo, asignación de tareas, movilidad o desvinculación, de los cuales derivan serios obstáculos para implementar con eficacia las políticas públicas y adaptarse a los cambios que generan o plantean los privados.
- f) En general, las estructuras, procesos, recursos materiales y capacidades internas del sector público tienen carencias significativas.

## II

En todos los casos, los Gobiernos que han intentado gestionar las temáticas resumidas en el presente trabajo se han ocupado de las formas y no del fondo, dejando de lado las cuestiones relevantes alrededor del sujeto sobre el cual pivota cualquier organización: el **ser humano** que trabaja o labora en ella. Si se quiere la trillada reforma del Estado (que en el fondo encierra la reforma administrativa, la transformación del Poder territorialmente más extendido y de habitual impacto social) sólo es posible si se pone en el centro de estos emprendimientos al ser humano que labora y está puesto a su servicio (el empleado público).

Por eso, cualquier reforma que se emprenda debe asumir el cambio de los sistemas de empleo público en base a personas seleccionadas en concursos abiertos (no elegidas), con comprobadas y previas capacidades manuales, técnicas o profesionales, dirigidas, controladas y conducidas por los políticamente elegidos (pero no deudoras de su plaza a éstos), que asuman al empleo público como una forma de llevar adelante su proyecto de vida, y, finalmente que se sepan vinculadas hacia un solo fin: el servicio objetivo al bien común (interés público).

Ahora bien, no conseguir una burocracia pública con las anteriores características, ya que actualmente no la tenemos (o se encuentra confinada a ciertas instituciones), no

permitirá afrontar al Estado desafíos ineludibles con los ciudadanos y la sociedad en su conjunto. Peor aún, mantener la actual realidad, podría llevar (como ha pasado en ciertos sectores sociales o económicos) al descalabro o la completa inactividad pública, a pesar de que pueda existir la voluntad general del Congreso al aprobar una Ley o la implantación de políticas públicas de diversa índole desde los órganos de gobierno del Poder Ejecutivo, Gobierno Regionales, Municipalidades u otros Poderes constitucionalmente autónomos. Si no se cambia la esencia y conformación del empleo público peruano, nunca se podrá alcanzar las siguientes metas reclamadas por los ciudadanos:

- Un Estado eficiente que cueste menos a los ciudadanos.
- Un Estado transparente.
- Un conjunto de cuerpos burocráticos profesionales, fiables y seguros.
- Un Estado que gestione sus actividades con calidad.
- Un Estado que utilice convenientemente los medios electrónicos.
- Un Estado que provea a sus ciudadanos de mejores normas jurídicas.

### III.

Una estrategia de reforma exige la combinación de incentivos capaces de cambiar el comportamiento de los actores básicos, de ideas sugestivas susceptibles de ser asumidas e interiorizadas por aquéllos y de instrumentos adecuados para producir las transformaciones necesarias, cuestiones que a mi modo de ver son recogidas -de cierta manera- en el Proyecto de Ley 1846/2012-PE.

En ese sentido, debe comprenderse que los presupuestos del cambio en la función pública peruana podrían ser los siguientes:

- La movilización, o activación de las presiones, externas o inducidas, necesarias para impulsar las iniciativas y reformas pertinentes en cada caso. Contendría las respuestas a las preguntas: ¿por qué cambiar?, y ¿con quién cambiar?
- La visión u horizonte del cambio, que deberá incorporar una imagen del punto de llegada de las reformas. Respondería a las preguntas: ¿qué y hacia dónde cambiar?
- La capacidad de todo tipo, necesaria para impulsar, producir y consolidar los cambios. Supondría las respuestas a la pregunta: ¿cómo cambiar?

La primera interrogante ya ha sido respondida largamente a lo largo de este ensayo. En cuanto al qué y hacia dónde cambiar, el enfoque debe centrarse en una serie de ideales u objetivos que deben reflejarse a partir de reformas o mejoras normativas que bien podría empezarse con el multicitado proyecto normativo. Estos propósitos serían los siguientes:

- 1) Acceso al empleo. Toda selección e ingreso de personal público debe ser regida por los principios de igualdad, mérito y capacidad. La real instauración de la llamada meritocracia es la verdadera bisagra para iniciar el cambio.

2) Remuneraciones competitivas: Más allá de toda loable vocación de servicio a la Patria o la Nación, al empleado público debe ofrecérsele remuneraciones que no conviertan en ilusoria la posibilidad de que los más preparados quieran trabajar para las Administraciones Públicas o los Poderes Públicos del Estado. No es mayor gasto, es mejor inversión. Si se quiere, o en otros términos, invertir en sueldos y condiciones activas es darle un verdadero “proyecto de vida de empleo público” a estas personas.

3) La nueva regulación debe hacer especial hincapié en garantizar la imparcialidad y profesionalidad de los órganos de selección, auténtico caballo de batalla de cara a eliminar cualquier duda de favoritismo o parcialidad.

4) La carrera profesional debe ser real, a fin de incentivar a los empleados públicos y, en particular, a aquellos cuya expectativa de promoción profesional se ve más limitada, planteando incluso distintas modalidades de desempeño particulares dentro una estructura general, común y hasta horizontal (con posibilidades de saltar a otras entidades administrativas). Pero para esto, necesariamente los empleados deben ingresar a un sistema uniforme, cuyas condiciones incentiven el “hacer una ruta de carrera”, en base a una línea de desempeño y ascenso claramente definida (objetiva).

Ahora bien, a modo de ejemplo, uno de los principales problemas del país es la ineficiencia en la gestión de los recursos públicos, que no es más que el resultado de la ausencia de un régimen único e inteligentemente estructurado del empleo público que conjugue incentivos suficientes para contar con personas preparadas que ejecuten correctamente las políticas públicas. Respondiendo así la última pregunta -el cómo- debe partir del convencimiento por parte de quien detenta el poder de que sólo a partir de implementar una reforma basada en el empleado público, se podrá cumplir cabalmente con el mandato que el pueblo le confiere en las urnas. Dicha reforma permitirá cumplir con los siguientes objetivos:

- Que los planes del gobierno de turno puedan materializarse en actos concretos en beneficio de la ciudadanía a través de gestores preparados que entiendan el problema y puedan llevar la idea a la realidad.

- Que el ciudadano perciba que el Estado realmente se “acerca” a éste, mejorando sustancialmente la atención, el servicio, la calidad y celeridad en las actividades públicas. En otras palabras aparecen organizaciones del Estado que realmente sirven a los ciudadanos.

- Que los inversionistas, peruanos y extranjeros, perciban que en el Perú se puede trabajar y laborar con seguridad, ya que el Estado, en todos los niveles, ofrece garantías de un trato correcto, imparcial, profesional y eficiente.

- Que las políticas sociales puedan implementarse eficientemente, identificando correctamente la necesidad y ejecutando adecuadamente el programa político del Gobierno de turno.

Como las cifras lo sostienen (debido a un galopante avance de la economía en los últimos veinte años) el Perú cuenta con suficientes recursos monetarios para iniciar la reforma del empleo público. Es más, como habíamos adelantado, en asuntos propios de planillas y salarios públicos, a pesar de las sucesivas prohibiciones legales, cada año la caja fiscal gasta -antijurídicamente o no- aproximadamente mil millones de soles extras al presupuesto público anual inmediatamente anterior. Es decir, en gran medida, tenemos una burocracia sensiblemente más cara -año tras año- pero que genera niveles mínimos de eficiencia, poca permanencia en la salvaguarda del interés público y que se pierde en emprendimientos sin relevancia o tras la funesta corrupción. Finalmente, los actuales

cuerpos de empleados públicos -por lo general- no cuentan con una mínima institucionalidad, ni una vocación hacia lo público demostrable,

En conclusión, el compromiso principal para aplicar todo lo explicado es del gobernante y parlamentarios de turno, pues sobre sus hombros descansa la posibilidad de realizar una verdadera reforma, que revolucione -en serio- nuestro Estado, pensando en los que vendrán. El resto y los beneficios producidos por este cambio ocurrirán por añadidura y lentamente. Por eso, a todos los involucrados en el cambio de nuestra función pública (incluyendo a los operadores que no sólo provienen del sector público), debemos pedirles un poco de esencia y corazón de guías sociales, en los mismos términos que CHURCHILL alegó hace cinco décadas atrás: “El político se convierte en estadista cuando comienza a pensar en las próximas generaciones y no en las próximas elecciones”.

\*\*\*\*

[1] Para mostrar un ejemplo de lo indicado en el párrafo principal puede revisarse el numeral 8.1 de la vigente Ley de Presupuesto Público para el sector público el año fiscal 2013, Ley 29951, por el cual se prohíbe abiertamente “el ingreso de personal en el sector público por servicios personales y el nombramiento”, claro salvo ciertos supuestos que resultan indispensables como el personal sanitario para zonas de emergencia, o de permanente necesidad que laboran en diversos territorios del país, los integrantes de la nueva carrera penitenciaria, la asignación de los Gerentes Públicos, los reemplazos y las plazas de suplencia temporal. Sin embargo, en una lógica inexplicable y que linda con la inagotable idea de lotizar el empleo público peruano (sin contrapesarlo con un régimen de carrera profesional y estable), nuestro Legislador si permite -y como primer supuesto de exclusión a la orden prohibitiva antes indicada- a la “designación en cargos de confianza y de directivos superiores de libre designación y remoción, conforme a los documentos de gestión de la entidad, a la Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público, y demás normativa sobre la materia”. Frente a estas cuestiones resumidas, cabría preguntarse dos cuestiones: ¿Realmente no existe ningún acceso de empleados públicos a nuestras organizaciones administrativas, más allá de las exclusiones planteadas? ¿No son estos impedimentos normativos un verdadera olla a presión que genera salidas mal elaboradas como el contrato administrativo de servicios o los denominados “contratos de alta burocracia” de más reciente data?

[2] El estatuto público indicado en el párrafo principal debe ser entendido como un régimen jurídico que permite el nacimiento, desenvolvimiento, ordenación y posicionamiento del empleado público ante la organización administrativa empleadora. Principalmente, el estatuto público se compone de las siguientes materias: adquisición y pérdida de la condición funcional o de empleado público, ciertas condiciones de promoción en la progresión de la carrera, derechos y deberes, régimen disciplinario, entre otras cuestiones de gestión como las escalas salariales o de jerarquía. *Vid.* Sainz Moreno, Fernando, “El estatuto de la función pública después de la sentencia TC 99/1987 y de la Ley 23/1998” en Revista de Administración Pública, número 117, 1988, pp. 321-322.

Frente a lo dicho, debe asumirse que el derecho laboral cumple de cara a la función pública peruana un papel instrumental y de planteamiento de situaciones activas favorables al empleado público (básicamente salariales). Por eso, principalmente en carreras especiales, no basta sólo con revisar el contrato laboral suscrito por el agente físico, pues su estatuto, en las materias funcionariales antes explicadas, necesita ser completado con un sinnúmero de normas de derecho administrativo que terminan diagramando un régimen jurídico particular.

[3] Sobre el particular, el literal k) de la Primera Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley 1846/2012-PE permite que el posterior reglamento precetúe una lista de nuevos supuestos de carreras especiales que puedan ser extraídos del ámbito objetivo de

esta probable norma. Por eso, resulta contrario a la *ratio legis* e incluso a una disposición directa de este proyecto, decir que todos los empleados públicos regulados por el régimen laboral privado del Decreto Legislativo 728 serán destinatarios de esta Ley pendiente de aprobación. Si se quiere, los que quedarían sujetos a sus efectos son aquellos ligados al “régimen laboral común”, que no cuenten con un sistema particular estatutario según los términos explicados en la anterior cita (derechos, deberes, régimen disciplinario, incompatibilidades propios).

Digo todo esto, porque recientes voces de distintos operadores (políticos, gremiales, e incluso funcionariales) han intentado maximizar los efectos de este Proyecto, creyendo que se trasladarían a todos los empleados públicos peruanos sometidos al fenómeno de la “laboralización”. Frente a lo indicado, sólo cabría indicar que el caos normativo existente en nuestra función pública ha generado que existan un grupo de empleados públicos completamente gobernados por su contrato laboral y por el Decreto Legislativo 728, frente a otros que sólo tienen a estos dos últimos para situaciones activas, y, que a continuación, entremezclan otras partes de una verdadera relación funcional con normas jurídico-administrativas, las cuales a la larga terminan configurando un estatuto de carrera especial.

Ahora bien, esta temática merece un estudio más profundo, que permita resolver caso por caso, cada uno de los supuestos de carrera especial que pudieran aparecer y que serán contenidos en el próximo reglamento, al no ser presentados en la lista de numerus apertus prevista en el texto legislativo bajo discusión parlamentaria.

[4] Sánchez Morón, Miguel, “Consideraciones sobre la función pública de carrera y otros modelos de empleo público” en Vol. Col *Aportes para un Estado eficiente. V Congreso Nacional de Derecho Administrativo*, Palestra, Lima, 2012, pp. 310-311.

[5] La definición normativa básica de los llamados “cargos de confianza política”, que se ejercitan a partir de la emisión del respectivo acto de designación, se puede encontrar en el artículo 77 del Reglamento de la Carrera Administrativa aprobado mediante el Decreto Supremo N° 005-90-PCM. Sobre esta clase de funcionarios existe algunas buenas consideraciones del profesor Dalbosco: “El funcionario puramente político es aquel que debe su designación al Presidente, sobre cuyo nombramiento ninguna otra consideración pesa más que su pertinencia al partido y su carrera interna en él y cuyo comportamiento no está atravesado por criterios de origen técnico o especializado”. *Vid.* Dalbosco, Hugo, “Crisis de representatividad y burocracia en la Argentina” en Revista Colección, número IX, número 14, 2003, p. 103.

[6] Ortega Álvarez, Luis, “Nuevo estatuto del empleo público: La dificultad de unas bases constitucionales coherentes y su relación con los estatutos de autonomía”, en Revista Indret, número 4, año 2007, p. 5.

[7] Parada Vásquez, Ramón, “La degeneración del modelo de función pública” en Revista de Administración Pública, número 150, 1999, p. 416.

[8] Las preguntas en este punto podrían plantearse así: ¿realmente es más barato para todos los peruanos tener un conjunto de funcionarios inestable que se “muda” o pierde permanentemente su puesto administrativo? En segundo orden, ¿No existen acaso, entre otros, costos de oportunidad para la propia Administración pública por la pérdida constante de personal, montos trasladados a los ciudadanos por la mala praxis administrativa originada en funcionarios con dotes profesionales y de neutralidad bastante exiguos? ¿Es posible que este sistema “funcional” permita una adecuada salvaguarda del interés general, tal como lo manda nuestra Constitución? Finalmente, y acaso una situación olvidada por las tesis reduccionistas explicadas en el párrafo principal, ¿Son acaso “baratas” las instituciones aparecidas a la luz de la Democracia y el Estado Constitucional de Derecho?

[9] Parada Vásquez, Ramón, “La degeneración del modelo de función...Ob. cit. p. 415.

[10] Ibidem p. 415.

[11] Cfr. Dalbosco, Hugo, “Crisis de representatividad y burocracia...Ob. cit. p. 103.

[12] Ibidem p. 114.

[13] Digo esto, reconociendo que vivimos en un país con poca tradición judicialista y que siente un apego extremo por la norma positiva, siendo poco creíble que, en general, los principios sean usados por los operadores en regímenes donde no aparezcan expresamente reconocidos por el Legislador (como por ejemplo sucede con el Contrato Administrativo de Servicios regulado por el Decreto Legislativo 1057 y su reglamento aprobado mediante el Decreto Supremo 075-2008-PCM).

[14] El Decreto Supremo 007-2010-PCM es un intento armonizador del Poder ejecutivo que busca superar las incongruencias de un sistema de empleo público sometido a tantas modificaciones como Gobiernos de turno han existido. Frente a la enorme dispersión normativa existente y que, en el fondo y forma, impide los niveles adecuados de interrelación entre los regímenes existentes al carecer de bases sólidas aplicadas como un minimum sobre todos éstos, resulta necesario crear no sólo meras colecciones o encuadernaciones de reglas positivas, que podrían resultar medianamente importantes, sino asumir otras consideraciones más de fondo. Algunas de éstas han sido tratadas en mi trabajo denominado “La garantía institucional de la carrera pública, Apuntes para su defensa y aplicación (ante las nuevas fórmulas de empleo público)”, en Revista Ita lus Esto (Revista electrónica de los alumnos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Piura), año 2, número 4, p.p. 121-136. Debo agregar con sinceridad, que tengo serias dudas sobre la viabilidad y valor a futuro de este “compendio” (a medias) de ciertas normas de empleo público, ya que si por un lado se intenta armonizar el conjunto de reglas existente, este emprendimiento resultaría infructuoso debido a lo encontrado de los regímenes actualmente vigentes -en naturaleza jurídica y cantidad- no siendo obviamente un Texto Único Ordenado, la mejor técnica para lograr el objetivo descrito. Por otro, no creo que se consiga orden sólo trozando partes de aquí y allá de las normas de empleo público, para incluirlas en un “texto” que contenga “los aspectos sustantivos del régimen jurídico - legal de los servidores que prestan servicios para el Estado” (tal como lo busca fundamentar el penúltimo considerando del Decreto Supremo 007-2010-PCM). Finalmente, y a modo de pregunta, tomando en cuenta las partes normativas asumidas en el Texto Único Ordenado del híbrido y el aparente olvido de otras ¿no se buscará crear, en el fondo de este ejercicio armonizador, una nueva norma jurídica? Si esto fuera así sería inconstitucional, gravísimo y extralimitado, producto del caos reinante en nuestra “función pública”.

[15] El trabajo señalado en el párrafo principal, más ligado a conceptos de gestión pública, pero no por eso menos importante, se denominó: “Obstáculo y Estrategias de Reformas de la Función Pública en Iberoamérica”.

*Orlando Vignolo Cueva es Doctorando por la Universidad de Zaragoza (España). Abogado por la Universidad de Piura (Perú). Abogado Asociado del Estudio Ehecopar (Perú). Profesor de Contratos del Estado de la Universidad de Piura. Miembro de la Unión Iberoamericana Municipalista y Red Latinoamericana de Bienes Públicos.*  
Etiquetas: **derecho administrativo, empleo público, Perú**