

Políticas en materia laboral pública de los gobiernos de los últimos 50 años

Public labor policies of the governments of the past 50 years

Zevallos Acosta, Uladislao; Zevallos López, William Vladimir



Uladislao Zevallos Acosta
uladislao.zevallos@udh.edu.pe
Universidad de Huánuco, Perú
William Vladimir Zevallos López
Policía Nacional del Per, Perú

Desafíos. Revista científica de Ciencias sociales y humanidades

Universidad de Huánuco, Perú
ISSN: 2706-9559
ISSN-e: 2307-6100
Periodicidad: Semestral
vol. 14, núm. 1, 2023
revistadesafios@udh.edu.pe

Recepción: 20 Febrero 2023
Aprobación: 03 Abril 2023
Publicación: 19 Mayo 2023

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/656/6564334002/>

DOI: <https://doi.org/10.37711/desafios.2023.14.1.391>

Resumen: Objetivo. Analizar, a partir del juicio de expertos en la materia, la normativa laboral peruana en el sector público durante las últimas cinco décadas, comprendiendo trece gobiernos entre 1968 y 2021, desde la presidencia del general del E. P. Juan Velasco Alvarado hasta la del ingeniero Francisco Rafael Sagasti Hochhausler. **Métodos.** La investigación desarrollada fue de tipo básico, empleándose un enfoque cuantitativo que produjo un estudio de nivel descriptivo, bajo un diseño de investigación no experimental de corte transversal. La muestra fue obtenida con el procedimiento de muestreo intencional, y estuvo constituida por 10 doctorandos matriculados en el Seminario de Tesis III del Doctorado en Derecho de la Escuela de Posgrado de la Universidad de Huánuco (Perú), a los cuales se les aplicó una encuesta, administrada a través de un cuestionario. **Resultados.** Existe una basta y diferenciada normatividad laboral en el sector público peruano, donde existen 15 regímenes laborales distintos, en un contexto de irresolución de los problemas estructurales de trabajo por la legislación vigente, lo que contribuye a acrecentar la inestabilidad laboral en el sector público, cuya responsabilidad recae en los gobiernos nacional, regionales y distritales; todo lo cual reafirma el significado jurídico de la estabilidad laboral como un vínculo contractual entre el Estado y el empleado público. **Conclusiones.** La política normativa laboral pública peruana de las cinco últimas décadas resulta en términos generales coexistente, dispersa y desigual, y ha mantenido los efectos incoherentes sobre el bienestar del trabajador público en base a la coexistencia del régimen laboral privado dentro del público.

Palabras clave: política laboral, derecho laboral, economía asistemática, régimen económico, economía social de mercado.

Abstract: Objective. To analyze, based on the judgment of experts in the field, Peruvian labor regulations in the public sector during the last five decades, comprising thirteen governments between 1968 and 2021, from the presidency of General E. P. Juan Velasco Alvarado to that of Engineer Francisco Rafael Sagasti Hochhausler. Methods. The research developed was of a basic type, employing a quantitative approach that produced a descriptive level study, under a non-experimental research design of transversal cut. The sample was obtained through a purposive sampling procedure, and consisted of 10 doctoral students enrolled in the Thesis Seminar III of the Doctorate in Law of the Graduate School of the

University of Huánuco (Peru), to whom a survey was applied, administered through a questionnaire. Results. There is a vast and differentiated labor regulation in the Peruvian public sector, where there are 15 different labor regimes, in a context of unresolved structural labor problems by the current legislation, which contributes to increase labor instability in the public sector, whose responsibility lies with the national, regional and district governments; all of which reaffirms the legal meaning of labor stability as a contractual link between the State and the public employee. Conclusions. The Peruvian public labor regulatory policy of the past five decades is in general terms coexistent, dispersed and unequal, and has maintained the incoherent effects on the welfare of the public worker based on the coexistence of the private labor regime within the public sector.

Keywords: labor policy, labor law, asystematic economics, economic regime, social market economy.

INTRODUCCIÓN

El derecho procesal se ocupa de los principios y derechos constitucionales, entre otros los previstos en los artículos 22 y 26 de la Constitución Política del Perú que vinculan los principios que regulan la relación laboral. Ya a partir del derecho del trabajo podemos realizar análisis crítico y estudios jurídicos acerca de un campo de estudio tan importante como los regímenes de trabajo estatal en el Perú (como la Ley N.º 28175, Ley Marco del Empleo Público, que no entró en plena vigencia en el país hasta la fecha), unificando criterios de los Decretos Legislativos 276, 728, Ley N.º 30057, Ley Nacional del Servicio Civil - Servir, D. Leg N.º 1057, ley CAS), y el carácter irrenunciable de los derechos constitucionales.

En este sentido, escribir concisamente las políticas en materia laboral pública de los últimos 50 años en el Perú no es una tarea fácil. En este caso, se trata de trece gobiernos en total, comprendidos entre los años 1968 y 2021, desde la presidencia del general del E. P. Juan Velasco Alvarado hasta la del ingeniero Francisco Rafael Sagasti Hochhausler.

Durante este extenso periodo se desarrolló la actividad transversal del derecho laboral, influenciada por la normativa constitucional de los años 1936, 1979 y 1993. En la primera de ellas, la economía se dinamizó, según Acosta (2003), a partir de la conveniencia de incluir dentro de la Carta Magna aquellos aspectos económicos incidentales que no fuesen interpretados de forma sistemática, sino asistemática. En el segundo caso, bajo un modelo sistemático denominado régimen económico- financiero, de acuerdo con García (2007), sus rasgos principales eran el pluralismo económico, la propiedad privativa con restricciones, la injerencia estatal, la planificación, el rechazo módico al monopolio y al oligopolio, y el papel superior del banco. Y ya en el tercer modelo, bajo la denominación de economía social de mercado, la decisión privada es libre, el Estado ubica el desarrollo del país y procede en las plazas de organización del empleo y diversos servicios públicos.

En otro orden de cosas, de acuerdo a Cotler (2016):

El Perú es uno de los países más desconfiados de la Tierra. (...) Yo creo que es la ruptura de viejos moldes que no han sido recuperados institucionalmente y (por eso) tenemos toda esta fragmentación, disociación, desinstitucionalización. Eso se refleja inmediatamente, sin mediación alguna, en la vida política. (7m40s)

Y remarca, el mismo Cotler: “Las pugnas de carácter ideológico, organizacional y pugna por el poder constituyeron dimensiones contradictorias que a su vez conformaron procesos que se desplegaron a lolargo de trece administraciones gubernamentales del país” (8m19s). Esta narrativa, que expresa un conflicto por

el poder irresuelto históricamente en el país, coincide con la problemática laboral contradictoria existente durante los últimos trece gobiernos del Perú, entre los años 1968 y 2021, sin articulación de intereses sociales, por haber producido un país de una profunda informalidad, la cual se pasará a analizar en el presente estudio.

Ya durante el contexto de la reciente crisis sanitaria por la COVID-19, tampoco se pudo modernizar el derecho de la función pública frente a los nuevos retos (con implantación del teletrabajo) a los que se enfrenta el derecho laboral, ni la estabilidad del empleo ni a la unificación laboral pública. En el afán de integrar las contribuciones propias de las ciencias sociales y jurídicas a fin de mostrarlas al lector de forma ordenada y actualizada, encontramos la necesidad de realizar un extenso estudio de los regímenes jurídicos de trabajo proporcionado a los servidores públicos.

El estudio se vincula con el derecho al trabajo, con la ciencia política, la historia, la documentación, la comunicación, la sociología y la actual crisis por el poder. Entendemos además que tan solo desde una perspectiva multidisciplinaria pueden abordarse cuestiones trascendentes en el análisis alineado con los retos históricos del reciente bicentenario de la independencia nacional.

Comenzamos analizando ahora el derecho del trabajo respecto a las disposiciones dispersas y superpuestas en la función del trabajador público, teniendo como empleador al Estado, desde la evolución histórica de la legislación constitucional- laboral de cada gobierno. En relación a la perspectiva constitucional de la función pública, se realiza un estudio en profundidad de la configuración nacional, con especial detenimiento en el artículo 22 y 26 de la Constitución vigente.

Resulta importante tomar en consideración los argumentos de Teijido (2020) respecto al derecho de la función pública y el régimen jurídico de los funcionarios públicos, cuando sostiene que:

Se configuran los elementos instrumentales del empleo público y de la relación de empleado público, estudiando, por un lado, la planificación de los recursos humanos y la estructura existente en torno a la oferta y regulación del empleo público, y, por otro lado, los registros de personal, la selección del mismo y el consecuente otorgamiento de la condición de funcionario, así como la posible pérdida de tal condición, con especial detenimiento en el estudio del acceso a la función pública en lo que se refiere a los ciudadanos comunitarios y a las personas con discapacidad. (p. 261)

Ahora bien, en nuestro caso, a diferencia del referido, fue considerado el trabajador público en general. Resulta igualmente importante sopesar las indagaciones de Cabrera (2014), en donde se considera la coexistencia de diversas normas sobre carrera pública, como el Decreto Ley N.º 11377, en forma ultractiva; D. Leg. N.º 276, Ley de Base de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público; su Reglamento D. S. N.º 005-90-PCM; el D. Leg. N.º 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos; Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil; el D. Leg. N.º 1024, que crea y regula el Cuerpo de Gerentes Públicos; y el D. Leg. N.º 1025, que aprueba normas de Capacitación y Rendimiento para el Sector Público. Todas estas normas constituyen la abundante y dispersa normatividad del potencial humano público (ver Tabla 1).

La coexistencia descrita no ha resuelto sin embargo el problema por una carencia de voluntad política pública vinculada a la gestión de recursos humanos del Estado. En efecto, las nuevas disposiciones no tienen una finalidad motivadora ni de reconocimiento de derechos, quebrantando los derechos intrínsecos de los servidores públicos.

En la actualidad está ocurriendo, no obstante, una pausada transformación en la adaptación de esta normativa al posmodernismo, debido a la pugna por el poder latente, pues todas estas disposiciones normativas tienen como origen y fin el ser humano. La persona, como fin supremo del Estado y el derecho, también como medida de todas las cosas, orienta las políticas públicas en defensa del trabajador estatal en pro del bienestar general.

La presente investigación buscó analizar la política normativa laboral peruana de las últimas cinco décadas, comprendiendo a trece gobiernos entre 1968 y 2021, desde la presidencia del general del E. P. Juan Velasco Alvarado hasta la del ingeniero Francisco Rafael Sagasti Hochhausler; y lo hizo a través de una encuesta de

opinión a expertos en la materia, como los son los profesionales del derecho que se encuentran realizando estudios universitarios de posgrado.

MÉTODOS

Tipo, nivel y diseño de la investigación

La investigación desarrollada fue de tipo básico, dado que buscó profundizar el conocimiento acerca de la normativa laboral peruana en el sector público durante las últimas cinco décadas (Carrasco, 2005). Así mismo, se empleó un enfoque cuantitativo establecido a partir de la medición numérica del objeto de estudio (escala tipo Likert) bajo un diseño de investigación no experimental sin manipulación de las unidades de análisis ni las variables de estudio. Por último, el estudio fue de tipo descriptivo, ya que se orientó a encontrar las características del fenómeno de estudio (Armijo et al., 2021) y tuvo un corte transversal, dado que los datos fueron recolectados en un solo momento (Hernández et al., 2014).

Tabla 1
Resumen de leyes transitorias, vinculantes y superpuestas

Régimen	Títulos	Vigencia	Observaciones
D. Ley N.º 11377	Estatuto y escalafón civil (promulgado por la Justa Militar de Gobierno de Odría).	29.5.1950	Consideró empleado público a toda persona que se desempeñe en labores remuneradas en las reparticiones del Estado.
D. Leg. N.º 276	Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.	24.3.1984	La carrera administrativa se estructura por grupos ocupacionales y niveles. Reglamento D. S. N.º 005-90-PCM.
Ley N.º 28175	Ley Marco del Empleado Público.	19.2.2004	Su objeto es regular la relación del Estado con sus servidores públicos, garantizando el desarrollo de la carrera, dignidad, transparencia y vocación de servicio a la sociedad.
D. Leg. N.º 728	Ley de Productividad y Competitividad Laboral. Comprende a empresas y trabajadores sujetos a actividad privada.	8.11.1991	La Política Nacional de Empleo orientada a promover (armonía arts. 42, 48, y 130 de la Constitución) un régimen de igualdad que asegure el acceso ocupacional.
D. Leg. N.º 1057	Ley CAS.	28.6.2008	Regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.
Ley N.º 30057	Ley del Servicio Civil.	1.1.2016	El objeto establecer un régimen único para las personas que prestan servicios al Estado.
Ley N.º 31419	Disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción, y otras disposiciones.	15.2.2022	Instituye requisitos y procedimientos de acceso garantizando la idoneidad.

TABLA 1
Resumen de leyes transitorias, vinculantes y superpuestas

Población y muestra

Los resultados de la presente investigación se basan en un estudio de opinión en jurisprudencia doctrinal desarrollado a través de una encuesta realizada con abogados doctorandos del Seminario de Tesis de la Escuela de Posgrado de la Universidad de Huánuco (Huánuco), quienes aceptaron participar voluntariamente en el mismo.

La población del estudio estuvo constituida por los estudiantes de posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Huánuco (Perú), que asciende a un total de 40. La muestra fue obtenida con el procedimiento de muestreo no probabilístico, intencional, también llamado por conveniencia o por juicio, y estuvo constituida por 10 estudiantes que fueron escogidos en base a criterios y juicios preestablecidos (Arias, 2012). Los criterios de inclusión fueron que se trataran de abogados doctorandos matriculados en el Seminario de Tesis III del Doctorado en Derecho de la Escuela de Posgrado de la Universidad de Huánuco (Perú), mientras que los criterios de exclusión establecidos fueron aquellos que no aceptaron participar voluntariamente en el estudio.

Instrumentos de recolección de datos

La técnica empleada fue la encuesta, mientras que como instrumento fue aplicado el cuestionario, con la finalidad de analizar la normatividad laboral discordante y dispersa que afecta al trabajo público, entre los años 1968 y 2021 (Ñaupas et al., 2018). Para la realización del cuestionario fueron delineadas un conjunto de preguntas que nos permitieron generar aquellos datos necesarios para lograr cubrir los objetivos de la investigación (Cazau, 2006).

El cuestionario de tipo Likert, con 24 ítems en total y 5 opciones de respuesta (totalmente de acuerdo, de acuerdo, indeciso, en desacuerdo, totalmente en desacuerdo), estuvo dividido en 2 dimensiones:

i) la política laboral de los últimos 50 años, y ii) la estabilidad laboral. Las clases de medición fueron por tanto de nivel nominal y ordinal, las cuales nos permitieron indagar en las características de una y otra dimensión. En relación a la actividad laboral, se buscó explicar la diversidad normativa contradictoria de los regímenes laborales del servidor público.

Para la validación del instrumento este fue sometido a la evaluación de contenido mediante el juicio de cuatro expertos, quienes aprobaron su ejecución. Para la medición del instrumento fueron utilizados tres criterios: confiabilidad, validez y objetividad. El resultado de la validación está disponible bajo solicitud, y nos indicó que el instrumento fue apto para su aplicación. Los expertos concluyeron que el instrumento es altamente confiable, por lo que está en condiciones de ser compartido.

Las preguntas fueron formuladas a diez estudiantes en el Doctorado Derecho del Seminario de Tesis III del Doctorado en Derecho de la Escuela de Posgrado de la Universidad de Huánuco (Perú), en julio del 2021, con una duración de 15 minutos, que nos permitieron arrojar información precisa sobre la unidad de análisis del estudio (Arias, 2012).

Procesamiento y análisis de datos

Para el procesamiento de la información y el posterior análisis de datos se empleó la estadística descriptiva, la cual nos permitió organizar los mismos en tablas estadísticas; para tal fin se empleó la base de datos del programa Excel de Microsoft, a partir de la cual también fueron generados los gráficos, con las frecuencias y porcentajes respectivos, a partir de los cuales se construyeron las figuras que acompañan este trabajo.

Aspectos éticos

El trabajo no produjo efectos contraproducentes a los sujetos muestrales. Primaron los principios éticos investigativos del abogado porque se respetó el principio de beneficencia que buscó que los efectos de la indagación beneficien a cada uno de los participantes, así como a los previsibles beneficiarios del mismo, lo cual es referido a los trabajadores públicos, para que estos puedan desarrollarse adecuadamente en su desempeño laboral.

Es importante remarcar además que los fines de este estudio se basan en la justicia, la seguridad y el bien común; y el gobierno peruano es representativo, descentralizado y organizado, según el principio de la separación de poderes.

RESULTADOS

A continuación, se revisarán uno a uno los principales hallazgos de la investigación, haciendo hincapié en los resultados de la encuesta, expresado de forma gráfica, y la interpretación de los mismos, de acuerdo las distintas dimensiones en estudio.

En primer lugar, respecto a las características del mercado laboral en el escenario pos-COVID-19, los encuestados opinaron mayoritariamente de forma afirmativa [100 % (10)] acerca de que el mercado laboral nacional se vio afectado por la pandemia, dando lugar al incremento del sector informal a nivel nacional, por razones de carencia de fuente laboral (ver Figura 1). Entrando en el ámbito de la explicación, es posible colegir que la coyuntura de la reciente crisis sanitaria por la COVID-19, junto con la explosión del sector laboral informal que se dio en este contexto, hayan podido influir en la falta de concreción en las políticas de empleo público, dado que ha ocupado las políticas públicas con asuntos más emergentes.

Figura 1
¿Se ha visto afectado el mercado laboral nacional por el COVID-19, incrementándose el sector informal?

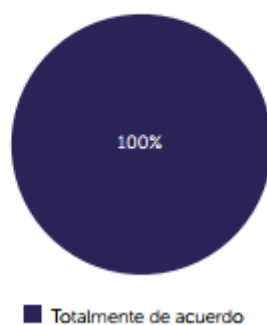


FIGURA 1

¿Se ha visto afectado el mercado laboral nacional por el COVID-19, incrementándose el sector informal?

Figura 2
¿Coexisten en la actividad pública 15 regímenes laborales distintos, entre generales y especiales (magistrados, diplomáticos, militares, CAS y otros)?

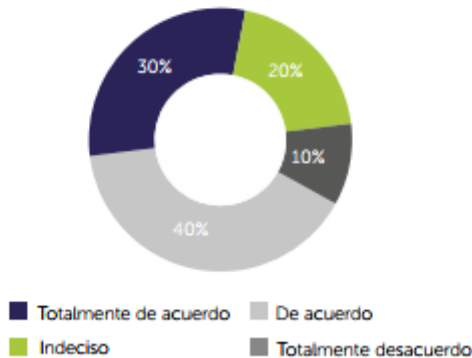


FIGURA 2
 ¿Coexisten en la actividad pública 15 regímenes laborales distintos, entre generales y especiales (magistrados, diplomáticos, militares, CAS y otros)?

En relación a la pregunta sobre la coexistencia de regímenes laborales en el sector público, el mayor porcentaje de los encuestados [40 % (4)] se encontraban “de acuerdo” con la existencia de los mismos, otros estuvieron “totalmente de acuerdo” en un 30 % (3), hubo “indecisos” en un 20 % (2), y “totalmente en desacuerdo” en un 10 % (1) (ver Figura 2). Todo esto implica por tanto que el 70 % conocen la existencia de que en el sector público existen 15 regímenes laborales distintos, entre generales y especiales (magistrados, diplomáticos, gerentes públicos, militares y policías, CAS y otros), con derechos y obligaciones también especiales y diferenciados, lo que expresa una basta y disímil normatividad laboral pública.

Respecto a la pregunta sobre si la legislación laboral actual resuelve los problemas estructurales de trabajo en el sector público, los encuestados respondieron en un 50 % (5) estar “en desacuerdo”, en un 40 % (4) estar “de acuerdo”, y un 10 % (1) estar “totalmente endesacuerdo” (ver Figura 3). Se totaliza por tanto un suma del 60 % que indican que la legislación vigente no resuelve los problemas estructurales de trabajo en el país.

Figura 3
¿Resuelve la legislación laboral actual los problemas estructurales de trabajo?



FIGURA 3
 ¿Resuelve la legislación laboral actual los problemas estructurales de trabajo?

En relación a la pregunta sobre si el Perú se encuentra en una fase de fortalecimiento institucional en materia de estabilidad laboral, la opinión de los encuestados se encuentra completamente fraccionada, ya que mientras que un 40 % (4) se encontraba “de acuerdo”, otro 40 % (4) se encontraba “en desacuerdo”; asimismo, un 10 % (1) consideró estar “totalmente de acuerdo”, y un 10 % (1) “totalmente en desacuerdo” (ver Figura 4).

A propósito de los decretos legislativos 276, 728 y 1057, y la Ley Servir N.º 30057 del Servicio Civil, se preguntó a los encuestados si estos regímenes laborales son sinónimos de estabilidad laboral en el sector público nacional como política de Estado. Los participantes respondieron mayoritariamente, en un 60 % (6), estar “en desacuerdo” sobre tal afirmación (ver Figura 5). Recordemos que estas normas laborales datan de hace más de 39 años. Fue, por ejemplo, durante el segundo gobierno de Fernando Belaunde Terry cuando se promulgó la Ley de la Administración Pública y Remuneraciones; en el segundo caso, el D. Leg. N.º 728 (aprobado por el DS. 003-97-TR, del 27.03.1997), que eliminó la estabilidad laboral, fue promulgado hace 24 años, durante el gobierno de Alberto Fujimori; y han transcurrido 13 años de la promulgación del D. Leg. N.º 1057 (29.05.08) y su Reglamento de contratación administrativa deservicios (CAS) aprobado por D.S. N.º 075-2008-PCM, ley CAS, durante el gobierno de Alan García (en este periodo gubernamental se promulgó además la Ley N.º 29497, Nueva Ley Procesal de Trabajo, el 15.01.10, infundiendo principios de inmediación, oralidad, concentración, entre otros); y hace 10 años de la Ley N.º 30057 del Servicio Civil, aprobada el 03.07.2013 y publicada el 04.07.2013, que tiene por objeto establecer un régimen exclusivo para los servidores públicos.

En relación a si el cumplimiento de las políticas de Estado sobre normativa laboral en el sector público, aprobadas por decreto supremo por el Consejo de Ministros y las ordenanzas regionales y decretos regionales o municipales respectivos, son responsabilidad de los gobiernos nacional, regionales y distritales, los encuestados respondieron mayoritariamente estar “de acuerdo” [70 % (7)], mientras que en menor proporción estuvieron “totalmente de acuerdo” 10 % (1), “indecisos 10 % (1), y “en desacuerdo” 10 % (1) (ver Figura 6). De lo que podemos inferir que la mayoría [80 % (8)] eran partidarios de que el cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales del Estado son responsabilidad de los gobiernos referidos.

Figura 4
¿Se encuentra el Perú en una fase de fortalecimiento institucional en materia de estabilidad laboral?



FIGURA 4

¿Se encuentra el Perú en una fase de fortalecimiento institucional en materia de estabilidad laboral?

Por último, consultados sobre si la estabilidad laboral representa un vínculo contractual duradero entre empleador (Estado) y empleado (funcionario público) para que la relación laboral no termine de un momento a otro sin motivo, los encuestados se mostraron “de acuerdo” en un 60 % (6) y “totalmente de

acuerdo” en un 40 % (4) (ver Figura 7); lo que reafirma el significado jurídico de la estabilidad laboral como un vínculo contractual entre el Estado y el empleado público.

Figura 5
 ¿Son los regímenes laborales existentes como política de Estado sinónimos de estabilidad laboral en el sector público nacional?



FIGURA 5
 ¿Son los regímenes laborales existentes como política de Estado sinónimos de estabilidad laboral en el sector público nacional?

Figura 6
 ¿Es responsabilidad de los gobiernos nacional, regionales y distritales el cumplimiento de las políticas de Estado sobre normativa laboral en el sector público?



FIGURA 6
 ¿Es responsabilidad de los gobiernos nacional, regionales y distritales el cumplimiento de las políticas de Estado sobre normativa laboral en el sector público?

Figura 7
 ¿Representa la estabilidad laboral un vínculo contractual duradero entre empleador y empleado?



FIGURA 7

¿Representa la estabilidad laboral un vínculo contractual duradero entre empleador y empleado?

DISCUSIÓN

En contraste con los resultados de otros estudios, las principales evidencias del presente estudio encuentran coincidencias con la tesis de Cabrera (2014), quien sostiene que la gestión pública requiere contar con recursos humanos idóneos, debidamente seleccionados y calificados, cuya función esté debidamente regulada por una ley de carrera pública que no solo establezca sus deberes y obligaciones, sino que también permita su crecimiento personal, técnico y profesional, consagrando al mismo tiempo sus derechos. Para el efecto, es preciso que la ley de carrera contemple un único régimen que, bajo los criterios de mérito y capacidad, armonice las necesidades de atención a los problemas sociales y un servicio civil respetuoso de los derechos de los trabajadores.

En el Perú, desde el punto de vista legislativo, la normativa laboral sobre el sector público ha perdido vigencia por su antigüedad y por estar alejada de los procesos mundiales en materia laboral, tecnológica, económica y política. Se requieren con urgencia fortalecer su administración pública para eliminar así la informalidad y permitir el acceso al mercado bajo condiciones de igualdad y seguridad jurídica.

Transcurrieron 50 años con diferentes gobiernos sin política efectiva en materia laboral estatal en el sector público. Como resultado, la legislación laboral actual es contradictoria y coexisten desiguales regímenes normativos, cuyo efecto es la incoherente prosperidad del trabajador público, pues desde la promulgación del D. S. N.º 005-90- PCM, o el Reglamento del D. Leg. N.º 276, Ley de la Carrera Administrativa, esta ha perdido vigencia, principalmente por razones presupuestales. Las principales consecuencias de ello son que no ha habido realmente carrera pública y todas las medidas en materia de recursos humanos sólo han sido paliativos que, en lugar de ordenar el régimen laboral público, lo han tornado caótico.

Otra grave contradicción es que a pesar de que la ley marco del empleo público (Ley N.º 28175) estuvo vigente —así ratificó el Tribunal Constitucional—, esta resultó inaplicable a falta de la aprobación de sus leyes complementarias.

Finalmente, la propuesta que esgrimimos consiste en establecer como política estatal un solo régimen laboral del trabajador o servidor público en el Perú. Esta tesis sintoniza con Montalvo (2017), quien describe la problemática existente en la administración pública poniendo en consideración los regímenes laborales dispersos y superpuestos que tienen un impacto negativo en el desarrollo del trabajador; específicamente sobre su estabilidad laboral y sobre el propio derecho al trabajo fundamental, así como a la no discriminación en el mismo

CONCLUSIONES

En síntesis, podemos llegar a unas cinco conclusiones que recogen los aspectos más esenciales de las reflexiones previamente planteadas.

Primero, la política normativa laboral pública de las cinco últimas décadas de la política peruana, que comprende a trece gobiernos en el periodo que transcurre de 1968 al 2021, con alternancia desde el gobierno del general del E. P. Juan Velasco Alvarado hasta el del ingeniero Francisco Rafael Sagasti Hochhausler, resulta en términos generales coexistente, dispersa y desigual. En ese sentido, ha mantenido los efectos incoherentes sobre el bienestar del trabajador público conforme a las reglas de tránsito para servidores del D. Leg. 276 de carrera pública; el D. Leg. 728 del régimen privado; el D. Leg 1057, contrato de servicio administrativo CAS; y la Ley N.º 30057 del régimen del servicio civil, las cuales han coexistido con superposiciones del régimen laboral privado dentro del público.

Segundo, la rectificación de la contradicción normativa jurídica laboral del trabajador público, dispersa durante cinco décadas y trece administraciones gubernamentales, se logrará a través de la unificación normativa laboral de la administración pública.

Tercero, que revelándose la existencia de normas jurídicas laborales dispersas y contradictorias entre los decretos legislativos: 276 de carrera pública, 728 de régimen privado, 1057 de contrato de servicio administrativo CAS, y la ley N.º 30057 del régimen del servicio civil, estas normas han obviado el derecho a la estabilidad laboral pública durante cincuenta años.

Cuarto, tan solo identificando y relacionando los diferentes regímenes normativos coexistentes y heterogéneos, relacionados con la estabilidad laboral, cuyos efectos han conllevado a la confusa prosperidad del trabajador estatal durante los trece últimos gobiernos, se conseguirá proponer la normativa jurídica única en política laboral pública.

Y quinto, al interpretar las alternativas que confluyen de manera contradictoria y dispersa en la normativa jurídica incoherente y superpuesta que ha rehusado garantizar la estabilidad laboral del trabajador público durante las últimas cinco décadas, se busca encontrar estrategias para el logro de la estabilidad laboral en pro del bienestar general; por lo cual, es necesario adoptar una estabilidad laboral flexible o mixta que se presente como consecuencia de la globalización y la competitividad, ya que no puede mantenerse la estabilidad absoluta, puesto que va en perjuicio del empleador o capitalista (Neves, 2006).

Entrando al orden de las recomendaciones, se puede aseverar que el régimen de la Ley N.º 30057 debe ser la única norma laboral del sector público, evitando la coexistencia y superposiciones del régimen laboral privado dentro del público.

Así mismo, es indispensable reorganizar y repotenciar la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), ya que desde su creación no tiene avances en su diseño ni política de gestión para lograr una única ley de carrera pública.

Por último, urge una reforma inaplazable en la carrera de la administración, ya que los intentos por acabar con la problemática desde hace cinco décadas han fracasado. Se hace necesario por tanto la derogación de los diversos regímenes laborales del sector público, unificándolos en uno solo, a fin de lograr igualdad en los requisitos, funciones, deberes, obligaciones, remuneraciones, estabilidad y derechos del trabajador público.

REFERENCIAS

- Acosta, V. (2003). *La Constitución económica en el Perú y en el derecho comparado* [Tesis de doctorado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos]. Cybertesis UNMSM. <https://hdl.handle.net/20.500.12672/434>
- Ley N.º 30709, Ley que prohíbe la discriminación remunerativa entre varones y mujeres, Decreto Supremo N.º 002-2018-TR. (2018, 7 de marzo). Presidencia de la República. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-reglamento-de-la-ley-n-30709-ley-que-prohibe-la-d-decreto-supremo-n-002-2018-tr-1623699-7/>

- Arias, F. (2012). *El proyecto de investigación* (6ª ed.). Episteme.
- Armijo, I., Aspillaga, C., Bustos, C., Calderón, A., Cortés, C., Fossa, P., Melipillan, R., Sánchez, A., y Vivanco, A. (2021). *Manual de Metodología de Investigación* [Archivo PDF]. Universidad del Desarrollo. <https://psicologia.udd.cl/files/2021/04/Metodología-PsicologiaUDD-2-1.pdf>
- Cabrera, M. A. (2014). *Vacios y contradicciones en la legislación sobre la relación jurídica laboral entre los servidores públicos y el Estado – período 1984 – 2014* [Tesis de doctorado, Universidad de Huánuco].
- Carrasco, S. (2005). *Metodología de investigación científica*. San Marcos.
- Cazau, P. (2006). *Introducción a la investigación en ciencias sociales* (3ª ed.). Redpsicología Online.
- Cotler, J. (2016, 20 de febrero). El Perú es uno de los países más desconfiados de la Tierra [Video]. La República. <https://larepublica.pe/imprensa/politica/742765-julio-cotler-el-peru-es-uno-de-los-paises-mas-desconfiados-de-la-tierra-video>
- Decreto de Urgencia N.º 038-2020, decreto de urgencia que establece medidas complementarias para mitigar los efectos económicos causados a los trabajadores y empleadores ante el covid-19 y otras medidas (2020, 13 de abril). Presidencia de la República. <https://busquedas.elperuano.pe/normas-legales/decreto-de-urgencia-que-establece-medidas-complementarias-pa-decreto-de-urgencia-n-038-2020-1865516-3/>
- Decreto Legislativo N.º 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios (2008, 27 de junio). Congreso de la República. https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0084/DL_REGULA_REGIMEN_ESPECIAL_CONTRATACION_ADMINISTRATIVA_SERVICIOSv02.pdf
- Decreto Supremo N.º 075-2008-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios. (2008, 24 de noviembre). Congreso de la República. https://www.mimp.gob.pe/files/programas_nacionales/pncvfs/stapas/DS_075_2008_PCM-REGLAMENTO-CAS.pdf
- Falen, J. (2017) ¿Cuál es la situación de los empleados públicos del Perú? Estas son las cifras. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/peru/situacion-empleados-publicos-peru-son-cifras-informe-noticia-455080-noticia/?ref=ecr>
- Flores, R. P. (2021). Los criterios de diferenciación salarial en el empleo público peruano: El caso de la equiparación salarial en el Seguro Social de Salud [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP <http://hdl.handle.net/20.500.12404/19642>
- García, D. (2007). *Constitución y Política*. Domingo García Belaunde. <http://www.garciabelaunde.com/Biblioteca/ConstitucionyPolitica.pdf>
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. McGraw Hill.
- Ley del Servicio Civil, Ley N.º 30057. (2013, 3 de julio). Congreso de la República. <https://cdn.gacetajuridica.com.pe/laley/Ley%20del%20Servicio%20Civil%20LALLEY.pdf>
- Montalvo, B. R. (2017). *Reforma unificadora de los regímenes laborales del sector público con el objeto de satisfacer los principios de mérito y de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, bajo la luz de la Ley del Servicio Civil* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/12188>
- Ñaupas, P. H., Valdivia, D. M., Palacios, V. J. y Romero, D. H. (2018). *Metodología de la investigación cuantitativa-cualitativa y redacción de la tesis* (5ª ed.). Ediciones de la U.
- Neves, J. (2006). Los principios del Derecho del Trabajo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En Tribunal Constitucional del Perú. *Jurisprudencia y Doctrina Constitucional Laboral* (pp. 337-342). Palestra.
- Nueva Ley Procesal de Trabajo, Ley N.º 29497. (2010, 13 de enero). Congreso de la República. <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/bf9d4d0043eacd588837db829214c4f0/C.+LEGISLACION+-+Ley+N%-C2%BA+29497+Nueva+Ley+Procesal+del+Trabajo.pdf?MOD=AJPERES>
- Tejjido, A. (2020). *Derecho de la función pública: Régimen jurídico de los funcionarios públicos* (12ª ed.). Dykinson.