

INFORME DE LA COMISION MULTISECTORIAL ENCARGADA DE ESTUDIAR LA SITUACIÓN DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL

INDICE

PRESENTACIÓN	5
RESUMEN EJECUTIVO	8
SECCION I : PARTE DESCRIPTIVA.....	13
I.1 REGÍMENES LABORALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	13
I.2 REMUNERACIONES EN EL SECTOR PÚBLICO	17
LAS PENSIONES: AGUDO PROBLEMA COLATERAL	19
I.3 LA CONTRATACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO: EL CASO DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS NO PERSONALES.....	21
I.4. LA SUPERVISIÓN Y GESTIÓN DEL SISTEMA DE PERSONAL.	21
I.5 INFORMACIÓN CUANTITATIVA	22
SECCIÓN II : PARTE ANALÍTICA	
II.1. REGÍMENES PÚBLICO Y PRIVADO Y LAS NECESIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN	31
II.1.1. RÉGIMEN PÚBLICO: SUS BASES ESENCIALES	32
EL CONCEPTO DE ESTADO CENTRAL.....	32
EL CONCEPTO DE CARRERA PÚBLICA.....	32
ESTABILIDAD LABORAL	33
RÉGIMEN UNITARIO DE REMUNERACIONES...	34

II.1.2. RÉGIMEN PRIVADO: CARACTERES ESENCIALES.....	34
FLEXIBILIDAD DE GESTIÓN	35
RACIONALIDAD DE LAS REMUNERACIONES ...	35
INSULARIDAD	35
II.1.3. BALANCE ENTRE AMBOS REGIMENES	36
II.2. EL PROCESO DE LABORALIZACIÓN Y SUS EFECTOS	36
II.3. LAS FORMAS DE CONTRATACIÓN. UBICACIÓN JURÍDICA DEL CONTRATO DE SERVICIOS NO PERSONALES Y OTRAS FORMAS DE CONTRATACIÓN.....	38
OTRAS FORMAS DE CONTRATACIÓN DE PERSONAL POR EL ESTADO	40
II.4. LA PROBLEMÁTICA REMUNERATORIA	40
EL TEMA JUBILATORIO	44
II.5. POSIBILIDAD DE UNA GESTIÓN CENTRALIZADA DEL SERVICIO CIVIL.....	46
II.5.1 OPCIONES.....	46
ÓRGANO RECTOR AUTÓNOMO	46
ÓRGANO INTEGRADO	47
DIRECCIÓN DE LÍNEA.....	47
DIVISIÓN DE TAREAS	47
II.5.2 ÓRGANO JURISDICCIONAL.....	48
II.5.3 CAPACITACIÓN Y DESARROLLO DEL PERSONAL	48
 SECCION III : PARTE NORMATIVA.....	50
III.1. LINEAS MATRICES DE UN NUEVO DISEÑO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA	50
III.2. CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS	56
RELACIÓN COSTO – BENEFICIO.....	60
III.3. POLÍTICA DE REMUNERACIONES	62
III.3.1 UN NUEVO SISTEMA REMUNERATORIO	62
III.3.2 EL ARDUO PROBLEMA PENSIONARIO	67

III.4	SUPERVISIÓN Y CONTROL DEL SISTEMA DE PERSONAL DEL ESTADO	68
	CONCLUSIONES Y RECOMENDAIONES	71
	ANEXOS.....	75

INFORME DE LA COMISION MULTISECTORIAL ENCARGADA DE ESTUDIAR LA SITUACIÓN DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL

PRESENTACIÓN

a. Base legal

Por Decreto Supremo No. 004-2001-TR del 23 de febrero, publicado el 28 de febrero y vigente desde el 1 de marzo de 2001, se creó la Comisión Multisectorial encargada de estudiar y elaborar un informe sobre la situación del personal de la administración pública.

b. Integrantes

La Comisión Multisectorial estuvo integrada por los titulares de los siguientes ministerios o sus representantes: Trabajo y Promoción Social (presidente), Economía y Finanzas, Educación, Justicia y Pesquería. También son miembros de la Comisión, un funcionario de la Presidencia del Consejo de Ministros, un funcionario del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, y un funcionario del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado – FONAFE, que será designado por el Ministro de Economía y Finanzas. De otro lado, se determina que la Secretaría Técnica recaerá en el Ministerio de Economía y Finanzas.

Así la Comisión quedó conformada de la siguiente manera:

Miembros:

Dr. Jaime Zavala Costa, Ministro de Trabajo y Promoción Social,
Presidente

Dr. Javier Silva Ruete, Ministro de Economía y Finanzas

Dr. Diego García Sayán, Ministro de Justicia

Dr. Marcial Rubio Correa, Ministro de Educación

Dr. Ludwig Meier Cornejo, Ministro de Pesquería

Sra. Justina Uribe, Asesora de la Presidencia del Consejo de Ministros

Dr. César Díaz, Secretario General del Ministerio de Trabajo y Promoción Social

Dra. Verónica Zavala, Directora Ejecutiva de FONAFE

Representantes:

Dr. Roberto Servat, Vice Ministro de Trabajo

Dra. María Lila Iwasaki, Secretaria General del Ministerio de Justicia

Ing. Hernán Jibaja, Secretario General del Ministerio de Pesquería

Dr. Rolando Palomino, Asesor del Ministro de Educación

Eco. Nelson Shack, Director General de Asuntos Económicos y Financieros del Ministerio de Economía y Finanzas

La Comisión contó con el asesoramiento del Dr. Mario Pasco Cosmópolis y, en el desarrollo de sus tareas, invitó a participar a entidades del sector público y privado, así como a especialistas en el tema. En ejercicio de sus facultades, procedió a solicitar información relativa al empleo público a todos los organismos de la administración pública central.

La Secretaría Técnica corrió a cargo del representante del Ministerio de Economía y Finanzas.

c. Objetivo de la comisión

La Comisión tuvo por objeto estudiar y elaborar un informe sobre la situación del personal de la Administración Pública Central. El D.S. N° 004-2001-TR dispone que sus investigaciones, deliberaciones y análisis constarán en un Informe que debe contener los siguientes aspectos:

Parte descriptiva

- Descripción y sistematización de los principales problemas determinados por la Comisión.
- Información cuantitativa de los trabajadores sujetos a los regímenes laborales público y privado, así como de personas contratadas bajo servicios no personales y otros similares.

Parte analítica

- Análisis del régimen público contrastado con las necesidades de la administración pública central.
- Análisis sobre la aplicación del régimen privado en la administración pública central, su compatibilidad con el ejercicio de la función pública, sus limitaciones e implicancias.
- Análisis sobre la estructura remunerativa de los servidores públicos de la administración pública central.

Parte normativa

Propuesta de normas para la solución de los problemas que se detecten como consecuencia de los análisis.

Plazo de los trabajos e Informe Final

El plazo que el D.S. N° 004-2001-TR fijó a la Comisión vence el 15 de julio de 2001. Éste contiene y contempla todos los puntos que el mencionado decreto señala como mínimos y los amplía en varios rubros.

RESUMEN EJECUTIVO

La Comisión Multisectorial creada por D.S. N° 004-2001-TR desarrolló sus investigaciones, deliberaciones y análisis, en concordancia con los objetivos de su creación y los mandatos de la mencionada norma, alrededor de cuatro núcleos temáticos.

1. Examinar la problemática derivada de la existencia, dentro de la Administración Pública, de diversos regímenes laborales

Desde siempre, los servidores y funcionarios públicos estuvieron sujetos a un régimen laboral distinto a los trabajadores de la actividad privada, situación que tiene sustento y clara acogida tanto en la Constitución de 1979 como en la de 1993.

En la década de los ochenta, fueron expresamente unificados dentro del régimen de la actividad privada todos los trabajadores de las empresas del Estado.

A mediados de la década de los noventa, dentro de un proceso de reforma del Estado que quedó trunco, una serie de entidades e instituciones públicas comenzó también a migrar hacia el régimen laboral privado: entre ellas, algunas totalmente nuevas – como Indecopi, Osinerg, Conasev; otras reconstituidas – como la Contraloría General de la República, Sunat y Aduanas; e incluso algunas instituciones paradigmáticamente públicas y estatales como el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

En los actuales momentos coexisten en el Estado ambos regímenes, situación que incluso se proyecta al interior de las mismas instituciones, que deben manejar dos planillas.

Hasta ahora nunca se ha efectuado examen o balance alguno acerca del impacto que esta migración ha tenido, ni su costo, ni lo que significa en términos de ventajas e inconvenientes.

El régimen laboral privado aporta, en teoría, una mayor flexibilidad en la administración de los recursos humanos, a partir sobre todo de la posibilidad de fijar con libertad las remuneraciones, establecer las categorías, determinar las funciones y aplicar directamente sanciones. El régimen público es, en ese sentido, más rígido y estratificado.

Sucede, empero, que en muchas organizaciones que hoy actúan como privadas en lo laboral subsisten métodos y sistemas heredados del otro régimen, de modo que se ha creado una mixtura constituida, no por lo mejor de cada uno de dichos regímenes, sino probablemente de lo más negativo que uno y otro puedan tener. Se llega así a un sistema que se administra como público pero cuesta como privado.

Dentro de ese proceso se ha ido diluyendo el concepto de "carrera pública" y se ha perdido toda iniciativa centralizada en materia de capacitación, calificación y desarrollo de cuadros profesionales, encargo que ha quedado dentro de la órbita de decisión de cada entidad, dentro de un panorama presupuestal tan penoso que en gran número de casos ha caído en el abandono.

La Comisión tenía como primera misión estudiar estos problemas y recomendar cuáles podrían ser las salidas, que pasan por varias opciones: privatizar totalmente la administración, en forma inmediata o paulatina; retornarla totalmente al régimen público; mantener invariable la situación actual, asumiéndola como irreversible, etc. Para tal análisis, los puntos de enfoque son básicamente dos: la compatibilidad del ejercicio de la función pública con un régimen laboral privado y la necesidad o imposibilidad del mantenimiento del concepto de carrera pública.

2. El segundo núcleo temático consistió en examinar la problemática de las remuneraciones en el Sector Público

Durante la vigencia de la Constitución de 1979, en teoría un sistema único homologaba las remuneraciones de todos los funcionarios y servidores públicos. Tal pretensión fue, en realidad, ilusoria: a través

de múltiples mecanismos de evasión las entidades burlaban el sistema y fueron implantando una gran variedad de formas remuneratorias y pararemuneratorias que crearon gran dispersidad, en rubros y en montos.

La Constitución de 1993 suprimió la norma homologatoria, lo cual se tradujo en una aún mayor dispersión, agravada por las normas de austeridad, que, al imponer severas restricciones a los incrementos remuneratorios, generaron una irresistible tendencia a utilizar los resquicios legales para lograr el pago de retribuciones más ajustadas a la realidad del mercado.

Con ello, sin embargo, se introdujo un verdadero caos en la administración, reflejado en la existencia de múltiples organismos y sistemas de pagos al personal; una gran dispersión de conceptos remuneratorios y no remuneratorios; y una gran variedad de montos, al punto de que no hay dos ministros, viceministros o secretarios generales – por sólo tomarlos como ejemplo – que ganen igual cantidad.

Un problema colateral es el provocado por las listas pasivas del D.L. 20530, que imponen la cédula viva. La cédula viva toma como espejo la remuneración del trabajador activo, de modo que cualquier incremento en ésta debe reflejarse instantáneamente en la pensión. Como quiera que esas listas pasivas han crecido exponencialmente a raíz de las normas de incorporación y reincorporación que se dictaron en la década de los 80, así como los numerosos casos de fraude e incorporaciones ilegales, unido todo ello al hecho incontrovertible de que el Estado no tiene fondos o capitales destinados a cubrirlas, cualquier incremento en la remuneración formal del trabajador debe ser multiplicado, no por el número de servidores en actividad, sino por el total incluyendo a cesantes y jubilados.

La Comisión tenía por encargo identificar las diversas modalidades de pagos que hoy se practican y proponer un sistema que permita, tanto

la homogenización cuanto un manejo racional de las remuneraciones, cuidando al mismo tiempo, sin embargo, de no generar enormes pasivos pensionarios. A tal efecto, una tarea primordial tuvo que ser cuantificar el número de personas y el monto de las retribuciones que perciben por sus servicios, a fin de poder determinar la magnitud cuantitativa del problema, dato esencial para elaborar cualquier tipo de fórmula legal y económica sustentable.

A tal respecto es necesario advertir que no existe persona o institución que tenga y pueda proporcionar directamente dicha información. Ha sido necesario por ello identificar las posibles fuentes de información, determinar el tipo de información que puedan proporcionar y buscar formas de "cruzar" esa información para garantizar su confiabilidad, habiéndose recurrido finalmente, a falta de información fidedigna de los sistemas preexistentes, a buscarla directamente en las entidades y extrapolar los resultados para proyectar cifras agregadas consistentes.

3. Estudio sobre alternativas en torno de la necesidad de arbitrar mecanismos orgánicos de supervisión y control de la administración.

En el pasado, la gestión central de los recursos humanos se hacía través de la Dirección General del Servicio Civil, integrante del Ministerio de Justicia y Culto; posteriormente, durante el régimen militar de los setenta, se creó el Instituto Nacional de Administración Pública – INAP -, que tenía a su cargo los aspectos normativos, resolutivos y de formación (a través de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP).

El INAP fue desactivado en la década pasada y la supervisión genérica de este campo fue encomendada a la Presidencia del Consejo de Ministros, en el entendido de que, por ser una instancia supraministerial, podía administrarlo con independencia de los sectores.

La Comisión debía estudiar y proponer alternativas, las que pasaban en principio por las siguientes: mantener el *status quo*, reforzando las atribuciones de la Oficina de la Presidencia del Consejo de Ministros; retornar a un órgano centralizado, del tipo del INAP; transferirlo a un sector específico, por razones de afinidad; distribuir las funciones, atribuyéndolas a diversos sectores; diversificarlas totalmente, asignando la responsabilidad de cada sector en forma independiente de los demás.

4. Los servicios no personales y otras formas contractuales de uso frecuente en la administración pública

La Comisión abordó este tema a efectos de conocer sus implicancias, y los riesgos y contingencias que pudieran generar y proponer las fórmulas legales y económicas que puedan darse a la cuestión a modo de permitir su normalización, con respeto a los derechos de los trabajadores involucrados y generando el menor costo posible al Estado.

Preparó al respecto un anteproyecto y propuso la dación de normas relativas a la regularización de los contratos de servicios no personales y otros, a través del establecimiento de un contrato único denominado "contrato administrativo de servicios"; del mismo modo, normas transitorias para centralización, homogenización y regularización remunerativa coyuntural.

En esa línea, la Comisión también ha sentado bases conceptuales para el diseño de una nueva norma de carrera administrativa y un nuevo sistema remuneratorio en la administración pública central.

SECCION I

PARTE DESCRIPTIVA

I.1 REGÍMENES LABORALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Nuestro ordenamiento a grandes rasgos reconoce y sustenta la existencia de dos regímenes laborales claramente diferenciados: el del servicio público y el de la actividad privada. Tales regímenes comparten algunos puntos en común pero, en lo esencial, se rigen por principios, criterios y normas del todo diferentes.

Así, comenzando por la cúspide, la Constitución Política se refiere a los trabajadores del sector privado en los artículos 22° a 29°, ubicados en el Capítulo II de su Título I, mientras que de la función pública se ocupa en los artículos 39° a 42°, ubicados en el Capítulo IV de ese mismo título.

El régimen público es de naturaleza estatutaria y se encuentra regulado por el derecho administrativo, mientras que el privado es de naturaleza contractual y está regido por el derecho laboral. Los criterios y reglas aplicables a uno y otro no son intercambiables ni pueden ser invocados o aplicados por extensión o analogía, ya que responden a principios esencialmente diversos.

El que el régimen público sea estatutario significa, por un lado, que las condiciones para la prestación de los servicios están fijadas por normas de carácter imperativo, de alcance general, frente a las cuales no hay autonomía de la voluntad; los elementos que conforman la relación, tanto los esenciales cuanto los secundarios, están fijados con carácter previo, y nada puede frente a ellos la voluntad de las partes: el ingreso por concurso, la categoría, el cargo, los derechos, los deberes y obligaciones, la remuneración, el cese motivado por causales específicas, todo está en la ley, nada de ello radica o deriva de un acto

convencional entre las partes; es más, no se puede pactar en contra de estas previsiones legales, que son de orden público.

En contraposición a esa rigidez, la relación laboral privada nace de un acto de voluntad bilateral, que comporta no sólo la decisión compartida de dar nacimiento a un vínculo obligacional, sino para acordar las condiciones de la prestación, el tipo, modo y lugar, y, fundamentalmente, la remuneración.

La ley laboral común tiene marcada vocación proteccionista al fijar los derechos irrenunciables como un mínimo, debajo del cual es inválido contratar. Son normas imperativas, pero que no impiden establecer de común acuerdo o unilateralmente condiciones más beneficiosas para el trabajador. El carácter sinalagmático del vínculo se mantiene a todo lo largo de la vida de la relación y permite modificarla en cualquier momento y de cualquier manera, siempre que sea *in melius* y no *in peius*, es decir para mejorar mas no para empeorar las condiciones del trabajador.

El carácter estatutario de la relación de empleo público no es obstáculo para la aplicación de principios o criterios y aun de normas del derecho del trabajo a los servidores del Estado. Hay sin embargo algunas notas tipificantes de la relación pública que, aunque no inciden en lo esencial de la misma, le dan una fisonomía peculiar; entre ellos podríamos encontrar las siguientes notas: la primera, que el Estado -empleador es perdurable, persistente, es de existencia necesaria; ello permite que sus relaciones laborales adquieran también mayor garantía de durabilidad y permanencia y hace posible, por ende, el establecimiento de la carrera administrativa.

En segundo lugar que, aunque fragmentado por razones funcionales en múltiples dependencias, el Estado sea uno solo; las vicisitudes de un cambio de empleador aparente, como es el de pertenecer a uno u otro ministerio, no afectan la continuidad de la relación, que se establece no con esa dependencia sino con el Estado como un ente

unitario. Luego, que la finalidad última de la prestación es el servicio público; el servicio público es doblemente público: es público porque liga al servidor con el Estado, y es público porque a través de él el Estado cumple su finalidad esencial de servicio a la comunidad. Finalmente, porque excluye el ánimo de lucro; el Estado no lucra a través del servicio, que sí se da en la relación privada pues el empresario busca la ganancia, por cierto legítima.

Hecha esta trascendental salvedad, que enmarca el campo dentro del que se desenvuelven las relaciones en el marco público y en el privado, debe recalcar que: (i) el régimen laboral al que se sujeta el personal de un organismo estatal es normalmente el público, regido en términos generales por la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público - Decreto Legislativo N° 276. (en lo sucesivo, Ley de Bases o D. Leg. 276); por excepción, el personal de un organismo público puede ser contratado bajo el régimen laboral de la actividad privada, para lo que debe haber norma legal que así lo defina o autorice; (ii) la Ley de Bases contempla, en principio, dos formas de ingreso a la Administración Pública: por nombramiento o por contrato en los términos contenidos en su artículo 15° y con las limitaciones que el mismo consagra; en ambos casos, previo concurso, que conlleva el acceso a la Carrera Administrativa; (iii) en el mismo sentido, una relación regida por el régimen público supone que se haya dado cumplimiento a los requisitos de ingreso establecidos en la ley, y en ella la remuneración no se fija por acto voluntario de la entidad y el servidor, sino que la misma se encuentra limitada por rígidos parámetros establecidos por lo común en normas presupuestales; al contrario, la relación laboral privada se configura y perfecciona por la simple prestación consensual del servicio, mientras que en el derecho laboral las relaciones de hecho son usuales y casi mayoritarias, el derecho público llanamente no las admite.

La separación tradicional de regímenes, considerados casi como irreconciliables, ha tenido sin embargo curiosas contradicciones, que unas veces la han profundizado, otras la han debilitado, creándose un cuadro de contrastes que hace muy precaria toda clasificación.

En primer lugar, como consecuencia de la penetración intensa del Estado en las actividades productivas desarrollada en las décadas, de los años setenta y ochenta del siglo XX, se incrementó el número de las empresas públicas cuyo régimen laboral, por definición legal constante, se asimilaba al de las empresas privadas. Muchas de tales empresas se crearon sobre la base o asumiendo corporaciones o servicios que anteriormente eran efectuados directamente por el Estado, y a los cuales se aplicaba el régimen público; con ello comenzó a gestarse un régimen mixto al coexistir a veces en una misma empresa trabajadores pertenecientes a dos regímenes legales, o adoptarse medidas legales específicas que, con la saludable intención de evitar esa duplicidad, terminaban creando situaciones de privilegio por la acumulación de ventajas de ambos sistemas.

En segundo lugar, los cambios estructurales y la transformación social fueron provocando desplazamientos normativos que en ciertas épocas favorecían abiertamente a los servidores públicos, y en otras los perjudicaban, produciéndose como es obvio la figura inversa en los trabajadores particulares. En materia de remuneraciones, de condiciones de trabajo y, muy en especial, de estabilidad en el empleo, los trabajadores al servicio del Estado disfrutaban de un status envidiable y envidiado, gozando de consideración y respeto ciudadanos, y de alto prestigio social: ser funcionario del Estado constituía de ordinario la culminación de una vida.

El servidor público no disfrutaba de libertad de contratación, disponiendo el Estado-empleador de una amplísima potestad unilateral, pero, a cambio, alcanzaba importantes privilegios en materia de estabilidad, de jubilación y otras sensibles ventajas frente al privado.

Hoy esta situación no se mantiene y ha revertido en lo uno y en lo otro: el Estado ha tenido que ceder sus prerrogativas unilaterales y el servidor ha perdido muchos o casi todos sus privilegios.

La aproximación de regímenes se volvió tan evidente que la pregunta obvia, a partir de la cual surgió el cuestionamiento a la diferenciación entre ellos, es si existe realmente un factor de separación o si, por el contrario, se trata de dos manifestaciones de un mismo fenómeno.

Porque además, en especial en el decenio pasado se produjo una masiva migración de sectores e instituciones públicas cuyo régimen laboral fue transferido del público al privado, en un proceso aluvional que podría ser denominado como de privatización o contractualización, pero que en este informe será identificado como "laboralización", y que será examinada más adelante.

I.2 REMUNERACIONES EN EL SECTOR PÚBLICO

La Constitución vigente no contiene previsión alguna respecto de las remuneraciones de los servidores públicos, lo cual no es una simple omisión sino un acto legislativo con deliberada connotación; en efecto, la de 1979 instituía un régimen único homologado de igualdad salarial absoluta, en el cual, se precisaba que la más alta jerarquía correspondía al Presidente de la República y luego a senadores y diputados, ministros de Estado y vocales supremos. Dicha previsión fue más veces incumplida que aplicada, y resultaba punto menos que incompatible con el reconocimiento de los derechos colectivos de sindicación, negociación y huelga. En la práctica, los grupos con mayor capacidad de presión fueron obteniendo reajustes que los separaban del régimen único, el cual, por eso mismo, resultaba aplicable sólo a los sectores con escasa fuerza sindical. De otro lado, los tribunales declararon en forma reiterada que los convenios colectivos que escapaban al Sistema Único de Remuneraciones eran nulos, desatándose así numerosos conflictos.

La Constitución de 1993 ha sincerado el tema simplemente excluyéndolo, pero no se dieron pasos legislativos que flexibilizaran la capacidad, relativamente autónoma, de las reparticiones para manejar el tema remuneratorio.

Para hacer más irregular la situación, los rubros remuneratorios - que conforme al Decreto Legislativo N° 276 debían concentrarse en apenas dos o tres conceptos - han sido multiplicados en grados inconcebibles por su extensión y variedad, generándose un divorcio elocuente entre la teoría y la realidad. El haber básico de un Ministro de Estado, por ejemplo, figura en planillas con un monto de S/.0.07.

Las previsiones ordenadoras del Decreto Legislativo N° 276 contemplan tres bloques salariales¹: el **haber básico**, que debía ajustarse anualmente mediante la aplicación de un mecanismo corrector de la inflación denominado Unidad Remunerativa Pública (URP), y que se escalonaba en 14 niveles para los servidores y 8 niveles para los funcionarios, siendo equivalente el mínimo a una URP y el máximo a la retribución del Presidente de la República.

Las **bonificaciones**, de tres tipos: (1) la personal, 5% sobre el haber básico por cada 5 años de servicios; (2) la familiar, fijada anualmente y que contempla las cargas de familia; y (3) las diferenciales para (i) compensar a un servidor de carrera por el desempeño de un cargo que implique responsabilidad directiva o (ii) para compensar condiciones de trabajo excepcionales respecto del servidor común.

Finalmente, los **beneficios** son (1) la asignación por cumplir 25 o 30 años de servicios, y consiste en el otorgamiento de 2 remuneraciones mensuales totales; (2) los aguinaldos de Fiestas Patrias y Navidad, cuyo monto es fijado anualmente; y (3) la compensación por tiempo de servicios. Esta última consiste en el abono, al cese del servidor, de una suma equivalente al 50% del haber básico para los servidores con menos de 20 años de servicios, o un haber básico para aquellos con

¹ En la Ley de Bases, que es también de remuneraciones del sector público, podemos encontrar los siguientes principios: universalidad, basada en un sistema único; base técnica, estructurada en Unidades Remunerativas Públicas; relación directa con la carrera administrativa, esto es, cifrada en los 14 niveles de la Carrera; y adecuada compensación económica con relación al nivel alcanzado, la función y la responsabilidad.

20 o más, por cada año completo o fracción mayor de 6 meses y hasta por un máximo de 30 años de servicios.²

Las horas extraordinarias se remuneran en forma proporcional al haber básico, y no llevan ninguna sobretasa, aunque normas de austeridad han llegado a prohibir su realización, un ingrediente más de disloque entre teoría y práctica que sólo significa que muchos funcionarios y servidores laboran sobretiempos que simplemente no les son remuneradas.

LAS PENSIONES: AGUDO PROBLEMA COLATERAL

Para los servidores públicos, se instituyó desde el siglo pasado un régimen que les atribuía derecho a cesantía (pensión parcial o incompleta) a partir de los 7 años de servicios al Estado y que era equivalente a una parte proporcional del haber en función del tiempo de servicios real; jubilación (pensión completa al alcanzar los años exigidos legalmente, y que se reajustaba al ritmo y medida de la remuneración del funcionario en actividad del mismo grado o nivel, por lo que fue conocida como "cédula viva", y montepío (pensión de sobrevivientes para la viuda, los hijos menores de edad, las hijas mayores de edad solteras y sin ocupación e incluso ascendientes).

El único factor adquisitivo era el tiempo de servicios, pues no tomaba en cuenta la edad, y no constituía impedimento para el desempeño de otra nueva ocupación subordinada, salvo en el propio Estado; el reingreso a éste determinaba la suspensión de la pensión, y su recálculo al término del nuevo ingreso para ajustarla al periodo total de servicios acumulados y la última remuneración.

Para efectos del cómputo laboral, el Estado era considerado como uno solo, de modo que los traspasos, transferencias, reasignaciones y

² Con un haber básico de S/. 0.07 y una remuneración "principal" de S/. 48.31, un ministro al cabo de un año de labor debe percibir S/. 24.61 como CTS.

reingresos en reparticiones diferentes no afectaban la continuidad y acumulación.

Con la creación de la Caja de Pensiones del Seguro Social del Empleado se introdujo un cambio trascendental al quedar adscritos todos los empleados sin distinción entre públicos y privados. Basada en los principios de la seguridad social, permite el acceso a pensiones de invalidez, vejez, jubilación y sobrevivientes en proporción al número de aportaciones efectuadas a lo largo de la vida laboral, con toda independencia de si ello se produce en una sola o en varias empresas privadas o estatales sucesivamente o en el propio Estado. Así, todo servidor ingresado con posterioridad a esa fecha quedaba afiliado a dicha Caja. El Decreto Ley 20530 de febrero de 1974 reunió, organizó, unificó y sintetizó con carácter estructural toda la legislación en materia pensionaria y pasó a ser, por consiguiente, la única norma sobre la materia. Según declara su artículo 1, el régimen pensionario que regulaba tuvo carácter cerrado, vale decir que sólo comprendía a aquellos que ya estaban dentro de él, pero no permitía nuevas incorporaciones.

En el lapso transcurrido entre el 12 de julio de 1962 y el 26 de febrero de 1974, durante el cual, en teoría, no debería haberse producido ningún nuevo ingreso en el régimen pensionario en proceso de eliminación, se dieron, sin embargo, algunas leyes que quebrantaron tal regla. Entre los grupos más importantes que accedieron al régimen del Decreto Ley 20530 se pueden mencionar a miembros del magisterio nacional, jueces y vocales del Poder Judicial, el servicio diplomático, y los congresistas.

Con posterioridad al Decreto Ley 20530, diferentes normas reabrieron el sistema para permitir la incorporación o reincorporación de servidores públicos, en la mayor parte de los casos sin ninguna estimación de costos y sin provisión de fondos, generándole al Estado uno de los problemas más agudos, tanto desde el punto de vista económico, como administrativo y social.

I.3 LA CONTRATACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO: EL CASO DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS NO PERSONALES

La contratación de personal para la prestación de servicios al Estado, especialmente en las entidades cuyo régimen laboral es el público, se ha venido produciendo en los últimos años en forma no contemplada por dicha norma, a través de modalidad *sui generis* denominada "contrato de servicios no personales", habiéndose empleado también otras formas contractuales cuyo contenido no se adecua a las exigencias jurídicas, y que no contempla de manera equitativa un régimen de derechos y beneficios.

El denominado "contrato por servicios no personales" no corresponde a ninguna categoría jurídica conocida o específica, al no tener precedentes normativos ni doctrinarios y tampoco una adecuada precisión legal, pues hasta ahora, salvo menciones aisladas en normas dispersas, como por ejemplo la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, no se han precisado sus alcances a través de ninguna norma específica. Esta falta de regulación adecuada genera un vacío legal que podría dar lugar a interpretaciones que, extrapolando conceptos del derecho administrativo y del derecho laboral, apliquen a estos contratos principios o criterios inadecuados y hasta incompatibles con su naturaleza.

I.4. LA SUPERVISIÓN Y GESTIÓN DEL SISTEMA DE PERSONAL

En el Perú han existido, desde 1937, entidades encargadas del manejo de la administración de personal. Así, en ese año, se creó en la Intendencia General de Hacienda una Dirección encargada del manejo de la administración pública encargándosele además la creación del Sistema de Escalafón y Pensiones; posteriormente, mediante la Ley N° 8801 se crea la Dirección General de Escalafón y Listas Pasivas, en un primer momento a cargo del Ministerio de Justicia y Culto y, luego del Ministerio de Trabajo, para finalmente retornar al Ministerio de Justicia y Culto.

En julio de 1950 con el D.S. 522, Reglamento del Estatuto y Escalafón del Servicio, se instaura la Dirección General del Servicio Civil

organismo técnico administrativo encargado de velar por el cumplimiento de los aspectos relacionados con los derechos y obligaciones de los empleados públicos y pensionistas, así como de atender en primera instancia los problemas que se presenten.

Posteriormente se crea la Oficina Nacional de Personal (ONAP), dependiente de la Oficina del Primer, y en diciembre de 1973, mediante D.L. 20316, el Instituto Nacional de Administración Pública - INAP- como organismo público descentralizado de la Oficina del Primer Ministro con el propósito de regular y administrar los sistemas de personal, racionalización, capacitación y abastecimiento. El INAP es posteriormente adscrito, mediante D. Leg. N° 534, como órgano autónomo vinculado directamente al Presidente de la República y otorgando a su Jefe la Categoría de Ministro con voz en las sesiones del Consejo de Ministros.

El INAP fue declarado en disolución mediante Ley N° 26507 y las funciones que desarrollaba, en los aspectos referidos a los sistemas de racionalización, y personal, pasaron a ser responsabilidad exclusiva de cada entidad del sector público, así como el cumplimiento de las normas de simplificación administrativa.

I.5 INFORMACIÓN CUANTITATIVA

Uno de los encargos principales de la Comisión Multisectorial creada mediante DS N° 0004-2001-TR, ha sido efectuar una aproximación cuantitativa al problema del empleo en el sector público e identificar el número de trabajadores de la administración central, dónde están, bajo qué regímenes laborales están contratados, cuál es su nivel total de ingresos considerando los pagos que por distintos conceptos (bonificaciones, incentivos, etc.) reciben más allá de la planilla única de pagos, entre otros aspectos. En tal sentido, se inició la búsqueda de información centralizada. Para dicho efecto, se efectuaron las coordinaciones correspondientes con la Oficina de Informática y Estadística y la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, así como con la Intendencia Nacional de Sistemas de Información de la Superintendencia Nacional

de Administración Tributaria y la Gerencia de Desarrollo de la Oficina de Normalización Previsional, entidades que disponen de bases de datos que entre otros datos contienen información sobre empleo y remuneraciones.

Luego de comprobar que para los propósitos de la Comisión la cobertura y consistencia de dichos datos era limitada, se decidió recurrir directamente a las fuentes de información primaria, a través de una encuesta para todos y cada uno de los 26 sectores institucionales que conforman la administración pública central y que integran 142 pliegos presupuestarios y 557 unidades ejecutoras. En el Cuadro 1 se puede apreciar el universo de entidades involucradas en este proceso.

Cuadro 1

ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL

Sector institucional	N° de Pliegos Presupuestarios	N° de Unidades Ejecutoras
Agricultura	5	21
Congreso de la República	1	1
Consejo Nacional de la Magistratura	1	1
Contraloría General	1	1
Defensa	6	10
Defensoría del Pueblo	1	1
Economía y Finanzas	4	9
Educación	38	65
Energía y Minas	4	5
Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales	3	3
Interior	1	19
Jurado Nacional de Elecciones	1	1
Justicia	6	30
Ministerio Público	1	2
Oficina Nacional de Procesos Electorales	1	1
Pesquería	5	5
Poder Judicial	2	3
Presidencia	29	288
Presidencia del Consejo de Ministros	9	16
Promoción de la Mujer y de Desarrollo Humano	7	8
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	1	1
Relaciones Exteriores	1	1
Salud	6	43
Trabajo y Promoción Social	1	2
Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción	6	19
Tribunal Constitucional	1	1
Total	142	557

Para ello se hizo uso de los formatos contenidos en la sección Anexos del presente Informe, que tratan de recoger información sobre los niveles de empleo y remuneraciones según régimen laboral y categoría ocupacional. Dichos formatos fueron remitidos a los titulares de cada sector, con el fin de que cada uno consolide la información proveniente de sus pliegos presupuestarios y unidades ejecutoras. Cabe destacar que toda la información de base con que se ha efectuado el análisis que a continuación se presenta proviene de dichos formatos.

Dadas las debilidades institucionales existentes en la administración pública y el tratamiento poco transparente que durante los últimos años se ha dado al tema de ingresos y remuneraciones y cantidad de funcionarios, servidores y demás trabajadores que laboran para el Estado, se ha recogido información de todos los sectores institucionales, pero sólo se ha captado información parcial de menos de 200 unidades ejecutoras, las cuales lamentablemente no se distribuyen de manera representativa en todos los pliegos presupuestarios, sino que corresponden únicamente a 45 de ellos.

Como un reflejo adicional de la heterogeneidad en la gestión de la información en el sector público, los datos captados tuvieron que ser sometidos a un proceso de crítica y codificación adicional pues en muchos casos la información remitida se había consignado en otros formatos y en unidades distintas. Sobre la base de esta información y teniendo como referencia los niveles de gasto de cada entidad, que provienen de la base de datos del Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP), que constituye la plataforma sobre la cual se desarrolla la gestión financiera del Estado (y por tanto para dichos propósitos su consistencia, integridad y cobertura es plena y definitiva), así como información de otras fuentes que pueden aportar datos referenciales respecto a la dimensión global del empleo público como la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del Tercer Trimestre del año 2000 que se concentra en el tema de empleo e ingresos, es posible efectuar inferencias que si bien es cierto no contienen un nivel de detalle y precisión óptimos, nos brindan sin embargo, una aproximación cuantitativa respecto al número de trabajadores del sector público por régimen laboral.

Tal como se aprecia en el Cuadro 2, expandiendo los datos recogidos al universo de entidades, existen alrededor de 49 mil 500 personas en el régimen privado (identificado como 728, por la norma que lo regula), 60 mil por servicios no personales y 506 mil 800 por el régimen público (DL 276). Estas magnitudes no incluyen las fuerzas armadas y policiales (sólo personal civil).

Cuadro 2

PERSONAL Y PAGOS MENSUALES EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

Régimenes Laborales	Personal		Pago Promedio Mensual	
	Miles de personas	Estructura	Millones de S/.	Estructura
Régimen 276	506.8	82.2%	729.4	78.9%
Régimen 728	49.5	8.0%	88.9	9.6%
SNP	59.9	9.7%	106.3	11.5%
Total	616.2	100.0%	924.6	100.0%

Sin embargo, si consideramos únicamente el personal ligado a la carrera administrativa, descontando los empleados pertenecientes a la carrera magisterial, profesionales de la salud, diplomáticos, jueces y fiscales, se tiene que menos del 45,3% está bajo el régimen 276, en tanto que el 40,2% ha sido contratado bajo la modalidad de servicios no personales. Asimismo, la participación relativa de los regímenes en este grupo de trabajadores cambia: el 36,1% de los pagos corresponde al régimen 276 y el 44,6% a SNP.

Debe tenerse presente que, según resultados preliminares del procesamiento de la ENAHO 2000-III, de un total de 11,4 millones de personas ocupadas, hay alrededor de 954 mil personas en el sector público. Si bien la información respecto a las empresas públicas y a las fuerzas militares y policiales que de ella se desprenden (137 mil), por el diseño y naturaleza de la Encuesta no son relevantes; el orden de magnitud de 818 mil personas en la administración pública sí resulta sugerente. Una parte significativa de la diferencia entre este resultado

y los que la Comisión ha obtenido (616 mil) estaría asociada a los trabajadores vinculados a los gobiernos locales y a aquellos que prestan sus servicios a través de cooperativas, empresas de servicios complementarios, temporales y demás, comúnmente denominadas servicios. Lamentablemente a la fecha de elaboración de este informe, no se ha logrado disponer de información confiable sobre el particular.

Otro de los aspectos que caracterizan de la compleja realidad del empleo público en la administración central es la heterogeneidad en el tratamiento de los pagos a los funcionarios y servidores públicos y la enorme dispersión salarial existente.

Cuadro 3

ESTRUCTURA DE PAGOS EN EL RÉGIMEN 276 (En millones de nuevos soles)

Categoría	Pagos	Estructura
Planilla Única de Pagos	298,4	40,9%
Alta Dirección	1,4	0,2%
CAFAE y otros rubros	429,6	58,9%
Total	729,4	100,0%

En efecto, tal como se puede apreciar en el Cuadro 3, del total de pagos a los trabajadores del régimen 276, sólo el 41% está asociado a la planilla única de pagos (PUP). Más allá de las asignaciones que provienen de PCM y PNUD para los funcionarios de la alta dirección y de confianza en el Estado, el resto se cobra por fuera de la PUP, a través de una gama muy amplia de conceptos que en número superan los 40 y que si bien es cierto son muy parecidos en su naturaleza, tienen un tratamiento, financiamiento y denominación diverso. Estos conceptos que la Comisión ha encontrado del procesamiento de la información recogida pueden ser agrupados referencialmente en:

- CAFAE: general, específico, estímulo, variable, fijo, bono vacacional, bono por cumpleaños, bono de consumo, bono

mensual, vales de compra, canasta familiar, apoyo alimentario, entre otros.

- Beneficios: cena, movilidad, racionamiento, escolaridad y uniforme.
- Incentivos: incentivo laboral, fijo, variable, complementario, honorarios, bono funcionario, productividad, guardias, etc.

Cuadro 4
DISPERSIÓN EN LA PUP DEL RÉGIMEN 276
(Pagos mensuales en nuevos soles)

Grupo Ocupacional	Categoría	Valor Máximo	Valor Mínimo
Alta Dirección	F8*	2.594	1.326
	F7**	1.574	1.154
	F6	1.651	1.059
Funcionarios	F5	1.928	1.005
	F4	1.458	964
	F3	2.695	906
	F2	2.934	669
	F1	3.805	686
Profesionales	SP A	2.670	651
	SP B	1.608	620
	SP C	1.798	300
	SP D	2.469	576
	SP E	1.382	551
	SP F	1.158	598
Técnicos	ST A	1.960	526
	ST B	1.725	518
	ST C	816	520
	ST D	788	508
	ST E	778	507
Auxiliares	SA A	1.765	502
	SA B	1.555	500
	SA C	1.748	491
	SA D	1.052	498
	SA E	1.803	480

* Sin considerar al Presidente del Consejo de Ministros.

** Algunos Secretarios Generales (F6), tienen rango de Vice Ministro (F7)

A través de estos pagos, el Estado ha tratado de compensar económicamente a sus trabajadores, nombrados y contratados, sin incidir en la solución de problemas estructurales conexos al problema de la carrera pública y la escala de remuneraciones, tales como la imagen (hay cierto temor a sincerar lo que realmente ganan los altos funcionarios), la tributación (hacer transparente los pagos implica tributar impuesto a la renta y efectuar las contribuciones a la seguridad social y al sistema previsional) y las pensiones (cualquier mejora en las remuneraciones tiene un efecto directo sobre las pensiones nivelables y por tanto un impacto fiscal considerable).

Por otro lado, se puede constatar la enorme dispersión salarial existente no únicamente entre los distintos regímenes de contratación, sino también al interior del régimen 276, y es más, dentro incluso de la planilla única de pagos, tal como se aprecia en el Cuadro 4 mostrado en la página anterior, que contiene los valores máximos y mínimos encontrados por categoría ocupacional dentro del régimen 276 (carrera administrativa). Estos montos reflejan los valores extremos de los intervalos de variación de los pagos en cada categoría de la PUP; así mismo muestra que habría categorías inferiores cuyos valores máximo y mínimo son mayores a los de categorías superiores a nivel general de la Administración Pública, aunque dentro de cada entidad no haya estos desfases.

Estas diferencias se acrecientan si consideramos los pagos totales (PUP y otros conceptos). En el Cuadro 5 se puede apreciar los valores máximos, mínimos y promedio de los pagos totales por categoría ocupacional.

Cabe mencionar que más de la mitad de los valores máximos se concentran en tres ministerios (siete en Energía y Minas, cuatro en Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales y cuatro en Economía y Finanzas), en tanto que los valores mínimos en más de la mitad de los casos están en los ministerios del Interior (ocho categorías) y Justicia (siete categorías).

Cuadro 5

DISPERSIÓN DE LOS INGRESOS MENSUALES DENTRO DEL RÉGIMEN 276 (En nuevos soles)

Grupo Ocupacional	Categoría	Valor Máximo	Valor Mínimo
Alta Dirección	FB*	44.711	35.600
	F7	26.821	16.020
	F6	18.561	13.587
Funcionarios	F5	12.438	1.972
	F4	11.963	700
	F3	8.000	1.093
	F2	5.692	895
	F1	4.207	1.684
Profesionales	SP A	4.980	735
	SP B	4.953	735
	SP C	4.910	735
	SP D	4.914	1.202
	SP E	2.875	1.190
	SP F	2.884	1.203
Técnicos	ST A	3.816	655
	ST B	3.789	655
	ST C	2.977	1.180
	ST D	2.617	2.165
	ST E	2.428	2.162
Auxiliares	SA A	3.779	998
	SA B	3.162	974
	SA C	3.755	976
	SA D	1.540	498
	SA E	2.722	1.032

* Sin considerar al Presidente del Consejo de Ministros.

** Algunos Secretarios Generales (F6), tienen rango de Vice Ministro (F7)

Esta dispersión que se traduce incluso en que hay categorías inferiores que en promedio ganan más que otras superiores, también se muestra en la Alta Dirección del Poder Ejecutivo, donde los ministros (nivel F8), viceministros (F7) y secretarios generales (F6) no sólo no ganan igual sino que las diferencias no atienden a ningún criterio explícito, tal como se muestra más adelante en el Cuadro 7.

Como se desprende del Cuadro 6, esta dispersión salarial no sólo se presenta entre las categorías de un mismo régimen, sino también entre categorías similares de los distintos regímenes. Aunque en promedio, y considerando únicamente la carrera administrativa, los contratados

ganan más que los nombrados a nivel de grupos ocupacionales, un análisis más detallado a nivel de categorías específicas que no se aprecian en el cuadro a nivel global, permite verificar que en promedio para niveles similares, los funcionarios y auxiliares nombrados ganan más que los contratados, en tanto que los profesionales contratados ganan más que los nombrados y los técnicos nombrados y contratados ganan igual. En promedio, los trabajadores bajo el régimen SNP ganan más que aquellos contratados bajo el régimen 728 y éstos últimos, más que los que están bajo el régimen 276.

Cuadro 6
DISPERSIÓN DE PAGOS MENSUALES EN LA CARRERA
ADMINISTRATIVA
(En nuevos soles)

Grupo Ocupacional	Régimen 276: Nombrados			Régimen 276: Contratados		
	Máximo	Promedio	Mínimo	Máximo	Promedio	Mínimo
Alta Dirección	43 083	23 360	13 634			
Funcionarios	12 438	3 377	700	5 106	4 047	932
Profesionales	5 554	1 943	684	6 770	2 246	764
Técnicos	3 816	1 373	679	3 488	1 499	679
Auxiliares	3 779	1 209	498	2 416	1 106	578
Grupo Ocupacional	Régimen 728			SNP		
	Maximo	Promedio	Minimo	Maximo	Promedio	Minimo
Funcionarios	19 000	4 432	1 359	30 388	7 843	877
Profesionales	12 656	1 625	808	35 109	2 516	348
Técnicos	3 161	1 051	779	6 243	1 347	353
Auxiliares	2 000	873	745	1 600	692	333

Finalmente, cabe mencionar que la Comisión considera que es necesario efectuar una evaluación más rigurosa y detallada, que permita identificar con mayor precisión cuántos son los trabajadores, dónde están y cuánto ganan. No obstante, y a pesar de las limitaciones en calidad y cobertura de la información captada y que por tanto toda la información expuesta en este acápite tiene un carácter referencial, la Comisión considera que brinda una aproximación general relevante y órdenes de magnitud sugerentes respecto a la situación de los trabajadores en la Administración Pública Central.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Actualmente en el Gobierno Central coexisten principalmente tres regímenes de contratación de personal: el de los nombrados y contratados bajo el régimen laboral público (Decreto Legislativo No. 276), los contratados bajo el régimen laboral privado (Decreto Legislativo No. 728) y los contratados mediante servicios no personales. Estos regímenes se sujetan a principios, criterios y normas disímiles entre sí: el régimen público, de naturaleza estatutaria, está regido por el derecho administrativo; el régimen privado, de naturaleza contractual, se regula por el derecho laboral; a los contratos de servicios no personales no corresponde ninguna regulación legal específica, cuyo contenido no está regulado legislativamente.
2. Las restricciones en las normas de austeridad, que durante la década pasada prohibieron el nombramiento y contratación de personal para las tareas de naturaleza permanente, han dado lugar a la falta de sinceramiento en los Cuadros Analíticos de Personal (CAP) y consecuentemente en los Presupuestos Analíticos de Personal (PAP). El resultado ha sido el uso desmedido de contratos bajo la modalidad de servicios no personales.
3. De la información solicitada a las diferentes entidades que cuentan con bases de datos que contienen entre otras información sobre empleo e ingresos en el sector público tales como el Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP), la base de datos de la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, el Programa de Declaración Telemática de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (sistema PDT), y los registros del Sistema Nacional de Pensiones administrado por la Oficina de Normalización Previsional, no ha sido posible obtener tal información.

No hay en la actualidad una entidad que centralice la información de quiénes son, dónde están y cuánto ganan quienes trabajan para el Gobierno Central.

4. Del estudio y análisis de la información proporcionada por los Sectores (excluyendo aquellos que tienen una carrera administrativa particular como Fuerzas Armadas y Policiales, Servicio Diplomático, Salud y Educación), y que la Comisión recabó directamente, es posible concluir, en grandes números, que 45% pertenecen al régimen laboral público, 15% al régimen laboral privado y 40% por servicios no personales, aproximadamente. A éstos hay que adicionarle el personal que labora para el Sector Público a través de sistemas de intermediación laboral (empresas de servicios especiales y cooperativas de trabajadores).

5. Los niveles remunerativos del Sector Público dependen de la modalidad de contratación del personal.

Se mantiene únicamente montos similares en lo que se registra en la Planilla Única de Pagos, para los servidores nombrados y contratados bajo el Decreto Legislativo No. 276, al interior de cada entidad. Sin embargo, a nivel general de la Administración Pública ni siquiera la PUP es homogénea.

Los niveles de ingreso de los contratados bajo el régimen laboral privado o por servicios no personales difieren sustancialmente de sector a sector, cada uno de los cuales tiene escalas particulares careciendo de escalas predeterminadas.

6. Existe relativa correspondencia entre los montos recibidos por los trabajadores del régimen laboral público a través de la Planilla Única de Pagos (siempre que tengan similar categoría); sin embargo, recibe una serie de pagos adicionales bajo diversas denominaciones, que hacen que los ingresos totales de los trabajadores sean distintos aunque ocupen un mismo nivel en la carrera administrativa (diferencias al interior de la entidad y en comparación con otras). Estos pagos adicionales no tienen carácter remunerativo ni efecto pensionario.

7. Frente a este tratamiento desarticulado e inorgánico del personal del sector público, tanto a nivel contractual como remunerativo, la Comisión recomienda:

- a) La formulación de un nuevo régimen de carrera administrativa para los funcionarios y profesionales en la que se mantengan los requisitos de ingreso por concurso público de oposición, que ponga el debido énfasis en la profesionalización y se otorguen garantías de permanencia, pero adecuando las normas remunerativas y sancionatorias a un esquema más acorde con sistemas más modernos de relaciones laborales.

Dentro del nuevo esquema, los funcionarios y trabajadores de confianza de la Alta Dirección deben ser de libre contratación y remoción, y el personal técnico y auxiliar debiera estar sujeto a un sistema flexible de ingreso y salida, semejante al del régimen laboral de la actividad privada. La carrera debería estar orientada al sector profesional.

En ese sentido debe darse contenido legal a los denominados contratos de servicios no personales, reemplazándolos por un nuevo contrato administrativo de servicios a través del cual se reconozca a los trabajadores los derechos contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales ratificados por el Perú. A tal efecto, la Comisión ha elevado el respectivo proyecto de ley.

De otro lado, parece indispensable una urgente revisión de los cuadros analíticos de personal, para que reflejen las necesidades reales de la Administración, siendo deseable que la aprobación final sea realizada por la entidad técnica supervisora de la función pública.

- b) Las remuneraciones en el sector público deben obedecer a un esquema que guarde directa relación con el nivel de carrera, aunado éste a un correlativo cargo. Dentro de cada nivel también debe motivarse el ascenso remunerativo, a través de criterios de capacitación, grados académicos y evaluaciones diseñadas por el órgano de supervisión y control de la función pública..

Se debería implementar, además del pago de remuneraciones vía Planilla Única (realmente única), incentivos que estén en función al mérito individual e índices de productividad con límites máximos en el monto, los cuales deben ser publicados previamente y aprobados por la entidad que centralice dicha facultad.

- c) A efecto de tener un orden y control del gasto, y homogeneidad en el tratamiento de los pagos, es recomendable que ello sea centralizado por el Ministerio de Economía y Finanzas, lo cual permitirá además conocer con facilidad no sólo cuántos trabajadores laboran en el gobierno central, sino cuál es el gasto total, lo cual tiene también relevancia para los efectos previsionales.

La Comisión ha participado en la elaboración de proyectos normativos sobre la materia los mismos que han sido puestos a consideración del Consejo de Ministros. Estos proyectos regulan (i) los conceptos a ser pagados por las entidades del Sector Público y los que se canalizarán a través de CAFAE, (ii) el tratamiento tributario a los incentivos y conceptos entregados por CAFAE y (iii) la inclusión del Presidente de la República en los alcances de las normas que otorgan asignaciones especiales por ejercicio del cargo a los miembros de la Alta Dirección de las entidades del Poder Ejecutivo.

- d) Es conveniente que una Dirección Nacional, adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, se encargue de la supervisión y control de la carrera administrativa. Tal órgano debiera contar, en su etapa de implementación, con el apoyo de un Comité Interministerial.
- e) Debe crearse un Tribunal Administrativo como última instancia en la resolución de los asuntos que competen al personal de la Administración.

ANEXOS

INDICE DE ANEXOS

ANEXO FORMATOS	77
ANEXOS NORMATIVOS	
EXPOCISION DE MOTIVOS DEL ANTEPROYECTO DE NORMA TRANSITORIA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS	84
ANTEPROYECTO NORMATIVO DEL REGIMEN TRANSITORIO DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS	97
EXPOSICION DE MOTIVOS DEL PREYECTO DE DECRETO DE URGENCIA QUE REGULA LOS CONCEPTOS A PAGAR POR PARTE DE LAS ENTIDADES PUBLICAS A SUS TRABAJADORES Y ESTABLECE PRECISIONES SOBRE LOS COMITES DE ADMINISTRACIÓN DE LOS FONDOS DE APOYO Y ESTIMULO	104
PROYECTO DE DECRETO DE URGENCIA SOBRE PLANILLA ÚNICA DE PAGOS	107
PROYECTO DE DECRETO SUPREMO SOBRE PRECISIÓN DE RÉGIMEN TRIBUTARIO APLICABLE A INCENTIVOS	113
PROYECTO DE DECRETO DE URGENCIA SOBRE REMUNERACIÓN DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	116
ANEXO ACTAS	
ACTA DE LA PRIMERA REUNIÓN	119
ACTA DE LA SEGUNDA REUNION	123
ACTA DE LA TERCERA REUNION	127
ACTA DE LA CUARTA REUNION	131
ACTA DE LA QUINTA REUNION	135
ACTA DE LA SEXTA REUNION	141
ACTA DE LA SEPTIMA REUNION	144