



PERÚ

Ministerio
de Salud

Dirección General de Gestión
del Desarrollo de los
Recursos Humanos

CARRERA SANITARIA EN EL PERÚ

FUNDAMENTOS TÉCNICOS
PARA SU DESARROLLO

Dirección General de Gestión del Desarrollo de Recursos Humanos

Catalogación hecha por el Centro de Documentación OPS/OMS en Perú

Carrera Sanitaria en el Perú. Fundamentos para su Desarrollo. Ministerio de Salud / Organización Panamericana de la Salud – 2009
N° páginas 156

Carrera Sanitaria / Desarrollo y Gestión de los Recursos Humanos / Evolución de la Carrera Publica y Carrera Sanitaria en el Perú, 1950-2008

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-11362

ISBN 978-9972-222-20-7

Primera edición 1000 ejemplares

© Organización Panamericana de la Salud, 2009
Los Pinos 251, Urbanización Camacho, La Molina, Lima, Perú.

La Organización Panamericana de la Salud dará consideración muy favorable a las solicitudes de autorización para reproducir o traducir, íntegramente o en parte, alguna de sus publicaciones. Las solicitudes y las peticiones de información deberán dirigirse a la Unidad de Desarrollo de Recursos Humanos para la Salud, Área de Desarrollo de Sistemas de Salud, Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud, Washington, D.C., Estados Unidos de América, que tendrá sumo gusto en proporcionar la información más reciente sobre cambios introducidos en la obra, planes de reedición, y reimpressiones y traducciones ya disponibles.

Las publicaciones de la Organización Panamericana de la Salud están acogidas a la protección prevista por las disposiciones del Protocolo 2 de la Convención Universal de Derechos del Autor. Reservados todos los derechos.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Secretaría de la Organización Panamericana de la Salud, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

La mención de determinadas sociedades mercantiles o de nombres comerciales de ciertos productos no implica que la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud los apruebe o recomiende con preferencia a otros análogos. Salvo error u omisión, las denominaciones de productos patentados llevan, en las publicaciones de la OPS, letra inicial mayúscula.

Producción gráfica duArtes 247 2788
Av. Grau 653 - E Barranco
Lima, setiembre 2009

Ministerio de salud

Dr. Oscar Ugarte Ubilluz
Ministro de salud

Dr. Melitón Arce Rodríguez
Viceministro de Salud

Este documento técnico fue realizado por el Dr. Juan Arroyo Laguna y el Econ. Ciro Echegaray Peña por encargo de la Organización Panamericana de la Salud.

Ha contado con el valioso concurso y trabajo de:

Dirección General de Gestión del Desarrollo de Recursos Humanos

Dr. Manuel Núñez Vergara
Director General

Dr. Pedro Díaz Urteaga
Asesor de la Dirección

Dr. Lizardo Huamán Angulo
Director Sectorial II

Dra. Betsy Moscoso Rojas
Responsable del Observatorio de Recursos Humanos en Salud – Perú

Organización Panamericana de la salud

Dra. Monica Padilla
Consultora de Recursos Humanos en Salud – Sub Región Andina

Dr. Giovanni Escalante Guzmán
Consultor Nacional de Desarrollo y Gestión
de Recursos Humanos en Salud – Perú.

ÍNDICE

Presentación	9
PRIMERA PARTE	
Fundamentos para el desarrollo de la Carrera Sanitaria en el Perú	11
Importancia de la Carrera Sanitaria como base para el Desarrollo de los Servicios de Salud	13
Las Evidencias Actuales y la Carrera Sanitaria en Perú	17
Evolución de los Aspectos Legales de la Carrera Sanitaria en el Perú	20
Modernización de la Gestión del Estado Peruano	20
Bases Técnicas de la Carrera Sanitaria	22
SEGUNDA PARTE	
CARRERA PÚBLICA Y CARRERA SANITARIA EN EL PERÚ, 1950-2008	
La normativa de la construcción y deconstrucción del modelo burocrático	25
Capítulo 1	
La evolución de la normatividad del Estado peruano sobre el régimen de empleo público	29
1. La primera reforma del Estado peruano 1950-1980: el Estado Burocrático.	30
1.1 La primera norma integral sobre carrera pública, el Decreto Ley N° 11377, Estatuto y Escalafón del Servicio Civil.	30
1.2 El surgimiento del ente regulador: el Decreto Ley N° 20316, de creación del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).	33
1.3 La normativa sobre remuneraciones del sector público, complementaria del Decreto Ley 11377.	34
1.4 El reimpulso de la carrera pública con el Decreto Legislativo N° 276 del 24 de marzo de 1984, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.	36
1.5 La reglamentación del Decreto Legislativo 276 y la modificación del escalafón original en base a decisiones sobre remuneraciones.	39
1.6 La evolución de la gestión operativa y descentralizada de los recursos humanos.	44
2. 1980-2000: Del retroceso del modelo burocrático a la desestructuración explícita de la carrera pública.	44
2.1 Las normas remunerativas específicas por profesión luego del Decreto Legislativo 276, en contradicción con el ordenamiento burocrático.	46
2.2 La crisis fiscal, la contracción de los salarios y el cambio de enfoque hacia el Estado mínimo.	46
2.3 La coexistencia de dos regímenes laborales, con la dación el 12 de noviembre de 1991 del Decreto Legislativo N° 728 o Ley de Fomento del Empleo.	48

2.4.	La expansión de la Modalidad de Locación de Servicios, con la aplicación masiva del Código Civil de 1984.	49
2.5	El viraje en pensiones, las evaluaciones, los desplazamientos y la jornada de trabajo.	50
3.	Los años 2000: entre la reinvencción de la carrera Pública y la restauración del mix burocrático-corporativo de los 80.	51
3.1	La Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado del 30 de enero del 2002.	51
3.2	La Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público, del 19 de Febrero del 2004.	52
3.3	Los dispositivos sobre Servicio Civil: El Decreto Legislativo N° 1023 del 21 de junio de 2008, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil.	53
3.4.	El Decreto Legislativo N° 1024 del 21 de junio del 2008, que crea el Cuerpo de Gerentes Públicos.	54
3.5	El Decreto Legislativo N° 1025 del 21 de Junio del 2008, que aprueba las Normas de Capacitación y Rendimiento en el Sector Público.	54
3.6	El Decreto Legislativo N° 1026 del 21 de Junio del 2008, que faculta a los Gobiernos Regionales a implementar procesos de modernización.	55
3.7	El nuevo sistema de contrataciones: El Decreto Legislativo N° 1057 del 28 de Junio del 2008, que crea el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (RECAS).	55
3.8	Las Leyes N° 27588 y 27815 del 2001 y 2002, que aprueban las normas de ética de la Función Pública.	55
3.9	La Ley N° 27557 del 22 de noviembre del 2001 restablece los desplazamientos del personal bajo las formas de los destaques y reasignaciones.	57
3.10	Las normas sobre derechos reproductivos de la mujer trabajadora.	57
3.11	Las normas sobre la reposición de despedidos: la Ley N° 27487 del 09 de junio del 2001 y dispositivos siguientes.	57
3.12	El Decreto de Urgencia 088 del 2001 de unificación de los incentivos laborales, la remuneración hoy más importante.	58

Capítulo 2

	La evolución de la normatividad sobre el régimen de empleo público en salud	59
1.	Primera etapa, antes de 1950: regulaciones sectoriales sin regulación sistémica del Estado.	59
2.	La segunda etapa, entre 1950 y 1981, con énfasis en la formación en salud.	61
3.	La tercera etapa, entre 1982 y 1990, de desarrollo de normas específicas de los profesionales de salud, con primacía de intereses corporativos.	62
4.	1982-90: La producción de normas sobre remuneraciones, modificando el escalafón y sus niveles remunerativos.	67
5.	La etapa 1990-2000: la masificación de los Servicios No Personales.	69
6.	La etapa 2001-2008 y el retorno a los nombramientos.	70
7.	Las leyes específicas de trabajo de los profesionales de salud.	72

PRESENTACIÓN

El trabajo en salud debe tener como finalidad la atención de las personas con un enfoque integral, reconociendo que este proceso es realizado por personas que atienden personas; a diferencia de otras actividades económicas, el trabajo en salud tiene importantes especificidades y un elevado nivel de valoración social, mas aun, su gestión no puede restringirse a procesos administrativos y requiere incorporar una visión clara de la función y los alcances estratégicos que los trabajadores de salud tienen en los resultados sanitarios y en el impacto de los sistemas de salud en términos de equidad , eficiencia y calidad.

En el Perú, estamos comprometidos con un profundo cambio sanitario basado en la promoción y cuidado de la salud, así como el derecho de todas las personas a acceder a servicios de salud en forma óptima y con calidad. Las principales estrategias que venimos desarrollando son la implementación del aseguramiento universal, la descentralización y el fortalecimiento del primer nivel de atención orientadas a modificar un escenario de exclusión, ineficiencia y inequidad en salud. En este escenario la necesidad de vincular el desarrollo personal y profesional, el desempeño laboral y la motivación del trabajador de salud, surge como un asunto de importancia vital para alcanzar los objetivos del sistema de salud, así la carrera sanitaria resurge con carácter de urgencia.

El presente libro, aun cuando expresa el punto de vista de los autores, sistematiza la experiencia acumulada y contribuye a generar debates, movilizar opiniones y promover decisiones entre los actores del campo de recursos humanos y la salud en nuestro país.

Expreso mi agradecimiento a la Organización Panamericana de la salud y a los autores por la colaboración brindada, permitiéndonos contar con una revisión de los fundamentos de la carrera sanitaria en el Perú y su evolución en el contexto de la carrera pública. No dudo que las propuestas presentadas contribuyen a construir las bases de una carrera sanitaria en el país, en el que los peruanos afirmamos la decisión de hacer realidad el derecho a la salud para todos.

Oscar Ugarte Ubillús
Ministro de salud



PRIMERA PARTE

Fundamentos para el desarrollo
de la Carrera Sanitaria en el Perú

IMPORTANCIA DE LA CARRERA SANITARIA COMO BASE PARA EL DESARROLLO DE LOS SERVICIOS DE SALUD

Los servicios de salud constituyen uno de los principales medios por los que el estado y los organismos privados brindan el cuidado y la atención de salud. En estos servicios los trabajadores de salud, como personas, miembros de una sociedad, deben garantizar las prestaciones de salud a toda la población en el marco de las políticas de salud impulsadas por nuestro país con énfasis en la atención integral con enfoque de atención primaria renovada, el enfoque de género e interculturalidad.

En el Perú los servicios de salud, están organizados en Microrredes, las mismas que se constituyen en las unidades de prestación de servicios de salud y que incluyen diversos establecimientos de salud

El conjunto de microrredes conforman una red de servicios en una región de salud determinada, cuya suma constituye parte del Sistema Nacional de Salud.

En términos de organización por capacidad resolutive, los establecimientos de salud han sido categorizados por niveles de atención (primer, segundo y tercer nivel) para atender las demandas por atención principalmente de daños a la salud según complejidad. Si, consideramos que todo sistema de salud debe garantizar la continuidad de la atención, independientemente del lugar y origen de la misma, debemos contar con las capacidades resolutivas necesarias para atender la demanda poblacional y lograr un sistema de referencia y contrarreferencia eficiente y eficaz, que permita que las personas puedan confiar y utilizar los servicios en cualquier punto del país.

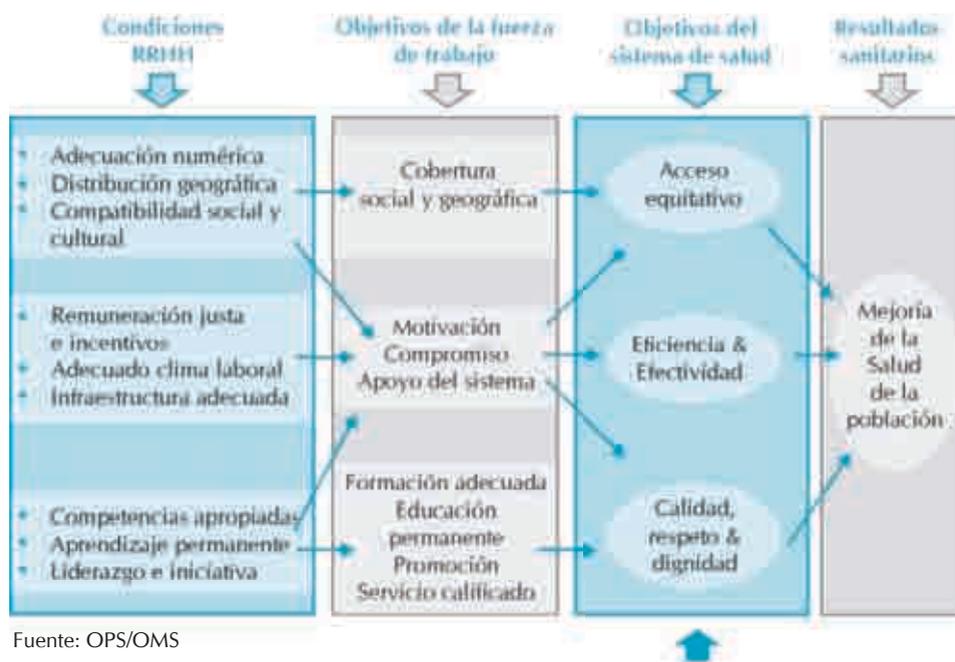
Por tanto, cuando las personas tienen un problema de salud más complicado y, acuden a un establecimiento de menor complejidad, podrán ser referidas

pronta y apropiadamente, a través de una red de transporte sanitario, a otros servicios con mayor capacidad resolutive. En tal sentido, el Estado peruano establece regulaciones específicas para la provisión de los servicios y garantiza la calidad e idoneidad de los mismos, a través de la acreditación y el sistema de gestión de la calidad.

La provisión de los servicios de salud requiere de la permanente e intensiva labor de los trabajadores de salud, con los óptimos estándares de calidad, en todas las redes del Sistema Nacional de Salud, en el marco de la descentralización en salud y la universalización del aseguramiento en salud.

De allí que los recursos humanos sean fundamentales para hacer viables los sistemas de salud y promover la salud con equidad, eficiencia y calidad. Constituyen una condición esencial para el desarrollo efectivo de las políticas sanitarias en los sistemas de salud y el logro de los resultados sanitarios (Figura 1)

FIGURA 1



Fuente: OPS/OMS

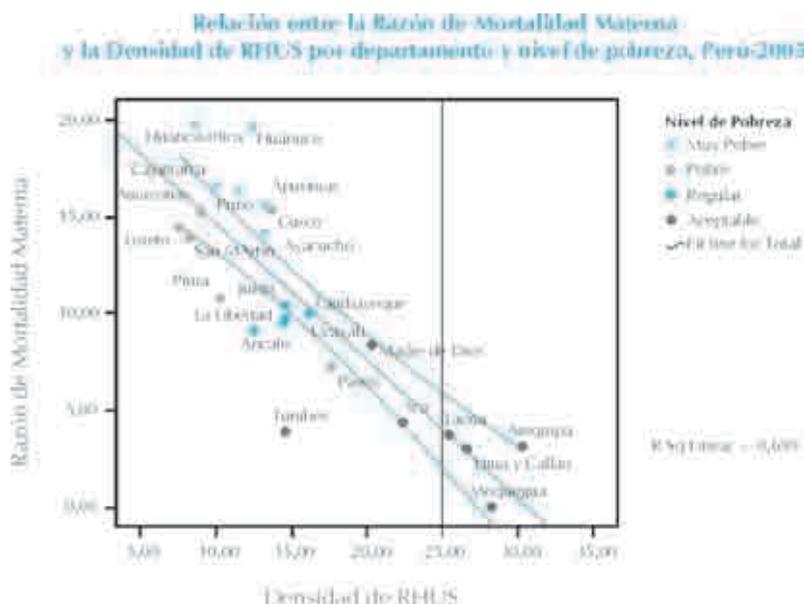
La figura 1 gráfico ilustra también las consecuencias de varias décadas de postergación para abordar la agenda de los recursos humanos en salud, los efectos

de políticas liberales extremas, como el despido de una importante proporción de la fuerza laboral del Ministerio de Salud (así como en otros prestadores públicos de servicios de salud), la contratación de personal bajo formas de relación flexibles-precarias y una desregulación de las normas sobre el empleo público en salud.

La figura 2, adjunta demuestra la relación existente entre la mayor densidad de los recursos humanos y la reducción de la mortalidad materna en las regiones del Perú. Nótese que los departamentos catalogados en situación de pobreza muestran las menores densidades de recursos humanos para 2005.

Las reformas del estado y de salud privilegiaron la contención de costos, los mecanismos de mercado y la ampliación de opciones de los consumidores, pero prestó poca atención a cuestiones trascendentales como la gestión laboral en salud.¹

FIGURA 2



Fuente: MINSA – Dirección General Desarrollo de Recursos Humanos. 2008

¹ OPS/OMS. La Gestión del Trabajo en América Latina y El Caribe: Tensiones y Conciliación entre “La Vieja y la Nueva Agenda”. Unidad de Desarrollo de recursos Humanos. Serie Desarrollo de Recursos Humanos. N° 36. Brasilia – Brasil. 2004

Por tener entre sus fines la disminución de los riesgos de enfermar o morir por enfermedades o daños a la salud que afectan a la población, acciones de alta valoración, así como la alta responsabilidad que ello implica, el trabajo en salud tiene especificidades propias de su naturaleza y, por lo tanto su gestión no puede restringirse a procesos meramente administrativos y requiere de una visión clara de la función y los alcances estratégicos que los trabajadores de salud tienen en los resultados e impacto de los sistemas de salud.

Asimismo en el Perú, el sector salud acaba de asumir la inmensa responsabilidad de la implementación del aseguramiento universal y la descentralización, que configuran un escenario en el cual la necesidad de mantener la motivación del trabajador de salud, para mejorar su desempeño es de importancia vital para asegurar el desempeño del sistema de salud, en este contexto la carrera sanitaria constituye un medio para ordenar el accionar, la labor y/o el trabajo de los recursos humanos en salud.

La carrera sanitaria toma en consideración los intereses de los diferentes actores como son los derechos del trabajador, las necesidades del usuario de los servicios de salud y los requerimientos institucionales y del sistema de salud. En la figura 3, puede observarse la influencia de la carrera sanitaria en todas las etapas de la vida laboral del trabajador de salud desde su formación, el ejercicio laboral y el cese respectivos. Por tanto, habrá factores claves en cada etapa que deben ser debidamente regulados de una forma homogénea para todos los prestadores del Sistema de Salud. Además, el trabajador de salud tendrá subsistemas que ayuden a su desarrollo y progreso tales como²:

- Escalafón Sanitario o Sistema de cargos, puestos y salarios.
- Evaluación del desempeño
- Certificación periódica de la competencia profesional
- Incentivos variables por rendimiento, individuales y colectivos, por localización geográfica.

2 Rosales C. OPS/OMS Presentación PPT. Carrera Sanitaria: Aspectos Generales y Objetivos. Taller Carrera Sanitaria en el Perú: Opciones y Posibilidades. 10 de junio 2008. Lima, Perú

FIGURA 3



Fuente: OPS/OMS. 2004

LAS EVIDENCIAS ACTUALES Y LA CARRERA SANITARIA EN PERÚ

En la “Reunión Regional de los Observatorios de los Recursos Humanos en Salud”, realizada en Octubre del 2005 en Toronto, Canadá, fue planteado un “Llamado a la Acción” para que la próxima década sea de movilización de actores nacionales e internacionales del ámbito de la Salud, para construir colectivamente políticas e intervenciones para el desarrollo de Recursos Humanos en Salud (RHUS), que ayuden al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), de las prioridades nacionales de salud de calidad para todos los pueblos de las Américas para el 2015.

En los próximos diez años, los gobiernos y actores sociales priorizan el desarrollo de los recursos como una de sus estrategias, para lograr la voluntad política, acciones y recursos financieros para que los trabajadores de salud puedan ejercer realmente bien sus funciones con los instrumentos que les son más necesarios: desarrollo de sus competencias, compensación adecuada, buenas condiciones de trabajo y políticas de apoyo.

17

El “Llamado a la Acción” tiene como líneas estratégicas cinco desafíos:

- Definición de políticas y planes de largo plazo, y su revisión periódica, para adecuar la fuerza laboral a las necesidades de salud;
- Conseguir una distribución equitativa de los profesionales de salud de acuerdo con necesidades regionales;
- Regular las migraciones de los trabajadores de salud para garantizar atención a toda la población;
- Generar relaciones laborales que promuevan ambientes de trabajo saludables y compromiso para dar servicios de salud a toda la población; y
- Desarrollar interacción de instituciones educativas y de servicios de salud para adecuar la formación a las necesidades de salud de la población.

El cuarto desafío implica la generación de vínculos entre los trabajadores y las organizaciones de salud para lograr el compromiso con la misión institucional y garantizar buenos servicios de salud para toda la población.

El cumplimiento de este desafío implicará que existan mecanismos y reglas de juego en materia de contratación, incentivos, evaluación del desempeño y educación permanente que permiten a los trabajadores comportarse en forma productiva, con un mantenimiento de su capacidad técnica, y buena calidad en el trato humano. Por lo tanto, las organizaciones sindicales y profesionales compartirán, en líneas generales, este comportamiento.

De esta forma, deberán existir:

- Sistemas de contratación, incentivos y evaluación (contratos, carrera, plan de cargos y salarios) que promuevan la identificación de los trabajadores con la misión de dar buenos servicios de salud.
- Un ambiente participativo y acciones que permiten una relación con las organizaciones de trabajadores que permite asegurar continuidad en la prestación de los servicios.
- Sistemas de selección y capacitación de los gerentes/gestores que permitan desarrollar capacidades de gerencia de los equipos de trabajo que estimulan a los trabajadores a brindar buenos servicios de salud a toda la población.

- Sistemas de educación permanente / educación en servicio que ayuden a mantener la capacidad técnica acorde a los cambios tecnológicos y a los cambios en las necesidades de salud.³

La Dirección General de Recursos Humanos del Perú, a través del Observatorio Nacional de Recursos Humanos en Salud y la Cooperación Técnica de OPS/OMS – Perú realizaron una medición de los indicadores para las 20 metas propuestas. La tabla adjunta muestra los resultados referidos al desafío cuatro, que está estrechamente relacionada con el desarrollo de la carrera sanitaria en el Perú.

**LÍNEA BASAL DE LOS INDICADORES REFERIDOS
AL DESAFÍO CUATRO PERÚ 2009**

Desafío 4: Generar ambientes de trabajo saludables que propicien el compromiso con la misión institucional de garantizar la prestación de servicios de salud de buena calidad para toda la población.	Meta	Basal
Meta 13: Proporción de empleo precario, sin protección para los proveedores de servicios de salud se habrá reducido a la mitad en todos los países.	15.25%	30.50%
Meta 14: El 80% de los países de la Región habrán implementado políticas de salud y seguridad para los trabajadores de salud, incluyendo el apoyo a programas para reducir las enfermedades y accidentes ocupacionales.	80.00%	52.00%
Meta 15: Al menos 60% de los gerentes de servicios y programas de salud reunirán requisitos específicos de competencias para la salud pública y la gestión, entre ellas las de carácter ético.	60.00%	Sin datos
Meta 16: El 100% de los países de la Región contarán con mecanismos de negociación y legislaciones efectivas para prevenir, mitigar o resolver los conflictos de trabajo y garantizar la prestación de los servicios esenciales, toda vez que se presenten.	100.00%	100.00%

Fuente: Dirección General RHUS – MINSA (2009)

³ OPS/OMS, Gobiernos de Ontario y Canadá. Consulta Regional Recursos Humanos En Salud: Desafíos Críticos. Reunión Regional de los Observatorios de Recursos Humanos en Salud. Desafíos Críticos para una Década de Recursos Humanos en Salud en las Américas. Toronto, Canadá. 4 al 7 de octubre de 2005

Como se observa, existen avances pero aún quedan pendientes cuestiones fundamentales en las metas.

EVOLUCIÓN DE LOS ASPECTOS LEGALES DE LA CARRERA SANITARIA EN EL PERÚ

El Estado peruano muestra avances positivos en materia de empleo público en Perú habiendo reconfigurado las bases legales con el propósito de contar con funcionarios del Estado competentes que son aplicables en salud. Hacemos mención algunos de los hitos descritos ampliamente por Arroyo J. & Echegaray C. (2008) más adelante.

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO PERUANO

Constituye un marco de acción con el propósito de construir un “Estado al servicio de la ciudadanía, con canales efectivos de participación ciudadana, descentralizado y desconcentrado, transparente en su gestión, con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados, y fiscalmente equilibrado”⁴

En este proceso está incluida también la carrera administrativa del sector público y sus remuneraciones que hace énfasis en “la necesidad de unificar los distintos regímenes laborales actualmente existentes, en uno solo, conforme a los fundamentos de la modernización del empleo público” aunque el dispositivo legal no derogó los regímenes anteriores, lo que constituye una agenda pendiente. Más aún cuando esta entró en vigencia el 1º de enero del 2005. Sin embargo, hasta octubre del 2008 aún no tenía aplicación, pues debían de aprobarse normas complementarias, que están paralizadas en el Congreso debido a la fuerte resistencia por parte de sectores políticos y organizaciones laborales.⁵ El establecimiento del Sistema Administrativo de Recursos Humanos, a través de la creación de la Autoridad Nacional de Servicio Civil constituye otro importante hito. La citada Autoridad Nacional formulará la política recursos humanos en el sector público y las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades del

⁴ Ley 27658, Ley Marco De Modernización de la Gestión del Estado (30.01.2002)

⁵ Ley 28175, Ley Marco Del Empleo Público (19.02. 2004)

sector público. Sus funciones establecidas son de planificación, organización y distribución del trabajo, además de las de evaluaciones y seguimiento del rendimiento, compensación, desarrollo, relaciones humanas y resolución de controversias.⁶

Con este mismo espíritu surge el Cuerpo de Gerentes Públicos⁷ como una franja de gestores, que deben ingresar por la modalidad de concurso para cubrir puestos claves y a los cuales se les otorgará remuneraciones especiales mayores a las que se aplican en cargos similares no declarados claves. Y, como complemento, fueron aprobadas las normas de capacitación y rendimiento en el sector público.

Las normas clasifican la capacitación en tres niveles: a) de post grado; b) formación laboral; y c) por actualización. Hasta aquí los postgrados no eran considerados capacitación sino formación. Se propone que la capacitación será desarrollada mediante programas a través de universidades e institutos, acreditados de acuerdo a lo que regule la autoridad de Servicio Civil.

Clasifica la capacitación en tres niveles: a) de post grado; b) formación laboral; y c) por actualización. Hasta aquí los postgrados no eran considerados capacitación sino formación. Se propone que la capacitación será desarrollada mediante programas a través de universidades e institutos, acreditados de acuerdo a lo que regule la autoridad de Servicio Civil.⁸

Aún más, incluye una Norma Legal⁹ que hace posible la reforma del escalafón y el ingreso a un régimen especial de contrataciones, si cuenta con un expediente de modernización institucional aprobado por la Autoridad Civil

Finalmente, como una medida de desprecuarización del empleo surge la modalidad de Contrato Administrativo de Servicios (CAS) como un régimen intermedio entre el régimen laboral público y la locación de servicios. En síntesis, es un

⁶ Decreto Legislativo N° 1023 Creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (21.06.2008)

⁷ Decreto Legislativo N° 1024 Creación del Cuerpo de Gerentes Públicos (21.06.2008)

⁸ Decreto Legislativo N° 1025 Del 21, aprobación de las Normas D+de Capacitación Y Rendimiento en el Sector Público (Junio 2008) Decreto Legislativo N° 1057 Creación del Régimen Especial De Contratación Administrativa De Servicios (Recas) 21.06.08

⁹ Decreto Legislativo N° 1026 Faculta A Los Gobiernos Regionales A Implementar Procesos De Modernización (21.06.08)

régimen flexible pero no siempre precario, una forma de quebrar parcialmente la fórmula de flexibilización con precarización de los 90.¹⁰

Todos estos aspectos respaldan el desarrollo de una Carrera Sanitaria en Perú bajo las siguientes consideraciones técnicas.

BASES TÉCNICAS DE LA CARRERA SANITARIA

Entendemos por “Carrera Sanitaria¹¹” a un sistema integrado y armonizado jurídico y administrativo del Estado, aplicado a todos los trabajadores de la salud (profesional, técnico y auxiliar) del Sistema Nacional de Salud (todos los subsectores)¹²

Por tanto, su principal propósito es regular y normar los aspectos relacionados con la incorporación, permanencia y retiro de los trabajadores de salud. Una carrera sanitaria brindará oportunidades de ascenso y expectativas de progreso a los trabajadores de salud que prestan sus servicios en organizaciones públicas o privadas del Sistema Nacional de Salud conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad.¹³

Por otro lado en la Carrera Sanitaria tiene un sistema de escalafón sanitario que responde a las características particulares de los trabajadores de la salud, como parte de la Política Salarial del Sistema Nacional de Salud. Significa la consolidación de una serie de remuneraciones e incentivos a los profesionales, técnicos y auxiliares de salud y mejores condiciones de estatus y de retribución económica que se van obteniendo de un modo sucesivo y progresivo como consecuencia de los avances en la preparación, responsabilidad, experiencia y desempeño a lo largo del tiempo.

¹⁰ Decreto Legislativo N° 1057 Creación del Régimen Especial De Contratación Administrativa De Servicios (Recas) 21.06.08

¹¹ Algunos autores llaman Carrera Profesional a la Carrera Sanitaria pero podría ser entendida como un sistema exclusivo para los trabajadores profesionales de la salud con formación universitaria.

¹² Comisión Coordinadora. Formulación De Ley De Carrera Sanitaria Y Política Salarial. Carrera Sanitaria: Marco Referencial. (Informe Del Grupo No. 1) Managua 2006

¹³ Comisión Coordinadora (2006) Op. Cit.

La Carrera Sanitaria es una excelente herramienta de desarrollo profesional ya que se debe proponer preservar los valores y actitudes para mantener y desarrollar la competencia y el interés por el trabajo que se realiza.

Con una Carrera Sanitaria hace viable afrontar los servicios de salud que plantean los contextos del País que demandan...

“aprendizajes continuos, promoviendo nuevas modalidades de organización de los procesos de trabajo, capaces de responder a las necesidades y a una dinámica de cambios cotidianos. Un objetivo de buena práctica es la posibilidad de analizar estos procesos de trabajo desde una perspectiva estratégica, permitiendo comprender y acompañar la cinética de las organizaciones y ensayar nuevos modelos de intervención para mejorar la prestación de los servicios.”¹⁴

Por tanto, los principios de igualdad estipulados en la Carrera Sanitaria permitirán incluir modalidades innovadoras de gestión en la prestación de los servicios acordes al Modelo de Atención de Salud (MAIS), al Plan Esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS), las prioridades sanitarias y la descentralización.¹⁵

Con la Carrera Sanitaria se hará posible establecer los incentivos necesarios para una sana competencia entre los trabajadores, el reconocimiento social por el mejor desempeño, premios a los méritos laborales y sus evidentes mejores en los servicios de salud, la calidad, la satisfacción de los usuarios y el perfeccionamiento del Sistema de Salud.¹⁶

La carrera profesional para el Sistema de Salud en el Perú constituye una necesidad del actual contexto para hacer efectivo el desarrollo de todos los trabajadores de salud, en particular para aquellos que laboran en las zonas prioritarias y menos favorecidas.¹⁷

¹⁴ En: <http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/salud/dircap/mat/matbiblio/progformform.pdf> (acceso 12.05.09)

¹⁵ Duré M.I. Reconociendo las diferencias: innovaciones conceptuales a la hora de pensar el desarrollo de una carrera para los profesionales de salud. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008

¹⁶ GARCIA IBANEZ, José. Modelos de incentivación y la carrera profesional. Rev. Asoc. Esp. Neuropsiq. [online]. 2006, vol. 26, no. 1 [citado 2009-05-11], pp. 89-104. Disponible en: <http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0211-7352006000100006-&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0211-5735.

¹⁷ GERVAS CAMACHO, Juan. La Carrera Profesional desde el punto de vista de un Médico Clínico. Rev Clin Med Fam, jun. 2008, vol.2, no.4, p.167-170. ISSN 1699-695X.



SEGUNDA PARTE

Fundamentos para el desarrollo
de la Carrera Sanitaria en el Perú

La historia de la carrera pública en el Perú se podría resumir en el paso de una larga y trabajosa etapa de construcción del régimen público, entre 1950 y 1980, a una fase de desestructuración de todo lo construido, que abarcó las décadas de los 80 y 90, estándose ahora en los años 2000 en una fase incierta, irresuelta, entre la posibilidad de una reinvencción del Estado y de la carrera pública en el Perú o el retorno a esa mezcla de burocratismo y patrimonialismo que ha sido siempre nuestra tradición administrativa principal.

Como casi todas las cosas en el Perú, nunca ha habido virajes abruptos en la evolución del Estado y de su normativa sobre el régimen de carrera, de contratación y salarial, de tal forma que lo que tenemos ahora como Estado, en un corte transversal, es fruto de la prolongación inercial de elementos de todas sus etapas previas, yuxtapuestas. Por eso, los cientos de miles de trabajadores que existen en el Estado peruano muestran una amalgama desordenada de regímenes públicos y privados, formas de vínculo laboral y niveles remunerativos, que han sido hasta hoy imposibles de reordenar por los múltiples intereses creados.

Según el Banco de Datos de Servidores Públicos del Estado, del Ministerio de Economía y Finanzas,¹⁸ en el mes de Diciembre de 2004 la planilla del Estado ascendía a 1'372,742 personas, con un personal activo de 623,019 empleados y un total de 688,366 pensionistas. Estas cifras no incluyen a las empresas del FONAFE ni a los Gobiernos Locales. El Censo del MEF indicaba además que la mayor parte del personal activo estaba en los Gobiernos Regionales (314 836), pues en ellos se incluye al personal de educación y salud, y también estaba en otros sectores como el Sector Interior (94 645) que incluye al personal policial, el Sector Educación (92 176), el Sector Defensa (55 654) que incluye

¹⁸ Ministerio de Economía y Finanzas. Banco de Datos de Servidores públicos del Estado, Resumen ejecutivo, 2008.

al personal de las Fuerzas Armadas y el Sector Salud (25 909, personal sólo de Lima). En relación a las formas de vínculo laboral, el personal contratado por Servicios No Personales se concentraba en el Sector Salud (15 530, sólo de Lima), los Gobiernos Regionales (10 932), el sector Educación (10 665) y el sector Agricultura (5 769). El total del personal bajo la modalidad de Servicios No Personales alcanzaba la cifra de 61,357 personas. Otra fuente indica que el año 2001 existían 506 mil trabajadores en planilla, 49.5 mil trabajadores en el régimen privado y 59.9 miles contratados por servicios no personales.¹⁹ Esto quiere decir que en las mismas instituciones labora personal con títulos y grados, años de experiencia, puestos, niveles de experticia, muy diferentes, que no se reflejan necesariamente en sus niveles remunerativos.

Se podría decir, por eso, que la política de recursos humanos del Estado peruano tiene en la médula este desafío irresuelto del nuevo régimen de empleo público. En realidad este es el piso “hard” de todas las otras dimensiones de la gestión de recursos humanos, pues la carrera pública ordena el inicio, esto es la forma de ingreso, la selección del personal y su remuneración inicial, así como el final de la carrera, el retiro, cese o jubilación, estableciendo para la fase intermedia las normas de gestión del trabajo, ascensos y certificaciones. Cuando todos estos puntos están desorganizados, hay captación de recursos humanos sin planificación ni concursos, hay trabajo pero no gestión del trabajo, programas de capacitación sin necesariamente resultados, hay salarios pero no una política salarial prescrita, en suma, hay un potencial de millones de horas/trabajo poco gerenciabiles y poco gobernables.

El presente informe resume la trayectoria de las normas legales, a partir de 1950, por la cual arribamos a esta situación. Se trata de una revisión de la evolución del marco legal de la carrera pública y carrera sanitaria, a lo largo de los tres periodos que hemos caracterizado de construcción, desestructuración y reinención de la carrera administrativa. Lo haremos primero a nivel de todo el Estado y luego en relación con la carrera sanitaria.

¹⁹ Congreso de la república. Informe sobre el personal del Estado, 2001.

CAPÍTULO 1

La evolución de la normatividad del Estado peruano sobre el régimen de empleo público

¿Cómo era el Estado Peruano hace 100 años? ¿Cuándo ingresó la “administración científica” al Estado peruano? ¿Cuándo comenzó la primera reforma del Estado? Nuestra conclusión, luego de la revisión hecha, es que el ingreso del modelo burocrático a mediados del siglo XX fue el equivalente del nacimiento de la administración científica en el Estado. Comenzó la era de las reglas en la administración pública y por tanto el orden legal weberiano, que tuvo su apogeo en la etapa del nacional-desarrollismo peruano, entre 1963 y 1975, con los gobiernos de los presidentes Fernando Belaunde y Velasco Alvarado.

Sin embargo, no es el propósito de este informe hacer una historia del Estado peruano. Deseamos sí explicar por qué hemos iniciado nuestro recuento de los orígenes de la carrera pública en 1950. En realidad hasta ahí el Estado Peruano no registra una legislación laboral que comprenda la carrera administrativa del sector público en su conjunto. Recién ello se da con la expedición del Decreto Ley N° 11377 de 1950, que se constituye por tanto en la primera norma del sector público que regula de manera integral el empleo público.

Existen evidentemente las huellas de un orden elemental del personal del Estado con anterioridad a 1950, pero sin el modelo sistémico de gestión del empleo público que se inició con el marco normativo de mediados del siglo pasado. Iacoviello y Zuvanic²⁰ hablan de la creación de una Intendencia General de Hacienda en 1937, que se encargaba de la tarea, función que asumiría posteriormente la Dirección General de Escalafón y Listas Pasivas, creada mediante la Ley N° 8.801, y después, en julio de 1950, por la Dirección General de Servicio Civil, creada mediante el D.S. 522, y el Reglamento del Estatuto y Escalafón del Servicio.

Pero mas allá de estos antecedentes, el Estado peruano de la primera mitad del siglo XX se organizó conforme al modelo patrimonialista, caracterizado por la no diferencia de lo público de lo privado; la fragmentación y feudalización de

²⁰ Iacoviello, Mercedes y Laura Zuvanic. Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina. El caso del Perú. En: Echebarría, Luis Estanislao. Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina. Documento comisionado por la Red de Gestión Pública y Transparencia del Diálogo Regional de Política para la V Reunión Hemisférica celebrada los días 17 y 18 de Marzo de 2005. Julio, 2006.

las instituciones y cargos; la existencia de procedimientos rudimentarios, con una gran debilidad técnica y escaso profesionalismo; la presencia de una regulación muy escasa o nula y el otorgamiento de una amplia discrecionalidad a los decisores; el manejo laboral en base a confianzas y lealtades y la primacía de la casuística; y el manejo de las cosas en base a relaciones clientelares y prebendalistas.²¹

1. LA PRIMERA REFORMA DEL ESTADO PERUANO 1950-1980: EL ESTADO BUROCRÁTICO.

El periodo de construcción de la carrera pública en el Perú comprende la etapa que va desde 1950 a 1980, en que se procesa progresivamente una “reforma incremental” que busca construir un Estado con todas las características del modelo burocrático: un Estado “racional”, según la terminología weberiana, regido por un régimen legal y ya no la casuística y la discrecionalidad de los decisores; un Estado organizado bajo la idea fuerza de lo sistémico, esto es la sujeción de las partes al todo y por tanto la ubicación de todas las entidades en una sola matriz funcional-programática; un Estado hiper-reglamentado, que otorga prioridad a los procedimientos, los medios y procesos; un Estado con un servicio civil, cuyo desempeño se basa en incentivos normativos, suponiendo la existencia de un éthos público o noción del “deber ser”; un Estado cuya gobernanza se basa en la primacía de la administración sobre la gestión, más volcada hacia dentro, con mecanismos presupuestales y de pago inerciales; y un Estado con un régimen de empleo asentado en un cuadro analítico de personal, por grupos ocupacionales y niveles remunerativos prefijados, con estabilidad laboral y pago centralmente por tiempo de trabajo y años de experiencia.

Esta reforma incremental de varias décadas tuvo tres grandes momentos normativos: la dación en 1950 del Decreto Ley 11377 de regulación integral del empleo público, la creación en 1973 del órgano rector, el INAP, y la dación en 1984 del Decreto Legislativo 276, que coronó el edificio normativo del modelo administrativista.

1.1 La primera norma integral sobre carrera pública, el Decreto Ley N° 11377, Estatuto y Escalafón del Servicio Civil.

Dado el 19 mayo de 1950, el Decreto Ley 11377 fue la primera norma de carrera pública, que ordenó de manera general el servicio civil. Antes de ella existían

²¹ Arroyo, Juan. Situación y desafíos en el campo de los recursos humanos en salud en el Área Andina en los albores de los 2000. Cuadernos Medico-Sociales N° 82, octubre 2002.

dispositivos específicos que regulaban los procesos de ingreso de personal a las distintas dependencias públicas, así como los aspectos remunerativos, pero éstos no tenían articulación entre sí ni objetivos claros. Con este Decreto Ley el Estado realizó un esfuerzo de ordenamiento del campo laboral del sector público.

El Decreto Ley 11377 generó el primer escalafón del servicio civil, que organizó el campo del trabajo público en una estructura de clasificación de los trabajadores en cuatro categorías, que dependían del tipo relación contractual:

- a) **Empleados de carrera**, que tenían condición de personal nombrado, dentro de las categorías de Oficial, Auxiliar y Ayudante;
- b) **empleados a contrata**;
- c) **empleados adscritos**, que eran el personal que se encontraba cubriendo cargos de confianza; y
- d) **personal de servicio**.

Los profesionales de la salud se encontraban comprendidos dentro de las dos primeras categorías.

El Decreto Ley estableció que el sistema de ingreso como servidor público sería por concurso, y debía darse mediante una evaluación escrita y oral, precisándose que la nota mínima de ingreso era de 60 puntos de 100. Esto ha quedado hasta ahora.

El ingresante lo hacía a la carrera por el último nivel, excepto para el caso de los funcionarios que eran cargos de confianza. Esta norma consideraba un período de prueba de 90 días, luego de los cuales el empleado adquiriría derecho a la estabilidad en el cargo.

Una diferencia con el escalafón ulterior es que entonces la carrera era por cargos, a diferencia de la que le siguió, que es por puestos. Esto significa que quien ingresaba lo hacía como especialista y esa era su denominación para toda la carrera, por encima del puesto que desempeñase. Una característica fundamental de esta diferencia entre escalafones es que el cargo le pertenecía a la persona y no a la organización, a diferencia del escalafón por puestos, que no se traslada automáticamente con la persona.

De otro lado, los derechos y deberes de los trabajadores públicos eran explícitos en esta norma y se presentaban de manera ordenada. No estaba prohibido

el doble empleo remunerado pero sí el empleo meritorio o empleo ad honorem. El trabajo doble o triple del médico, por ejemplo, venía desde los tiempos de la Beneficencia y hasta la década de 1960 fue legal el doble o triple empleo dentro del Estado. En enero de 1942 el Estado había dado una Resolución Legislativa por la cual permitió que los médicos y odontólogos con puestos en la administración del estado pudiesen trabajar en la Beneficencia o en los servicios del Ministerio siempre que su remuneración en estas entidades no sobrepasase los 200 soles²². Para 1961 había 1,200 médicos que cubrían 3,114 plazas públicas, esto es, había médicos con dos, tres o incluso más plazas en el Estado. Recién a partir del 16 de junio de 1961, en que se dio la denominada “Ley del Puesto único”, se prohibió tener dos trabajos en el Estado²³. Pero el trabajo múltiple del médico prosiguió ya no dentro del Estado sino dentro y fuera de él. El Decreto Ley 11377 no tocó en 1950 este tema.

Este dispositivo sobre carrera pública no contempló como lícito el derecho de constituir sindicatos y ejercer la huelga. Solo se permitían las organizaciones con fines culturales y deportivos. Sobre la capacitación del trabajador, se hacía mención a ello pero sin mucho énfasis, hablándose de cursillos. No existía tampoco un capítulo sobre el bienestar del trabajador. Se reconocía el mérito en base al trabajo distinguido, que debía premiarse anualmente. Los extranjeros podían ser contratados pero no nombrados, efectuándose su contrato dentro del marco de la Ley 4916 y sus ampliatorias.

Asimismo, el D.L. 11377 estableció el régimen laboral disciplinario, precisándose las faltas y las sanciones respectivas. Para ello se instauró un Tribunal del Servicio Civil como última instancia administrativa de las reclamaciones laborales. Antes de esta norma, la separación del trabajador o su sanción no estaban reguladas. Buena parte de esta jurisprudencia está aún vigente.

Igualmente, se creó la Dirección General del Servicio Civil y Pensiones, órgano técnico encargado de velar por los derechos y obligaciones de los empleados públicos. Y se establecieron las funciones de las Oficinas de Personal, especificando se debían dedicar a escalafón, remuneraciones y control de asistencia, entre otras, que desde ahí han sido las funciones básicas de la gestión del personal. Las

²² Facultad de Medicina (1957) Anales de la Facultad de Medicina, Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Tomo XL, No. 4, Lima, cuarto trimestre, p. 991.

²³ Ugarte, L. (1964) Informe resumido de la Encuesta sobre modalidades del ejercicio de la medicina en el Perú. Anales de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional mayor de San Marcos, vol. 47, Nos. 3-4, pp. 316-317

funciones de contrataciones y nombramientos en ese tiempo – parece mentira, hasta los años 50 y 60 - las hacía el propio Presidente, fueron luego delegadas a los Ministros, y posteriormente, a las Direcciones centrales de Personal, y ahora último a las Direcciones descentralizadas.

Finalmente, el Decreto Ley 11377 señaló las formas de término de la carrera: jubilación, cese, destitución y renuncia.

Dado que es normal que los dispositivos sobre carrera comprendan el tema de remuneraciones, es necesario anotar que este D. Ley no integró un capítulo relacionado con las remuneraciones.

Este Decreto Ley se reglamentó mediante el **D.S. N° 522**, del 26 de julio de 1950.

1.2 El surgimiento del ente regulador: el Decreto Ley N° 20316, de creación del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

La norma de creación del INAP fue dada el 11 de diciembre de 1973 y tuvo como objetivo principal generar el organismo regulador capaz de ordenar el aparato público, que venía creciendo rápidamente y en forma desordenada. El INAP se creó como un organismo público descentralizado dependiente de la Oficina del Primer Ministro, con la misión de regular y administrar los sistemas de personal, racionalización, capacitación y abastecimiento. Posteriormente fue adscrito como órgano autónomo al despacho de la Presidencia de la República y se otorgó a su jefe la categoría de Ministro con voz en las sesiones del Consejo de Ministros.

Conforme a la concepción burocrática, con el INAP se establecieron sistemas, y uno de ellos fue el Sistema de Personal, con su Dirección Nacional de Personal en el vértice, a la que le correspondía definir las políticas de personal para todos los trabajadores de la Administración Pública.

El INAP por vez primera reguló técnicamente la administración de los documentos de gestión institucional: el Reglamento de Organización y Funciones (ROF), Cuadro para Asignación de Personal (CAP), Manual de Organización y Funciones (MOF) y el Presupuesto Análítico de Personal (PAP), vigentes hasta la fecha, pero desnaturalizados en su aplicación.

Asimismo se aprobó el Manual de Clasificación de Cargos del Sector Público y se establecieron los procedimientos de aplicación de los procesos técnicos

de personal: ingreso, control de asistencia, desplazamiento, ascenso, capacitación, régimen disciplinario y término de carrera. La normativa generada por el INAP operacionalizó lo dispuesto en el Decreto Ley 11377.

Pese a la alta jerarquía de la entidad y de su titular, el INAP no fue capaz de gestionar de manera eficaz las políticas de gestión de los recursos humanos, en especial la relativa a los salarios, que se mantuvieron bajo autoridad directa del Ministerio de Economía y Finanzas. En 1995 el INAP fue disuelto (Ley N° 26.507), y sus funciones pasaron a ser responsabilidad exclusiva de cada entidad del sector público.

1.3 La normativa sobre remuneraciones del sector público, complementaria del Decreto Ley 11377.

Los primeros dispositivos que generaron en el Estado peruano un marco normativo general sobre remuneraciones conforme al nuevo modelo público, fueron los Decretos Leyes N° 17876 y 19847.

Estos dispositivos, emitidos el 31 de octubre de 1969 y 1° de abril de 1973, comenzaron a ordenar el panorama remunerativo, y se expidieron en crítica a la forma en que se establecían las remuneraciones en el sector público, caracterizada por no tener a la base criterios técnicos, equitativos y racionales. Hasta aquí cada sector tenía su propia regulación sobre remuneraciones, situación desordenada que ha retornado en los últimos años. Esto generaba desigualdades entre los sectores. En 1970 el MINSA tenía las mejores remuneraciones del Sector Público, mayores incluso que las del Seguro Social.

Para este ordenamiento hubo la necesidad de suprimir regímenes de excepción establecidos para los distintos grupos de servidores públicos, para facilitar la implementación del sistema de clasificación de cargos.

a. El Decreto Ley N° 22404 del 28 de diciembre de 1978, Régimen de Remuneraciones para todos los Trabajadores de la Administración Pública.

Este Decreto Ley complementó el Decreto Ley 11377 en el tema de remuneraciones, estableciendo que la estructura de las remuneraciones se debía componer de:

1. **La Remuneración Básica:** que sirve como base para el cálculo de las bonificaciones o remuneraciones complementarias y especiales.

2. **Las Remuneraciones Complementarias del Trabajador:** que son la bonificación personal por quinquenio de servicio, la bonificación familiar, la bonificación por promoción y la bonificación por retardo en el ascenso.
3. **Las Remuneraciones Complementarias al Cargo:** por responsabilidad directiva, por trabajo altamente especializado, por asesoría y por estrategia del desarrollo regional.
4. **Las Remuneraciones Especiales:** la Compensación por Tiempo de Servicio, la remuneración por enseñanza dentro de la institución, por horas extraordinarias, por servicios al exterior de la República, por directorio, por condiciones de trabajo, por riesgo de vida, por gratificaciones, propinas y reenganche.
5. **Las Remuneraciones del Empleado Eventual:** para el personal contratado o temporal. Éstos no tenían ninguna de las bonificaciones previas.

Este sistema ordenado de remuneraciones comprendía una estructura de ocho grados y en cada uno de ellos había cinco sub-grados. En esto hay una diferencia con el Decreto Ley 11377, que no tenía niveles remunerativos sino grupos de trabajo o cargos.

Obviamente, como era de esperarse, con los años empezaron a desordenarse estos niveles y formas remunerativas.

b. La Ley N° 23596 del 20 de mayo de 1983, Dispositivo por el cual se adiciona al Régimen de Remuneraciones del D.L. N° 22404 la Remuneración Especial de Función Salud.

El Decreto Ley N° 22404 del 28 de diciembre de 1978 ha sido uno de los dispositivos jurídicos más modificados luego de su emisión, por el interés de otorgar incrementos por fuera de los niveles establecidos, amparándose para ello en las características propias de cada sector.

Una de estas modificaciones fue la propiciada por la Ley 23596 de 1983, argumentando la función salud, con alcance para todo el personal del Ministerio de Salud, no sólo para el profesional de la salud sino también para el no profesional de la salud.

La Ley 23596 estableció una remuneración especial con una aplicación ascendente en función al tiempo de servicio. Así, fue de hecho un incremento remunerativo disfrazado, en respuesta a los reclamos laborales, con lo cual se fue deformando el régimen administrativo y salarial original, creándose diferencias en el sector público.

Esta Ley fue reglamentada mediante el **Decreto Supremo N° 038-83-PCM** del 18 de mayo de 1983.

c. La Ley N° 23721 del 20 de mayo de 1983, dispositivo por el cual se adiciona al Régimen de Remuneraciones del D.L. N° 22404 la Remuneración Compensatoria por Guardia Hospitalaria.

Esta Ley tiene alcance sólo para el personal no profesional de la salud, estableciendo una remuneración por porcentajes según el tipo de guardia. Se reglamentó mediante el Decreto Supremo N° 027-84-SA, que determinó los horarios de las guardias hospitalarias y las formas de cálculo de su valor monetario. Precisó que en caso de catástrofe el profesional estaba obligado a concurrir al establecimiento de salud más cercano. Hasta entonces la Ley de Carrera de los Profesionales de Salud comprendía las guardias, pero los no profesionales no las tenían.

En síntesis, el régimen de carrera pública ideado por el Decreto Ley 11377, con los años empezó a desordenarse desde cada sector y en particular desde el sector salud. Con el congelamiento posterior de la remuneración básica, que ha llevado a que su monto referencial actual sea de apenas 0.08 soles, terminó por ser irrelevante el sistema original, que se sigue calculando pero sólo a la espera de una homologación eventual. Para corregir la deformación sin embargo, se fueron generando nuevas deformaciones, como veremos más adelante, con la creación de la “remuneración principal” y la “remuneración reunificada”.

Se puede apreciar que en esta etapa de “reforma incremental burocrática”, la reforma del Estado se movía en base a la tensión entre el modelo burocrático y el patrimonialista, teniendo un carácter progresivo el primero. La dinámica de la época era de avance sistémico mediante normas generales y retrocesos mediante normas de excepción, disposición que se invierte a partir de los 80, con la deconstrucción del modelo burocrático y constitución de la informalización y corporativismo en la tendencia dominante.

1.4 El reimpulso de la carrera pública con el Decreto Legislativo N° 276 del 24 de marzo de 1984, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.

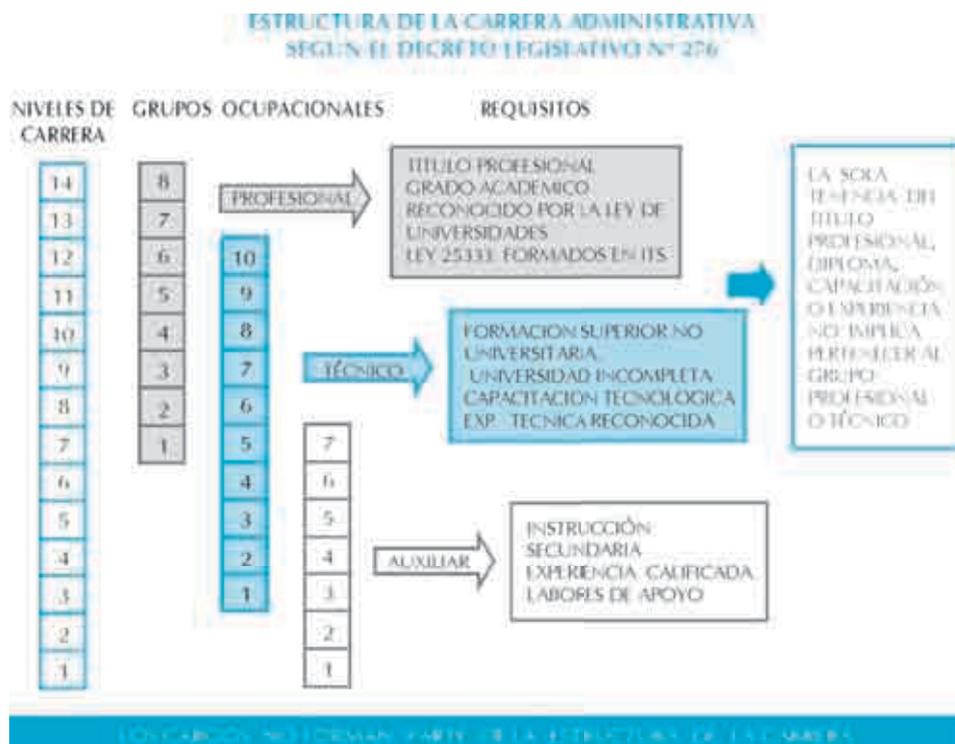
Este Decreto Legislativo se expidió en 1984 sin derogar el D.L. N° 11377 porque la consideró su base. La nueva norma se redactó adecuándose al nuevo marco constitucional de 1979. De esta forma, los dos grandes pilares de la

carrera pública del modelo burocrático, la 11377 y 276, se emitieron entre los años 1950 y 1984, con 25 años de diferencia pero con el mismo espíritu.

El Decreto Legislativo 276 organizó el campo de trabajo público estableciendo que la carrera administrativa se estructuraba en tres Grupos Ocupacionales (profesional, técnico y auxiliar) y 14 niveles remunerativos. Los niveles se establecían al interior de los grupos.

La norma ratificó que la modalidad de ingreso a la carrera administrativa pública se debía efectuar mediante concurso y previo cumplimiento de los requisitos que el cargo exigía, excepto para los funcionarios, cuyo nombramiento tenía carácter político.

A diferencia de la Ley de Carrera precedente (el D. Ley N° 11377), el Decreto Legislativo 276 precisó que la carrera administrativa se realizaba a través del nivel remunerativo de la carrera. A partir de aquí se consideró que los cargos correspondían a la organización y no al trabajador, por lo cual se hicieron mayores precisiones en relación a los procesos técnicos de desplazamientos del personal bajo las formas de destaque, comisiones de servicio, transferencias de plazas, designaciones y reasignaciones.



Este dispositivo no exigió periodo de prueba para el nombramiento, siendo esta acción, automática, sin tres meses de prueba.

Esta norma contenía diferencias laborales resaltantes respecto a la anterior, incorporándose derechos. En concordancia con el Convenio 151 de la OIT y a la Constitución Política de 1979, se incorporó los derechos del servidor público a la sindicalización, la negociación colectiva y el derecho de huelga, que hasta entonces se encontraba prohibida.

Se puso especial énfasis en las actividades de capacitación y evaluación del trabajador, como una contribución al logro de la mejora y calificación del trabajo, si bien no se estableció como financiar estas actividades.

Recuperó de la Ley 11377 los aspectos del régimen disciplinario haciendo precisiones sobre las formas de sanción y sus aplicaciones respectivas. Igualmente creó el Tribunal de Servicio Civil y los Consejos Regionales, como ultimas instancias administrativas de las reclamaciones laborales, sentando jurisprudencia sus fallos.

Esta norma fue innovadora de la carrera administrativa en cuanto a la composición de las remuneraciones y su aplicación, al proponer como objetivo el establecimiento de un Sistema Único de Remuneraciones para todo el sector público, con un régimen que comprendiese:

- a) **el haber básico;**
- b) **las bonificaciones:** personal, familiar y diferencial por responsabilidad directiva y condiciones de trabajo excepcional; y
- c) **los beneficios:** por 25 y 30 años de servicios, aguinaldos y CTS.

El Decreto Legislativo 276 de 1984 sustituyó a la Ley de Remuneraciones aprobada por el Decreto Ley N° 22404 de 1978, en cuanto a la estructura básica de las remuneraciones, pero no en cuanto a las remuneraciones especiales.

38

Cabe precisar, entonces, que la Ley 23536 de 1982 sobre los profesionales de la salud continuó vigente al expedirse el Decreto Legislativo 276, por considerarse que era una ley de carrera específica. En otras palabras, la normativa peruana nueva sentó el antecedente de no modificar, absorber o anular la normativa anterior, lo que tiene implicancias sobre los resultados hasta hoy.

1.5 La reglamentación del Decreto Legislativo 276 y la modificación del escalafón original en base a decisiones sobre remuneraciones.

En cumplimiento de una larga tradición peruana, ni bien se expidió el D. Legislativo 276 con el fin de ordenar el sistema, salió la reglamentación respectiva, buscando fórmulas para su evasión.

La reglamentación del D. Legislativo 276 tuvo 4 etapas. La primera, se desarrolló de manera parcial, sólo para el MINSA; la segunda fue la reglamentación de los desplazamientos; una tercera, estableció la ubicación en grupos ocupacionales y categorías remunerativas; y una cuarta, formuló un reglamento completo del Decreto Legislativo 276.

a. El Decreto Supremo 059-84-SA del 12 de diciembre de 1984, que aprobó el Escalafón de los Trabajadores No Profesionales del Ministerio de Salud.

Fue un primer reglamento del Decreto Legislativo 276 con aplicación exclusiva en el Ministerio de Salud, con alcance para los servidores que no son catalogados como “profesionales de la salud”, que en términos administrativos comprenden a profesionales (arquitectos, abogados, contadores, licenciados en administración, economistas, capellanes, entre otros), técnicos y auxiliares. El D.S. 059-84-SA reguló el concepto de la carrera administrativa, los procesos técnicos de desplazamiento, la evaluación del desempeño laboral, la estructura de la carrera, las remuneraciones y los beneficios.

Esta norma de 1984 sustituyó la clasificación establecida por el D.L. N° 11377 mediante la cual, como se vio, habían cuatro tipos de personal: los empleados de carrera (Oficial, Auxiliar y Ayudante), los empleados a contrata, los empleados adscritos y el personal de servicio. Como se dijo, la 11377 no tenía niveles remunerativos sino grupos de trabajo o cargos. El D.S. 059-84-SA pasó a implementar los niveles remunerativos de acuerdo a los tres grupos ocupacionales de la carrera (profesional, técnico y auxiliar), pero a su vez hizo un nuevo cambio en la parte remunerativa al sustituir los grados y subgrados del Decreto Ley 22404 de 1978 por los niveles dentro de cada grupo ocupacional. Hasta ahí había un sistema de remuneraciones con una estructura de ocho grados y en cada uno de ellos había cinco sub-grados.

El Ministerio de Salud fue el único sector que logró implementar simultáneamente los grupos ocupacionales y los niveles remunerativos

establecidos en el Decreto Legislativo 276, mientras los otros sectores de la administración pública se quedaron en la clasificación de cargos del D.L. N° 11377 y las remuneraciones por grados y subgrados, pasando luego de frente a implementar las categorías remunerativas generadas por los Decretos Supremos de 1986 y 1987, como explicaremos. Se puede ir viendo los constantes cambios en la estructura de las remuneraciones, que se suponía era la base sobre la cual debían darse los ascensos y los cambios en las remuneraciones. En las modificatorias de cargos a niveles, grados y categorías se jugaba sin embargo la introducción de mejoras salariales por fuera de la normativa de carrera.

Lo más grave del D.S. 059-84-SA es que permitió incorporar a personal sin la acreditación de formación superior profesional o técnica a los grupos ocupacionales de los profesionales y técnicos, pues estableció en su artículo 43° que *para pertenecer a un grupo ocupacional se podía hacer presentando el bachillerato o un curso de capacitación equivalente*, desnaturalizando de este modo los requisitos básicos de pertenencia a un grupo ocupacional. Esto fue a solicitud del gremio de trabajadores, producto de una huelga. De este modo, casi desaparecieron los auxiliares en la estructura del MINSA.

b. El Decreto Supremo 018-85-PCM del 28 de febrero de 1985, que aprueba el Reglamento Inicial General del Decreto Legislativo N° 276.

Este Decreto Supremo tiene alcance de aplicación a todo el sector público y se caracteriza por establecer disposiciones generales de incorporación a la carrera administrativa en dos etapas. La primera, de incorporación en el grupo ocupacional y la segunda, de calificación en los niveles remunerativos.

Este Reglamento fue importante no por el escalafón ni por las remuneraciones sino porque hizo precisiones en los aspectos relacionados a los procesos técnicos de desplazamiento de personal, como las reasignaciones, rotaciones, transferencias, destakes, encargos y comisiones de servicio. Surgió porque había la necesidad de hacer una diferenciación con el D.L. N° 11377, pues los cargos en adelante pertenecían a la organización y sobre ellos se asignaba funciones a los servidores. El Personal no podía desplazarse libremente en el Estado.

Este Reglamento estableció un plazo de implementación de la incorporación a los niveles de carrera de 90 días, plazo que hasta la fecha

no se logrado cumplir. Había la necesidad de pasar de los grados y subgrados a los niveles.

c. Los Decretos Supremos N° 057-86-PCM del 15 de Octubre de 1986 y 107-87-PCM del 10 de Octubre de 1987, que establecen categorías remunerativas.

Respecto a los grupos y niveles, sólo se logró –hasta hoy- la aplicación de la primera etapa, que corresponde a la ubicación del personal en grupos ocupacionales, pues estos Decretos Supremos de 1986-87 generaron un nuevo concepto, las categorías remunerativas, como una etapa intermedia en la implementación de los niveles remunerativos del Decreto Legislativo N° 276.

Los grupos ocupacionales con niveles remunerativos fueron reemplazados por categorías remunerativas, que eran diferentes además, porque tenían remuneraciones mayores a los niveles establecidos en el D.S. 059-84-SA. Las categorías remunerativas fueron establecidas en función al tiempo de servicio, capacitación y evaluación del desempeño laboral.

Lo característico de este proceso de categorización es que no se regía por el Cuadro para Asignación de Personal, que señala el número de cargos que requiere una organización. De esta forma se perdió la proporcionalidad entre los grupos ocupacionales. Solo se exigía que el requisito de formación equivaliese a alguna de las funciones que estuvieran desarrollándose en la dependencia pública. No importaba las plazas, solo el cumplimiento de los requisitos.

Es de observar que la ubicación en categorías remunerativas debió tener un carácter temporal, según la misma norma. Sin embargo esta clasificación se ha mantenido hasta la fecha vigente, al no haberse implementado el proceso de ubicación en los niveles remunerativos que establece el Decreto Legislativo 276. Se completó la ubicación del personal en grupos ocupacionales, pero no en sus niveles.

Para el caso del Ministerio de Salud, la aplicación de la categorización llevó a incentivar las renuncias al régimen original de niveles de la 276 y del D.S. 059-84-SA porque, de un lado, había el congelamiento remunerativo del escalafón de salud y del otro, categorías mejor remuneradas. Asimismo su aplicación implicó que prácticamente

desapareciera el grupo ocupacional de los auxiliares. La base del escalafón se esfumó.

La categorización permitió además, que los trabajadores que pertenecían a otros grupos ocupacionales pudieran cambiar a otro grupo superior, incluso al escalafón de los profesionales de la salud, traslado permitido.

d. El Decreto Supremo N° 005-90-PCM del 17 de Enero de 1990, Reglamento del Decreto Legislativo N° 276.

Este Reglamento es más amplio que los anteriores y tuvo alcance para todo el sector público. Consideró casi todos los aspectos de la carrera pública:

- a) los deberes y obligaciones de los servidores;
- b) la estructura de la carrera, detallando cuales son los requisitos que debe acreditar el servidor para su incorporación a cada grupo ocupacional;
- c) el ingreso como servidor de carrera, que se estipula es por concurso;
- d) los cargos existentes en la organización y sobre los cuales los servidores desarrollan las funciones asignadas;
- e) la jornada de trabajo, licencias y permisos, capacitación, procesos de desplazamientos, registro y escalafón, y derechos;
- f) el régimen disciplinario, faltas y sanciones, deberes, derechos y obligaciones de los trabajadores de la Administración Pública.

Este reglamento apareció después de 6 años de promulgada la Ley, haciendo mayores precisiones respecto a la aplicación de la Ley, entre ellas, como algo novedoso, un capítulo de bienestar e incentivos dirigidos a la promoción humana del trabajador y su familia, integrando los temas de uniforme, alimentación, paseos, vivienda, transporte y otros aspectos en beneficio de los trabajadores, a fin de mejorar el ejercicio de sus funciones.

Curiosamente, esta política de bienestar laboral se dio en 1990, en pleno contexto de crisis fiscal del sector salud y colapso operativo de los servicios.

En síntesis, las leyes cardinales del régimen de carrera sanitaria en la etapa de construcción del Estado burocrático fueron el Decreto Ley 11377 y el Decreto Legislativo 276. Entre ambas hubo continuidad conceptual.

Luego de este último Decreto Legislativo se emitieron sus reglamentos, con el D.S. 059-84-SA (que generó el escalafón de salud), el D.S. 018-85-PCM (que reglamentó sobre todo los desplazamientos del personal) y el D.S. 005-90-PCM (reglamento más abarcativo). Pero entre estos dos últimos dispositivos, se emitieron los D.S. 0057-86-PCM y D.S. 107-87-PCM, que generaron la categorización, que en salud hizo retroceder la aplicación del escalafón e inició la desestructuración del modelo sistémico.

**CUADRO N° 1: NORMATIVA DEL PERIODO BUROCRÁTICO
SOBRE CARRERA PÚBLICA Y SANITARIA, 1950-1987**

	<i>D.Ley 11377 (1950)</i>	<i>D. Ley 22404 (1978)</i>	<i>D. Leg. 276 (1984)</i>	<i>D.S. 059-84- SA (1984)</i>	<i>D.S. 057-86- PCM y D.S. 107-87-PCM (1986-87)</i>
Alcance	Escalafón sector público	Remuneraciones sector público	Escalafón sector público	Escalafón en salud	Remuneraciones sector público
Clasificación Laboral	Tipos de Empleados: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Empleados de carrera (Oficial, Auxiliar y Ayudante), ▪ Empleados a contrata ▪ Empleados adscritos y ▪ Personal de servicio 	Igual al D. Ley 11377	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grupos Ocupacionales (Profesional Técnico y Auxiliar) ▪ Funcionarios 	Igual al D. Leg. 276	Igual al D. Leg. 276
Remuneraciones	No norma sobre remuneraciones	Grados y subgrados por tipo de empleado	Niveles remunerativos dentro de cada Grupo Ocupacional	Niveles remunerativos dentro de cada Grupo Ocupacional	Categorías remunerativas dentro cada Grupo Ocupacional
Aplicación en profesionales de salud	Profesionales de salud mantienen sus normas específicas	Se aplica en los profesionales de salud	Profesionales de salud mantienen sus normas específicas de 1982	No se aplica a profesionales de salud, por ser para no profesionales de salud	No se aplica a los profesionales de salud, a excepción de casos de cambio de grupo ocupacional

1.6 La evolución de la gestión operativa y descentralizada de los recursos humanos.

Hasta la década de los 70 la gestión de los recursos humanos se encontraba fuertemente concentrada en el despacho de los Ministros de Estado. Recién con el periodo del General Francisco Morales Bermúdez los Ministros comenzaron a delegar las funciones de personal, generándose procesos de desconcentración y descentralización de las funciones de recursos humanos.

El 9 de Junio de 1976, mediante la **Ley N° 21512**, los Ministros de Estado delegaron facultades a los funcionarios de los sistemas administrativos de los Ministerios en relación a los procesos de personal, logística y economía. En cuanto a los procesos de personal, se delegaron facultades para los nombramientos, contratos, reconocimientos, otorgamientos de pensiones y desplazamientos, entre otros.

Esto quiere decir, entonces, que recién hace 30 años los Ministros de Estado se concentraron en su función política, pues hasta ahí sus agendas tenían un perfil similar al de un Director de Administración de Personal. Los Ministros nombraban, contrataban, otorgaban pensiones, destacaban, otorgaban ascensos, reasignaban y veían las remuneraciones.

El 23 de enero de 1980, mediante la **Ley N° 22867**, se dio un paso más y se dispuso la desconcentración y descentralización de los procesos administrativos de personal, logística y racionalización, desde las sedes centrales de los Ministerios a sus órganos desconcentrados y descentralizados en las regiones.

Esta desconcentración y descentralización de los procesos técnicos tuvo por objetivo resolver los problemas del centralismo en la gestión de recursos humanos, pero su implementación no estuvo acompañada del reforzamiento de capacidades y la transferencia efectiva de las funciones. Con el correr de los años esta descentralización trajo algunos beneficios pero generó también nuevos problemas al deformar la carrera sanitaria por la diversidad de criterios regionales, muchos de ellos reñidos con la legalidad.

2. 1980-2000: DEL RETROCESO DEL MODELO BUROCRÁTICO A LA DESESTRUCTURACION EXPLÍCITA DE LA CARRERA PÚBLICA.

La “reforma incremental burocrática” llegó cansada a los 80 y en esa década se procesó su retroceso, acosada por el patrimonialismo, esta vez en versión corporativa o gremial. El modelo burocrático dio todavía sus últimas batallas

ordenadoras a lo largo de toda esa década, parte la cual hemos visto, pero el saldo general fue la instalación de esa mezcla de burocratismo y patrimonialismo que Joan Prats lucidamente ha denominado “buropatologías”²⁴ y que asemejan al sistema mixto que Weber llamó “burocracias patrimoniales”.²⁵

En otras palabras, la etapa de retroceso de la carrera pública empezó antes de que se instalara la concepción del Estado mínimo y la consiguiente flexibilización del empleo público y congelamiento de la carrera administrativa. En la década de los 90 se hizo doctrinal la reversión del modelo burocrático, que no había podido imponerse sobre la tradición patrimonialista nacional. Se puso ahí en marcha un nuevo modelo de personal en el Estado, sin carrera pública y con un régimen de remuneraciones dual, congelado para los nombrados, y discrecional y sin relación laboral para los contratados.

Uno de los motores de estas deformaciones del régimen de empleo público fue el empobrecimiento de los salarios y la consiguiente pugna laboral por encontrar alguna vía para mejorar las remuneraciones. El modelo burocrático era muy rígido y jerárquico, pese a lo cual consiguió avanzar en cierta racionalización del Estado. En medio de la pugna entre burocratismo y patrimonialismo, llegó en los 90 el modelo privatista, a insertarse en las viejas estructuras sectoriales heredadas del pasado y en medio de tradiciones administrativas y culturas organizacionales fuertemente premodernas, lo que ha configurado una nueva situación mixta. La primera reforma del Estado no estaba aún culminada. Como resultado, la desregulación desestabilizó en el régimen laboral burocrático y desinstitucionalizó lo poco avanzado en la regulación de los recursos humanos, sin reemplazarlo necesariamente por el régimen flexible con incentivos, con lo cual el modelo clientelar se reinstaló como dominante a fines de los 90, si bien con fuertes elementos burocráticos y gerenciales.

En el campo de recursos humanos se quebró el régimen laboral de los nombramientos o contratos por tiempo indefinido y se pasó a un régimen flexible en el vínculo laboral. Sin embargo el nuevo modelo completo implicaba cambiar no sólo la forma de contratación sino también el mecanismo de pago y pasar por tanto a remuneraciones basadas en el desempeño. Pero no se previó la ausencia de sistemas de información y monitoreo, la inexistencia de financiamiento para complementar los salarios, la necesidad de estándares y protocolos que guiaran las evaluaciones de personal y en general no se consideró la debilidad de una

²⁴ Prats, Joan. Prats, Joan. Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Colección Documentos, <http://www.iigov.org>

²⁵ Weber, Max. Economía y Sociedad. México: FCE, 2002.

cultura del cálculo racional. El sistema burocrático de personal, basado en los cuadros de asignación de personal (CAP), carrera pública y tiempo de servicios, fue dejado de lado, pero no surgió un régimen meritocrático. Los “gerentes”, así, aumentaron su poder, en contextos administrativos de por sí propensos a la feudalización institucional. Surgió así una institucionalidad con extrañas mezclas.

Fueron característicos de los 90 la utilización masiva de los dispositivos antiguos, casi en desuso, sobre servicios no personales, la no aplicación del Decreto Legislativo 276 para nombramientos y contratos, la restricciones para desataques y reasignaciones, la promoción de evaluaciones y de ceses o renuncias voluntarias, y la centralización en los Ministros de las designaciones de puestos de confianza incluso del nivel subnacional.

2.1 Las normas remunerativas específicas por profesión luego del Decreto Legislativo 276, en contradicción con el ordenamiento burocrático.

El **Decreto Supremo N° 028-84-SA** del 20 de julio de 1984 intentó establecer las Remuneraciones de los Profesionales de la Salud en armonía a los alcances del Decreto Legislativo 276, estipulando el establecimiento de un sistema único de remuneraciones, basado en un índice, la Unidad de Referencia Pública (URP), que era escalonado en forma ascendente conforme al escalafón. Cada nivel tenía un número de URP asignadas.

Sin embargo, lo real es que a pesar de la dación del Decreto Legislativo 276 de marzo de 1984 y la definición posterior de las URP, siguieron vigentes las normas complementarias del Decreto Ley 22404 de 1978, que dispuso entre otros conceptos, el pago por guardias hospitalarias y por función salud.

Más bien lo nuevo fue que comenzaron a emitirse dispositivos remunerativos específicos, contrarios al espíritu del Decreto Legislativo 276. La idea del escalafón era buena, pero sus niveles remunerativos eran bajos y toda mejora en las remuneraciones bajo la modalidad del escalafón requería un movimiento integral de conjunto. Los decisores, ocupantes estacionales del Estado, no creían tampoco en las normas de racionalización, de tal forma que ante cada huelga, para mover los sueldos y salarios había que evadir o “innovar” la normativa estructural.

46

2.2 La crisis fiscal, la contracción de los salarios y el cambio de enfoque hacia el Estado mínimo.

A lo largo de la década de los 80 hubo un proceso de reducción del gasto público y del presupuesto de remuneraciones del Estado. Webb da cuenta de la

gran reducción del gasto público entre 1975 y 1990, que en ese interín disminuyó de US\$ 1,059 dólares per cápita a tan sólo US \$ 178 dólares.²⁶ Esta caída se profundizó entre 1987 y 1990, afectando fuertemente la planilla del sector público, que se contrajo en 75%, sin que hubiera reducciones de personal, lo que implica hubo una drástica reducción de los salarios reales.²⁷ No puede extrañar entonces que los trabajadores del Estado desbordaran la normativa de carrera, que no garantizaba una recuperación de ingresos reales a través de los mecanismos estatuidos. La crisis final de los años 1988-92 fue el contexto en el cual se agotó el modelo burocrático y se abrieron las compuertas para una reestructuración de la carrera desde dos frentes, el corporativo gremial y el neoliberal.

En medio de tan profunda crisis fiscal, los presupuestos anuales de los inicios de los 90 contemplaron medidas de austeridad del gasto público que implicaron entre otros aspectos, la prohibición de nuevos nombramientos y contratos, el no reemplazos de los cesantes, el no incremento de las remuneraciones, el bloqueo del denominado “efecto espejo” de las pensiones con las remuneraciones, la prohibición del pago de horas extraordinarias, así como otros ingresos en materia de personal. Así mismo se autorizó la creación de las clínicas en los hospitales y la generación de recursos propios en base a tarifas por consultas y venta de servicios.

En el año 1991, mediante el Decreto Supremo N° 098-91-PCM, se ofrecieron incentivos para la renuncia voluntaria de trabajadores auxiliares y técnicos, y posteriormente se hizo lo propio con el personal directivo y técnico de todo el sector público. Esta disposición no alcanzó a los profesionales asistenciales de salud.

Según datos del Instituto Nacional de Administración Pública, todavía existente hasta 1995, a diciembre de 1994 se habían ido 134,700 trabajadores públicos, en comparación con los existentes en 1989. En el Ministerio de Salud a nivel nacional este proceso representó la renuncia de 12,000 trabajadores no profesionales de la salud (técnicos administrativos, técnicos de enfermería, auxiliares administrativos y auxiliares de enfermería, entre otros), puestos de trabajo que no fueron repuestos.

²⁶ Webb, Richard. Prologue. En: Carlos Paredes y Jeffrey Sachs (eds.), *Peru's Path to Recovery: A Plan for Economic Stabilization and Growth*. Washington D.C.; Brookings Institution.

²⁷ Wise, Carol. *Reinventando el Estado: Estrategia económica y cambio institucional en el Perú*. 1ª. Edición, Lima, Universidad del Pacífico, 2003.

Sin embargo, comenzó hacia 1994 una etapa de expansión de la producción de servicios, lo que motivó el ingreso de nuevo personal, pero bajo la modalidad de servicios no personales. Estos debían tener un carácter temporal pero se convirtieron en permanentes, con contratos renovados hasta la fecha.

En síntesis, la etapa de crisis fiscal y el cambio doctrinal hacia un Estado redimensionado, pusieron en suspenso la aplicación de la carrera administrativa hasta ahí construida y generaron otro régimen laboral y de remuneraciones.

2.3 La coexistencia de dos regímenes laborales, con la dación del 12 de noviembre de 1991 del Decreto Legislativo N° 728 o Ley de Fomento del Empleo.

Esta norma no contemplaba nombramientos, sólo contrataciones, terminando con la estabilidad laboral propia del periodo burocrático. El D.L. 728 otorgó facilidades para la suspensión de los contratos, reduciendo los requisitos para los despidos. Las empresas con menos de 20 trabajadores podían despedir sin argumentar causa grave ni pagar indemnización y se ampliaron las “causas justas” de despido. Igualmente se abreviaron los procedimientos para los ceses colectivos, se dispuso que los incrementos salariales debían corresponder a aumentos en la productividad y se implementó un nuevo registro de organizaciones sindicales.

El Decreto Legislativo 728 justificó su dación en la necesidad de promover el acceso masivo al empleo productivo dentro del marco de la política económica global, y en síntesis flexibilizó el régimen laboral para este propósito, posibilitando además que los contratados tuvieran remuneraciones desiguales, en una escala que podía comprender contratos de cualquier monto, bajos o altos.

En el sector público este régimen laboral privado se utilizó con amplitud en la década de los 90, con el objetivo de no aplicar el régimen laboral público del Decreto Legislativo N° 276 y con ello generar escalas remunerativas mayores o menores, así como evitar el “efecto espejo” de las pensiones del sector público con las remuneraciones, regulada dentro de los alcances del D. L. N° 20530. Esta modalidad de contrato se empezó a utilizar sobre todo en el MEF, SUNAT, ADUANAS, Contraloría de la República y en el sector salud, en la Superintendencia de Entidades Prestadoras de Salud, un sector de los CLAS y EsSALUD, entre otros. Sus repercusiones no sólo en el empleo público sino en el empleo en general fueron importantes: las contrataciones estables se redujeron del 41% en 1991 al 24.8% en 1999, los trabajadores sin contrato pasaron de 33.2 a 45.4% en ese periodo, los trabajadores a destajo y por honorarios se incrementaron en 2%,

los trabajadores eventuales aumentaron casi en 5% y la duración media del empleo se redujo aproximadamente de 70 meses en 1991 a 47 en 1999.²⁸

Con la admisión de dos regímenes laborales en el Estado, uno de derecho público (D. Leg. 276) y otro de derecho privado (D. Leg. 728), empezaron a generarse las deformidades actuales. A las viejas deformaciones de los 80 se añadieron entonces nuevas.

2.4 La expansión de la Modalidad de Locación de Servicios, con la aplicación masiva del Código Civil de 1984.

Hasta el año 1994 los contratos por locación de servicios no eran muy utilizados en el sector público, pese a que estaban contemplados en el Código Civil, aprobado el 25 julio de 1984 mediante el Decreto Legislativo N° 295. Luego de ese año esta modalidad de contratación se difundió, hasta convertirse en la más usada en la década de los 90, sobre todo en salud, pues de los 80,000 contratados por Servicios No Personales entonces en el Estado, 41,000 fueron del MINSA, en particular en el Programa Salud Básica para Todos. Con esta modalidad se eludió los alcances de la carrera administrativa, que quedó ahora sí seriamente afectada. Antes había un desorden remunerativo del escalafón pero ahora había emergido un régimen de reemplazo, flexible y precario.

De otro lado, a partir de 1996 empezó a generalizarse la tercerización de servicios a través de contratos con empresas de servicios y cooperativas de trabajadores. Hasta el año 1991 los contratos con terceros no eran muy utilizados en el sector público. Luego de ese año esta modalidad de contratación se difundió, como consecuencia de dos factores: la primera, el déficit de personal de servicios de vigilancia, nutrición y limpieza por los ceses y la compra de renuncias con incentivos laborales, y la segunda, las medidas de austeridad presupuestal, que prohibían los contratos o nombramientos de nuevo personal administrativo sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo 276. Actualmente en casi todos los servicios de salud están tercerizados los servicios de vigilancia, limpieza, nutrición y mensajería, entre otros.

En los 90 fueron el Programa de Salud Básica Para Todos (PSBT) y los CLAS, las plataformas de expansión de los contratos por servicios no personales o contratos privados al amparo del Decreto Legislativo 728. La diferencia entre

²⁸ Chacaltana, Juan y Norberto García. Reforma laboral, capacitación y productividad. En: CIES, Políticas de empleo en Perú, Lima, T. II, 2003.

una u otra fue que mientras en el PSBT el contratista era el Estado, en los CLAS éste era una entidad privada.

2.5 El viraje en pensiones, las evaluaciones, los desplazamientos y la jornada de trabajo.

En los 90 se dio un viraje histórico en el régimen de pensiones, al promoverse la no aplicación del Decreto Ley 20530, de “cédula viva”, que permitía que las pensiones aumentaran en forma simétrica al de las remuneraciones de los trabajadores activos. El Decreto Ley N° 20530 había creado un régimen cerrado que reconocía sus beneficios solo al trabajador que hubiera ingresado hasta el 28 de febrero de 1974 o cuya incorporación estuviera reconocida por alguna norma o disposición legal expresa. De esta forma, se multiplicaron las normas que comenzaron a integrar franjas de trabajadores a este régimen de pensiones móviles.

Ante las dificultades del Fondo Nacional de Pensiones Públicas, gran reserva nacional de las pensiones, y de la Caja Nacional de Pensiones, a cargo del Seguro Social, también pendiente abajo, el Estado empezó a promover en los 90 el sistema de pensiones privado, como parte del régimen laboral privado regulado por el Decreto Legislativo 728, que permite tener una escala remunerativa sin relación a las pensiones del Estado. Finalmente este régimen se dio por terminado el año 2003 mediante una modificación constitucional.

La otra modificación importante fue la reducción del personal mediante la **Ley 26093** del 29 de diciembre de 1992, que dispuso que los titulares de los Ministerios debían cumplir semestralmente con programas de evaluación de personal. Estas evaluaciones tuvieron alcance de aplicación a todos los trabajadores no profesionales de la salud, disponiéndose que cuando el personal evaluado no calificaba con más de 60 puntos sobre cien, se daba por terminada la carrera “por excedencia”. Esto significaba una modificación del Decreto Legislativo N° 276, al incorporar el motivo de la excedencia como término de carrera.

Otra modificación de la normativa burocrática fue la dispuesta por la **Ley 25957** del 16 de diciembre de 1992, que limitó y restringió la aplicación del Decreto Legislativo N° 276 en tres procesos técnicos: a) los destakes, que en adelante no podrían exceder el 5% del total del personal nombrado y contratado; b) los cargos de confianza, que no podían exceder del 4 % del total del personal; y c) las reasignaciones de personal, que fueron prohibidas.

En el nuevo enfoque también se hizo necesario normar sobre la jornada de trabajo, que se había desordenado en la fase final de la etapa burocrática, por

la generación de múltiples horarios. Existían los horarios especiales de verano, regulados por los Decretos Leyes N° 17082 (horario de verano de Costa), 17372 (horario de verano de Sierra) y 20230 (horario de verano de la selva). Mediante el Decreto Legislativo N° 800 del 3 de enero de 1996 se estableció el horario de atención y la jornada diaria en la Administración Pública. Estableció que la atención de los servicios públicos debía ser de 7.45 horas y la jornada de trabajo efectivo de 7 horas.

En síntesis, en el nuevo enfoque de reforma minimalista del Estado, hubo una flexibilización del régimen laboral y remunerativo, pero a su vez un cierto endurecimiento de los procesos de trabajo.

3. LOS AÑOS 2000: ENTRE LA REINVENCIÓN DE LA CARRERA PÚBLICA Y LA RESTAURACIÓN DEL MIX BUROCRÁTICO-CORPORATIVO DE LOS 80.

En los años 2000 ha habido un cambio del sentido general de las políticas de empleo público, en que se recusa el modelo de flexibilización con precarización y se ha abierto una tensión irresuelta entre la posibilidad de la reinvencción de la carrera administrativa y el retorno al modelo burocrático-patrimonialista de los 80.

El camino de la reinvencción se expresa, con todas sus deficiencias, en la amplia normativa sobre modernización y reforma del Estado en construcción en esta década, a caballo entre el modelo burocrático y el modelo flexible con precarización, mientras el camino de retorno al modelo anterior se expresa en las enormes resistencias para legislar sobre la materia y en la facilidad con que se busca seguir acumulando excepciones en materia de sueldos y contrataciones.

3.1 La Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado del 30 de enero del 2002.

En los años 2000 se han dado tres grandes marcos normativos: el de Modernización del Estado, el del Empleo Público y el del Servicio Civil.

La Ley 27658 presenta la problemática del empleo público como clave para la consecución de los objetivos de modernización del Estado. Considera como objetivos de dicha modernización la construcción de un Estado al servicio de la ciudadanía, con canales efectivos de participación ciudadana, descentralizado y desconcentrado, transparente en su gestión, con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados, y fiscalmente equilibrado.

El proceso de modernización del Estado, según la Ley, implica eliminar la duplicidad o superposición de competencias, funciones y atribuciones entre sectores y entidades o entre funcionarios y servidores, revalorizar la carrera pública, poner especial énfasis en el principio de ética pública y promover la especialización y el respeto al Estado de Derecho.

3.2 La Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público, del 19 de Febrero del 2004.

El alcance de esta Ley 28175 comprende la carrera administrativa del sector público y sus remuneraciones, enfatizando en la necesidad de unificar los distintos regímenes laborales actualmente existentes, en uno solo, conforme a los fundamentos de la modernización del empleo público. Sin embargo no derogó los regímenes anteriores.

Esta ley plantea una estructura de clasificación del personal del Estado en tres grupos: a) los funcionarios públicos, que pueden ser de elección popular directa y universal o de confianza política originaria; de nombramiento y remoción regulados y de libre nombramiento y remoción; b) los empleados de confianza, con un límite no mayor al 5% de los servidores públicos existentes en cada entidad; y c) los servidores públicos, que pueden ser directivos superiores, ejecutivos, especialistas y de apoyo.

En cuanto al acceso al empleo público, dispone se realice mediante concurso público y abierto, por grupo ocupacional, en base a los méritos y capacidad de las personas, en un régimen de igualdad de oportunidades.

En cuanto al régimen disciplinario, ratifica los tipos de sanciones, formas de aplicación y los motivos regulados en la legislación laboral previa. En cuanto al término del empleo, no tiene innovaciones y éste se produce por fallecimiento, renuncia, mutuo disenso, destitución, invalidez permanente, jubilación y cese.

Esta Ley Marco es una norma general, que dispuso el inicio de un cambio en el empleo público mediante nuevas leyes y reglamentaciones, tal como señala en su Segunda Disposición Transitoria, en que dio un plazo de 120 días a partir de la publicación de la Ley para que el Poder Ejecutivo remita al Congreso de la República propuestas legislativas sobre:

- la Carrera del Servidor Público;
- el Régimen de los Funcionarios Públicos y Empleados de Confianza;

- la Ley del Sistema de Remuneraciones del Empleo Público;
- la Ley de Gestión del Empleo Público; y
- la Ley de Incompatibilidades y Responsabilidades.

La Ley Marco del Empleo Público entró en vigencia el 1º de enero del 2005 y sin embargo hasta octubre del 2008 no tiene aplicación. Requiere la aprobación de las normas complementarias antes citadas, que se encuentran paralizadas en el Congreso, por la presencia de una fuerte resistencia por parte de sectores políticos y organizaciones laborales.

Ante este impase de cuatro años, en que las leyes marco no se pueden operacionalizar, el Estado ha escogido otra ruta para proseguir la modernización y renovación del empleo público, con los dispositivos relacionados al servicio civil, a propósito de las atribuciones dadas al Ejecutivo por el TLC.

3.3 Los dispositivos sobre Servicio Civil: El Decreto Legislativo N° 1023 del 21 de junio de 2008, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

Hasta aquí no había ni sistema ni cabeza de sistema. El Decreto Legislativo 1023 establece el Sistema Administrativo de Recursos Humanos, compuesto por la Autoridad que formula la política recursos humanos en el sector público y las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades del sector público. Para generar esta nueva Autoridad derogó el Título II de la Ley Marco del Empleo Público 28175 del 2004.

Por un lado encarga al sistema de recursos humanos funciones más allá de las tradicionales de personal, como las funciones de planificación, organización y distribución del trabajo, además de las de evaluaciones y seguimiento del rendimiento, compensación, desarrollo, relaciones humanas y resolución de controversias.

De otro lado establece el Tribunal del Servicio Civil como instancia final administrativa de controversias individuales, siendo sus resoluciones solo impugnadas por la Corte Superior mediante proceso contencioso-administrativo. Antes la vía administrativa llegaba hasta la apelación en segunda instancia en la institución, ahora hay una instancia final externa a la institución. Las segundas instancias regionales solían sentar jurisprudencia en sus ámbitos, muchas veces interpretando la norma nacional a discreción y con repercusión nacional. Esto hacía incoherente el marco normativo efectivo.

Relacionado a esto se dispone la aprobación mediante Decreto Supremos de un Texto Único Ordenado del Servicio Civil y las Normas Reglamentarias.

3.4 El Decreto Legislativo N° 1024 del 21 de junio del 2008, que crea el Cuerpo de Gerentes Públicos.

Dado que el nuevo gobierno instalado el 28 de julio del 2006 estableció escalas remunerativas para los directivos y asesores del sector público, que tuvieron como efecto el desincentivo para el ingreso de personal calificado a la gestión pública, este Decreto Legislativo 1024 creó una franja de gerentes públicos, que deben ingresar por la modalidad de concurso para cubrir puesto claves y a los cuales se les otorgará remuneraciones especiales mayores a las que se aplican en cargos similares no declarados claves.

Esta disposición requiere reglamentación. Su implantación podría generar problemas para la integración de equipos de trabajo, al tenerse dentro de una misma institución retribuciones diferenciadas para responsabilidades similares. Sin embargo abre la posibilidad de que en las remuneraciones se incorpore un componente que reconozca el trabajo especial o de responsabilidad.

3.5 El Decreto Legislativo N° 1025 del 21 de Junio del 2008, que aprueba las Normas de Capacitación y Rendimiento en el Sector Público.

Esta norma se caracteriza porque establece que la capacitación debe orientarse a la modernización, descentralización del Estado y a la mejora de los servicios, así como debe otorgarse en base a meritos y sin discriminaciones.

Clasifica la capacitación en tres niveles: a) de post grado; b) formación laboral; y c) por actualización. Hasta aquí los postgrados no eran considerados capacitación sino formación. Se propone que la capacitación será desarrollada mediante programas a través de universidades e institutos, acreditados de acuerdo a lo que regule la autoridad de Servicio Civil. Menciona la necesidad de un fondo de financiamiento para la capacitación, sin mayor detalle.

54

En cuanto a la Evaluación del Desempeño Laboral, la norma plantea que ésta sea lo más objetiva posible y que su periodicidad sea no mayor de dos años. Dispone la evaluación como un proceso obligatorio, integral, sistemático y continuo de apreciación objetiva, que debe ser aplicado en función a factores mensurables, cuantificables y verificables; que debe abarcar a todo el personal al servicio del Estado, y debe realizarse con una periodicidad y con resultados

que deben ser públicos y registrados ante la Autoridad. Las anteriores normas sobre evaluación del personal eran generales, de corte declarativo. Se establece además, que como consecuencia de la evaluación, se debe orientar la concesión de estímulos y premios al personal al servicio del Estado, preferentemente a quienes hubieren sido calificados como personal de rendimiento distinguido, así como para el desarrollo de la línea de carrera y la determinación de la permanencia en la institución; por otro lado indica que la evaluación de deficiencia comprobada puede llevar a la pérdida de la estabilidad laboral.

3.6 El Decreto Legislativo N° 1026 del 21 de Junio del 2008, que faculta a los Gobiernos Regionales a implementar procesos de modernización.

Esta norma se caracteriza porque otorga a los gobiernos regionales la posibilidad de reformar su escalafón y entrar en un régimen especial de contrataciones, si cuenta con un expediente de modernización institucional aprobado por la Autoridad Civil. Todos los cambios a efectuar serán así dentro de un marco de modernización. Incorpora el término de carrera por supresión de plazas y por negativa injustificada de reubicación.

3.7 El nuevo sistema de contrataciones: El Decreto Legislativo N° 1057 del 28 de Junio del 2008, que crea el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (RECAS).

Esta norma representa un viraje histórico en cuanto al sistema de contratación, pues suprime la modalidad de contratos bajo la forma de Servicios No Personales y establece un tipo de contratos con duración, horario y actividades a realizar, con la estipulación de la necesidad del registro ante ESSALUD y aportes al sistema provisional. Antes los SNP no tenían cobertura de ESSALUD ni protección del sistema de pensiones. Lo nuevo de los CAS es que es un régimen intermedio entre el régimen laboral público y la locación de servicios; en síntesis, un régimen flexible pero no siempre precario, una forma de quebrar parcialmente la fórmula de flexibilización con precarización de los 90.

Actualmente se está a la espera de los Reglamentos de todos los Decretos Legislativos sobre Servicio Civil y EL nuevo sistema de contrataciones.

3.8 Las Leyes N° 27588 y 27815 del 2001 y 2002, que aprueban las normas de ética de la Función Pública.

Con la finalidad de lograr una gestión pública transparente y contar con servidores idóneos, se expidió el 22 de noviembre del 2001 la **Ley N° 27588** por la

cual se establecieron prohibiciones e incompatibilidades de los funcionarios y servidores públicos.

La nueva **Ley 27815** del 13 de agosto del 2002, busca normar la Ética de la Función Pública. De este modo, incorpora a las obligaciones y prohibiciones de la ley de carrera, una serie de principios, valores, éticas e incompatibilidades que deben tomarse en cuenta para la incorporación de servidores y para el cumplimiento de sus funciones.

La norma establece como principios y deberes éticos del servidor público, el respeto, probidad, eficiencia, idoneidad, veracidad, lealtad y obediencia, justicia y equidad, lealtad al estado de derecho, y como deberes de la función pública, la neutralidad, transparencia, discreción, ejercicio adecuado del cargo, uso adecuado de los bienes del Estado y responsabilidad.

Igualmente dispone como prohibiciones éticas del servidor público mantener intereses de conflicto, obtener ventajas indebidas, realizar actividades de proselitismo político, hacer mal uso de información privilegiada, presionar, amenazar o acosar.

Como **incentivos** considera las medidas que el Órgano de la Alta Dirección de la entidad ejecuta para promover la cultura de probidad, transparencia, justicia y servicio público. Asimismo, establece los mecanismos e incentivos que permitan una actuación correcta, transparente y leal de los servidores públicos. Como **sanciones** se considera la trasgresión de los principios, deberes y prohibiciones, las infracciones al Código de Ética, y la consiguiente generación de responsabilidad pasible de sanción, que será establecida en el Reglamento de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública.

También establece la **obligación de informar transgresiones del código**. Todo servidor público que tenga conocimiento de cualquier acto contrario a los principios, deberes y prohibiciones establecidos tiene la obligación de informar a la Comisión de Procesos Administrativos Disciplinarios de la entidad afectada o al Órgano que haga sus veces, bajo responsabilidad.

56 Por último, crea el **registro de sanciones**, ampliando el contenido del Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido establecido en el Artículo 242° de la Ley del Procedimiento Administrativo General o Ley N° **27444**, en que se anotan las sanciones producidas por la trasgresión del Código de Ética.

3.9 La Ley N° 27557 del 22 de noviembre del 2001 restablece los desplazamientos del personal bajo las formas de los destacados y reasignaciones.

La Ley 25957 del año 1991 había prohibido las movilizaciones del personal. La nueva Ley 27557 del 2001 recuperó el proceso de movilidad horizontal de los trabajadores públicos. Sin embargo, no se previeron mecanismos para afrontar el problema de necesidades embalsadas de resignaciones y destacados, desde su prohibición en 1991 hasta su restablecimiento el 2001. Se generó así un nuevo problema, pues no hay la disponibilidad de plazas vacantes hasta la actualidad en los establecimientos de destino como para absorber tales necesidades de desplazamientos, debido que continúan vigentes las normas de austeridad presupuestal, que congelan la creación de plazas, así como por la limitación de los reemplazos en plazas vacante por motivos de término de carrera.

Sin embargo, el restablecimiento de los desplazamientos viene permitiendo la resolución de algunas reasignaciones, aunque solo en aquellos casos en las cuales existe excepción para reemplazo de plazas vacantes planteadas en las leyes presupuestales; para los casos de los cargos distintos a estas excepciones se requiere que se tomen medidas complementarias a esta norma.

3.10 Las normas sobre derechos reproductivos de la mujer trabajadora.

En cuanto a los derechos reproductivos de la mujer trabajadora, entre el 2001 y 2004 se emitieron un conjunto de Leyes (26644, 27240 27402, 27403, 2706, 27591 27409), que regulan con mayor precisión las licencias y descansos por motivos de pre y post parto, la lactancia materna, el parto múltiple y adopción. Estas disposiciones consideran como parte importante del desarrollo laboral la protección del trabajador y su familia.

3.11 Las normas sobre la reposición de despedidos: la Ley N° 27487 del 09 de junio del 2001 y dispositivos siguientes.

El 9 de junio del 2001, con la Ley N° 27487, se inició el proceso de revisión de los ceses colectivos por evaluaciones de personal, efectuados en los 90 en aplicación del Decreto Ley N° 26093. La norma del 2001 fue luego reglamentada con los D.S. N° 021-2001-TR y D.S. N° 022-2001-TR, derogándose el Decreto Ley N° 26093 y autorizándose la conformación de Comisiones Especiales en los Ministerios, encargadas de revisar los ceses colectivos en el sector público. Éstas quedaron encargadas de elaborar un informe con la relación de trabajadores cesados irregularmente, si los hubiera, así como las recomendaciones y

sugerencias a ser implementadas por el Titular del Sector o gobierno local. Este proceso de revisión y creación de la Comisión Multisectorial para la reposición de despedidos fue ampliado mediante la Ley N° 27586 del 12 de diciembre del 2001.

3.12 El Decreto de Urgencia 088 del 2001 de unificación de los incentivos laborales, la remuneración hoy más importante.

El D.U. 088 establece que todas las modalidades de pago que correspondiesen a beneficios no remunerativos otorgados bajo diferentes formas, como son por racionamiento, bolsas de víveres, canasta, pasajes, estímulos ordinarios y extraordinarios, con fuente de financiamiento de recursos ordinarios y no ordinarios, se unificarán y se otorgarán bajo la forma de incentivos laborales a través de CAFAE.

Es preciso señalar que esta modalidad de pago dentro del componente de los ingresos de los trabajadores públicos es muy importante y representa casi dos tercios de las remuneraciones.

**CUADRO N° 2:
EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE EMPLEO PÚBLICO**

Con Relación Laboral	D. Leg. 276 (1984) D. Leg. 728 (1991)	Régimen burocrático
Sin Relación Laboral	Código Civil (1984) - SNP	Flexibilización con precarización
Régimen intermedio	D. Leg. 1057 (2008) – CAS	Flexibilización sin precarización
Tercerización – Trabajadores de empresas privadas en entidades públicas	D.S. 03-2002-TR	Régimen privado

Capítulo 2

La evolución de la normatividad sobre el régimen de empleo público en salud

La normativa sobre el régimen público en salud ha tenido un comportamiento simétrico al desarrollado en la regulación de la carrera administrativa del sector público en general y se ha desarrollado en cinco etapas:

- a. **La primera etapa, antes de la emisión del Decreto Ley 11377 de 1950**, caracterizada por la generación de una regulación laboral específica para salud, de carácter concreto y sin articulación con la demás normativa, regulación no sistemática para un Estado pequeño y poco organizado, centrada en el campo de la gestión del trabajo;
- b. **la segunda, después de 1950, hasta 1981**, que desarrolla una regulación dentro del marco del Decreto Legislativo N° 11377, con énfasis en la formación en salud;
- c. **la tercera etapa, entre 1982 y 1990**, de desarrollo de normas específicas de los profesionales de salud, con primacía de intereses corporativos, y de producción de normas sobre remuneraciones, modificando el escalafón y sus niveles remunerativos.
- d. **La cuarta, a partir de 1990**, de masificación de la flexibilización y precarización laboral; y
- e. **La quinta, en los años 2000**, de nombramiento de los contratados y búsqueda de nuevos caminos para el empleo público en salud.

1. PRIMERA ETAPA, ANTES DE 1950: REGULACIONES SECTORIALES SIN REGULACIÓN SISTÉMICA DEL ESTADO

Los dispositivos sobre salud y en particular sobre la profesión médica vienen de antiguo en el Perú, por tener una de las Facultades de Medicina más antiguas de América. En una etapa en que el Estado no tenía un aparato especializado en salud, precisamente delegaba en la Universidad funciones que hoy son estatales. Uno de estos dispositivos sobre la profesión médica fue por ejemplo la ley aprobada en 1888 durante el gobierno de Cáceres, por la cual el Estado delegó en la Facultad de Medicina de la Universidad

Nacional Mayor de San Marcos - entonces llamada Colegio de la Independencia o de San Fernando - la potestad del control de la calificación de los médicos, estando obligado su Decano, o en su defecto su Delegado, a reclamar contra aquellos que ejercieran ilegalmente cualquier ramo de la profesión médica.

Décadas más tarde, **el 21 de Enero de 1937, se emitió la Ley N° 8493**, que fue la **primera norma en generar un esquema de carrera pública** para la función técnica sanitaria desempeñada por los profesionales de la medicina y la ingeniería sanitaria y sus ramas, creando el Escalafón Sanitario. Este primer Escalafón Sanitario estableció un proceso de inscripción de cargos jerarquizados en 8 categorías.

Esta Ley fue el primer antecedente nacional, además, del sistema de especialización médica, pues estableció que la Facultad de San Fernando sería el centro superior para la preparación especializada de postgrado de los futuros médicos sanitarios, dándole preferencia a sus egresados para el ingreso al servicio público. Un año antes se había ratificado por Ley a la Facultad de Medicina San Fernando como la Escuela de Médicos Sanitarios. *Però había dos profesiones sanitarias, la de los médicos y la de los ingenieros sanitarios.*

Más adelante, **el 17 de Enero de 1945, se emitió la Ley N° 10173**, que amplió los alcances de la Ley N° 8493 respecto al Escalafón Sanitario abriendo una categoría especial para los profesionales que dedicaran el íntegro de su tiempo al servicio público en el ramo de la salubridad pública.

En síntesis, la carrera pública en salud surgió ordenando la actividad de los denominados entonces profesionales sanitarios, médicos e ingenieros sanitarios, que recién luego de 1945, fueron normados en cuanto a su dedicación al servicio del Estado. La 10173 buscaba asegurar la estabilidad de la carrera sanitaria y prescribía otros incentivos para promover la formación y el ingreso de médicos sanitarios al servicio del Estado a dedicación exclusiva. Era entonces un Estado pequeño y con pocos servicios de salud, pero interesado en promover la permanencia de sus recursos profesionales en salud.

60

El 26 de Octubre de 1945 se emitió la Ley N° 10267, que estableció que los profesionales médicos cirujanos, odontólogos, obstetrices y químico farmacéuticos quedaban comprendidos en el ámbito de la Ley 8435, dada en la década de 1930, que concedió derechos sobre jubilación, cesantía y montepío a los servidores públicos.

2. LA SEGUNDA ETAPA, ENTRE 1950 Y 1981, CON ÉNFASIS EN LA FORMACIÓN EN SALUD.

Una vez que el 29 de mayo de 1950 se emitió el **Decreto Ley N° 11377** estableciendo la carrera administrativa pública, empezó su regulación para el campo de salud, pues en sus alcances comprendía a los servidores de salud profesionales de la salud y no profesionales de la salud. Cabe precisar, sin embargo, que en esta etapa 1950-1982 no hubo una gran producción normativa sobre salud, primando la normativa general del Estado sobre carrera pública y la normativa sanitaria del periodo anterior a 1950.

Uno de los temas claves en esta etapa entre 1950 y 1981 fue la formación en salud, a diferencia de la etapa posterior, en que se haría dominante el tema de las profesiones de salud.

Una de las disposiciones legales de este periodo fue el **Decreto Supremo N° 70** del 22 de noviembre de 1957, que estableció que los profesionales de las ciencias médicas al servicio del Estado podían desempeñar la docencia.

En **1969 se creó el Colegio Médico del Perú** que, de acuerdo a la Ley 15173, concordado con el Decreto Ley 17239, tiene como uno de sus fines “Velar porque el ejercicio de la profesión médica se cumpla de acuerdo con las normas deontológicas contenidas en el Código de Ética Profesional que el Colegio dicte”. Este código fue aprobado por el Colegio Médico en marzo de 1970.

Coincidentemente, **en marzo de 1969 se promulgó el Código Sanitario** mediante el Decreto Ley 17505, que tuvo implicancias de manera directa en la carrera sanitaria, una de ellas por su énfasis en el cumplimiento de las normas deontológicas de la profesión médica.

En 1971 empezaron a surgir disposiciones relacionadas a la formación en salud, en consonancia con la preocupación por el “perfil de los egresados acordes a la realidad nacional”, creándose el **Servicio Médico Social**, instrumentándose legalmente el **Residentado Médico** y regulándose la coordinación entre las entidades docentes y las empleadoras. Entre 1972 y 1976 se dieron varias leyes regulando el sistema de formación de médicos especialistas. El Estado en esta etapa hacía que la oferta universitaria correspondiese a las necesidades de la demanda de los servicios y no como ahora, sin regulación.

En 1972 se estableció el **Servicio Civil de Graduandos de las Ciencias de la Salud (SECIGRA-SALUD)** como un claro esfuerzo por redistribuir la fuerza de

trabajo médica considerada excesivamente concentrada en Lima y Callao, y se formalizó y culminó la integración de los servicios hospitalarios de las Beneficencias al Ministerio de Salud, proceso que en términos patrimoniales – esto es, el traslado legal de la propiedad de una a otra entidad- quedó inconcluso hasta este año.

El 12 de diciembre de 1981 se emitió la **Ley N° 23330 de creación del Servicio Rural Urbano Marginal de Salud (SERUMS)**, servicio civil realizado por los profesionales de las ciencias de la salud recién titulados, que se planteó como requisito indispensable para obtener cargos en entidades públicas, para ingresar a los programas de segunda especialización y recibir del Estado becas u otras ayudas. Este servicio se estableció dure un año y lo organice el Ministerio de Salud, coordinando su funcionamiento con los organismos públicos y privados del sector salud. Era y es hasta hoy un servicio remunerado para solo una parte de los serumistas, pues las limitaciones presupuestales del Ministerio impidieron siempre pagarle a todos, trabajando un buen porcentaje en forma ad honorem, modalidad de trabajo denominada “equivalente”.

3. LA TERCERA ETAPA, ENTRE 1982 Y 1990, DE DESARROLLO DE NORMAS ESPECÍFICAS DE LOS PROFESIONALES DE SALUD, CON PRIMACÍA DE INTERESES CORPORATIVOS.

Mientras en la etapa previa la normativa sobre salud desarrolló el paradigma burocrático weberiano, desde el surgimiento en 1982 de leyes sobre profesiones de la salud, comenzó a originarse la ambivalencia y las normas específicas comenzaron a contradecir parcialmente la normativa general sistémica. Cabe relieves que en esta etapa los Ministros de Salud tenían un peso importante en el Ejecutivo y tenían una relación directa con la Presidencia de la República.

El **24 de diciembre de 1982**, en plenas navidades, se emitió la **Ley N° 23536**, que reguló el trabajo y la carrera de **los profesionales de la salud**, dentro del marco del D.L. N° 11377. Uno de los grandes aportes de la nueva Ley fue la definición de once líneas de carrera, una para cada una de las profesiones de salud reconocidas por la norma: los médicos cirujanos, cirujanos dentistas, químico farmacéuticos, obstetras, enfermeras, médicos veterinarios (sólo para los que trabajan en el campo de la salud pública), biólogos, psicólogos, nutricionistas, ingenieros sanitarios y asistentes sociales.

La Ley N° 23536 consideró como trabajo asistencial a aquél que está relacionado con pacientes, de acuerdo al Código Sanitario. Estableció las normas sobre jornada y los horarios de trabajo, que dispuso serían de 6 horas diarias,

36 semanales o 150 mensuales. Esto ha originado debates hasta hoy, pues se discute el fundamento de la jornada menor a la de otras profesiones y ha habido profesiones que han preferido regirse por las 36 horas semanales, pudiendo cumplirlas en pocos días a la semana para tener libres varios días por semana. También se discute el trabajo asistencial de los días sábados. De otro lado la norma estableció la obligatoriedad de realizar guardias hospitalarias, que definió como de 12 horas continuas.

La norma de 1982 señaló que la forma de ingreso a la carrera debía ser por concurso e indicó el nivel de inicio de cada línea de carrera. Estableció nueve niveles de carrera, correspondiendo cinco por línea de carrera o grupo profesional. Repitió los motivos de término de la carrera del Decreto Ley 11377 de 1950. Reglamentó los ascensos. Preciso que las remuneraciones se regían por el Decreto Ley 22404 de 1978, esto es, para cada nivel se fijó el índice remunerativo con un mínimo de 4 sueldos mínimos vitales. De esta forma, como este mínimo vital se renovaba hacia arriba cada cierto tiempo, y los aumentos se hicieron automáticos, los profesionales de salud tenían asegurados sus aumentos, hasta que el mínimo se estancó, años después. Se consideró como remuneración complementaria a las guardias hospitalarias, siendo su valor un porcentaje de la remuneración básica según tipo de guardia hospitalaria. Se estableció que los contratos para profesionales que realizaban el SERUMS y la Residencia Médica eran equivalentes a los niveles de inicio de cada línea de carrera.

El Decreto Supremo N° 019-83-PCM del 29 de marzo de 1983 reglamentó la Ley N° 23536 sobre el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud. Preciso en detalle los procedimientos de implementación de la Ley. Definió qué son actividades asistenciales, pues el Código Sanitario y la Ley 23535 habían clasificado el trabajo en salud conforme a actividades finales, intermedias y de apoyo, pero en este reglamento se explicitó sus características, conservando dicha clasificación. Estableció el equipo de guardia y los puntajes para ubicación en los niveles del escalafón, así como los factores y los puntajes para los ascensos. *En estos tiempos, las exigencias para los ascensos eran rigurosas, solicitándose incluso producción científica y tecnológica.* Por último, señaló que el profesional de salud que en dos evaluaciones sucesivas no resultara aprobado sería separado por insuficiencia profesional. *En general, este dispositivo de 1983 fue el más meritocrático del periodo burocrático, con vallas altas y factores de calificación que no se limitaban al tiempo de servicios, como pasó después.*

El 11 de abril de 1983 se emitió el Decreto Supremo N° 024-83-PCM, que modificó varios artículos del reglamento de la Ley N° 23536 de trabajo y

carrera de los profesionales de la salud. Empezó la flexibilización del modelo burocrático, pero no desde el enfoque de mercado sino desde intereses corporativos. Esta es la peculiaridad de esta etapa, burocrático-patológica en términos weberianos.

El nuevo Decreto Supremo modificó los factores que eran evaluados para el inicio del escalafón, que originalmente eran referidos a la “calidad de atención”, formación profesional y “relación de dependencia en el trabajo”. Los puntajes sobre formación referían a los semestres académicos de estudios. Los puntajes sobre relación de dependencia clasificaban al personal en tres tipos: autónomos absolutos, con mayor puntaje, autónomos relativos, y con dependencia relativa, con menor puntaje. Los puntajes sobre “factores de calidad de atención”, daban menos calificación a las actividades de apoyo e intermedias respecto a las actividades finales. El Decreto Supremo de 1983 buscó facilitar que algunas líneas de carrera pudieran tener un nivel de inicio mayor, para lo cual modificó los puntajes sobre calidad de atención, beneficiando a tres grupos profesionales: los ingenieros sanitarios, biólogos y médicos veterinarios.

Pero además se cambió el puntaje de ponderación para la ubicación de los profesionales en un nivel de inicio. Hasta entonces se necesitaban 900 puntos para el primer nivel, de 900 a 1,100 para el segundo nivel, y más de 1,100 para el tercer nivel. Entonces se establecieron cinco rangos, necesitándose menos de 750 puntos para el primer nivel, 751 a 800 para el segundo, de 801 a 900 para el tercero, de 901 a 1,100 para el cuarto y más de 1,100 para el quinto nivel. Las cosas se hicieron así más fáciles para la ubicación en niveles de inicio más altos, convirtiéndose esto en un ascenso disimulado. Esto ha generado entre los especialistas un término nuevo: el “re-escalafonamiento”, por otros medios.

De otro lado, la norma burocrática era ideal pero el propio Estado no la respetaba. Para los ascensos, inicialmente se necesitaba un mínimo de 5 años, pero al no existir plazas vacantes empezaron a no convocarse ascensos. Ante ello, los gremios presionaron a las autoridades hasta conseguir en los años 1988-89, **ascensos automáticos. Después de esta etapa los ascensos quedaron prácticamente congelados** y así se mantienen hasta la fecha, relegándose el escalafón como instrumento de reconocimiento del mérito.

64

El 15 de diciembre de 1983, mediante la Ley N° 23728, se amplió el número de profesiones de la salud que prestan servicios asistenciales y administrativos bajo el régimen de la ley N° 11377, integrando a los Tecnólogos Médicos y Químicos que realizaban trabajo asistencial.

Finalmente, cuando en **marzo de 1984 se emitió el Decreto Legislativo 276** o Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, no sólo no anuló la regulación de la carrera en base al Decreto Ley 11377 de 1950, con el cual tenía consanguinidad, sino también conservó como vigente la Ley 23536 de los Profesionales de la Salud de 1982, con lo cual estableció la jurisprudencia de que cada gran marco normativo no hacía un corte general en nuestra administración pública, originando una nueva superposición, con el consiguiente desorden.

Bajo este consentimiento tácito, el **Decreto Supremo N° 029-84-SA del 22 de julio de 1984 modificó todos los factores que se tomaban en cuenta para la ubicación en un nivel inicio** de los profesionales de salud, afectando los factores referidos a formación profesional, calidad de atención y relación de dependencia. Una vez más se buscaba dar facilidades a algunas líneas de carrera. El puntaje de ponderación para ubicación en niveles se modificó y se bajó su valor en los últimos grupos.

El **Decreto Supremo N° 056-84-SA del 09 de noviembre de 1984 modificó el factor “calidad de atención” de la profesión de enfermería**, estipulando que su trabajo no era una actividad de apoyo sino una actividad final, con mayor puntaje. Se buscó así que la línea de carrera de enfermería pudiera tener el nivel de inicio IV.

El **5 de enero de 1985** se promulgó otra ley en el mismo sentido, la **Ley N° 24050**, que modificó el artículo 4° de la Ley N° 23728 de 1983, con **el fin de incorporar como profesionales** a los Nutricionistas o Dietistas, Laboratoristas Clínicos y Fisioterapistas – Terapistas Ocupacionales, titulados de las Escuelas Profesionales del Instituto Peruano de la Seguridad Social. También integró como profesionales de la salud a los nutricionistas, trabajadoras sociales, fisioterapistas y laboratoristas clínicos egresados del Instituto Superior de Chan Chan y del Instituto Superior de Trujillo. Incluso dispuso que **incorporaba, “por única vez”, como profesionales de la salud a los técnicos especializados en Rayos X, Fisioterapia y Laboratorio**. Con esto se desnaturalizó la Ley 23536, al reconocer como profesionales de la salud a no egresados o titulados de universidades.

En refuerzo de esto, el **Decreto Supremo N° 001-85-SA**, emitido el 17 de enero de 1985, dictó normas reglamentarias específicas en relación a la ley 23536 y 23728, relativas a determinadas profesiones como las de químico farmacéutico, obstetrix, laboratorista clínico y tecnólogo médico, ampliándoles beneficios ganados por otras profesiones en lo que refiere a remuneraciones, guardias hospitalarias y jornada de trabajo.

Poco a poco las excepciones comenzaron a ser la regla: todos empezaron a ser profesionales de salud, sin necesariamente ser profesionales incluso. La **Ley N° 24938 del 19 de noviembre de 1988** modificó el artículo 4° de la Ley N° 23728, para hacer ingresar en el rubro profesional a los **Fisioterapeutas egresados de la Escuela de Sanidad del Ejército**.

La **Ley N° 25276 del 24 de julio de 1990** consideró como profesionales de salud a los Laboratoristas egresados de la **Escuela Superior de Laboratoristas Clínicos de la “Clínica Anglo Americana”**.

Al final, como se viene viendo, el corporativismo, que es una forma de patrimonialismo, fue erosionando el modelo de carrera pública construido durante décadas, amoldándola a sus intereses.

Finalmente, el **Decreto Legislativo N° 559 del 29 de marzo de 1990 o Ley del Trabajo Médico**, llevó al límite la tendencia a ampliar las excepcionalidades y salió finalmente del marco de la Ley 23536, que era una norma para todos los profesionales de la salud, separando a la profesión médica del resto de profesionales de salud.

El Decreto Legislativo 559 o ley del trabajo medico, buscó como objetivo “... normar y regular el trabajo del médico-cirujano, con matrícula vigente en el Colegio Médico del Perú, en todas las dependencias del sector público nacional y el sector privado en lo aplicable”. Pero al hacer una mayor precisión sobre la especificidad del trabajo médico, definió el trabajo del médico cirujano como asistencial, docente, administrativo, de investigación, y otras. Dado que en los anteriores dispositivos la importancia del trabajo médico se relacionaba a su ubicación mayoritaria en los servicios finales, de contacto con los pacientes, el acto médico, corazón de la labor asistencial, debió redefinirse lo asistencial en sentido amplio, para comprender la investigación o lo administrativo, de tal forma que en la jornada de trabajo de 6 horas se integraran varias de estos campos de trabajo. El D.L. 559 habló de un trabajo de consulta ambulatoria y actividades sanitarias, además de guardias y retenes, estableciendo que la Remuneración Especial por Formación Académica Prolongada (REFAP), creada en el año 1988, se reajustaría automáticamente. Igualmente, dispuso que la incorporación en el nivel de carrera sería en base al tiempo de servicio. Al final, el Poder Ejecutivo estableció se reglamentara en el plazo de 45 días, lo que se hizo el 2001, once años después. El Proyecto de Reglamento fue elaborado por una comisión ad hoc y entregado el 19 de julio de 1990. El punto más conflictivo para el Estado del D.L. 559 fue la homologación de sueldos entre los médicos del MINSA y ESSALUD.

4. 1982-90: LA PRODUCCIÓN DE NORMAS SOBRE REMUNERACIONES, MODIFICANDO EL ESCALAFÓN Y SUS NIVELES REMUNERATIVOS.

En el Decreto Ley 11377 de 1950 y en el Decreto Legislativo 276 de 1984 la estructura de las remuneraciones comprendía siempre un haber básico, bonificaciones y beneficios. Como vimos, las bonificaciones comprendían la familiar, la personal por tiempo de servicios y la diferencial, por responsabilidad directiva o condiciones de trabajo excepcional. Los beneficios comprendían la asignación por cumplir 25 y 30 años de servicios, el aguinaldo por navidad y fiestas patrias y la compensación por tiempo de servicios.

Lo nuevo de la normativa sobre remuneraciones, que debía desarrollarse en base al Decreto Ley 11377 de 1950 y en base al D. Legislativo 276, fue que buscó desarrollar más las bonificaciones diferenciales, hasta el punto que modificó la estructura original y su proporcionalidad, desnaturalizando el sentido del modelo remunerativo original.

El Decreto Supremo N° 050-84-SA del 05 de noviembre de 1984 dictó normas reglamentarias específicas para los médico-cirujanos, **fijando la remuneración de la bonificación diferencial** y el cálculo de las guardias hospitalarias a partir del haber básico.

El Decreto Supremo N° 054-84-SA del 9 de noviembre de 1984 dictó normas relacionadas a la forma de **cálculo de las guardias hospitalarias de los profesionales de enfermería**. Si ya los médicos habían empezado, las enfermeras sólo siguieron el ejemplo, a los 4 días.

El Decreto Supremo N° 032-88-SA del 1° de noviembre de 1988 otorgó una asignación mensual por **concepto de “Reforzamiento Institucional Médico Asistencial”**, concepto nuevo en la jurisprudencia laboral, e incrementó la escala de las guardias hospitalarias. Igualmente *autorizó el ascenso automático a los profesionales de la salud, con la acreditación de tener cinco años en el nivel*. En suma, comenzaron a generarse las excepciones, al final más numerosas e importantes que el haber básico.

El Decreto Supremo N° 003-89-SA del 18 de enero de 1989 incrementó las remuneraciones de los médicos cirujanos bajo la forma de **“Remuneración por Formación Académica Prolongada” (REFAP)**, equivalente al 15 % de su remuneración principal y transitoria para homologación. La inventiva para remuneraciones adicionales no tenía límites.

El Decreto Supremo N° 161-89-EF del 10 de agosto de 1989 otorgó una Asignación Mensual por concepto de **Reforzamiento Institucional a los profesionales no médicos**. Además, autorizó el ascenso automático a los profesionales de la salud, con la acreditación de tener cinco años en el nivel. En realidad el corporativismo se vio obligado a presionar por una nueva reedición del Decreto Supremo 032, pero ahora para todos los profesionales de salud, pues con la Ley 23536 de 1983 había sido re-escalafonado una gran parte del personal, pero las sucesivas ampliaciones de estos beneficios hicieron que en 1988 los nuevos ingresantes no cumplieran los 5 años para el ascenso automático normado mediante el D.S. 032, por lo que se debió reeditar la excepción.

En suma, por efecto de las demandas laborales y la crisis económica, los incrementos laborales se disfrazaron de regímenes remunerativos especiales, desnaturalizando el ordenamiento anterior. Paulatinamente el escalafón original y la carrera pública fueron deformados, perdiendo racionalidad, terminando al final en una estructura de remuneraciones casi plana dentro de cada grupo ocupacional, con pequeñas diferencias, lo que no incentiva al personal. En la siguiente etapa, los 90, la desestructuración fue frontal y los incentivos laborales llegaron a triplicar al haber básico. Así, mientras en esta etapa 1982-1990 el corporativismo y patrimonialismo bloquearon y distorsionaron el ordenamiento público de la incipiente reforma burocrática peruana, en la siguiente etapa, la modificación se hizo desde un nuevo enfoque doctrinal, el del Estado mínimo.

CUADRO N° 3: INVENTARIO DE NORMAS DE SALUD POR ETAPAS

Periodo de regulación	Norma	Descripción
Normas expedidas antes del D.L. 11377 (1950)	Ley N° 8493 (21-01-1937)	Norma que declaró como carrera pública a la función técnica sanitaria desempeñada por los profesionales de medicina e ingeniería sanitaria y sus ramas.
	Ley N° 10173 (17-01-1945)	Amplió los alcances de la Ley N° 8493 respecto al escalafón sanitario
	Ley N° 10267 (26-10-1945)	Estableció que los profesionales médicos cirujanos, odontólogos, obstetrices y químico farmacéuticos quedaban comprendidos en el ámbito de la Ley 8435

Periodo de regulación	Norma	Descripción
Normas expedidas dentro de la vigencia del D.L. 11377	Ley N° 23536 Ley N° 23728 Ley N° 24050 D.S. N° 019-83-PCM D.S. N° 024-83-PCM D.S. N° 029-83-PCM	Ley de los profesionales de la salud, ampliaciones, modificaciones y reglamentos
Normas expedidas dentro de la vigencia del D. Leg. N° 276 (1984)	D. Leg. 559 D. S. N° 024-2001-SA	Ley de trabajo de los médicos cirujanos y reglamento
	Ley N° 27669 D. S. N° 004-2002-SA	Ley de trabajo de la enfermera y reglamento
	Ley N° 27853 D. S. N° 008-2003-SAA	Ley de trabajo de la obstetrix y reglamento
	Ley N° 27878 D. S. N° 016-2005-SA	Ley de trabajo del cirujano dentista
	Ley N° 28456	Ley de trabajo del tecnólogo médico
	Ley N° 28369 D.s. N° 007-SA	Ley de trabajo del psicólogo
	Ley N° 28173 D.S. N° 008-2006-SA	Ley de trabajo del químico farmacéutico

5. LA ETAPA 1990-2000: LA MASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS NO PERSONALES.

Como vimos en el capítulo 1 sobre la normativa general del empleo público en el Estado, el sector salud fue uno de los más aplicados en la implementación del modelo de Estado mínimo con flexibilización y precarización laboral de los 90. Así, se procesó el incentivo de las renunciaciones voluntarias a principios de dicha década, se generalizaron luego los contratos por servicios no personales, y se intentó implementar las evaluaciones semestrales.

Entre 1991 y 1992 se promovieron las renunciaciones de trabajadores, teniendo como resultado cerca de 12,000 trabajadores renunciando, en su mayoría personal administrativo, incluyendo técnicos de enfermería y profesionales administrativos. Según datos del INAP, hacia diciembre de 1994 había en el Estado peruano 134,700 trabajadores públicos menos que los registrados en 1989, una disminución en un 18%.

Igualmente, se masificaron los contratos flexibles desde el Programa de Salud Básica Para Todos (PSBT) y los Comités Locales de Administración de la Salud (CLAS). El congelamiento de las remuneraciones ya había afectado el régimen de carrera y la utilización de la locación de servicios y contratos temporales, afectaron aún más la desprotección de los trabajadores.

Por último, entre otras características de esta etapa, se reglamentó y aplicó para todo el sector público la evaluación de desempeño laboral dispuesta por la Ley 26093. En el sector salud esto determinó la “excedencia” con alcance a los trabajadores administrativos, en las entonces Unidades Departamentales de Salud (UDES). Su impacto en términos de número de personal declarado excedente no fue sustantivo. Sin embargo, generó una percepción adversa de las evaluaciones, consideradas en adelante como un mecanismo para dar término a la carrera. La presión posterior de los sindicatos determinó en lo fáctico, una suspensión de los procesos de evaluación que según la ley debían ser semestrales. Así, entre los años 1994 y 2001 no se efectuó ninguna evaluación con efectos de cese. En los últimos años, a partir de las recomendaciones de Contraloría, se han reinstaurado las evaluaciones semestrales establecidas por el D. Leg. 276. Sin embargo, estas evaluaciones se realizan en lo formal, sin implicar procesos de evaluación acreditados, y tampoco tienen efecto correctivo opcional. Simplemente se cumple con el requisito de adjuntar el informe respectivo al legajo del personal.

6. LA ETAPA 2001-2008 Y EL RETORNO A LOS NOMBRAMIENTOS.

En los años 2000 se hicieron generalizadas las demandas laborales por volver a la estabilidad laboral, proceso que el sector salud afrontó con sucesivas olas de nombramientos. El sector salud, que había sido en los 90 el que más uso hizo de los contratos por servicios no personales, en esta década fue el que más retomó la idea de los nombramientos. Eran alrededor de 35,000 los SNP en el sector salud al inicio del proceso de nombramientos.

El **21 de marzo del 2001 se expidió la Ley N° 27438 por la cual se nombró personal asistencial**, contratado bajo los alcances del Decreto Legislativo N° 276, a nivel nacional, en una cantidad de **3,445 servidores**. Se dio inicio así al proceso de nombramiento de personal contratado, en diferentes cohortes, estableciéndose al inicio para los trabajadores con relación laboral, esto es, con el requisito de tener una antigüedad de dos años continuos de contratos o cuatro discontinuos a la vigencia de la Ley. Esta Ley se reglamentó mediante el D.S. N° 005-2002-SA, Reglamento de Nombramientos.

Tres años después, **el 7 de mayo del 2004**, se profundizó este viraje en la política de recursos humanos, con la **Ley N° 28220 o Ley de Nombramiento de los Médicos Cirujanos del Ministerio de Salud**, que estableció el inicio del proceso de nombramiento de los médicos contratados bajo toda modalidad, exigiéndose que tengan dos años continuos o cuatro años discontinuos dentro de los últimos 10 años a la vigencia de la Ley. Este nombramiento tuvo alcance para todo el personal contratado, incluyendo a los contratados de los CLAS y del Programa de Salud Básica Para Todos (PSBT), **ingresando un tercio de la fuerza laboral médica del MINSA, esto es, 3 707 médicos**. Esta Ley se reglamentó mediante el **Decreto Supremo N° 009-2004-SA** del 02 de setiembre del 2004.

Luego de este ingreso, se dispuso un cambio en los puntajes de calificación de los reglamentos de concursos de ingreso, por el cual se dio prioridad a los contratados. Esto se hizo mediante la **Resolución Ministerial N° 076-2004/MINSA o Reglamento de Concursos de nombramiento de Médicos Cirujanos**. Esta norma sigue vigente, con lo cual todos los siguientes concursos de nombramientos han venido siendo ganados por los SNP.

De otro lado, el mismo planteamiento se extendió **para los profesionales de la salud no médicos cirujanos del Ministerio de Salud mediante la Ley N° 28498 del 17 de abril del 2005**. Sólo se estableció como requisito tener una antigüedad de dos años continuos de contratos o cuatro discontinuos a la vigencia de la Ley. El total de profesionales a nombrar es de 9 955, de los cuales solo se ha logrado nombrar al 30% debido a las dificultades presupuestales que demanda su aplicación. El 3 de diciembre del 2005, mediante la Ley N° 28632, se precisaron los alcances de este nombramiento, que fue así mismo reglamentado mediante los D.S. N° 19 y 20-2005-SA.

De esta forma prosiguió una secuencia normativa en el sector salud, en que los médicos son los que inician los nuevos derechos y les siguen los demás profesionales y al final los no profesionales.

El 29 de junio de 2005 se expidió la **Ley N° 28560** por la cual se dispuso el **nombramiento de trabajadores no profesionales de la salud**. El total de servidores no profesionales de salud a nombrar es de 20 404, proceso aún inconcluso y por implementar por las dificultades de orden presupuestal. Este proceso de nombramiento fue precisado por la Ley N° 28744 del 25 de mayo del 2006 y ha sido reglamentado mediante el Decreto Supremo N° D.S. N° 097-2006-EF.

Se supone que en cumplimiento de esta tendencia hacia los nombramientos en adelante todo el personal del MINSA o la mayoría del mismo debían ser nom-

brados, pero no ha sido así. Han reaparecido nuevos contratados de manera masiva en el MINSA, por seguir vigentes las normas de austeridad y las normas de contrataciones previas. De esta forma, prosigue la ambigüedad. Los nuevos contratados siguen trabajando con funciones similares a los nombrados. Recién en el 2008 tomaría la iniciativa el Estado para generar un régimen especial de contratados, el denominado RECAS, como veremos.

CUADRO N° 4: PROCESOS DE NOMBRAMIENTO SEGÚN NORMAS ESPECÍFICAS

Norma	Grupo ocupacional	Beneficiados			Aplicación
		MINSA	Región	Total	
LEY N° 27438 D. S. N° 005-2002-SA	Personal Asistencial Contratado D. Leg. 276 (*)	1 905	1 540	3 445	Proceso acabado
LEY N° 28220 D.S. N° 009 -2004-SA	Médicos Cirujanos (**)	1 700	1 981	3 707	Proceso acabado
LEY N° 28498 D.S. N° 19 y20 -2005-SA LEY N° 28632	Profesionales de la Salud No Médicos (**)	4208	5747	9955	Proceso parcial (30% de avance)
LEY N° 28560 D.S. N° 097-2006-EF LEY N° 28744	No Profesionales de la Salud (**)	9549	10875	20424	Proceso iniciado (0 % de avance)

(*) Tiene alcance al personal asistencial contratado dentro del régimen laboral del D. Leg. N° 276.

(**) Tiene alcance para nombrar a contratados bajo toda modalidad (incluye a los servicios no personales).

7. LAS LEYES ESPECÍFICAS DE TRABAJO DE LOS PROFESIONALES DE SALUD.

La política de los 90 no integró el tema de las profesiones de salud y sus carreras específicas, por su énfasis en el tema de los contratos. La administración pública minimalista no entendió nunca la particularidad de salud: había una sola administración pública. De esta forma la Ley del Trabajo Médico de junio de 1990 quedó sin reglamentación durante 10 años, hasta el año 2001. Y no se habló nunca de las carreras de las profesiones de salud.

72

Fenecido el régimen fujimorista, sobrevino una importante producción de leyes de profesionales de la salud. Todo el quinquenio 2001-2006 fue ocupado por esta preocupación, primero desarrollada por los médicos, y luego por las demás profesiones.

El **21 de julio del 2001 se aprobó así el Reglamento de la Ley del Trabajo del Médico Cirujano mediante el D. S. N° 024-2001-SA**. Este reglamento precisa aspectos generales señalados en la Ley, como las guardias, los concursos, ascensos y remuneraciones. En este dispositivo se establecen 4 horas de atención ambulatoria y 2 horas de atención sanitaria, entendiéndose por ésta la revisión de casos, labores de docencia e investigación, entre otros. Se dispone también que la desactivación de una dependencia pública de salud no determinará el cese de su personal, debiéndose prever su transferencia. Añade a los días de vacaciones de los médicos cirujanos 10 días más para los que trabajan expuestos a radiaciones. Precisa que se tiene derecho al año sabático cada 7 años de servicios. Dispone la ubicación en el escalafón de acuerdo al tiempo de servicio, lo que representó en la práctica un re-escalafonamiento respecto a la aplicación del Decreto Legislativo 559 de 1990. Ya en 1990 todos los médicos habían sido ubicados en el escalafón de ese año, pero con la nueva reglamentación su reubicación implicó subir 2 niveles más. La medida más importante del D. S. N° 024-2001-SA fue la ratificación de la homologación de los médicos del MINSA con los de EsSALUD.

El año 2002 se dieron las **Normas sobre Concursos de Jefatura de Establecimientos de Salud del MINSA**, que dispusieron que donde existan médicos éstos eran los que podían postular para ocupar las jefaturas.

El **16 de febrero del 2002 se dio la Ley N° 27669 o Ley de Trabajo de la Enfermera(o)**, con alcance para los profesionales enfermeros de los sectores público y privado. Incluye también a los profesionales enfermeros que se desempeñan en la Sanidad de las Fuerzas Armadas y Policiales. Una de sus particularidades es que estableció que a las enfermeras les corresponden los niveles del escalafón del Decreto Legislativo 276, con lo cual dicha profesión salió del Escalafón de la Ley N° 23536 y requirió que posteriormente se precise que el nivel de inicio es el 10 y que hay 5 escalones para la enfermería.

De otro lado establece que en toda organización de salud con enfermeras deberá existir una estructura orgánica de enfermería, dependiente directamente de la autoridad del establecimiento, lo que afecta los organigramas normales. Con posterioridad, se tuvo que reglamentar los concursos para cargos jefaturales de enfermería, mediante el Decreto Supremo N° 004-2004-SA, estableciendo que serían cubiertos por concurso cada tres años, precisándose sus procedimientos. Igualmente establece una jornada de 6 horas diarias, 36 semanales y 150 mensuales. Lo nuevo respecto a otras profesiones es que en esta jornada incluye las guardias hospitalarias, lo que es normal para todas las profesiones de salud, pero exime de ellas en los feriados festivos, que ahora son 12 días al año. De

esta forma, en el caso de las enfermeras, en las 150 horas mensuales, se descuentan los feriados, lo que genera el malestar entre las diferentes profesiones de salud, pues el resto no tiene este privilegio.

El 22 de junio del 2002 se emitió el Decreto Supremo N° 004-2002-SA que aprobó el reglamento de la Ley del Trabajo de la Enfermera, que hizo precisiones similares a los planteados por los médicos. De esta forma se detalló que la función del cuidado integral de enfermería abarcaba las áreas asistencial, administrativa, de investigación y docencia. Otorga al Colegio de Enfermeros la autoridad para definir los estudios de especialización de las enfermeras. Dispone de otro lado, que las horas trabajadas en exceso a la jornada de trabajo se consideren como horas extraordinarias y sean remuneradas respectivamente.

En la medida en que La Ley Del Trabajo de las Enfermeras había sacado a dichas profesionales del régimen laboral de la Ley 23536 y sus niveles remunerativos, las enfermeras requirieron gestionar el **Decreto Supremo N° 006-2004-SA, que salió el 1° de setiembre de 2004, con normas complementarias de implementación de los niveles remunerativos**. La Ley original y su reglamento no se podían aplicar en la parte que corresponde a la ubicación en niveles remunerativos de las enfermeras, por lo que se requirió una norma aclaratoria. Esta dispuso que las Profesionales de Enfermería tendrían cinco niveles en la escala de profesionales del Decreto Legislativo N° 276. Para no perder las remuneraciones que percibían, estableció las equivalencias entre los niveles del anterior escalafón con los nuevos a implementar. Para coronar los beneficios, estableció que la ubicación en los niveles sería por tiempo de servicio, como en todas las leyes de profesiones de estos últimos años. Ya no existe la huella de los otros factores de calificación del modelo burocrático original.

El 23 de diciembre del 2002 se expidió la Ley N° 27853 o Ley de Trabajo de la Obstetriz. Este dispositivo tiene alcance para los profesionales enfermeros de los sectores público y privado. A diferencia de las otras normas de los profesionales de salud, ésta incluyó las licencias por ocupar cargos nacionales e internacionales, siempre que se haya sido designado por la institución. Igualmente, amplió el número de horas de las guardias, que siempre habían sido de 12 horas y que para las obstétricas, por necesidades del servicio, en adelante podían ser de 24 horas. Incorporó la figura de la guardia de retén, que era sólo de los médicos, para las obstétricas, con lo cual dichas profesionales quedaban a ser convocadas para emergencias. Copió igualmente de las enfermeras, la existencia de una Unidad Orgánica de Obstetricia a cargo de una Obstetriz, dentro del Departamento de Gineco-Obstetricia, y si no lo hubiera, del Órgano de Dirección. Con esto, una vez más, una norma profesional incluyó aspectos de organización que no le correspondían a una Ley de Carrera.

En cuanto a los niveles remunerativos, igual que las enfermeras, se salieron del marco del régimen laboral de la Ley 23536 y sus niveles remunerativos. La diferencia fue que mientras las enfermeras se acogieron al D. Ley 276, las obstétricas rechazaron los 9 niveles de la Ley y generaron cinco niveles de escalafón nuevos. También en este caso la ubicación en los niveles se definió según tiempo de servicio.

El Decreto Supremo N° 008-2003-SA del 15 de mayo del 2003 aprobó el reglamento de la Ley de Trabajo de la Obstetiz.

El 14 de diciembre del 2002 salió la Ley N° 27878 o Ley de trabajo del Cirujano Dentista. Al igual que las anteriores, integró elementos generados originalmente en la legislación médica. Los odontólogos señalaron así cuatro áreas del desarrollo de la carrera: asistencial, administrativa, docente y de investigación. Estableció el reconocimiento de la especialidad, después de la realización de la residencia estomatológica a través de las universidades. Señaló igualmente que la jornada laboral sería de 6 horas diarias o 36 semanales o 150 horas mensuales. De otro lado, generó una sobretasa equivalente a la guardia para los trabajos prestados en días feriados. Dispuso que la jornada de consulta ambulatoria no podrá ser mayor de 4 horas diarias ininterrumpidas, completándose con otras actividades, como en la Ley de Trabajo Médico. Creó el odontograma universal como una forma de identificación de todas las personas. Por último, igual que las enfermeras y obstétricas, se salieron del marco del régimen laboral de la Ley 23536 y sus niveles remunerativos, creando cinco nuevo nuevos niveles remunerativos. También la ubicación en los niveles de escalafón serían según tiempo de servicio.

El Decreto Supremo N° 016-2005-SA del 26 de julio del 2005 aprobó el reglamento de la Ley de Trabajo del Cirujano Dentista.

El 17 de febrero del 2004 se emitió la Ley N° 28173 o Ley de Trabajo del Químico Farmacéutico del Perú. A diferencia de los médicos, enfermeras y obstétricas, que generaron sus propios escalafones, los químico-farmacéuticos no se salieron de lo establecido en la Ley N° 23536. Donde hicieron algo novedoso fue en la precisión de los deberes, derechos y obligaciones de su profesión, detallados con profusión sin que ello corresponda a una ley de carrera. El Decreto Supremo N° 008-2006-SA del 11 de mayo de 2006 aprobó el Reglamento de la Ley de Trabajo del Químico Farmacéutico del Perú.

El 29 de octubre de 2004 se dio la Ley N° 28369 o Ley de Trabajo del Psicólogo. Tampoco se salieron de lo establecido en la Ley N° 23536, no generando

niveles de escalafón diferentes. Precisó los deberes, derechos y obligaciones de la profesión en forma bastante específica. El Decreto Supremo N° 007-SA reglamentó la Ley de Trabajo del Psicólogo.

El 20 de diciembre de 2004 se emitió la Ley N° 29052 o Ley del Trabajo del Tecnólogo Médico. Al igual que las enfermeras y obstetrices, los tecnólogos generaron también una estructura orgánica propia en los Establecimientos de Salud, en particular en los hospitales e institutos. El Decreto Supremo N° 008-2006-SA aprobó el Reglamento de la Ley de Trabajo del Tecnólogo Médico.

**CUADRO N° 5: NORMAS DE CARRERA ESPECÍFICAS
EXPEDIDAS DESDE EL AÑO 2000**

Norma	Descripción
D. S. N° 024-2001-SA	Reglamento del D. Leg. 559 o Ley de Trabajo de los médicos cirujanos y reglamento
LEY N° 27669 D. S. N° 004-2002-SA	Ley de trabajo de la enfermera y reglamento
LEY N° 27853 D. S. N° 008-2003-SA	Ley de trabajo de la obstetriz y reglamento
LEY N° 27878 D.S. N° 016-2005-SA	Ley de trabajo del cirujano dentista
LEY N° 28456	Ley de trabajo del tecnólogo médico
LEY N° 28369 D.S. N° 007-SA	Ley de trabajo del psicólogo
LEY N° 28173 D.S. N° 008-2006-SA	Ley de trabajo del químico farmacéutico

El 29 de junio del 2005 se emitió la Ley N° 28561 o Ley que regula el trabajo de los técnicos y auxiliares asistenciales de salud, que abarca todo el sector público. Estableció que el trabajo de los técnicos y auxiliares asistenciales de salud se rigen por el Decreto Legislativo N° 276 o Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector público, y la Ley 28175 o Ley Marco del Empleo Público. Establece como derecho contar con ambientes de trabajo que reúna condiciones de bioseguridad, orientación legal en caso judiciales como consecuencia de la función, entre otros derechos. Señaló igualmente que la jornada laboral sería de 6 horas diarias o 36 semanales o 150 horas mensuales, incluida dentro de la contabilidad de la jornada de trabajo las guardias hospitalarias y los feriados festivos. Se precisa que las jornadas mayores, se

consideran como horas extraordinarias con derecho a remuneración adicional. No esta reglamentada hasta la fecha a pesar de que en la norma precisaba que debía hacerse en un plazo de 60 días.

EL 23 de marzo del 2006, se emitió la Ley N° 28700 o por el cual se dispone que se incorpora en la planilla única de remuneraciones del personal médico cirujano el incentivo laboral de **Asignación Extraordinaria por Trabajo Asistencial (AETA)**. Hasta esta fecha los médicos cirujanos, en aplicación del D.U N° 008-2001 y los Decretos de Urgencia N° 032 y 046-2002, percibían las AETAS como parte del otorgamiento de incentivos laborales no remunerativos. Los médicos cirujanos promovieron una ley por la cual AETAS pasaron a ser remuneraciones. La percepción de una AETA equivale a 30 soles por una hora adicional de trabajo, hasta el tope de 22 horas adicionales. La nueva norma establece que diez de estas AETA pasarán a la planilla como remuneración y sin la hora adicional de trabajo. Al convertirse los incentivos laborales en remuneraciones, se convierten en objeto de calculo para las prestaciones de salud, pensiones e impuestos de quinta categoría.

El 2 de junio del 2006, se emitió la Ley N° 28750 o Ley de crédito suplementario en el presupuesto público del para el año fiscal del 2006, y que en la octava disposición complementaria final, establece que se incorpore en las remuneraciones de los trabajadores de la salud, técnicos auxiliares asistenciales, administrativos y profesionales no médicos cirujanos, los incentivos laborales que otorgan por la modalidad de productividad y AETA de conformidad a los D.U. N° 088-2001, D.U. N° 032 y 046-2002, financiados con cargo a los presupuestos del Ministerio de Salud, Organismos Públicos Descentralizados y Gobiernos Regionales, según corresponda.

Finalmente, ahora último, **el 30 de agosto del 2008**, el Ministerio de Salud ha emitido, sin que sea parte de un proceso general de rediseño de la carrera pública en salud, la **Resolución Ministerial N° 595-2008-MINSA o Manual de Clasificación de Cargos de Salud**, que deroga la Resolución Suprema 013-75-PM/INAP que había aprobado el manual normativo de clasificación de cargos.

Se desprende de esta revisión de la evolución de la normativa sobre el empleo público, que este campo específico de la reforma y modernización del Estado es uno de los más complejos y desordenados. En los dos últimos años, lenta pero persistentemente, se ha venido poniendo en marcha una agenda de reforma del Estado, que comprende las fusiones de las OPDs con sus Ministerios, un conjunto de temas referidos a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la normativa sobre la descentralización fiscal e institucional, la activación del CEPLAN, el

programa de simplificación administrativa y las normas sobre el Servicio Civil, analizadas. A no dudarlo existe un énfasis en la *racionalización de las estructuras estatales*, a diferencia del énfasis anterior en la creación desordenada y superpuesta de organismos del Estado, pero no es aún un tema fuerte, por lo menos hasta el momento, el de los recursos humanos, sea por el lado del desarrollo de capacidades o por el del régimen público, la estructura de cargos y remuneraciones. La pregunta es si podrá ser exitosa una reforma institucional sin una nueva política de recursos humanos. Está visto, por lo que enseña la historia del tema, que el desempeño del Estado depende en buena medida de sus operadores, que necesitan tener claro donde están y si tienen futuro en la administración pública.



ANEXOS

ANEXO 1

Aprueban Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública

DECRETO LEY Nº 20316

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

POR CUANTO:

El Gobierno Revolucionario ha dado el Decreto-Ley siguiente:

EL GOBIERNO REVOLUCIONARIO

CONSIDERANDO:

Que es objetivo del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada transformar la estructura del Estado, haciéndola más dinámica y eficiente para una mejor acción de gobierno;

Que en orden a dicho objetivo es urgente profundizar y acelerar el proceso de la Reforma de la Administración Pública para lograr la eficacia administrativa que exige la dinámica del proceso revolucionario;

Que para tal fin es necesario crear una base institucional destinada a orientar y conducir el proceso permanente de la Reforma de la Administración Pública, mediante un organismo ubicado al más alto nivel político con la capacidad técnica y la autoridad necesaria para normar, coordinar, y evaluar las acciones que para dichos fines cumpla toda la Administración Pública;

En uso de las facultades de que está investido; y
Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;
Ha dado el Decreto-Ley siguiente:

LEY ORGANICA DEL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

CAPITULO I

CONTENIDO Y ALCANCES

Artículo 1º — Créase el Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, como Organismo Pública Descentralizado de la Presidencia de la República y directamente dependiente del Primer Ministro. El INAP es la entidad rectora del Proceso de Reforma de la Administración Pública el cual se articula con los planes nacionales de desarrollo, y en armonía con lo que se establece en el presente Decreto-Ley. El Presupuesto del INAP constará en un Pliego del Volumen Presupuestario II Instituciones Públicas Descentralizadas.

Artículo 2º — Corresponde al INAP formular la Política Nacional de Reforma de la Administración Pública, dictar normas, brindar asesoría, y promover recomendaciones que orienten e impulsen a la Administración Pública.

Artículo 3º — El INAP ejerce la dirección de los sistemas de Racionalización y de Personal, a través de las respectivas oficinas centrales que forman parte del Instituto.

Artículo 4º — Conforman el Sistema de Racionalización, la Dirección Nacional de Racionalización del INAP, como oficina central, y las Oficinas de Racionalización de los Ministerios y de las entidades descentralizadas.

Artículo 5º — Corresponde al Sistema de Racionalización, indicar de manera permanente y sistemática la estructura, funciones y procedimientos de la Administración Pública a los requerimientos de los planes del Gobierno con el fin de asegurar un mejor servicio a la colectividad nacional.

Artículo 6º — Conforman el Sistema de Personal, la Dirección Nacional de Personal del INAP, como oficina central, y las Oficinas de Personal de los Ministerios y de las entidades descentralizadas.

Artículo 7º — Corresponde al Sistema de Personal, crear y desarrollar las condiciones necesarias para lograr la mayor valoración y el mejor desempeño de la función pública; actuar, no sobre el personal en servicio y motivando el ingreso de personal nuevo y asegurando la identificación y plena participación de los funcionarios públicos en la realización de las políticas y objetivos del Gobierno.

Artículo 8º — Todas las medidas que se dicten sobre reforma de organización formal, funciones y procedimientos en la Administración Pública se sujetarán a la normatividad general que dicte el INAP y serán comunicadas a él. Se requerirá la opinión previa del INAP cuando dichas medidas se dicten por Resolución Suprema, Decreto Supremo o por Ley.

Artículo 9º — Todos los organismos de la Administración Pública propondrán la organización que les sea requerida por el INAP para los fines que le son propios.

CAPITULO II

ESTRUCTURA Y FUNCIONES

Artículo 10º — La estructura orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública es la siguiente:

- a. Alta Dirección;
 - Jefe; y
 - Director Técnico.
- b. Organos de Control;
 - Inspectoría.
- c. Organos Consultivos;
 - Consejo Consultivo; y
 - Comités Especializados.
- d. Organos de Asesoramiento;
 - Oficina de Planificación y Presupuesto; y
 - Asesoría Jurídica.
- e. — Oficina de Administración; y
- Oficina de Comunicación e Informativa.
- f. Organos de Ejecución y Técnico-Normativo;
 - Dirección Nacional de Racionalización; y
 - Dirección Nacional de Personal.
- g. Organos de Ejecución;
 - Escuela Superior de Administración Pública.

Artículo 11º — El Jefe del Instituto Nacional de Administración Pública depende directamente del Primer Ministro y es el titular del Pliego Presupuestario a su cargo.

Artículo 12º — Son funciones y atribuciones del Jefe del Instituto Nacional de Administración Pública:

- a. Formular la Política Nacional de Reforma de la Administración Pública, sometiéndola a la consideración del Gobierno para su aprobación;
- b. Dirigir la implementación de las políticas de Racionalización y de Personal de la Administración Pública, en armonía con los objetivos y metas establecidos en los planes del Gobierno;
- c. Dirigir el INAP, aprobar los planes y programas de acción y las normas de los Sistemas de Racionalización y de Personal, y dictar las resoluciones pertinentes;
- d. Representar al INAP y realizar las coordinaciones necesarias con los organismos relacionados con sus funciones; y
- e. Ejercer las atribuciones y asumir las responsabilidades administrativas que le compete en cuanto se refiere a la formulación, ejecución y control del Pliego Presupuestario a su cargo.

Artículo 13º — El Director Técnico es la más alta autoridad del INAP después del Jefe y por delegación de éste, dirige, coordina y controla la acción de los elementos que integran el INAP. Será nombrado a propuesta del Jefe del INAP.

Artículo 14° — La Inspección desarrolla las funciones que le corresponde como parte integrante del Sistema Nacional de Control bajo la dependencia directa del Jefe del INAP.

Artículo 15° — El Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Administración Pública tiene como función asesorar a la Alta Dirección en los asuntos relacionados con las políticas y planes que someta a su consideración el Jefe del Instituto.

Artículo 16° — El Consejo Consultivo del INAP será presidido por el Director Técnico del INAP e integrado por un miembro de la alta Dirección de los Organismos Centrales de cada uno de los sistemas auxiliares que componen la Administración Pública.

Artículo 17° — Los Comités Especializados tienen como función emitir opinión sobre temas específicos vinculados con las funciones que cumple el INAP. Su conformación y funcionamiento serán definidos en el Reglamento.

Artículo 18° — La Oficina de Planificación y Presupuesta es la encargada de asesorar en la elaboración de políticas y coordinar técnicamente la formulación de los planes del INAP, de formular y evaluar la ejecución del presupuesto y de programar y evaluar la cooperación técnica internacional en los aspectos directamente relacionados con la Racionalización y el Personal de la Administración Pública, de conformidad con la Ley Normativa de Cooperación Técnica Internacional.

Artículo 19° — La Oficina de Asesoría Jurídica sistematiza la legislación, atiende los asuntos jurídicos-legales y emite opinión sobre la aplicación y modificación de normas legales y administrativas.

Artículo 20° — La Oficina de Administración es responsable de brindar los servicios de personal, los materiales y los recursos financieros, necesarios para el normal funcionamiento del Instituto, así como de llevar la contabilidad general.

Artículo 21° — La Oficina de Comunicación e Información encarga de las actividades de difusión, de las relaciones públicas, de la administración documental y de los servicios de editorial, biblioteca, centro de documentación y registro del INAP.

Artículo 22° — Los órganos de ejecución y técnico-normativos del INAP son la Dirección Nacional de Racionalización y la Dirección Nacional de Personal. Corresponde a ellos, como oficinas centrales de sus respectivos sistemas, realizar los estudios, dictar las normas técnicas, formular los planes y programas, proponer recomendaciones y evaluar los procesos en los campos de su competencia.

Artículo 23° — La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) es órgano de ejecución del INAP. Corresponde a la ESAP desarrollar de acuerdo a la política personal acciones convenientes a elevar la preparación y su grado de motivación del personal para el ejercicio de la función pública.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera. — A partir de la vigencia del presente Decreto-Ley, el INAP, respetando la estabilidad del servidor, asume las funciones, las atribuciones, el personal, los recursos y los compromisos de la Escuela Superior de Administración Pública y de la Oficina Nacional de Administración de Personal, actualmente dependientes del Primer Ministro, así como las correspondientes a la Reforma de la Administración Pública que venía desarrollando el Instituto Nacional de Planificación.

Segunda. — Establecerse en el Volumen II Instituciones Públicas Descentralizadas del Presupuesto Plural 1973-1974,

el Flego Presupuestario "Instituto Nacional de Administración Pública" mediante la integración de los programas y recursos a que se refiere la Primera Disposición Transitoria del presente Decreto-Ley a partir del 1° de Enero de 1974.

Tercera. — Autorízase al Jefe del INAP a estructurar el Cuadro de Asignación de Personal del INAP y a formular el Flego Presupuestario a su cargo, el mismo que será aprobado por Decreto Supremo, referendado por el Primer Ministro y el Ministro de Economía y Finanzas.

Cuarta. — Las actuales oficinas de Organización y Métodos y las que cumplan funciones similares, se integrarán para constituir una Oficina de Funcionamiento a las que se refiere el artículo 4°. El INAP dictará las normas y fijará los procedimientos para dicho fin.

DISPOSICION FINAL

Deróganse todas las disposiciones legales o administrativas en lo que se opongan al presente Decreto-Ley.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los once días del mes de Diciembre de mil novecientos setenta y tres.

General de División EP, JUAN VELASCO ALVARADO, Presidente de la República.

General de División EP, EDGARDO MORGADO JARRIN, Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Guerra.

Teniente General FAP, ROLANDO GILARDI RODRIGUEZ, Ministro de Aeronáutica.

Vice Almirante AP, LUIS E. VARGAS CABALLERO, Ministro de Marina.

Teniente General FAP, PEDRO SALA OROSCO, Ministro de Trabajo.

General de División EP, ALFREDO CARTIO BECERRA, Ministro de Educación.

General de División EP, ENRIQUE VALDEZ ANGULO, Ministro de Agricultura.

General de División EP, FRANCISCO MORALES BERMUDEZ CERRUTTI, Ministro de Economía y Finanzas.

General de División EP, JORGE FERNANDEZ MALDONADO SOLARI, Ministro de Energía y Minas.

General de Brigada EP, JAVIER TANTALEAN VANINI, Ministro de Fomento, Encargado de la Carrera de Transportes y Comunicaciones.

Mayor General FAP, FERNANDO MIRO QUESADA BAHAMONDE, Ministro de Salud.

Contralmirante AP, RAMON ARROSPIDE MEJIA, Ministro de Vivienda.

Contralmirante AP, ALBERTO JIMENEZ DE LUCIO, Ministro de Industria y Comercio.

General de Brigada EP, MIGUEL A. DE LA FLOR VALLE, Ministro de Relaciones Exteriores.

General de Brigada EP, PEDRO RICHTER PRADA, Ministro del Interior.

FOR TANTO:

Manda se publique y cumpla.

Lima, 11 de Diciembre de 1973.

General de División EP JUAN VELASCO ALVARADO,
General de División EP EDGARDO MORGADO JARRIN,
Teniente General FAP ROLANDO GILARDI RODRIGUEZ,
Vice-Almirante AP LUIS E. VARGAS CABALLERO.

ANEXO 2

EL GOBIERNO ESTABLECE EL RÉGIMEN DE REMUNERACIONES A TODOS LOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DECRETO-LEY N° 2240

CONSIDERANDO:

Que por Decreto-Ley 19847 se estableció el Sistema de Remuneraciones y de Subsidios que se aplica a los Empleados del Sector Público;

Que la experiencia aconseja la sustitución del Decreto-Ley 19847 y su modificatorio Decreto-Ley 21779, estableciendo un Régimen de Remuneraciones más flexible y dinámico;

Que dentro de dicho Régimen, la Remuneración Básica debe tener la condición de principal y servir como patrón de referencia para las demás Remuneraciones, a fin de mantener proporcionalidad entre ellas;

En uso de las facultades de que está investido; y

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;

Ha dado el Decreto-Ley siguiente:

LEY GENERAL DE REMUNERACIONES

Art. 1º.— El presente Decreto-Ley establece el Régimen de Remuneraciones que se aplica a todos los trabajadores de la Administración Pública, con excepción de aquellos que tengan régimen propio por mandato expreso de la Ley y los que se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

Art. 2º.— A efectos del presente Decreto-Ley entiéndase por Remuneración a la compensación económica que se otorga por la prestación de servicios en la Administración Pública;

Art. 3º.— Las Remuneraciones son las siguientes:

- a) Remuneración Básica;
- b) Remuneraciones Complementarias del Trabajador:
 - Remuneración Personal;
 - Remuneración Familiar;
 - Remuneración por Promoción;
 - Remuneración por Retardo en el Ascenso; y
 - Remuneración Transitoria Pensionable.
- c) Remuneraciones Complementarias del Cargo:
 - Remuneración por Responsabilidad Directiva;
 - Remuneración por Trabajo Altamente Especializado;
 - Remuneración por Asesoría; y

—Remuneración por Estrategia del Desarrollo Regional.

d) Remuneraciones Especiales:

- Remuneración Compensatoria por Tiempo de Servicios;
- Remuneración por Enseñanza;
- Remuneración por Horas Extraordinarias;
- Remuneración por Servicio Exterior de la República;
- Remuneración por Condiciones de Trabajo;
- Remuneración por Función Contralora;
- Remuneración por Riesgo de Vida;
- Gratificaciones;
- Directorio;
- Propina; y
- Reenganche.

e) Remuneración del Empleado Eventual.

Art. 4º.— La Remuneración Básica es la compensación principal y nivel remunerativo fundamental que corresponde a cada Grado y Sub-Grado que se otorga mensualmente al personal empleado nombrado, por la prestación de servicios en la Administración Pública, durante la jornada legal de trabajo.

Art. 5º.— Los valores de los Grados y Sub-Grados serán ascendentes y se calcularán porcentualmente por índices remunerativos, en base al monto de Grado y Sub-Grado Mínimo que se fija periódicamente. Denomínase Remuneración Básica Mínima y Remuneración Básica Máxima de la Escala de Remuneraciones, al equivalente del índice base y al mayor índice remunerativo respectivamente.

Art. 6º.— La Remuneración Básica Mínima estará relacionada con el Sueldo Mínimo Vital establecido para Lima Metropolitana.

La Remuneración Básica Máxima será un múltiplo de la Remuneración Básica Mínima y su proporción será fijada periódicamente, sin exceder en su relación al valor de 8 a 1.

Art. 7º.— Las Remuneraciones Complementarias del trabajador son aquellas que se otorgan a los trabajadores de la Administración Pública que les pudiera corresponder, por cumplir determinados requisitos.

Art. 8º.— La Remuneración Personal es aquella que se otorga al personal empleado nombrado, por cada quinquenio de tiempo de servicios y se calcula sobre su Remuneración Básica, sin exceder de 6 quinquenios, a razón de un porcentaje que se establecerá en cada período presupuestal sin reducción de los montos que se vinieran percibiendo. Para efectos de su cálculo, serán computados los servicios

prestados en la Administración Pública a jornada legal de trabajo, como empleado nombrado o eventual. También son computables los servicios prestados como obrero al servicio del Estado, cuando ha pasado a empleado, sin solución de continuidad.

Art. 9º— La Remuneración Familiar es la que se otorga por estado civil casado y/o por hijos menores o incapaces a su cargo. Corresponde a la madre, si ella y el padre son trabajadores de la Administración Pública, salvo disposición judicial en contrario o pedido, escrito de la madre. Para cada período presupuestal se regulará su aplicación en base al porcentaje de la Remuneración Básica Mínima.

Art. 10º— La Remuneración por Promoción es la que se otorga anualmente hasta el 25% del personal empleado nombrado, a aquellos trabajadores que en el año anterior, de acuerdo con las respectivas Evaluaciones del Compromiso Laboral, se haya distinguido por su eficiencia en el cumplimiento de la función. Su monto se calculará por relación porcentual con la Remuneración Básica del empleado, y su otorgamiento podrá ser ampliado en los años subsiguientes en forma progresiva, sin que el monto acumulado por el empleado pueda exceder del equivalente al 75% de la diferencia entre el nivel remunerativo del Grado y Sub-Grado en que se encuentra y el inmediato superior. Dicha remuneración se considerará incluida en el nuevo nivel remunerativo.

Art. 11º— La Remuneración Transitoria Pensionable es aquella que se produce como saldo después de un proceso de homologación de remuneraciones, así como por Ley para compensar temporalmente, por un período que no excederá del ejercicio presupuestal, el incremento del nivel de precios, si el mismo no hubiera sido cubierto por reajuste de las remuneraciones básicas. Para cada nuevo período presupuestal se incorporará a la Escala de Remuneraciones Básicas, de acuerdo con la normatividad correspondiente.

Art. 12º— Las Remuneraciones Complementarias del Cargo son aquellas que se otorgan al personal empleado nombrado de la Administración Pública que le pudiera corresponder por el desempeño de cargos en determinadas condiciones diferenciales.

Art. 13º— La Remuneración por Responsabilidad Directiva es aquella que, en su caso, se otorga por el desempeño de cargos que conllevan al ejercicio de la función de Dirección, y cuyo desempeño implica elevado grado de responsabilidad por el cumplimiento de funciones y metas.

Dichos cargos deberán estar previstos y valorados en puntos en los correspondientes Cuadros para Asignación de Personal. El límite máximo de la Remuneración por Responsabilidad Directiva, en ningún caso, podrá exceder del 30% de la Remuneración Básica del empleado.

Art. 14º— La Remuneración por Trabajo Altamente Especializado es aquella que, en su caso, se otorga por el desempeño de funciones para las que se requiere personal profesional o técnico de muy alta calificación en especialidades que resultan críticas para el cumplimiento de los objetivos institucionales. Se expresa en porcentaje de la Remuneración Básica del personal empleado nombrado, dentro de los límites que se establezca en cada período presupuestal y no podrá exceder del 30%.

Art. 15º— Remuneración por Asesoría es aquella que, en su caso, se otorga por el desempeño de cargos cuya función principal y permanente es prestar asesoría directa, sin jefaturas inmediatas, a Presidentes de los Poderes del Estado, a Ministros de Estado, a Jefes de Organismos con rango de Ministros de Estado, a Jefes de Organismos Regionales de Desarrollo, a Directores Superiores o Secretarios de Estado, y a Jefes de Instituciones Públicas; asimismo, se otorgará cuando se trate de funcionarios equivalentes en otros Poderes del Estado. Esta Remuneración es excluyente con la Remuneración por Responsabilidad Directiva.

Se expresa en porcentaje de la Remuneración Básica del personal nombrado, dentro de los límites que se establezca en cada período presupuestal, y no podrá exceder del 25%.

Art. 16º— La Remuneración por Estrategia del Desarrollo Regional es la que se otorga al personal profesional o técnico altamente especializado de difícil obtención o atracción en determinadas localidades y que se requiere imprescindiblemente para garantizar las acciones y/o el proceso de desarrollo regional en áreas fuera de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao. Se expresa en porcentaje de la Remuneración Básica del personal empleado nombrado, dentro de los límites que se establezca para cada período presupuestal, y no podrá exceder del 30% de la Remuneración Básica del empleado.

Art. 17º— Las Remuneraciones Especiales son compensaciones que se otorgan por conceptos diferentes a los considerados para otras remuneraciones.

Art. 18º.— La Remuneración compensatoria por Tiempo de Servicios es aquella que se otorga al personal empleado nombrado de la Administración Pública como indemnización al cesar en sus funciones, en relación con el tiempo de servicios laborado en jornada legal de trabajo, el que en ningún caso, excederá el equivalente a 30 años de servicios.

Art. 19º.— La Remuneración por Enseñanza es aquella que se otorga por el ejercicio eventual de la enseñanza por horas a los empleados de la Administración Pública, para quienes esta actividad no es una obligación específica de su cargo, cualquiera fuera la entidad pública en la que se ejercita la enseñanza.

Art. 20º.— La Remuneración por Horas Excepcionales es aquella que se otorga a los trabajadores de la Administración Pública por la prestación de servicios en exceso a la jornada normal de trabajo, ante requerimiento impostergable de la entidad, y cuando los mismos no pueden ser satisfechos por turnos o compensados con el descanso correspondiente. Su monto se establecerá para cada ejercicio presupuestal.

Art. 21º.— La Remuneración por Servicio Exterior de la República es aquella que se otorga a quienes desempeñan funciones fuera del país que afrontan las diferencias producidas por cambio de moneda, costo de vida y otros factores. Su monto será determinado por Resolución Suprema de cada Sector.

Art. 22º.— La Remuneración por Condiciones de Trabajo es aquella que, en casos de excepción y claramente diferenciables, se otorga al personal empleado nombrado en tanto frecuente o permanentemente preste servicios en condiciones que exigen esfuerzo adicional en relación a otros cargos similares, o que en cuyo desempeño subsiste riesgo para la salud del trabajador, aún medrando la estricta aplicación de medidas de prevención que la tecnología actual permite y que son responsabilidad de la Entidad. Para cada período presupuestal se fijará su monto en un porcentaje de la respectiva Remuneración Básica, que no podrá exceder del 10%. Esta Remuneración se normará de conformidad con lo establecido en la Primera Disposición Final del presente Decreto-Ley.

Art. 23º.— La Remuneración por Función Contralora es aquella que se otorga a quienes desempeñan cargos en la Contraloría General de la República, sujetos a la limitación de dedicación exclusiva que para ellos establece el Art. 20º del Decreto-Ley N° 19039. Se expresa

en porcentaje de la Remuneración Básica del personal empleado nombrado y no excederá del 30%.

Art. 24º.— Gratificaciones son aquellas asignaciones que se otorgan por concepto de aguinaldo, y cumplir veinticinco (25) y treinta (30) años de servicios en la Administración Pública.

Art. 25º.— La Remuneración Directorial es la compensación que se otorga a los miembros de los Directorios de los Organismos Públicos, en los cuales el Estado o cualquier Entidad Pública deba estar representada por derecho.

Art. 26º.— La Remuneración del Empleado Eventual es la que se otorga al personal contratado para realizar funciones eventuales que no pueden ser cumplidas por el personal empleado nombrado y de acuerdo con los términos del contrato respectivo en el que se especificará, entre otras condiciones, la naturaleza del trabajo, las funciones a cumplir y la duración de la jornada. La remuneración mínima del contratado que cumple jornada completa no será menor que la equivalente a la Remuneración Básica Mínima de la Escala de Remuneraciones del personal empleado nombrado.

El plazo de contratación no será menor de un mes ni excederá el período presupuestal. Esta remuneración no es pensionable a cargo del Estado, aún cuando el empleado pase posteriormente a la situación de personal nombrado.

Art. 27º.— El límite máximo mensual para el monto bruto total de Remuneraciones y/o Pensiones a cargo del Estado será:

a) El equivalente a 15 Remuneraciones Básicas Mínimas para personal con:

—Uno o dos nombramientos en distinta jornada laboral;

—Una o dos pensiones a cargo del Estado;

—Un nombramiento y una pensión a cargo del Estado.

b) El equivalente a 18 Remuneraciones Básicas Mínimas para personal eventual con:

—Uno o dos contratos bajo régimen laboral pública o privado en distinta jornada de trabajo.

—Un contrato bajo régimen laboral público o privado y que percibe, además, pensión a cargo del Estado.

—Un contrato bajo régimen laboral público o privado y un nombramiento en distinta jornada de trabajo.

En todos los casos de doble percepción, uno de ellos corresponderá necesariamente a un cargo docente.

El monto total incluye todas las remuneraciones y montos, sea cual fuere la denominación con que las abonen las entidades de la Administración Pública a sus trabajadores, con la sola excepción de las Remuneraciones Especiales.

Seguro Social del Perú queda autorizado para contratar personal por montos superiores a los señalados en los incisos a) y b), previa aprobación, en cada caso, del Ministro de Trabajo.

Art. 28º— A los Secretarios de Estado, Directores Superiores y Jefes de Instituciones Públicas Descentralizadas les corresponderá la Remuneración Básica Máxima.

Art. 29º— Los Funcionarios con rango de Ministro y los Jefes de Organismos Regulares de Desarrollo percibirán como remuneración mensual, la equivalente a la consignada en el artículo anterior, incrementada en un 10%.

Los Presidentes de los Poderes Públicos y los Ministros de Estado, percibirán como remuneración mensual, la equivalente a la consignada en el párrafo anterior incrementada en un 10%.

El Jefe de Estado percibirá como remuneración mensual, la equivalente a la consignada en el párrafo anterior incrementada en un 10%.

Dichas autoridades percibirán, asimismo, las Remuneraciones Personal, Responsabilidad Directiva, Trabajo Altamente Especializado, Familiar y Aguinaldo.

Las autoridades mencionadas que fueren miembros de la Fuerza Armada o Fuerzas Policiales, percibirán en las reparticiones gubernamentales donde desempeñen los cargos antes señalados, las remuneraciones indicadas, descontándoseles para sus respectivas pensiones la suma que corresponde a las remuneraciones de su grado militar o jerarquía policial.

Art. 30º— El Grado y Sub.Grado equivalente a cada nivel jerárquico de los trabajadores con Leyes de Carrera específicas, serán fijados por Decreto Supremo refrendado por el Ministro del Sector correspondiente y por el de Economía y Finanzas.

Art. 31º— Todas las remuneraciones que por cualquier concepto perciban los empleados nombrados y contratados, están sujetas a la Planilla Única de Pago, con la sola excepción de las Remuneraciones por Directorio y Enseñanza. La transgresión de esta disposición obligará a la devolución de los montos percibidos fuera de dicha Planilla Única.

Art. 32º— Es de aplicación al personal de las Instituciones Públicas Descentralizadas sujeta al régimen laboral de la actividad privada, lo dispuesto en los Arts. 25º y 27º del presente Decreto.Ley. Igualmente el Art. 25º es de aplicación a las Empresas Públicas.

Disposiciones Complementarias

1º— Las Remuneraciones Retardo en el Ascenso, Reenganche Riesgo de Vida y Propina, serán definidas y normadas por Decreto Supremo refrendado por los Ministros de Guerra, de Marina, de Aeronáutica y del Interior.

2º— A partir de 1980, mediante Decreto Supremo refrendado por el Primer Ministro, el Ministro de Economía y Finanzas y el de Trabajo, se señalará los índices y niveles remunerativos, así como los Grados y Sub.Grados que serán utilizados en el correspondiente período presupuestal y la respectiva Tabla de Conversión que pudiera corresponder. Para este finámbito, a la Remuneración Básica Máxima corresponde el índice remunerativo base con un valor de 100 y los demás índices y niveles remunerativos de la correspondiente Escala se calcularán ascendientemente hasta el correspondiente a la Remuneración Básica Máxima, inclusive.

Disposiciones Transitorias

1º— Para establecer la nueva Escala de Remuneraciones Básicas que regirá en 1979, se procederá a convertir los Grados y Sub.Grados existentes, en los Grados y Sub.Grados propuestos, según la tabla de conversión siguiente:

Escala Actual de Remuneraciones Básicas		Nueva Escala de Remuneraciones Básicas		
Grado	Sub.Grado	Grado	Sub.Grado	Índice Remunerativo
I	1	I	1	714.3
	2		2	685.7
	3		3	657.1
	4			
	5		4	628.6
	6			
	7		5	600.0
II	1	II	1	571.4
	2			
	3		2	550.0
	4		3	528.6
	5			
	6		4	507.1
	7		5	485.7
III	1	III	1	464.3
	2			
	3		2	442.9

		4		421.4
		5		
		6		400.0
		7		378.6
IV		1	IV	357.1
		2		
		3		342.9
		4		328.6
		5		
		6		314.3
		7		300.0
V		1	V	285.7
		2		
		3		271.4
		4		257.1
		5		
		6		242.9
		7		228.6
VI		1	VI	214.3
		2		
		3		200.0
		4		185.7
		5		
		6		171.4
		7		157.1
VII		1	VII	142.9
		2		128.6
		3		114.3
		4		100.0

Para el Ejercicio Presupuestal de 1975 el valor de la Remuneración Básica Mínima correspondiente al índice remunerativo 100.0, será S/. 3,400.00.

Segunda.— Para cubrir la diferencia de montos entre los Grados y Sub. Grados existentes y los nuevos Grados y Sub. Grados, se procederá a la homologación mediante el procedimiento siguiente:

1. Se incorporará a la Remuneración Transitoria Pensionable:
 - a) Las Asignaciones Excepcionales por Variación de Precios, otorgadas por los Decretos Leyes Nos. 21394 y 21899.
 - b) La Remuneración Transitoria No Pensionable.
 - c) Los Saldos de la Remuneración al Cargo del año 1976 y que se siguen abonando al amparo de lo dispuesto en el Art. 10º del D.S. 00477-PM y sus modificatorias.
 - d) La Remuneración por Riesgo de Vida y de Salud, cuando no se deba seguir percibiendo, por no reunir la condición de excepcionalidad.
 - e) La Remuneración por Responsabilidad Directiva o por Asesoría que se viene percibiendo, cuando en su monto exceda

el máximo establecido por el presente Decreto Ley, calculada sobre la base de la nueva Escala de Remuneraciones Básicas.

2. De la Remuneración Transitoria Pensionable se tomará la cantidad necesaria para satisfacer los requerimientos de la nueva Escala de Remuneraciones.
3. En caso de necesitarse una mayor suma para la mencionada homologación, por no contarse con más Remuneración Transitoria Pensionable, ella será proporcionada por el Tesoro Público.

Disposiciones Finales

Primera.— Las normas complementarias del presente Decreto Ley serán dictadas por Decreto Supremo referendado por el Primer Ministro y los Ministros de Economía y Finanzas y de Trabajo; los reajustes necesarios para cada ejercicio presupuestal serán aprobados por disposición del mismo nivel.

Segunda.— El presente D.L. tendrá vigencia a partir del 1º de Enero de 1979, deroga los Decretos Leyes Nos. 19847, 21779 y deroga o modifica las demás Normas Legales y Administrativas que se opongan a su cumplimiento.

Por tanto: Mando se publique y cumpla.

Lima, 26 de Diciembre de 1978

Gral. de Div. EP. **F. Morales Bermúdez C.**
 Gral. de Div. EP. **Oscar Molina Palloche**
 Vice Almirante AP. **Jorge Parodi Galliani.**
 Tte. Gral. FAP. **Luis Galindo Chapman.**
 Doctor **Javier Silva Rute.**

ANEXO 3

SE CREA "REMUNERACION ESPECIAL POR
FUNCION EN SALUD"

LEY No. 23596

Artículo 1o.- Adiciónase al inciso d) del artículo 3o. del Decreto Ley No. 22404, la siguiente Remuneración Especial:

" Remuneración por Función en Salud".

Artículo 2o.- La Remuneración especial por Función en Salud es aquella que otorga al personal empleado nombrado o contratado que trabaja en las dependencias, servicios hospitalarios o unidades asistenciales de salud de la Administración Pública, incluyendo los correspondientes al Instituto Peruano de Seguridad Social.

Esta Remuneración se abonará en un porcentaje que no excederá el 30 o/o de la respectiva remuneración básica, como compensación permanente a las funciones propias del Sector Público de Salud.

Artículo 3o.- La Remuneración Especial por Función en Salud será abonable, con sujeción a lo que dispone la presente ley, a partir del 1o. de enero de 1983.

Artículo 4o.- Deróganse o modifíquense, en su caso las disposiciones que se opongan a la presente ley.

DISPOSICION TRANSITORIA

Los incrementos de remuneraciones de los servidores de Salud que se hayan producido en 1982 con la misma denominación de Remuneración por Función en Salud y en virtud de convenios, forman parte de la Remuneración que se autoriza en los artículos anteriores.

Comuníquese al Presidente de la República para su promulgación.

Lima, 3 de Mayo de 1983.

SANDRO MARIATEGUI CHIAPPE,
Presidente del Senado.

VALENTIN PANIAGUA CORAZAO,

Presidente de la Cámara de Diputados.

PEDRO DEL CASTILLO BARDALES,

Senador Secretario.

HUMBERTO CASTRO RIVAS,

Diputado Secretario.

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL
DE LA REPUBLICA.

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Lima, 17 de Mayo de 1983.

FERNANDO BELAUNDE TERRY,

Presidente Constitucional de la República.

FERNANDO SCHWALB LOPEZ ALDANA,

Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de

Relaciones Exteriores, Encargado de la Cartera de

Economía, Finanzas y Comercio.

JUAN FRANCO PONCE,

Ministro de Salud.

ANEXO 4

ADICIONAN AL INCISO d) DEL ART. 3º DEL DECRETO LEY N° 22404, LA REMUNERACION COMPENSATORIA POR GUARDIA HOSPITALARIA

LEY N° 23721

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

POR CUANTO:

El Congreso ha dado la Ley siguiente:
El Congreso de la República del Perú:
Ha dado la ley siguiente:

Artículo 1º— Adiciónese al inciso d) del artículo 3º del Decreto Ley N° 22404:

— Remuneración Compensatoria por Guardia Hospitalaria.

Artículo 2º— La remuneración compensatoria por guardia hospitalaria es la que se otorga al personal nombrado o contratado no profesional del sector público, por la prestación de servicios en establecimientos asistenciales de salud, en domingos, feriados y jornada nocturna, en un porcentaje de acuerdo a la siguiente escala:

Guardia diurna	10%
Guardia diurna domingo y feriado	12%
Guardia nocturna	12%
Guardia nocturna domingo y feriado	15%

Esta remuneración compensatoria está destinada al personal que labora después de su jornada normal de trabajo.

Artículo 3º— El Poder Ejecutivo queda encargado de dictar el reglamento para dar cumplimiento a las normas establecidas en la presente ley.

Artículo 4º— Derógase o modifíquense, en su caso, las disposiciones legales y administrativas que se opongan a la presente ley.

Artículo 5º— La presente ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación.

Comuníquese al Presidente de la República para su promulgación.

Casa del Congreso, en Lima, a los nueve días del mes de Diciembre de mil novecientos ochenta y tres.

RICARDO MONTEAGUDO MONTEAGUDO
Presidente del Senado

DAGOBERTO LAINEZ VODANOVIC
Presidente de la Cámara de Diputados

DOMINGO ANGELES RAMIREZ
Senador Secretario

PEDRO BARDI ZERA
Diputado Secretario

Al Señor Presidente Constitucional de la República.

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los trece días del mes de Diciembre de mil novecientos ochenta y tres.

FERNANDO BELAUNDE TERRY, Presidente Constitucional de la República.

JUAN FRANCO PONCE
Ministro de Salud

ANEXO 5

DECRETO LEGISLATIVO N° 728

CONSIDERANDO:

Que; el Congreso mediante Ley 25327, ha delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante Decretos Legislativos, entre otras, las materias vinculadas con el fomento del empleo;

Que corresponde al Estado, de conformidad con los artículos 42, 43, 48, y 130, de la Carta Magna, promover las condiciones económicas y sociales que aseguren por igual a los habitantes de la República, la oportunidad de una ocupación útil, y que los proteja contra el desempleo y el subempleo en cualquiera de sus manifestaciones; así como exigir a las empresas que sean unidades de producción eficientes que contribuyan al bien común;

Que, en ese contexto, la normatividad vigente aún mantiene un marco formal rígido e ineficiente, que representa un verdadero obstáculo para las mayorías nacionales que carecen de trabajo;

Que, es necesario dictar medidas que potencien las posibilidades de encuentro entre la oferta y la demanda laboral, flexibilizando las modalidades y mecanismos de acceso al trabajo, en especial en el caso de jóvenes desempleados, mujeres con responsabilidades familiares, trabajadores con limitaciones físicas, intelectuales, o sensoriales y sectores similares, asimismo la generación masiva de empleo en las franjas más débiles de la sociedad;

Que, es imperativo por ello definir el marco legal de la contratación laboral individual, así como alentar las diversas formas de acceso al trabajo a través de la actividad empresarial, de producción y servicios, estimulado el trabajo autónomo a domicilio, la creación de empresas y cooperativas de trabajadores, entre otras;

Que, debe incentivarse la formalización de las pequeñas unidades de producción de bienes y servicios que mayoritariamente componen el denominado sector informal de la economía, a través de mecanismos o instrumentos legales idóneos y eficaces, que potencien su capacidad generadora de empleo;

Que, es deber del Estado propiciar y asegurar los medios de capacitación para y en el trabajo a fin de contar con trabajadores calificados que puedan hacer frente a los cambios tecnológicos del mundo moderno, incluyendo la productividad como uno de los elementos fundamentales del desarrollo económico;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; y ,

Con cargo a dar cuenta al Congreso de la República;

Ha dado el Decreto Legislativo siguiente:

LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO

INDICE

TITULO PRELIMINAR

CAPITULO I - Principios Fundamentales
 CAPITULO II - Ambito de Aplicación y Ejecución

TITULO I - DE LA CAPACITACION PARA ELTRABAJO

CAPITULO I - De la Formación Laboral Juvenil
 CAPITULO II - De las Prácticas Pre-Profesionales
 CAPITULO III - Normas Comunes
 CAPITULO IV - Del Contrato de Aprendizaje

TITULO II - DEL CONTRATO DE TRABAJO

CAPITULO I - Normas Generales
 CAPITULO II - Del Período de Prueba
 CAPITULO III - De la Suspensión del Contrato de Trabajo
 CAPITULO IV - De la Extinción
 CAPITULO V - De los Derechos del Trabajador
 CAPITULO VI - De los Trabajadores de Dirección y de Confianza
 CAPITULO VII - Del Cese Colectivo por Causas Objetivas

TITULO III - DE LOS CONTRATOS DE TRABAJO SUJETOS A MODALIDAD

CAPITULO I - Del Ambito de Aplicación
 CAPITULO II - Contratos de Naturaleza Temporal
 - Contrato por Inicio o Incremento de Nueva Actividad
 - Contrato por Necesidades del Mercado
 - Contrato por Reversión Empresarial

CAPITULO III - Contratos de Naturaleza Accidental
 - Contrato Ocasional
 - Contrato de Suplencia
 - Contrato de Emergencia

CAPITULO IV - Contratos para Obra o Servicio
 - Contrato para Obra Determinada o Servicio Específico
 - Contrato Intermitente
 - Contrato de Temporada

CAPITULO V - Requisitos Formales para la Validez de los Contratos
 CAPITULO VI - Normas Comunes
 CAPITULO VII - Desnaturalización de los Contratos
 CAPITULO VIII - Derechos y Beneficios
 CAPITULO IX - De los otros Contratos sujetos a Modalidad

TITULO IV - CAPACITACION LABORAL Y PRODUCTIVIDAD

TITULO V - PROMOCION DEL EMPLEO

CAPITULO I - Programas Especiales de Empleo

CAPITULO II - Programas de Reconversión Productiva para las Empresas del Sector Informal Urbano

CAPITULO III - De la Promoción del Empleo Autónomo

CAPITULO IV - Del Trabajo a Domicilio

CAPITULO V - Medidas para la Generación Masiva del Empleo

TITULO VI - DE LAS EMPRESAS ESPECIALES

CAPITULO I - De las Empresas de Servicios Temporales

CAPITULO II - De las Empresas de Servicios Complementarios

TITULO VII - DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

TITULO PRELIMINAR

CAPITULO I - PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Artículo 1.- La Política Nacional de Empleo constituye el conjunto de instrumentos normativos orientados a promover, en armonía con los artículos 42, 48, y 130, de la Constitución Política del Estado, un régimen de igualdad de oportunidades de empleo que asegure a todos los peruanos el acceso a una ocupación útil que los proteja contra el desempleo y el subempleo, en cualquiera de sus manifestaciones.

Artículo 2.- Son objetivos de la presente Ley:

a) Promover el acceso masivo al empleo productivo dentro del marco de la política económica global del Poder Ejecutivo y a través de programas especiales de promoción del empleo;

b) Mejorar los niveles de empleo adecuado en el país de manera sustancial, así como combatir el desempleo y el subempleo, en especial el que afecta a la fuerza laboral juvenil;

c) Incentivar el pleno uso de la capacidad instalada existente en las empresas, dentro del marco de programas de reactivación económica;

d) Estimular la inversión productiva en el sector privado, especialmente en las ramas de actividad con mayor capacidad de absorción de mano de obra;

e) Garantizar la seguridad en el empleo y los ingresos de los trabajadores, respetando las normas constitucionales de estabilidad laboral;

f) Coadyuvar a una adecuada y eficaz interconexión entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo;

g) Fomentar la capacitación y formación laboral de los trabajadores como un mecanismo de mejoramiento de sus ingresos y la productividad del trabajo;

h) Propiciar la transferencia de las personas ocupadas en actividades urbanas y rurales de baja productividad e ingresos hacia otras actividades de mayor productividad; y,

i) Unificar las normas sobre contratación laboral y consolidar los beneficios sociales existentes.

Artículo 3.- El Estado estimula y promueve la innovación tecnológica de conformidad con el artículo 137 de la Constitución Política, como la condición necesaria para el desarrollo económico. La introducción de tecnología que eleve los niveles de productividad del trabajo, constituye un derecho y un deber social a cargo de todos los empresarios establecidos en el país.

El impacto de los cambios tecnológicos en las relaciones laborales podrá ser materia de negociación colectiva entre empresarios y trabajadores, dentro del marco de convenios de productividad, que podrán establecer normas relativas a:

a) Sistemas de formación laboral que tiendan hacia una calificación polifuncional de los trabajadores en la empresa;

b) Medidas orientadas a promover la movilidad funcional y geográfica de los trabajadores;

c) Sistemas de fijación de los niveles salariales de los trabajadores en función de sus niveles de productividad;

d) Mecanismos alternativos de implementación de las modalidades de contratación laboral previstas en la presente Ley; y

e) Programas de reconversión productiva y medidas orientadas a facilitar la readaptación profesional de los trabajadores cesantes.

Las empresas que celebren contratos de productividad con sus trabajadores podrán solicitar al Ministerio de Trabajo y Promoción Social el apoyo técnico que requieran para la implementación de cualquiera de los programas de promoción del empleo establecidos en virtud de la presente Ley.

Artículo 4.- La Política Nacional de Empleo comprende fundamentalmente al conjunto de acciones de política laboral emprendidas por el Poder Ejecutivo orientadas a la generación masiva de empleo, a flexibilizar el mercado de trabajo, a la promoción activa del empleo autónomo como mecanismo fundamental de acceso a la actividad laboral por iniciativa de los propios trabajadores, a la promoción de cooperativas de trabajadores, así como las acciones gubernamentales orientadas a fomentar el establecimiento de pequeñas empresas intensivas en uso de mano de obra, dictando medidas tendentes a incentivar su integración a la normalidad institucional.

Artículo 5.- El ámbito de aplicación de la presente Ley comprende a todas las empresas y trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

Artículo 6.- Para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y mecanismos contemplados en la presente Ley, el Ministerio de Trabajo y Promoción Social tendrá a su cargo la elaboración de estadísticas, encuestas e investigaciones que coadyuven a un mejor conocimiento de la problemática nacional sobre el empleo, las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, así como el funcionamiento de los diferentes mercados de trabajo en el país.

Artículo 7.- El Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Trabajo y Promoción Social establecerá un mecanismo de coordinación interministerial que garantice la eficaz ejecución de los objetivos enunciados en la presente Ley y la adopción de criterios unitarios en torno a su aplicación.

TITULO I - DE LA CAPACITACION PARA EL TRABAJO

CAPITULO I - DE LA FORMACION LABORAL JUVENIL

Artículo 8.- La Formación Laboral Juvenil, tiene por objeto proporcionar conocimientos teóricos y prácticos en el trabajo a jóvenes entre los 16 y 21 años de edad, a fin de incorporarlos a la actividad económica, en una ocupación específica.

Artículo 9.- Las empresas o entidades cuyos trabajadores se encuentren sujetos al régimen laboral de la actividad privada podrán otorgar formación laboral juvenil mediante la celebración de convenios con los jóvenes a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 10.- El Convenio de Formación Laboral Juvenil se celebrará por escrito y contendrá los siguientes datos:

- a) Nombre o razón social de la persona natural o jurídica que patrocine la formación laboral.
- b) Nombre, edad y datos personales del joven que se acoge a la formación y de su representante legal en el caso de los menores.
- c) Ocupación materia de la formación específica.
- d) La subvención económica mensual no menor a la Remuneración Mínima Vital cuando se cumpla el horario habitual establecido en la empresa. En caso de ser inferior, el pago será proporcional.
- e) Causales de modificación, suspensión y terminación del convenio.

Artículo 11.- El Convenio de Formación Laboral Juvenil tendrá una duración no mayor a dieciocho (18) meses y será puesto en conocimiento de la dependencia competente del Ministerio de Trabajo y Promoción Social. Los períodos de formación laboral, juvenil intermitente o prorrogados no podrán exceder, en su conjunto, de dieciocho (18) meses.

Artículo 12.- Los jóvenes sujetos a formación laboral, serán inscritos en un Registro Especial, a cargo de la empresa, y autorizado por la dependencia competente del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, a su sola presentación.

Artículo 13.- Son obligaciones de la Empresa:

- a) Proporcionar la dirección técnica y los medios necesarios para la formación laboral sistemática e integral en la ocupación materia del convenio;
- b) Pagar puntualmente la subvención mensual convenida;
- c) No cobrar suma alguna por la formación;
- d) Contratar un seguro que cubra los riesgos de enfermedad y accidentes o asumir directamente el costo de estas contingencias;
- e) Otorgar el respectivo Certificado de Capacitación Laboral.

Artículo 14.- El titular del Certificado de Capacitación Laboral a que se refiere el inciso e) del artículo 13, podrá obtener su correspondiente habilitación técnica, previo cumplimiento de los requisitos que fije el Ministerio de Educación.

Artículo 15.- La Autoridad Administrativa de Trabajo podrá en cualquier momento efectuar la inspección correspondiente, con el objeto de vigilar el cumplimiento de lo establecido en el artículo 13.

El número de jóvenes en formación laboral no podrá exceder al 15% del total del personal de la empresa, incluyendo personal estable o contratado bajo cualquier modalidad. En el caso de empresas de hasta diez trabajadores podrán contar como máximo con dos jóvenes en formación laboral.

Artículo 16.- Son obligaciones del joven en formación:

- a) Cumplir con diligencia las obligaciones convenidas;
- b) Observar las normas y reglamentos que fijan en la empresa.

CAPITULO II - DE LAS PRACTICAS PRE-PROFESIONALES

Artículo 17.- Las Prácticas Pre-Profesionales a cargo de las empresas y entidades a que se refiere el Artículo 24 tiene por objeto brindar orientación y capacitación técnica y profesional a estudiantes y egresados de cualquier edad, de Universidades e Institutos Superiores, así como de entidades públicas o privadas que brinden formación especializada o superior en las áreas que correspondan a su formación académica. En el caso de los egresados la Práctica Pre-Profesional será por un plazo no mayor al exigido por el centro de estudios como requisito para obtener el grado o título respectivo.

Artículo 18.- El convenio de prácticas pre-profesionales se celebrará por escrito y será puesto en conocimiento de la dependencia competente del Ministerio de Trabajo y Promoción Social y de la institución en la cual se esté formando el practicante.

Artículo 19.- Las prácticas pre-profesionales se efectuarán en mérito del convenio de formación profesional que se suscribirá entre la empresa y el estudiante, previa presentación de éste por la institución de enseñanza a la que pertenece.

Artículo 20.- Los practicantes serán inscritos en un Registro Especial a cargo de la Empresa que será autorizado en la forma establecida en el artículo 29.

Artículo 21.- Son obligaciones de la Empresa:

- a) Brindar orientación y capacitación técnica y profesional al practicante;
- b) Dirigir, supervisar y evaluar las prácticas;
- c) Emitir los informes que requiera el Centro de Estudios en relación a las prácticas del estudiante;
- d) No cobrar suma alguna por la formación pre-profesional;

e) Otorgar al practicante una subvención económica no menor a la Remuneración Mínima Vital, cuando las prácticas se realicen durante el horario habitual de la empresa. En caso de ser inferior el pago de la subvención será proporcional;

f) Contratar un seguro que cubra los riesgos de enfermedad y accidentes o en su defecto asumir directamente el costo de estas contingencias;

g) Expedir la Certificación de Prácticas Pre-Profesionales correspondiente.

Artículo 22.- Son obligaciones del practicante:

a) Acreditar mediante carta de presentación otorgada por su Centro de Estudios, su calidad de estudiante y el área o áreas de actividades en que requiere las prácticas, así como las exigencias de su duración;

b) Suscribir un convenio de prácticas con la Empresa, obligándose a acatar las disposiciones formativas que se le asigne;

c) Desarrollar sus prácticas pre-profesionales con disciplina;

d) Cumplir con el desarrollo del Plan de Prácticas que aplique la Empresa;

e) Sujetarse a las disposiciones administrativas internas que le señale la Empresa.

Artículo 23.- Los Consultorios Profesionales, asociados o individuales están comprendidos en el artículo 17. En ningún caso podrán pagar a los practicantes una subvención mensual inferior al 50% de la prevista en el artículo 21.

CAPITULO III - NORMAS COMUNES

Artículo 24.- Las empresas o entidades cuyos trabajadores se encuentren sujetos al régimen laboral de la actividad privada son competentes para celebrar las convenciones de Formación Laboral Juvenil y de Prácticas Pre-Profesionales.

Artículo 25.- Los convenios de Formación Laboral Juvenil y Prácticas Pre-Profesionales generan exclusivamente los derechos y obligaciones que esta Ley atribuye a las partes que lo celebran. No originan vínculo laboral.

Artículo 26.- La subvención económica que se otorga a los participantes de los Programas de Formación Laboral Juvenil y Prácticas Pre-Profesionales al no tener carácter remunerativo, no está sujeta a retención a cargo del beneficiario, ni a pago alguno de cargo de la empresa, por concepto de aportaciones o contribuciones al Instituto Peruano de Seguridad Social, FONAVI, SENATI o cualquier otra análoga.

Artículo 27.- No es permitido incluir o transferir a ninguno de los regímenes de Formación Laboral Juvenil o Prácticas Pre-Profesionales contemplados en esta Ley, a personas que tengan relación laboral con las empresas con quienes se haya celebrado convenios.

Artículo 28.- La Dirección General de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Promoción Social es la dependencia competente para el control, supervisión y demás

responsabilidades asignadas en las normas sobre Formación Laboral Juvenil y Prácticas Pre-Profesionales.

Artículo 29.- Los convenios de Formación Laboral Juvenil y de Prácticas Pre-Profesionales se inscribirán en el registro correspondiente que al efecto autorizará la Dirección General de Empleo y Formación Profesional.

Artículo 30.- Las personas contratadas bajo la modalidad de convenios para la Formación Laboral Juvenil o Prácticas Pre-Profesionales tendrán opción preferencial de admisión en las empresas en que hayan realizado su capacitación, previa evaluación de la empresa.

Artículo 31.- La Formación Laboral Juvenil deberá impartirse preferentemente en el propio centro de trabajo o en escuelas-talleres implementados en las empresas para los jóvenes que estén cursando sus estudios escolares con la cooperación y apoyo técnico del Ministerio de Trabajo y Promoción Social y de los centros educativos que así lo dispongan.

Los programas de Formación Laboral Juvenil deberán ajustarse a los lineamientos generales establecidos en los Planes Nacionales de Formación Laboral, que serán fijados por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social en coordinación con las organizaciones laborales y empresariales representativas dentro de cada rama de actividad económica, en los casos en que dadas las características y dimensiones de las empresas, no cuenten con los “Convenios de Productividad” a que se refiere el artículo 3 de la presente Ley.

CAPITULO IV - DEL CONTRATO DE APRENDIZAJE

Artículo 32.- Por el Contrato de Aprendizaje el aprendiz se obliga a prestar servicios a una empresa, por tiempo determinado, a cambio de que éste le proporcione los medios para adquirir formación profesional sistemática e integral de la ocupación para cuyo desempeño ha sido contratado y le abone la asignación mensual convenida.

Artículo 33.- El aprendizaje en las actividades productivas consideradas en la Gran División 3 de la Clasificación Industrial Uniforme de las Naciones Unidas (CIU) y las actividades industriales de instalación, reparación y mantenimiento contenidas en las demás Grandes Divisiones de la CIU, se realiza a través del Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) y se rige por sus normas especiales y las que contiene la presente Ley.

Artículo 34.- Corresponde al SENATI la facultad de planificar, dirigir y conducir, a nivel nacional, las actividades de capacitación, perfeccionamiento y especialización de los aprendices en las actividades previstas en el artículo anterior.

Artículo 35.- Pueden celebrar contratos de aprendizaje las personas mayores de 14 y menores de 24 años, siempre que acrediten como mínimo haber concluido sus estudios primarios.

Artículo 36.- La asignación mensual de los aprendices no podrá ser inferior, al monto de la remuneración mínima vital que se encuentre vigente en la oportunidad del pago.

TITULO II – DEL CONTRATO DE TRABAJO

CAPITULO I - NORMAS GENERALES

Artículo 37.- En toda prestación de servicios remunerados y subordinados se presume, salvo prueba en contrario, la existencia de un contrato de trabajo por tiempo indeterminado.

Por excepción, puede celebrarse por escrito contratos para obra o servicio determinados o sometidos a condición o sujetos a plazo en los casos y con los requisitos que la presente Ley establece.

También puede celebrarse por escrito contratos a tiempo parcial, sin limitación alguna.

Artículo 38.- Los servicios para ser de naturaleza laboral, deben ser prestados en forma personal y directa sólo por el trabajador como persona natural. No invalida esta condición que el trabajador pueda ser ayudado por familiares directos que dependan de él, siempre que ello sea usual dada la naturaleza de las labores.

Artículo 39.- Constituye remuneración para efectos de esta Ley el íntegro de lo que el trabajador recibe por sus servicios, en dinero o en especie, cualesquiera sean la forma o denominación que se le dé, siempre que sea de su libre disposición. La alimentación otorgada en crudo o preparada y las sumas que por tal concepto se abonen a un concesionario o directamente al trabajador tienen naturaleza remuneratoria cuando constituyen la alimentación principal del trabajador en calidad de desayuno, almuerzo o refrigerio que lo sustituye o cena.

Artículo 40.- No constituye remuneración para ningún efecto legal los conceptos previstos en los artículos 19 y 20 del Decreto Legislativo 650.

Artículo 41.- En lo sucesivo, en las normas legales o convencionales y, en general en los instrumentos relativos a remuneraciones, éstas podrán ser expresadas por hora efectiva de trabajo.

El Reglamento establece la forma de hacer compatible esta norma con aquellas en las que se utiliza como unidad de medida el sueldo, el jornal y similares.

Artículo 42.- Por la subordinación, el trabajador presta sus servicios bajo dirección de su empleador, el cual tiene facultades para normar reglamentariamente las labores, dictar las órdenes necesarias para la ejecución de las mismas y sancionar disciplinariamente cualquier infracción o incumplimiento.

CAPITULO II - DEL PERIODO DE PRUEBA

Artículo 43.- El período de prueba es de tres meses, a cuyo término el trabajador alcanza derecho a estabilidad. Las partes pueden pactar un término mayor en caso las labores a desarrollar requieran de un período de capacitación o adaptación o que por su naturaleza o grado de responsabilidad tal prolongación pueda resultar justificada.

La ampliación del período de prueba debe constar por escrito y no podrá exceder, en conjunto con el período inicial, de seis meses en el caso de trabajadores calificados y de un año tratándose de personal de dirección o que desempeña cargos de confianza.

Artículo 44.- Están exonerados del período de prueba:

a) Los trabajadores que ingresen por concurso;

b) Los que reingresen al servicio del mismo empleador, salvo que el trabajador reingrese en un puesto notoria y cualitativamente distinto al que ocupara anteriormente;

c) Aquellos que lo hayan estipulado expresamente.

Artículo 45.- El porcentaje de personal en período de prueba no puede exceder de 10% del total de trabajadores, salvo en los casos en que la empresa inicie o amplíe sus actividades u otra eventualidad debidamente comprobada.

Artículo 46.- En los contratos sujetos a modalidad no hay período de prueba, salvo estipulación expresa en contrario y dentro de los límites señalados en el artículo 43.

CAPITULO III - DE LA SUSPENSION DEL CONTRATO DE TRABAJO

Artículo 47.- Se suspende el contrato de trabajo cuando cesa temporalmente la obligación del trabajador de prestar el servicio y la del empleador de pagar la remuneración respectiva, sin que desaparezca el vínculo laboral.

Se suspende, también, de modo imperfecto, cuando el empleador debe abonar remuneración sin contraprestación efectiva de labores.

Artículo 48.- Son causas de suspensión del contrato de trabajo:

- a) La invalidez temporal;
- b) La enfermedad y el accidente comprobados;
- c) La maternidad durante el descanso pre y post natal;
- d) El descanso vacacional;
- e) La licencia para desempeñar cargo cívico y para cumplir con el Servicio Militar Obligatorio;
- f) El permiso y la licencia para el desempeño de cargos sindicales;
- g) La sanción disciplinaria;
- h) El ejercicio del derecho de huelga;
- i) La detención del trabajador, salvo el caso de condena privativa de la libertad;
- j) La inhabilitación administrativa o judicial por período no superior a tres meses;
- k) El permiso o licencia concedidos por el empleador;
- l) El caso fortuito y la fuerza mayor;
- ll) Otros establecidos por norma expresa.

La suspensión del contrato de trabajo se regula por las normas que corresponden a cada causa y por lo dispuesto en esta Ley.

Artículo 49.- La invalidez absoluta temporal suspende el contrato por el tiempo de su duración. La invalidez parcial temporal sólo suspende si impide el desempeño normal de las labores.

Artículo 50.- La inhabilitación impuesta por autoridad judicial o administrativa para el ejercicio de la actividad que desempeñe el trabajador en el centro de trabajo, por un período inferior a tres meses, suspende la relación laboral por el lapso de su duración.

Artículo 51.- El caso fortuito y la fuerza mayor autorizan al empleador a la suspensión temporal perfecta de las labores, hasta por un máximo de 90 días, con comunicación inmediata a la Autoridad de Trabajo. Deberá, sin embargo, de ser posible, otorgar vacaciones vencidas o anticipadas y, en general, adoptar medidas que razonablemente eviten agravar la situación de los trabajadores.

La Autoridad Administrativa de Trabajo verificará dentro del sexto día la existencia de la causa invocada, su carácter intempestivo, imprevisible e inevitable; y la necesidad insustituible de la suspensión. De comprobar lo contrario, ordenará la inmediata reanudación de las labores y el pago de las remuneraciones por el tiempo de suspensión transcurrido.

CAPITULO IV - DE LA EXTINCION

Artículo 52.- Son causas de extinción del contrato de trabajo:

- a) El fallecimiento del trabajador o del empleador si es persona natural;
- b) La renuncia o retiro voluntario del trabajador,
- c) La terminación de la obra o servicio, el cumplimiento de la condición resolutoria y el vencimiento del plazo en los contratos legalmente celebrados bajo modalidad;
- d) El mutuo disenso entre trabajador y empleador;
- e) La invalidez absoluta permanente;
- f) La jubilación.
- g) El despido, en los casos y forma permitidos por la Ley;
- h) La sentencia judicial ejecutoriada a que se refiere el artículo 72;
- i) El cese colectivo por causa objetiva, en los casos y forma permitidos por la presente Ley.

Artículo 53.- El fallecimiento del empleador extingue la relación laboral si aquél es persona natural, sin perjuicio de que, por común acuerdo con los herederos, el trabajador convenga en permanecer por un breve lapso para efectos de la liquidación del negocio. El plazo convenido no podrá exceder de un año, deberá constar por escrito y será presentado a la Autoridad Administrativa de Trabajo para efectos de registro.

Artículo 54.- En caso de renuncia o retiro voluntario, el trabajador debe dar aviso escrito con 30 días de anticipación. El empleador puede exonerar este plazo por propia iniciativa o a pedido del trabajador; en este último caso, la solicitud se entenderá aceptada si no es rechazada por escrito dentro del tercer día.

Artículo 55.- El acuerdo para poner término a una relación laboral por mutuo disenso debe constar por escrito o en la liquidación de beneficios sociales.

Artículo 56.- La invalidez absoluta permanente extingue de pleno derecho y automáticamente la relación laboral desde que es declarada por el Instituto Peruano de Seguridad Social.

Artículo 57.- La jubilación es obligatoria para el trabajador varón que cumpla 65 años de edad o 60 si es mujer, si reúne el número de aportaciones suficientes para alcanzar la máxima pensión que otorgue el Instituto Peruano de Seguridad Social y el empleador se obliga a cubrir la diferencia entre dicha pensión hasta completar el 80% de su remuneración ordinaria y a reajustarla periódicamente, en la misma proporción en que se reajuste dicha pensión.

Artículo 58.- Para el despido de un trabajador sujeto a régimen de la actividad privada, que labore cuatro o más horas diarias para un mismo empleador, es indispensable la existencia de causa justa contemplada en la ley y debidamente comprobada.

La causa justa puede estar relacionada con la capacidad o con la conducta del trabajador.

La demostración de la causa corresponde al empleador dentro del proceso judicial que el trabajador pudiera interponer para impugnar su despido.

Artículo 59.- Son causas justas de despido relacionadas con la capacidad del trabajador:

a) El detrimento de la facultad física o mental o la ineptitud sobrevenida, determinante para el desempeño de sus tareas;

b) El rendimiento deficiente en relación con la capacidad del trabajador y con el rendimiento promedio en labores y bajo condiciones similares;

c) La negativa injustificada del trabajador a someterse a examen médico previamente convenido o establecido por ley, determinantes de la relación laboral, o a cumplir las medidas profilácticas o curativas prescritas por el médico para evitar enfermedades o accidentes.

Artículo 60.- Son causas justas de despido relacionadas con la conducta del trabajador:

a) La comisión de falta grave;

b) La condena penal por delito doloso;

c) La inhabilitación del trabajador.

Artículo 61.- Falta grave es la infracción por el trabajador de los deberes esenciales que emanan del contrato, de tal índole, que haga irrazonable la subsistencia de la relación.

Son faltas graves:

a) El incumplimiento de las obligaciones de trabajo que supone el quebrantamiento de la buena fe laboral, la reiterada resistencia a las órdenes relacionadas con las labores, la reiterada 'paralización intempestiva de labores y la inobservancia del Reglamento Interno de Trabajo o del Reglamento de Seguridad e Higiene Industrial, aprobados o expedidos según corresponda por la autoridad competente, que revistan gravedad;

b) La disminución deliberada y reiterada en el rendimiento en las labores o del volumen o de la calidad de producción, verificada fehacientemente o con el concurso de los servicios inspectivos del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, quien podrá solicitar el apoyo del sector al que pertenece la empresa;

c) La apropiación consumada o frustrada de bienes o servicios del empleador o que se encuentran bajo su custodia, así como la retención o utilización indebidas de los mismos, en beneficio propio o de terceros, con prescindencia de su valor;

d) El uso o entrega a terceros de información reservada del empleador, la sustracción o utilización de documentos de la empresa, sin autorización y la competencia desleal;

e) La concurrencia reiterada en estado de embriaguez o bajo influencia de drogas o sustancias estupefacientes, y aunque no sea reiterada cuando por la naturaleza de la función o del trabajo revista excepcional gravedad. La autoridad policial prestará su concurso para coadyuvar en la verificación de tales hechos; la negativa del trabajador a someterse a la prueba correspondiente se considerará como reconocimiento de dicho estado, lo que se hará constar en el atestado policial respectivo;

f) Los actos de violencia, grave indisciplina, injuria y faltamiento de palabra verbal o escrita en agravio del empleador, de sus representantes, del personal jerárquico o de otros trabajadores, sea que se cometan dentro del centro de trabajo o fuera de él cuando los hechos se deriven directamente de la relación laboral. Los actos de extrema violencia tales como toma de rehenes o de locales podrán adicionalmente ser denunciados ante la autoridad judicial competente;

g) El daño intencional a los edificios, instalaciones, obras, maquinarias, instrumentos, documentación, materias primas y demás bienes de propiedad de la empresa o en posesión de ésta;

h) El abandono de trabajo por más de tres días consecutivos, las ausencias injustificadas por más de cinco días en un período de treinta días calendario o más de quince días en un período de ciento ochenta días calendario; hayan sido o no sancionadas disciplinariamente en cada caso, la impuntualidad reiterada, si ha sido acusada por el empleador, siempre que se hayan aplicado sanciones disciplinarias previas de amonestaciones escritas y suspensiones.

Artículo 62.- Las faltas graves señaladas en el Artículo anterior, se configuran por su comprobación objetiva en el procedimiento laboral, con prescindencia de las connotaciones de carácter penal o civil que tales hechos pudieran revestir.

102

Artículo 63.- El despido por la comisión de delito doloso a que se refiere el inciso b) del artículo 60 se producirá al quedar firme la sentencia condenatoria y conocer de tal hecho el empleador, salvo que este haya conocido del hecho punible antes de contratar al trabajador.

La reiterada paralización intempestiva de labores a que se refiere el inciso a) del Artículo 61 verificada fehacientemente o con el concurso de la Autoridad Administrativa de Trabajo, quien está

obligada, bajo responsabilidad con el concurso de la policía o de la fiscalía si fuere el caso, a constatar el hecho, debiendo individualizar en el acta respectiva a los trabajadores que incurran en esta falta.

Artículo 64.- La inhabilitación que justifica el despido es aquella impuesta al trabajador por autoridad judicial o administrativa para el ejercicio de la actividad que desempeñe en el centro de trabajo, si lo es por un período de tres meses o más.

Artículo 65.- Es nulo el despido que tenga por motivo:

- a) La afiliación a un sindicato o la participación en actividades sindicales;
- b) Ser candidato a representante de los trabajadores o actuar o haber actuado en esa calidad;
- c) Presentar una queja o participar en un procedimiento contra el empleador ante las autoridades competentes;
- d) La discriminación por razón de sexo, raza, religión, opinión o idioma;
- e) El embarazo si el despido se produce dentro de los 90 días anteriores o posteriores al parto.

Artículo 66.- Son actos de hostilidad equiparables, al despido los siguientes:

- a) La falta de pago de la remuneración en la oportunidad correspondiente, salvo razones de fuerza mayor o caso fortuito debidamente comprobados por el empleador;
- b) La reducción inmotivada de la remuneración o de la categoría;
- c) El incumplimiento injustificado de las obligaciones legales o convencionales;
- d) El traslado del trabajador a lugar distinto de aquel en el que preste habitualmente servicios, con el propósito de ocasionarle perjuicio;
- e) La inobservancia de medidas de higiene y seguridad que pueda afectar o poner en riesgo la vida y la salud del trabajador;
- f) El acto de violencia o el faltamiento grave de palabra en agravio del trabajador o de su familia;
- g) Los actos de discriminación por razón de sexo, raza, religión, opinión o idioma;
- h) Los actos contra la moral, el hostigamiento sexual y todos aquellos que constituyan actitudes deshonestas que afecten la dignidad del trabajador.

El trabajador, antes de accionar judicialmente, deberá emplazar por escrito al empleador para que cese la hostilidad y darle plazo razonable para que enmiende su conducta.

Artículo 67.- El empleador no podrá despedir por causa relacionada con la capacidad o con la conducta del trabajador sin antes otorgarle un plazo razonable no menor a seis días naturales para que demuestre su capacidad, corrija su deficiencia o pueda defenderse de los cargos que se le formulan, salvo aquellos casos de falta grave flagrante en que no resulte razonable tal posibilidad.

Tanto en el caso contemplado en el presente artículo, como en el artículo 68 deberá observarse el principio de inmediatez.

Artículo 68.- El despido deberá ser comunicado por escrito al trabajador mediante carta en la que se indique de modo preciso la causa del mismo; si el trabajador se negara a recibirla, será enviada por intermedio de notario o de juez de paz, o de la policía a falta de aquellos

El empleador no podrá invocar posteriormente causa, distinta de la imputada en la carta de despido. Sin embargo, si iniciado el trámite previo al despido el empleador toma conocimiento de alguna otra falta grave en la que incurriera el trabajador y que no fue materia de imputación, podrá reiniciar el trámite.

Artículo 69.- Tratándose de la comisión de una misma falta por varios trabajadores, el empleador podrá imponer sanciones diversas a todos ellos, en atención a antecedentes de cada cual y otras circunstancias coadyuvantes, pudiendo incluso remitir u olvidar la falta, según su criterio.

Artículo 70.- Producido el despido el empleador puede proponer la reposición del trabajador durante el juicio. En tal caso el juez dictará resolución cortando la secuela del procedimiento disponiendo que el trabajador opte por la reposición o por la indemnización a que se refiere el artículo 76. La oposición deberá ser ejercitada por el trabajador dentro de ocho (8) días hábiles de notificado con la citada resolución. De no producirse se entenderá que éste optó por la indemnización.

CAPITULO V - DE LOS DERECHOS DEL TRABAJADOR

Artículo 71.- En los casos de nulidad de despido del artículo 65 el trabajador podrá demandar que se declare dicha nulidad y se proceda a su reposición en el empleo. En estos casos si el despido es declarado nulo el trabajador será repuesto en su empleo.

Artículo 72.- Si el despido es injustificado, el trabajador podrá demandar alternativamente su reposición en el trabajo o el pago de la indemnización a que se refiere el artículo 76.

Si demanda la reposición puede en cualquier estado de la causa variarla a una de indemnización. Del mismo modo, el juez podrá ordenar en la sentencia el pago de la indemnización en vez de la reposición cuando éste resultare inconveniente dadas las circunstancias.

En el segundo caso, si la demanda es exclusivamente de indemnización, el trabajador deberá demandar simultáneamente el pago de cualquier otro derecho o beneficio social pendiente.

La sentencia judicial ejecutoriada extingue el contrato cuando determina que el despido no da lugar a reposición sino al pago de indemnización.

Artículo 73.- El trabajador que se considere hostilizado por cualquiera de las causales a que se refiere el artículo 66 de la presente ley, podrá optar excluyentemente por:

a) Accionar para que cese la hostilidad. Si la demanda fuese declarada fundada se resolverá por el cese de la hostilidad, imponiéndose al empleador la multa que corresponda a la gravedad de la falta; o

b) La terminación del contrato de trabajo en cuyo caso demandará el pago de la indemnización a que se refiere el artículo 76 de esta ley, independientemente de la multa y de los beneficios sociales que puedan corresponderle.

Artículo 74.- El plazo para accionar judicialmente en los casos previstos en los artículos 71 y 73 es de treinta (30) días naturales de producido el hecho.

Este plazo de caducidad no está sujeto a interrupción o pacto que lo enerve, una vez transcurrido impide el ejercicio del derecho.

La única excepción está constituida por la imposibilidad material de accionar ante un Tribunal peruano, por encontrarse el trabajador fuera del territorio nacional e impedido de ingresar a él, o por falta de funcionamiento del Poder Judicial.

Artículo 75.- Ni el despido ni el motivo alegado se deducen o presumen, quien los acusa debe probarlos.

Artículo 76.- La indemnización por despido cuando no se otorgue la reposición o el trabajador demande la indemnización es equivalente a una remuneración mensual por cada año completo de servicios, más la fracción proporcional, con un mínimo de tres y un máximo de doce remuneraciones.

Artículo 77.- En caso de inobservancia de las formalidades esenciales del despido, el juez podrá disponer la reincorporación temporal del trabajador, sin que ello inhiba al juzgador de pronunciarse sobre el fondo el asunto, dentro del término de ley. (*)

(*) Artículo modificado por el Artículo 1 del Decreto Legislativo N° 765, publicado el 15-11-91, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 77.- En caso de inobservancia de las formalidades no esenciales del despido, el Juez podrá disponer la reincorporación temporal del trabajador, sin que ello inhiba al juzgador de pronunciarse sobre el fondo del asunto dentro del término de Ley".

Artículo 78.- Al declarar fundada la demanda, el juez ordenará el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, en los casos y de la manera siguiente:

a) Si el despido es nulo, desde la fecha en que se produjo hasta la reposición efectiva;

b) Si se ordena la reposición o se sustituye ésta por el pago de indemnizaciones, desde la fecha de notificación con la demanda hasta la ejecución de la sentencia;

El pago de las remuneraciones devengadas se ordenará con deducción de los períodos de inactividad procesal no imputables a las partes.

Asimismo, ordenará los depósitos correspondientes a la compensación por tiempo de servicios y, de ser el caso, con sus intereses.

Artículo 79.- El juez podrá, a pedido de parte, ordenar el pago de una asignación provisional y fijar su monto, el que no podrá exceder de la remuneración ordinaria. Dicha asignación será pagada por el empleador hasta alcanzar el saldo de la reserva por compensación por tiempo de

servicios que aún conserve en su poder; de allí en adelante, será pagada por el depositario de la misma hasta agotar el importe del depósito y sus intereses.

Si la sentencia ordena la reposición, el empleador restituirá el depósito más los respectivos intereses, con cargo a las remuneraciones caídas a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 80.- El plazo para la resolución judicial es de seis meses de realizado el comparendo, bajo responsabilidad.

Artículo 81.- El empleador que no cumpla el mandato de reposición dentro de las veinticuatro (24) horas de notificado, será requerido judicialmente bajo apercibimiento de multa, cuyo monto se incrementará sucesivamente en treinta (30%) por ciento del monto original de la multa a cada nuevo requerimiento judicial hasta la cabal ejecución del mandato.

El importe de la multa no es deducible de la materia imponible afecta a impuesto a la renta.

CAPITULO VI - DE LOS TRABAJADORES DE DIRECCION Y DE CONFIANZA (*)

(*) De conformidad con el Artículo 2 del Decreto Legislativo N° 765, publicado el 15-11-91, se modifica la denominación del presente Capítulo por la de "De las Situaciones Especiales"

Artículo 82.- Personal de dirección es aquel que ejerce la representación general del empleador frente a otros trabajadores o a terceros y que lo sustituye o que comparte con aquel las funciones de administración y control y de cuya actividad y grado de responsabilidad depende el resultado de la actividad empresarial.

Trabajadores de confianza son aquellos que laboran en contacto personal y directo con el empleador o con el personal de dirección, teniendo acceso a secretos industriales, comerciales o profesionales y, en general, a información de carácter reservado. Asimismo, aquéllos cuyas opiniones o informes son presentados directamente al personal de dirección, contribuyendo a la formación de las decisiones empresariales.

Artículo 83.- Todos los trabajadores que directamente o por promoción acceden a puestos de dirección o de confianza se encuentran comprendidos en los alcances del artículo anterior. En la designación o promoción del trabajador, la ley no ampara el abuso del derecho o la simulación.

El reglamento precisará la forma y requisitos para su calificación como tales, así como los demás elementos concurrentes.

Artículo 84.- Los trabajadores de las empresas que cuenten hasta con veinte (20) trabajadores, el personal de dirección y los trabajadores de confianza sólo pueden accionar para el pago de la indemnización mas no para su reposición.

106

Artículo 85.- Los trabajadores de regímenes especiales se seguirán rigiendo por sus propias normas.

CAPITULO VII - DEL CESE COLECTIVO POR CAUSAS OBJETIVAS

Artículo 86.- Son causas objetivas para la terminación del contrato de trabajo:

- a) El caso fortuito y la fuerza mayor;
- b) Los motivos económicos, tecnológicos, estructurales o análogos;
- c) La disolución y liquidación de la empresa, y la quiebra;
- d) Las necesidades de funcionamiento de la empresa.

Artículo 87.- Si el caso fortuito o la fuerza mayor son de tal gravedad que implican la desaparición total o parcial del centro de trabajo, el empleador podrá, dentro del plazo de suspensión a que se refiere el artículo 51, solicitar la terminación de los respectivos contratos individuales de trabajo.

En tal caso, se seguirá el procedimiento indicado en el artículo 88, sustituyendo el dictamen y la conciliación, por la inspección que el Ministerio del Sector llevará a cabo, con audiencia de partes poniéndose su resultado en conocimiento del Ministerio de Trabajo y Promoción Social; quien resolverá conforme a los incisos f) y g) del citado artículo 88.

Artículo 88.- La terminación de los contratos de trabajo por causa objetiva se sujeta al procedimiento siguiente: (*)

(*) Párrafo modificado por el Artículo 1 del Decreto Legislativo N° 765, publicado el 15-11-91, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 88.- La terminación de los contratos de trabajo por causa objetiva, salvo el caso previsto en el inciso d) del artículo 86, se sujeta al procedimiento siguiente:

a) La empresa proporcionará al sindicato, a los representantes autorizados en caso de no existir aquél o a los propios trabajadores la información pertinente, indicando con precisión los motivos que invoca, la nómina de los trabajadores afectados y la fecha prevista para la terminación de los contratos individuales;

b) La empresa con el sindicato o con los representantes de los trabajadores a falta de éste, entablarán negociaciones para acordar las condiciones del cese colectivo o medidas que puedan adoptarse para evitar o limitar el cese del personal. Entre tales medidas pueden estar la suspensión temporal de las labores en forma total o parcial; la disminución de turnos, días u horas de trabajo; la modificación de las condiciones de trabajo; la revisión de las convenciones colectivas vigentes; y cualesquiera otras que puedan coadyuvar a la continuidad de las actividades del centro laboral. El acuerdo que adopten obliga a las partes involucradas;

c) De no llegarse a un acuerdo en trato directo el empleador podrá recurrir al Ministerio del Sector o la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores – CONASEV, según corresponda para que se pronuncie sobre la procedencia de la causa objetiva invocada, dentro del término de quince días hábiles dé solicitado, bajo responsabilidad del o los funcionarios obligados a expedir el informe correspondiente: El informe se limitará a opinar sobre el pedido formulado por el empleador;

d) Con dicho dictamen el empleador podrá recurrir a la Autoridad Administrativa de Trabajo acompañando a su solicitud una pericia técnica, si así lo deseara;

e) La Autoridad Administrativa de Trabajo convocará a Reuniones de Conciliación a los representantes de los trabajadores y del empleador, dentro del tercer día las mismas que deberán llevarse a cabo indefectiblemente dentro de los ocho días hábiles siguientes;

f) Vencido el plazo a que se refiere el literal anterior la Autoridad Administrativa de Trabajo está obligada a dictar resolución dentro de los cinco días siguientes aprobando total o parcialmente la solicitud o desaprobandola;

g) Contra la resolución cabe recurso de apelación, en un plazo de tres días, el que deberá ser resuelto en un plazo de cinco días, bajo responsabilidad.

La intervención de la Autoridad Administrativa de Trabajo es definitiva, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 54 de la Constitución Política.

CONCORDANCIA: R. CONASEV N° 320-92-EF-94.10.0

Artículo 89.- Declarada la quiebra o adoptado el acuerdo de disolución de la empresa por el órgano competente de ésta conforme a la Ley General de Sociedades, tal hecho hace innecesarios la negociación directa y el dictamen a que se refieren los incisos b) y c) del artículo anterior.

Los trabajadores tendrán primera opción para adquirir los activos e instalaciones de la empresa quebrada o en liquidación que les permita la continuidad de su trabajo.

Los beneficios sociales se podrá aplicar en este caso a la compra de dichos activos e instalaciones hasta su límite.

Artículo 90.- Si la terminación de los contratos de trabajo obedece a necesidades de funcionamiento, no se podrá afectar el nivel global de empleo. Por tanto, el empleador que invoque esta causal deberá comunicar al Ministerio de Trabajo y Promoción Social la nómina del personal afectado y, en un plazo no mayor de sesenta (60) días naturales, cubrir las vacantes producidas con trabajadores cuya remuneración y beneficios no serán inferiores a los que perciban los trabajadores estables que desempeñan labores equivalentes a más del cinco por ciento (5%) del personal en cada año calendario a partir del 1 de enero de 1992. (*)

(*) Artículo modificado por el Artículo 1 del Decreto Legislativo N° 765, publicado el 15-11-91, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 90.- Si la terminación de los contratos de trabajo obedece a necesidades de funcionamiento, no se podrá efectuar el nivel global de empleo. Por tanto, el empleador que invoque que esta causal deberá acreditarla ante el Ministerio del Sector en la forma que establezca Reglamento, comunicando a continuación al Ministerio de Trabajo y Promoción Social la nómina del personal afectado y, en un plazo no mayor a sesenta (60) días naturales, procederá a cubrir las vacantes producidas con trabajadores cuya remuneración y beneficios no serán inferiores a los que perciban los trabajadores estables que desempeñan labores equivalentes. La terminación de los contratos de trabajo por necesidades de funcionamiento no podrá afectar a más de cinco por ciento (5%) del personal, computado en forma acumulativa en cada año calendario al partir del 01 de enero de 1992".

Artículo 91.- El trabajador cesado por necesidades de funcionamiento de la empresa tendrá derecho además a la indemnización establecida en el artículo 76 de esta Ley.

Artículo 92.- El trabajador que cese por necesidad de funcionamiento, igualmente tendrá derecho a solicitar al juzgado respectivo su reincorporación, si la empresa no cumpliera dentro del plazo legal con cubrir la vacante producida y mantener el nivel global de empleo. En tal caso, el trabajador tendrá derecho a las remuneraciones caídas desde la presentación de la demanda.

Artículo 93.- Con excepción del caso fortuito o fuerza mayor, se cursará a los trabajadores afectados por la terminación de sus contratos, un preaviso de treinta (30) días el que podrá ser sustituido por el pago de la remuneración equivalente, quedando el trabajador exonerado de laborar durante dicho término.

Artículo 94.- El empleador deberá acreditar el pago total de la Compensación por Tiempo de Servicios en la forma establecida en el Decreto Legislativo 650 dentro de las 48 horas de la fecha del acuerdo o resolución final.

Artículo 95.- Los trabajadores afectados por el cese en los casos contemplados en los incisos a) y b) del artículo 86, gozan de derecho de preferencia para su readmisión en el empleo si el empleador decidiera contratar nuevo personal. Para este efecto, el empleador deberá notificar al ex trabajador por escrito, con quince días de anticipación, en el domicilio que el trabajador haya señalado a la empresa.

Es de aplicación a este caso, en lo pertinente, lo dispuesto en el artículo 92.

TITULO III - DE LOS CONTRATOS DE TRABAJO SUJETOS A MODALIDAD

CAPITULO I - DEL AMBITO DE APLICACION

Artículo 96.- Los contratos de trabajo sujetos a modalidad podrán celebrarse cuando así lo exija la naturaleza temporal o accidental del servicio que se va a prestar o de la obra que se ha de ejecutar, excepto los contratos de trabajo intermitente o de temporada que por su naturaleza puedan ser permanentes.

Artículo 97.- Son contratos de naturaleza temporal:

- a) El contrato por inicio o lanzamiento de una nueva actividad.
- b) El contrato por necesidades del mercado.
- c) El contrato por reconversión empresarial.

Artículo 98.- Son contratos de naturaleza accidental:

- a) El contrato ocasional.
- b) El contrato de suplencia.
- c) El contrato de emergencia.

Artículo 99.- Son contratos de obra o servicio:

- a) El contrato específico.

- b) El contrato intermitente.
- c) El contrato de temporada.

CAPITULO II - CONTRATOS DE NATURALEZA TEMPORAL

Contrato por Inicio o Incremento de Actividad

Artículo 100.- El contrato temporal por inicio de una nueva actividad es aquel celebrado entre un empleador y un trabajador originados por el inicio de una nueva actividad empresarial. Su duración máxima es de tres años.

Se entiende como nueva actividad, tanto el inicio de la actividad productiva, como la posterior instalación o apertura de nuevos establecimientos o mercados, así como el inicio de nuevas actividades o el incremento de las ya existentes dentro de la misma empresa.

Contrato por Necesidades de Mercado

Artículo 101.- El contrato temporal por necesidades del mercado es aquel que se celebra entre un empleador y un trabajador con el objeto de atender incrementos coyunturales de la producción originados por variaciones sustanciales de la demanda en el mercado aun cuando se trate de labores ordinarias que formen parte de la actividad normal de la empresa y que no pueden ser satisfechas con personal permanente. Su duración máxima es de seis meses al año.

En los contratos temporales por necesidades de mercado deberá constar la causa objetiva que justifique la contratación temporal.

Dicha causa objetiva deberá sustentarse en un incremento temporal e imprevisible del ritmo normal de la actividad productiva, con exclusión de las variaciones de carácter cíclico o de temporada que se producen en algunas actividades productivas de carácter estacional.

Contrato por Reconversión Empresarial

Artículo 102.- Es contrato temporal por reconversión empresarial el celebrado en virtud a la sustitución, ampliación o modificación de las actividades desarrolladas en la empresa, y en general toda variación de carácter tecnológico en las maquinarias, equipos, instalaciones, medios de producción, sistemas, métodos y procedimientos productivos y administrativos. Su duración máxima es de dos años.

CAPITULO III - CONTRATOS DE NATURALEZA ACCIDENTAL

Contrato Ocasional

Artículo 103.- El contrato accidental-ocasional es aquel celebrado entre un empleador y un trabajador para atender necesidades transitorias distintas a la actividad habitual del centro de trabajo. Su duración máxima es de seis meses al año.

Contrato de Suplencia

Artículo 104.- El contrato accidental de suplencia es aquel celebrado entre un empleador y un trabajador con el objeto que éste sustituya a un trabajador estable de la empresa, cuyo vínculo laboral se encuentre suspendido por alguna causa justificada prevista en la legislación vigente, o por efecto de disposiciones convencionales aplicables en el centro de trabajo. Su duración será la que resulte necesaria según las circunstancias.

En tal caso el empleador deberá reservar el puesto a su titular, quien conserva su derecho de readmisión en la empresa, operando con su reincorporación oportuna la extinción del contrato de suplencia.

En esta modalidad de contrato se encuentran comprendidas las coberturas de puestos de trabajo estable, cuyo titular por razones de orden administrativo debe desarrollar temporalmente otras labores en el mismo centro de trabajo.

Contrato de Emergencia

Artículo 105.- El contrato accidental de emergencia es aquel que se celebra entre un empleador y un trabajador para cubrir las necesidades promovidas por caso fortuito o fuerza mayor. Su duración coincidirá con la duración de la emergencia no pudiendo exceder de un año.

CAPITULO IV- CONTRATOS PARA OBRA O SERVICIO

Contrato para Obra Determinada o Servicio Específico

Artículo 106.- Los contratos para obra determinada o servicio específico, son aquellos celebrados entre un empleador y un trabajador, con objeto previamente establecido y de duración determinada. Su duración será la que resulte necesaria.

En este tipo de contratos podrán celebrarse las renovaciones que resulten necesarias para la conclusión o terminación de la obra o servicio objeto de la contratación.

Contrato Intermitente

Artículo 107.- Los contratos de servicio intermitente son aquellos celebrados entre un empleador y un trabajador, para cubrir las necesidades de las actividades de la empresa que por su naturaleza son permanentes pero discontinuas.

Estos contratos podrán efectuarse con el mismo trabajador, quien tendrá derecho preferencial en la contratación, pudiendo consignarse en el contrato primigenio tal derecho, el que operará en forma automática, sin necesidad de requerirse de nueva celebración de contrato o renovación.

Artículo 108.- En el contrato escrito que se suscriba deberá consignarse con la mayor precisión las circunstancias o condiciones que deben observarse para que se reanude en cada oportunidad la labor intermitente del contratado.

Artículo 109.- El tiempo de servicios y los derechos sociales del trabajador contratado bajo esta modalidad se determinarán en función del tiempo efectivamente laborado.

Contrato de Temporada

Artículo 110.- El contrato de temporada es aquel celebrado entre un empresario y un trabajador con el objeto de atender necesidades propias del giro de la empresa o establecimiento, que se cumplen sólo en determinadas épocas del año y que están sujetas a repetirse en periodos equivalentes en cada en función a la naturaleza de la actividad productiva.

Artículo 111.- En los contratos de trabajo de temporada necesariamente deberá constar por escrito lo siguiente:

- a) La duración de la temporada;
- b) La obligatoriedad del previos que deberá cursar el empleador, al trabajador diez (10) días antes de la finalización de la temporada, si ésta dura, más de tres (3) meses;
- c) La naturaleza de la actividad de la empresa, establecimiento o explotación; y,
- d) La naturaleza de las labores del trabajador.

Artículo 112.- Si el trabajador fuera contratado por un mismo empleador por tres temporadas tendrá derecho a ser contratado para las temporadas siguientes, si la suma de los periodos laborados supera en conjunto el año calendario, computado a partir de la primera temporada de trabajo.

Artículo 113.- Para hacer efectivo el ejercicio del derecho conferido en el artículo anterior, el trabajador deberá presentarse en la empresa, explotación o establecimiento dentro de los quince (15) días anteriores al inicio de la temporada, vencidos los cuales caducará su derecho a solicitar su readmisión en el trabajo.

Artículo 114.- Se asimila también al régimen legal contrato de temporada a los incrementos regulares y periódicos de nivel de la actividad normal de la empresa o explotación, producto de un aumento sustancial de la demanda durante una parte del año, en el caso de los establecimientos o explotaciones en los cuales la actividad es continua y permanente durante todo el año.

Igualmente se asimila al régimen legal del contrato de temporada a las actividades feriales.

CAPITULO V - REQUISITOS FORMALES PARA LA VALIDEZ DE LOS CONTRATOS

Artículo 115.- Los contratos de trabajo a que se refiere este título necesariamente deberán constar por escrito y por triplicado, debiendo consignarse en forma expresa su duración, y las causas objetivas determinantes de la contratación, así como las demás condiciones de la relación laboral.

Artículo 116.- La aprobación de los contratos se efectuará automáticamente a la sola presentación de la solicitud correspondiente que contenga una declaración jurada en el sentido que el trabajo que va a realizar o la obra a ejecutar el trabajador contratado tiene naturaleza accidental o temporal. La solicitud deberá presentarse para su aprobación dentro de los ocho días de la celebración del contrato. La Autoridad Administrativa de Trabajo puede ordenar la verificación posterior de la veracidad de la declaración jurada. Si se estableciera que es falsa, el contrato se considerará como uno a plazo indeterminado.

Si se presentara la solicitud vencido el plazo antes mencionado, la validez del contrato a plazo fijo se supeditarán a la aprobación expresa por la Autoridad Administrativa de Trabajo, previa inspección y sin perjuicio de la multa que imponga al empleador por el incumplimiento incurrido.

CAPITULO VI - NORMAS COMUNES

Artículo 117.- Dentro de los plazos máximos establecidos en las distintas modalidades contractuales señaladas en los artículos precedentes, podrán celebrarse contratos por periodos menores pero que sumados no excedan dichos límites.

En los casos que corresponda, podrán, igualmente celebrarse en forma sucesiva con el mismo trabajador, diversos contratos en las distintas modalidades del centro de trabajo, en función de las necesidades del centro de trabajo y siempre que en conjunto no superen la duración máxima de tres (3) años.

Artículo 118.- El periodo de prueba se rige de acuerdo a lo establecido en el artículo 46 y sólo es aplicable en la primera contratación del trabajador.

Artículo 119.- Si el empleador, vencido el periodo de prueba, resolviera injustificada y unilateralmente el contrato, deberá abonar al trabajador, las remuneraciones dejadas de percibir hasta el vencimiento del contrato, las mismas que tienen carácter indemnizatorio.

El pago de la remuneración en la forma prevista en el párrafo anterior, sustituye a las indemnizaciones por despedida injustificada.

CAPITULO VII - DESNATURALIZACION DE LOS CONTRATOS

Artículo 120.- Los contratos de trabajo a plazo se considerará como de duración indeterminada:

a) Si el trabajador continúa laborando después de la fecha de vencimiento del plazo estipulado, o después de las prórrogas pactadas, si éstas exceden del límite máximo permitido.

b) Cuando se trata de un contrato para obra determinada o de servicio específico, si el trabajador continúa prestando servicios efectivos, luego de concluida la obra materia del contrato, sin haberse operado renovación.

c) Si se comprobara que la labor desempeñada por el trabajador no corresponde a la modalidad bajo la cual fue contratado.

d) Si el titular del puesto sustituido, no se reincorpora vencido el término legal o convencional y el trabajador contratado continuare laborando.

Artículo 121.- Los trabajadores permanentes que cesen no podrán ser recontratados bajo ninguna de las modalidades previstas en este Título, salvo que haya transcurrido un año del cese.

CAPITULO VIII - DERECHOS Y BENEFICIOS

Artículo 122.- Los trabajadores contratados conforme al presente Título tienen derecho a percibir los mismos beneficios que por ley, pacto o costumbre tuvieran los trabajadores vincula-

dos a un contrato de duración indeterminado, del respectivo centro de trabajo y a la estabilidad laboral durante el tiempo que dure el contrato, una vez superado el periodo de prueba.

CAPITULO IX - DE LOS OTROS CONTRATOS SUJETOS A MODALIDAD

Artículo 123.- Los contratos de trabajo del régimen de exportación de productos no tradicionales a que se refiere el Decreto Ley 22342 se regulan por sus propias normas. Sin embargo, le son aplicables las normas establecidas en esa Ley sobre aprobación de los contratos.

Basta que la industria se encuentre comprendida en el Decreto Ley 22342 para que proceda la contratación del personal bajo el citado régimen.

Artículo 124.- Los contratos de trabajo temporales que se ejecuten en las zonas francas, así como cualquier otro régimen especial, se regula por sus propias normas.

Artículo 125.- Cualquier otra clase de servicio sujeto a modalidad no contemplado específicamente en el presente Título podrá contratarse, siempre que su objeto sea de naturaleza temporal y por una duración adecuada al servicio que debe prestarse.

Artículo 126.- En los casos a que se refieren los artículos precedentes son de aplicación supletoria los Capítulos V y VIII del presente Título en cuanto no se oponga a la normatividad específica de los citados regímenes de contratación.

TITULO IV - CAPACITACION LABORAL Y PRODUCTIVIDAD

Artículo 127.- El empleador está obligado a proporcionar al trabajador capacitación en el trabajo, a fin de que ésta pueda mejorar su productividad y sus ingresos.

Artículo 128.- El empleador y los representantes de los trabajadores o de la organización sindical correspondiente, podrán establecer de común acuerdo Programas de Capacitación y Productividad, organizados a través de comisiones paritarias.

Artículo 129.- Las acciones de capacitación tendrán las siguientes finalidades:

- a) Incrementar la productividad;
- b) Actualizar y perfeccionar los conocimientos y aptitudes del trabajador en la actividad que realiza;
- c) Proporcionar información al trabajador sobre la aplicación de nueva tecnología en la actividad que desempeña;
- d) Preparar al trabajador para ocupar una vacante o puesto de nueva creación;
- e) Prevenir riesgos de trabajo.

TITULO V - PROMOCION DEL EMPLEO

CAPITULO I - PROGRAMAS ESPECIALES DE EMPLEO

Artículo 130.- El Ministerio de Trabajo y Promoción Social deberá implementar periódicamente programas específicos destinados a fomentar el empleo de categorías laborales que tengan dificultades para acceder al mercado de trabajo. Dichos programas deberán atender en su diseño y ejecución a las características de los segmentos de fuerza laboral a los que van dirigidos, con la determinación específica de las acciones y medidas a aplicarse para cada caso.

Los programas especiales de empleo en todos los casos tendrán duración determinada.

Artículo 131.- Las categorías laborales que podrán beneficiarse principalmente de los programas especiales de empleo serán las siguientes:

- a) Mujeres con responsabilidades familiares sin límite de edad;
- b) Trabajadores mayores de cuarenticinco (45) años de edad en situación de desempleo abierto, cesados por causa de programas de reconversión productiva o mediante convenios de productividad; y,
- c) Trabajadores con limitaciones físicas, intelectuales o sensoriales.

Artículo 132.- Sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, el Ministerio de Trabajo y Promoción Social por Decreto Supremo podrá habilitar otros programas especiales de fomento del empleo en atención a criterios objetivos adicionales.

Las zonas declaradas en estado de emergencia, en todo caso, recibirán un tratamiento preferencial.

Artículo 133.- Los programas especiales de fomento del empleo tendrán que contemplar principalmente las siguientes medidas:

- a) Capacitación laboral y reconversión profesional hacia ocupaciones de mayor productividad y dinamismo en la actividad económica;
- b) Orientación y formación profesional;
- c) Incentivos y ayudas para la movilidad geográfica y ocupacional; y,
- d) Asistencia crediticia, financiera y de asesoría empresarial para la constitución y funcionamiento de pequeñas empresas o microempresas y otras modalidades asociativas a instancia de los trabajadores en base al empleo autónomo.

Artículo 134.- Para efectos de esta Ley, se considerará como mujeres con responsabilidades familiares a todas aquellas que con independencia de su edad y de su estado civil, cuentan con cargas familiares y se encuentren dispuestas a laborar en régimen de jornada parcial o a tiempo determinado.

En tal caso, los programas deberán atender a la disponibilidad de tiempo de las trabajadoras, su grado de calificación laboral, las condiciones socio-económicas de sus hogares y su adecuación a las condiciones de la demanda de trabajo por parte de las empresas frente a las fluctuaciones de la demanda en el mercado.

Artículo 135.- Para efectos de la presente Ley se considerará como trabajadores cesantes de difícil reinserción ocupacional a aquellos que se encuentren en la condición de desempleo abierto y que cumplan adicionalmente los requisitos siguientes:

- a) Que su grado de calificación laboral y profesional derivará de ocupaciones que se consideran obsoletas o en vías de extinción, por efecto de los cambios tecnológicos;
- b) Que sean mayores de cuarenticinco (45) años de edad; y,
- c) Que hayan sido cesados por alguna de las causales contempladas en el Capítulo VII del Título II.

Estos programas deberán atender a la superación del grado de inadecuación laboral del trabajador y los requerimientos de los nuevos empleos ofertados por el mercado laboral, a la duración del periodo de desempleo abierto y a las características socio-profesionales de los trabajadores afectados.

Artículo 136.- Para efectos de la presente Ley, se considera como limitado físico, intelectual o sensorial a toda persona mayor de 16 años de edad que como consecuencia de tales lesiones, ve disminuidas sus posibilidades de acceder a un puesto de trabajo en el mercado laboral.

Artículo 137.- Los programas especiales de fomento del empleo para trabajadores con limitaciones físicas, intelectuales, o sensoriales deberán atender al tipo de actividad laboral que éstos puedan desempeñar, de acuerdo con sus niveles de calificación.

Artículo 138.- Las medidas de fomento del empleo para estas categorías, laborales deberán contemplar los siguientes aspectos:

- a) La promoción del establecimiento de talleres especiales conducidos directamente por trabajadores con limitaciones físicas, intelectuales o sensoriales, con apoyo preferencial del Ministerio de Trabajo y Promoción Social;
- b) La potenciación del Sistema de Colocación Selectiva creado mediante D.S. 12-82-TR de 21 de Mayo de 1982;
- c) Estimular que en las convenciones colectivas de trabajo se establezca un número determinado de reserva de puestos de trabajo para trabajadores limitados; y,
- d) El establecimiento de programas especiales de rehabilitación para trabajadores limitados destinados a su reinserción en el mercado de trabajo.

Artículo 139.- Hasta un diez por ciento (10%) de los puestos de trabajo generados a través de los programas de formación ocupacional auspiciados por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social serán destinados a favorecer a los trabajadores con limitaciones físicas, intelectuales y sensoriales en el sector privado.

Artículo 140.- El Ministerio de Trabajo y Promoción Social, en coordinación con los Ministerios de la Producción, impulsará el establecimiento de programas especiales dirigidos a apoyar procesos de reconversión productiva en las empresas que vienen operando en el Sector Informal Urbano (SIU), tendentes a mejorar sus niveles de productividad, con la finalidad de potenciar la capacidad generadora de empleo.

Artículo 141.- Se podrán acogerá tos programas de reconversión productiva, las siguientes categorías laborales:

a) Los trabajadores cesantes como consecuencia de los procesos de reestructuración industrial y reconversión tecnológica;

b) Los trabajadores asalariados que laboran en actividades consideradas predominantemente de carácter informal; y,

c) Los trabajadores independientes que desarrollen sus actividades predominantemente en el Sector Informal Urbano (SIU).

Artículo 142.- Se considerarán como actividades predominantemente de carácter informal para efectos de la presente Ley, a todas aquellas que se desarrollen en forma independiente en el ámbito de la microempresa o en el de la pequeña empresa, definidas de acuerdo con los criterios de la Ley de la materia y que no alcancen los niveles mínimos de productividad que por cada puesto de trabajo determine el Centro Nacional de Productividad (CENIP), y que desarrollen sus actividades productivas preferentemente en los sectores comercio, servicios, pequeña industria, construcción y de manufacturas básicas orientadas al mercado interno local, regional o nacional.

Artículo 143.- Las modalidades empresariales que la presente Ley promoverá dentro del marco de los procesos de reconversión productiva, serán las siguientes:

a) Microempresas y pequeñas empresas, conforme a la Ley de la materia;

b) Programas de accionariado difundido; y

c) Cooperativas de Trabajadores.

Artículo 144.- Los principales incentivos que contempla la presente Ley como medidas de promoción del proceso de reconversión productiva, serán las siguientes:

a) Procedimiento de constitución y registro simplificado, como incentivo a la formalización de las pequeñas unidades de producción;

b) Amnistía administrativa;

c) Asistencia técnico-productiva;

d) Asesoría empresarial;

e) Formación profesional y reconversión laboral;

- f) Capacitación en gestión empresarial;
- g) Constitución de líneas de crédito preferenciales;
- h) Constitución de fondos solidarios de garantía; y,
- i) Constitución de fondos rotatorios de financiamiento.

Los alcances y las condiciones en que se otorgarán estos incentivos se establecerán en el Reglamento de la presente ley.

Artículo 145.- La Dirección General de Empleo del Ministerio de Trabajo y Promoción Social será el organismo técnico que centralizará las decisiones relativas al diseño, aplicación y ejecución de los programas señalados en el presente Título.

A tales efectos, la Dirección General de Empleo (DGE) deberá:

- a) Constituir y mantener un Banco de Proyectos, en coordinación con organizaciones no gubernamentales, centros de investigación y otras entidades con las cuales tenga celebrados convenios de cooperación técnica;
- b) Definir los lineamientos básicos para el diseño y ejecución de los proyectos designados;
- c) Brindar asistencia técnica para la ejecución, evaluación y ajuste en los mismos;
- d) Intervenir en la evaluación técnica de los proyectos; y,
- e) Coordinar con los Ministerios de la Producción las medidas necesarias para el mejoramiento de los programas implementados.

CAPITULO III - DE LA PROMOCION DEL EMPLEO AUTONOMO

Artículo 146.- El Estado promueve la consecución de un empleo pleno, productivo y libremente elegido, a través de la promoción de formas asociativas decididas por los propios trabajadores que deseen constituir sus propias empresas, como un mecanismo eficaz para la generación de nuevos puestos de trabajo; y como el sustento del régimen de economía social de mercado que propugna la Constitución Política del Perú en su artículo 115.

Artículo 147.- Las empresas y sus trabajadores dentro del marco del procedimiento de negociación colectiva o a través de la negociación individual con sus respectivos trabajadores, podrán establecer programas de incentivos o ayudas que fomenten la constitución de nuevas empresas por parte de los trabajadores que en forma voluntaria optaran por retirarse de la empresa.

Artículo 148.- El Poder Ejecutivo, dentro del marco del proceso de privatización de las empresas públicas sujetas al régimen laboral común de la actividad privada podrá optar por transferirlas en propiedad a sus propios trabajadores en los términos que establece la legislación respectiva.

Artículo 149.- Los trabajadores a que se refiere este Título podrán optar por las siguientes modalidades empresariales de fomento al empleo autónomo:

- a) Constitución de pequeñas empresas y microempresas en conformidad con las disposiciones de la Ley de la materia;
- b) Programas de accionariado difundido regulados por la respectiva Ley de Privatización;
- c) Cooperativas de Trabajadores; y,

CONCORDANCIA: D.S. N° 009-92-TR

d) Cualquier otra modalidad empresarial o societaria contemplada en la Ley General de Sociedades y en la legislación mercantil vigente.

Artículo 150.- Los trabajadores a que se refiere este Título podrán optar por constituir Cooperativas de Trabajadores de conformidad con las normas establecidas en la Ley General de Cooperativas, Decreto Legislativo 85 y sus normas reglamentarias, ampliatorias y complementarias.

Artículo 151.- Las Cooperativas de Trabajadores, debidamente constituidas e inscritas en los Registros Públicos podrán prestar sus servicios a otras empresas denominadas usuarias, dentro del límite señalado en el artículo 177.

Artículo 152.- Las Cooperativas de Trabajadores cuando presten sus servicios a la empresa usuaria sólo lo hará con sus socios trabajadores, contado con supervisión propia de los mismos y proporcionando, cuando sea el caso, los bienes y/o equipos que, resulten necesarios para el desarrollo del objeto del contrato.

Artículo 153.- El plazo máximo de los contratos entre la Cooperativa de Trabajadores con la empresa usuaria será de tres (3) años, pudiendo ser renovado de común acuerdo.

Artículo 154.- A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, también podrán constituirse cooperativas de trabajadores suministradoras de servicios complementarios a los procesos de producción que se lleven a cabo en empresas usuarias, tales como provisión de insumos o de materias primas o para tareas de carácter especializado como labores de control de calidad o labores de acabado final, constituidas por trabajadores cesantes de la empresa que cuenten con un alto grado de calificación laboral, bajo la modalidad de empleo autónomo.

CAPITULO IV - DEL TRABAJO A DOMICILIO

Artículo 155.- Trabajo a domicilio es el que se ejecuta, habitual o temporalmente, de forma continua o discontinua, por cuenta de uno o más empleadores, en el domicilio del trabajador o en el lugar designado por ésta, sin supervisión directa e inmediata del empleador. El empleador tiene la facultad de establecer las regulaciones de la metodología y técnicas del trabajo a realizarse.

En la producción de bienes inmateriales el derecho a la propiedad intelectual del bien producido lo reserva el empleador, salvo que medie pacto expreso en contrario.

Artículo 156.- El trabajo a domicilio genera relación laboral entre el trabajador a domicilio y el empleador, sea este último el productor de los bienes y servicios finales o intermedios, subcontratistas o agente, siempre que estos últimos se encuentren debidamente registrados.

Artículo 157.- No está comprendido en el trabajo a domicilio el que realizan los trabajadores domésticos o del hogar, el trabajo autónomo, el realizado en taller de familia o trabajo familiar.

Artículo 158.- La remuneración es fijada por las partes en el contrato de trabajo o por convenio colectivo de trabajo a domicilio, en base a criterios de remuneración por producción, bajo la modalidad de valor hora o tarifa por bien o servicio producido.

El empleador sólo podrá deducir hasta un veinticinco (25) por ciento mensual de la remuneración obtenida por el trabajador, en caso de responsabilidad económica a cargo del trabajador por la pérdida o deterioro que por su culpa sufran los materiales o bienes a que se refiere el inciso g) del artículo 8 de esta Ley, hasta cumplir el pago del valor respectivo.

Artículo 159.- El contrato de trabajo a domicilio se celebra por escrito y en triplicado, una de cuyas copias se remite a la Autoridad Administrativa de Trabajo para los fines de su registro.

Artículo 160.- El empleador, sin perjuicio de lo señalado en el artículo anterior, está obligado a llevar un Registro de Trabajo a Domicilio, cuya copia será entregada al trabajador. El Registro de Trabajo a Domicilio sustituye para todos sus efectos al libro de planillas de remuneraciones del régimen laboral común.

Artículo 161.- En el Registro de Trabajo a Domicilio se consignará los datos siguientes:

- a) Los datos de identificación del trabajador
- b) La referencia a las fechas de suscripción del contrato de trabajo a domicilio y de su remisión a la Autoridad Administrativa de Trabajo.
- c) El número de carné de inscripción del trabajador en el Instituto Peruano de Seguridad Social,
- d) La calidad y naturaleza de la obra encomendada y la remuneración convenida, indicando los factores intervinientes en su fijación,
- e) El monto y fecha de pago de la remuneración, en cada oportunidad que éste se realiza.
- f) El monto y fecha de pago de cualquier beneficio que se abone en aplicación de esta Ley o que resulte de acuerdo convencional,
- g) El suministro o no, tanto de los materiales como de las herramientas, maquinarias o útiles para la producción y la modalidad y título en los que otorga estos últimos; y,
- h) Cualquier otra indicación o precisión relativa a la relación laboral y que las partes estimen conveniente consignar.

Artículo 162.- El trabajador a domicilio tiene derecho a percibir los derechos sociales siguientes:

- a) Primero de Mayo, equivalente a una treintava parte de las remuneraciones totales percibidas el mes inmediato anterior laborado, siempre que el trabajador tenga derecho acumulado de los beneficios de los incisos b) o c) de este artículo.

b) Vacaciones, equivalente al ocho por ciento con treinta y tres centésimos (8.33%) del total de las remuneraciones percibidas durante el año cronológico anterior de servicios prestados al empleador. Este beneficio se paga conjuntamente con la remuneración del mes al que corresponde el año cronológico de servicios cumplidos,

c) Compensación por Tiempo de Servicios, equivalente al ocho por ciento con treinta y tres centésimos (8.33%) del total de las remuneraciones percibidas durante el año cronológico anterior de servicios prestados al empleador. Este beneficio lo paga directamente el empleador al trabajador, dentro de los diez (10) días siguientes de cumplido el año cronológico de servicios y tiene efecto cancelatorio.

Artículo 163.- El trabajador podrá solicitar al empleador el pago adelantado de los beneficios remunerativos señalados en el artículo anterior, cuando la prestación de servicios se interrumpa o suspenda por un periodo igual o mayor de un mes. En este caso, el cálculo se efectuará teniendo como base el total de remuneraciones percibidas durante el periodo realmente laborado. El pago adelantado de cualquiera de dichos beneficios tiene efecto cancelatorio.

Artículo 164.- El trabajador a domicilio está comprendido en el Sistema Nacional de Pensiones del Decreto Ley N° 19990 y sus normas modificatorias ampliatorias y conexas; y en el régimen de prestaciones de salud de la Ley N° 22482 en cuanto se refiere a prestaciones asistenciales directas, subsidios por enfermedad en caso de hospitalización, subsidio por maternidad, subsidio por lactancia y prestaciones por sepelio. No está comprendido en el régimen de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales regulado por el Decreto Ley 18846.

El Consejo Directivo del Instituto Peruano de Seguridad Social dictará el Reglamento en el plazo de treinta (30) días hábiles posteriores a la fecha de vigencia de esta Ley, teniendo en cuenta las particularidades específicas de este régimen laboral especial, para los efectos de las aportaciones.

CAPITULO V - MEDIDAS PARA LA GENERACION MASIVA DEL EMPLEO

Artículo 165.- El Poder Ejecutivo de conformidad con el Decreto Legislativo 657 implementará programas temporales de generación masiva de empleo para los sectores urbano-marginales y rurales destinados a los segmentos de la población que se encuentren en situación de extrema pobreza.

Artículo 166.- En cada ejercicio presupuestario anual, el FONCODES destinará los recursos correspondientes para el financiamiento de programas masivos de empleo e ingresos, que se distribuirán en la siguiente proporción:

- a) Sesenta por ciento (60%) para las zonas rurales; y,
- b) Cuarenta por ciento (40%) para las zonas urbano-marginales.

En la asignación de estos recursos las zonas declaradas en estado de emergencia recibirán un trato preferente.

Artículo 167.- Los programas masivos de empleo e ingresos financiados con recursos provenientes del FONCODES deberán sujetarse a los siguientes requisitos:

- a) Deberán ser intensivos en uso de mano de obra;
- b) Deberán ser rentables y de corto periodo de maduración;
- c) Deberán emplear preferentemente recursos humanos y materiales provenientes de la zona en que se ejecute el proyecto;
- d) Deberán generar una tasa apreciable de retorno en recursos en favor de las poblaciones afectadas; y,

Artículo 168.- Los programas que se ejecuten en las áreas rurales con apoyo financiero del FONCODES estarán orientados fundamentalmente a promover el desarrollo de las actividades agropecuarias y el mejoramiento de los niveles de vida y condiciones de trabajo de los segmentos de la población en situación de extrema pobreza, a través de proyectos que generen empleo o ingresos, y que tengan efectos multiplicadores en el contexto de la economía rurales, tales como:

- a) Obras relacionadas con el mejoramiento de la producción y la productividad del agro; ampliación de la frontera agrícola, reconstrucción de andenes, desalinización y drenaje de suelos, construcción y mejoramiento de canales de riego, así como de pequeñas represas y abrevaderos; tareas de forestación y reforestación;
- b) Obras de apoyo a la comercialización y a la provisión de bienes y servicios: construcción de almacenes y silos, canales, frigoríficos y mercados para productos alimenticios;
- c) Obras relacionadas con la infraestructura vial: construcción y mejoramiento de caminos, trochas, puentes y carreteras, en especial las vías de acceso a las zonas productoras; y,
- d) Obras para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población: Instalación de servicios de agua potable y desagüe, construcción, equipamiento y mejoramiento de postas médicas, centros educativos, deportivos y centros comerciales y de acopio.

Artículo 169.- Los programas masivos de empleo e ingresos para las zonas urbano-marginales financiados con apoyo del FONCODES básicamente se orientarán hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en situación de pobreza extrema, tales como: Instalación de servicios de agua potable, desagüe y redes secundarias, de alumbrado público, de construcción y mejoramiento de la infraestructura vial, de postas médicas, centros asistenciales y de salud, centros educativos y comunales, y de comedores y cocinas populares.

Artículo 170.- Para tales efectos, el FONCODES en coordinación directa con los pobladores de las zonas rurales y urbano-marginales definirán el contenido y los alcances de los proyectos que hayan de ejecutarse de acuerdo con las necesidades y requerimientos de la población afectada, conjuntamente con un calendario de ejecución de las obras a realizarse y con la participación activa de los trabajadores comunales organizados en "núcleos ejecutores" .

El FONCODES se encargará de la supervisión de los proyectos y de la ejecución de las obras, y se encargará de proveer a los "núcleos ejecutores" del apoyo técnico y material necesario para el cumplimiento de los calendarios de ejecución acordados.

Artículo 171.- El FONCODES de conformidad con los lineamientos establecidos en la presente Ley, deberá contemplar dos tipos de programas temporales de generación masiva de empleo:

- a) Programas de Empleo para Jefes de Familia (PEJEF); y,
- b) Programas de Generación Masiva de Empleo (PEGEM).

Artículo 172.- Los Programas de Empleo para Jefes de Familia (PEJEF), estarán orientados a generar ocupación o ingresos, en favor de trabajadores que se encuentren en situación de desempleo abierto; sean éstos trabajadores calificados o no calificados.

Los requisitos para ingresar a laborar en los programas del PEJEF serán establecidos en el Estatuto del FONCODES.

Artículo 173.- Los programas de Generación Masiva de Empleo (PEGEM), tendrán por objeto la ejecución de proyectos de inversión pública a través de empresas privadas de construcción civil, que podrán presentar al FONCODES proyectos de obras públicas en las zonas rurales o marginales, y que serán adjudicados en forma directa, previa evaluación técnica por parte del FONCODES.

Artículo 174.- El régimen laboral aplicable a los trabajadores comprendidos en los Programas de Empleo para Jefes de Familia (PEJEF) y de Generación Masiva de Empleo (PEGEM), se sujetará a las normas establecidas en el Título III de la presente Ley.

TITULO VI - DE LAS EMPRESAS ESPECIALES

CAPITULO I - DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS TEMPORALES

Artículo 175.- Es empresa de servicios temporales aquella que contrata la prestación de servicios con terceros beneficiarios para colaborar temporalmente en el desarrollo de sus actividades, mediante la labor desarrollada por personas naturales, contratadas directamente por la empresa de servicios temporales, la cual tiene con respecto de éstas el carácter de empleador.

Los servicios temporales a que se refiere este artículo son los contemplados en el Título III de la presente Ley.

Artículo 176.- Las empresas de servicios temporales deberán constituirse como personas jurídicas y tendrán como único objeto el previsto en el artículo anterior.

Artículo 177.- Se denomina usuario, toda persona natural o jurídica que contrate los servicios de las empresas de servicios temporales.

El número de trabajadores que podrá prestar servicios a través de estas empresas no excederá del veinte por ciento (20%) del total de trabajadores del usuario.

Artículo 178.- Los trabajadores vinculados a las empresas de servicios temporales son de dos categorías: trabajadores de planta y trabajadores destacados.

Los trabajadores de planta son los que desarrollan su actividad en las dependencias y actividades propias de las empresas de servicios temporales.

Trabajadores destacados son aquellos que la empresa de servicios temporales envía a las dependencias de sus usuarios a cumplir la tarea o servicio contratado por éstos.

Artículo 179.- El Ministerio de Trabajo y Promoción Social aprobará las solicitudes de autorización de funcionamiento de las empresas de servicios temporales que cumplan con los requisitos exigidos en esta Ley. El control y vigilancia de las mismas corresponde a la Dirección General de Empleo del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.

Artículo 180.- Para efecto de la autorización contemplada en el artículo anterior, a las solicitudes se deben acompañar los siguientes requisitos:

- a) Escritura pública de constitución;
- b) Acreditar un capital social pagado igual ó superior a cinco UIT vigente en el momento de la constitución;
- c) Constituir un seguro con una compañía de seguros en cuantía no inferior a diez UIT vigentes al 31 de diciembre de cada año, para asegurar salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales de los trabajadores, en caso de iliquidez de la empresa.

Artículo 181.- Las empresas de servicios temporales quedan obligadas a presentar ante el Ministerio de Trabajo y Promoción Social los informes estadísticos que éste le solicite relacionados con su oferta y demanda de mano de obra, frecuencia de colocación, ocupación, sectores de actividad económica atendidos, cuantías y escalas de remuneración.

El Ministerio de Trabajo y Promoción Social reglamentará la manera de presentar dichos informes.

CAPITULO II - DE LA EMPRESAS DE SERVICIOS COMPLEMENTARIOS

Artículo 182.- Se consideran empresas de servicios complementarios a aquellas cuya actividad principal es la de poner a disposición de otras empresas, las que en adelante se denominarán empresas usuarias, actividades complementarias de mantenimiento, limpieza, vigilancia, seguridad y otras de carácter especializado.

Se consideran actividades complementarias de carácter especializado, aquellas que no están comprendidas en las actividades principales que realiza la empresa usuaria y que para su ejecución requieren de personal altamente calificado.

Artículo 183.- En forma previa al inicio de la prestación de servicios, la empresa de servicios deberá celebrar un contrato de servicios por escrito, con la empresa usuaria. En dicho contrato se describirá las labores a realizarse, duración, características y modalidad de las mismas, las que no deberán estar comprendidas dentro de las actividades principales de la empresa usuaria.

Artículo 184.- Las empresas de servicios complementarias deben contar con la autorización de funcionamiento otorgada por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social siéndoles además de aplicación el artículo 180 de la presente Ley.

TITULO VII - DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

PRIMERA.- La presente Ley será reglamentada por el Poder Ejecutivo en un plazo no mayor de noventa (90) días computados a partir de su vigencia.

SEGUNDA.- Los trabajadores que a la dación de la presente Ley se encuentren laborando bajo el régimen de la Ley N° 24514, salvo que manifiesten por escrito su voluntad de acogerse al nuevo régimen, continuarán regidos por el anterior, de la manera siguiente:

- a) En materia de falta grave, sólo se les podrán imputar las tipificadas en la mencionada ley;
- b) La inhabilitación que autorice el despido sólo podrá ser de naturaleza judicial;
- c) La condena penal por delito doloso debe conllevar la inasistencia al centro del trabajo por privación física de la libertad;
- d) La despedida deberá cumplir el trámite previsto en la indicada norma;
- e) El juez podrá ordenar la suspensión del despido, en la forma prevista en el artículo 8 de dicha norma legal;
- f) No podrá el juez sustituir la reposición por el pago de indemnización, salvo a pedido del propio trabajador;
- g) En materia de indemnización, se le abonará la señalada en dicha ley.

En todo lo demás, se les aplicará el régimen común que la presente Ley consagra.

TERCERA.- El personal de dirección y los trabajadores de confianza serán objeto de recalificación en un plazo de noventa (90) días de la vigencia de la presente Ley. El trabajador que considere injustificada su inclusión en estas categorías podrá reclamar directamente ante el empleador en un plazo de 30 días naturales, vencido el cual se entenderá que la acepta para todos los efectos.

De no haber acuerdo entre las partes sobre la calificación, el trabajador podrá presentar la demanda correspondiente.

CUARTA.- Mediante Decreto Supremo se dictarán las normas procesales necesarias para la mejor aplicación de la presente Ley.

QUINTA.- Los contratos de duración temporal celebrados con sujeción a los plazos previstos en disposiciones anteriores a la presente Ley podrán ser renovados adecuándolos al plazo máximo establecido en la presente Ley.

SEXTA.- Las Empresas de Servicios Temporales y las Empresas de Servicios Complementarios deberán regularizar su situación jurídica dando cumplimiento a los requisitos exigidos en el Título V dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la presente Ley. Transcurrido dicho plazo sin que hayan cumplido con ello, no podrán continuar funcionando como tales ni rehabilitar su registro.

SETIMA.- Las empresas usuarias y las cooperativas de trabajadores deberán adecuarse, cuando corresponda al límite establecido en el artículo 177, dentro de los seis meses de vigencia de la presente Ley.

OCTAVA.- Deróganse la Ley 8514, los Decretos Leyes 14218, 18138, 22126 artículo 4 y demás disposiciones que se opongan a la presente Ley. Déjase igualmente sin efecto el Decreto Supremo 014-91-TR. La Resolución Ministerial N° 197-88-TR de 20 de mayo de 1988 continúa vigente en lo que no se oponga a la presente Ley. (*)

(*) Artículo modificado por el Artículo 1 del Decreto Legislativo N° 765, publicado el 15-11-91, cuyo texto es el siguiente:

"OCTAVA.- Deróganse la Ley N° 8514, los Decretos Leyes N°s. 14218, 18138, 21116 artículo 4, y demás disposiciones que se opongan a la presente Ley. Déjase igualmente sin efecto el Decreto Supremo N° 014-91-TR, la Resolución Ministerial N° 197-88-TR de 20 de mayo de 1988 continúa vigente en lo que no se oponga a la presente Ley".

NOVENA.- La presente Ley entrará en vigencia a los treinta días de su publicación en el diario oficial "El Peruano".

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los ocho días del mes de Noviembre de mil novecientos noventa y uno.

ALBERTO FUJIMORI FUJIMORI
Presidente Constitucional de la República

ALFONSO DE LOS HEROS PEREZ ALBELA
Presidente del Consejo de Ministros y
Ministro de Trabajo y Promoción Social

LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO

EXPOSICION DE MOTIVOS

Con fecha de 3 de junio del presente año, el Congreso de la República acordó delegar al Poder Ejecutivo facultades legislativas en materia de fomento del empleo, por el término de ciento cincuenta (150) días. El Artículo 10 de la ley habilitante, asimismo, fijó una materia genérica a esta delegación, al imponer al Ejecutivo el imperativo de "promover el acceso masivo al trabajo de conformidad con los artículos 42 y 43 de la Constitución" y de "crear nuevas oportunidades de empleo". Para tales fines, el mandato especifica que dicha delegación deberá complementarse con dos mecanismos normativos, como son: la flexibilización de la contratación laboral y la adecuación de la normatividad de la pequeña empresa, de la micro empresa y del trabajo autónomo.

Por otra parte, la única limitante que se establece en la Ley de delegación de facultades es que el Ejecutivo en todo caso deberá respetar las normas constitucionales de estabilidad laboral -Art. 48- los derechos adquiridos de los trabajadores Art. -57-.

Dentro de este orden de conceptos, la Ley de Fomento del Empleo se inscribe claramente dentro de las líneas de la tendencia doctrinaria dominante en el Derecho Laboral contemporáneo, surgida a inicios de la década de los ochenta en los países industrializados con economía de mercado. Los más recientes desarrollos y evoluciones del pensamiento económico coinciden en asignarle al mercado un rol fundamental en la asignación eficiente de recursos, y el mercado de trabajo tampoco constituye una excepción a esta regla general. Es así como gobiernos de

corte socialista como España, Francia o Italia se han volcado a dictar medidas que potencien las posibilidades de encuentro entre la oferta y la demanda en el mercado laboral, en especial las denominadas “franjas débiles” del mercado: jóvenes, mujeres con responsabilidades familiares, trabajadores mayores de edad, etc.

En Latinoamérica igualmente ya comienzan a darse los primeros pasos hacia una mayor flexibilización del mercado laboral, desde inicios de la década de los ochenta, tal como lo demuestran los casos de Panamá, México, Brasil, Colombia y recientemente Argentina, que viene formulando una Ley Nacional de Empleo al estilo de la Ley Básica de Empleo Española, e iniciativas similares en Francia, Italia y la República Federal de Alemania. La Ley de Fomento del Empleo Peruana, en definitiva, recoge los principios fundamentales que consagran estos dispositivos, principalmente la iniciativa gubernamental argentina, que a su vez unifica diversas parcelas del ordenamiento español, conjugándolos y concordándolos en un dispositivo único y orgánico que por vez primera en nuestro país regule de manera integral de política nacional de empleo.

En consecuencia, en estricta sujeción al mandato legislativo conferido, la Ley de Fomento del Empleo Peruana contempla la regulación normativa de las materias siguientes:

I. TITULO PRELIMINAR

En el Título Preliminar, la ley consagra los principios fundamentales que regirán nuestra política de empleo, a saber la promoción de un régimen de igualdad de oportunidades de empleo que asegure a todos los peruanos el acceso a una ocupación útil, tal como lo ordena el artículo 42 de nuestra Constitución Política. En buena cuenta, el objetivo central de la norma es la regulación de este régimen de igualdad de oportunidades para acceder al mercado de trabajo.

A continuación, la Ley señala los principales objetivos de la política nacional de empleo, como son la generación masiva de empleo, el mejoramiento de los niveles de empleo, la estimulación de la inversión productiva en el sector privado, la capacitación laboral y el mejoramiento de la productividad laboral.

En el Capítulo II, la Ley fija su ámbito de aplicación y de ejecución correspondiendo principalmente al Ministerio de Trabajo la formulación de la política nacional de empleo, previéndose también un mecanismo de coordinación interministerial que permita la adopción de criterios unitarios de la aplicación de la Ley a nivel del Poder Ejecutivo.

II. TITULO I: DE LA CAPACITACION PARA EL TRABAJO

El presente Título regula lo concerniente a las relaciones previas al contrato de trabajo, es decir los contratos de formación laboral, de prácticas preprofesionales y el contrato de aprendizaje a cargo del SENATI.

En tal sentido, se establece con claridad cuál es la naturaleza de estos contratos- o relaciones previas al contrato de trabajo-, su finalidad principal que es precisamente dotar a los jóvenes aspirantes a un trabajo de los elementos necesarios de aptitud técnica o preprofesional para que posteriormente pueda incorporarse al mercado de trabajo con mayores oportunidades. Asimismo, se prevén las garantías para los jóvenes y las obligaciones a cargo de las empresas que decidan acogerlos: celebración de los convenios por escrito, intervención del centro de formación laboral o profesional, inscripción en un registro especial, pago de una subvención económica y de un seguro por riesgo de enfermedad o accidente, asimismo, se establece un

derecho preferencial de admisión en el centro de trabajo del que hayan efectuado su práctica preprofesional o laboral.

Finalmente se dan pautas para que la formación laboral y preprofesional sea efectiva, debiendo impartirse en el propio centro laboral o en escuelas talleres, con la cooperación y asesoría técnica del Ministerio de Trabajo y Promoción Social. Dichos programas deberán adecuarse a las pautas generales que establezca el Ministerio dentro de los Planes Nacionales de Formación Laboral.

III. TITULO II: DEL CONTRATO DE TRABAJO

En el Título II se regula de manera exhaustiva del contrato de trabajo, sus elementos esenciales, y las vicitudes por las que atraviesa, comprendiendo su nacimiento, su suspensión y finalmente su extinción.

Las razones por las cuales se optó por una regulación sustantiva el: contrato de trabajo son evidentes: se requería fijar como regla fundamental la presunción en favor de la duración indeterminada del contrato de trabajo. Por ello resultó necesario regular lo relativo a los mecanismos de acceso al mercado laboral, tanto las relaciones previas -Título anterior- como la duración del contrato de trabajo, su naturaleza, clases, el período de prueba. Es decir, la denominada “regulación de entrada”, expresamente recogida en la norma habilitante.

Ello se inscribe, asimismo, dentro del espíritu de la norma habilitante, desde el momento que prioriza la creación de nuevas oportunidades de empleo, lo que evidentemente sólo puede lograrse a partir de un sistema ágil y flexible de contratación que impulse la movilidad laboral.

En tal sentido, se regula de manera acuciosa las hipótesis de suspensión del contrato de trabajo: invalidez temporal, enfermedad, maternidad, licencia para servicio militar, licencia sindical, sanción disciplinaria, huelga, detención del trabajador, inhabilitación administrativa o judicial, caso fortuito o fuerza mayor, y otros análogos.

Respecto a la suspensión por caso fortuito o fuerza mayor, la ley establece que procede hasta por un máximo de 90 días, previa comunicación a la Autoridad de Trabajo, quien deberá verificar en un plazo de 6 días la validez de la medida adoptada por el empleador. De comprobarse lo contrario, se ordenará la reanudación inmediata de las labores y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir por los trabajadores.

Como quiera que la ley entra al terreno de la regulación del contrato de trabajo, su nacimiento, suspensión, también resulta imperativo que dentro del espíritu de la flexibilización, propicie la creación de nuevas oportunidades de empleo, a partir de una mayor movilidad laboral, lo cual sólo puede alcanzarse con una normativa de salida un tanto más equilibrada, que concilie la protección del trabajador contra el despido arbitrario como lo recoge el Art. 48 de la Constitución con la generación de nuevos empleos, lo que evidentemente no es susceptible de alcanzarse con el régimen vigente de estabilidad absoluta, que también estabiliza al desempleado, instaurando una suerte de propiedad del puesto de trabajo lo que contraviene el objetivo fundamental de la Ley que es la promoción de un régimen de igualdad de oportunidades de empleo.

En consecuencia, con la consagración de un régimen de estabilidad que respete los derechos adquiridos anteriormente por los trabajadores con las leyes 18471, 22126 y 24514, se estaría cumpliendo con el mandato legislativo de fomentar el empleo, y no se estaría violando ni la norma constitucional de estabilidad ni la condición esencial establecida en la ley habilitante.

Dentro de este orden de conceptos, la ley fija con toda precisión las hipótesis de extinción del contrato de trabajo. La ley comprende los siguientes: el fallecimiento del trabajador o del empleador persona natural, el retiro voluntario del trabajador, la terminación de la obra o servicio, el mutuo disenso, la invalidez absoluta permanente, el vencimiento del plazo en los contratos sujetos a modalidad, la jubilación, el despido, en los casos y forma permitidos por la Ley, la sentencia judicial ejecutoriada y el cese colectivo por causas objetivas.

Por esta vía, la ley estaría integrando tanto la causa justa de despido recogida en el Art. 48 de la Constitución con las otras hipótesis de extinción del contrato de trabajo. Se ha seguido, en consecuencia, el esquema teórico que recoge el Convenio N° 158 de la OIT, que distingue entre las causas de terminación de la relación laboral imputables a la conducta o capacidad del trabajador y las necesidades de funcionamiento de la empresa, establecimiento o servicio.

En lo que se refiere al despido individual, además de sistematizarse las causas de despido relacionadas con la capacidad del trabajador, se regula de manera exhaustiva las causas de despido vinculadas a su conducta laboral.

Se ha recogido al efecto el catálogo de faltas graves contenido en la Ley 24514. Asimismo, la tipología de actos de hostilidad recogida en la Ley de estabilidad precedente.

Empero, los cambios más significativos que introduce la Ley de Fomento del Empleo están referidos a la necesaria flexibilización del rígido sistema de estabilidad absoluta instaurado por la Ley 24514. En efecto, se contempla la posibilidad de que el Juez, atendiendo a las circunstancias especiales de cada caso, tenga la opción con criterio de conciencia de sustituir la obligación de la reposición por el pago de una indemnización. Sin embargo, ello es potestad discrecional del Magistrado del Trabajo.

En tal sentido, también se fijan hipótesis de despido nulo, vale decir, aquellos supuestos de base en los cuales siempre procederá la obligación de reposición. Son semejantes a los denominados “despidos radicalmente nulos” contemplados en el ordenamiento laboral español. Son los actos manifiestamente contrarios al ordenamiento jurídico vigente (despidos de dirigentes sindicales actos de discriminación por razones de sexo, raza, idioma, opinión).

Por lo tanto, se estaría respetando el principio de protección contra el despido arbitrario (Art. 48), al sancionarse expresamente toda violación contra el ordenamiento jurídico, sea a través de la obligación de reposición o a través del pago de una indemnización. Todo ello dependerá en última instancia de la magistratura del Trabajo, quedando tutelado siempre el trabajador como la parte débil de la relación laboral.

Dentro de este orden de conceptos, las acciones que podrá ejercitar el trabajador serán respectivamente las de nulidad, reposición y la acción indemnizatoria, cuyo plazo de caducidad, en ambos casos es de 30 días naturales. Igualmente, tendrá derecho a los salarios caídos.

En la parte referida a las formalidades para el despido, se mantienen los criterios vigentes, salvo que se obliga al Juez a pronunciarse sobre el fondo del caso, cuando se hubieren omitido formalidades esenciales.

Por otra parte, en el Capítulo VI se excluye a los trabajadores de confianza y a los de la pequeña empresa y la microempresa de los alcances de a reposición mas no de la indemnización.

En lo tocante a la regulación del cese colectivo por causas objetivas, la Ley introduce importantes innovaciones, en orden a lograr una mayor flexibilidad laboral. Se considera como causas objetivas de extinción del contrato de trabajo: el caso fortuito y la fuerza mayor, la disolución y liquidación de la empresa, los motivos económicos, tecnológicos estructurales o análogos y las necesidades de funcionamiento de la empresa.

En primer lugar, se flexibiliza notablemente el procedimiento de reducción de personal -hoy día virtualmente inoperante- se aplican los criterios establecidos en el Convenio 158 de la OIT: comunicación a los representantes de los trabajadores, un plazo prudencial para que las autoridades competentes se pronuncien por la procedencia de la solicitud, vencido el cual el empleador, por el mérito de una pericia técnica adjunta a su solicitud, la comunicará a la Autoridad de Trabajo, quien con citación de los trabajadores, resolverá en tres días la solicitud, bajo responsabilidad.

La única excepción prevista a este procedimiento es el caso de la reducción de personal por necesidades de funcionamiento de la empresa, en los cuales se asignan “cuotas de flexibilidad” equivalente a un 5% del personal en cada bienio, con la obligación de la empresa de recuperar el nivel global del empleo en un término de 60 días.

IV. TITULO III: DE LOS CONTRATOS SUJETOS A MODALIDAD.

En este Título se regula exhaustivamente la contratación temporal, en orden a los principios enunciados anteriormente. Se consideran como contratos temporales los contratos por inicio o lanzamiento de nueva actividad, por necesidades del mercado, o por reconversión empresarial.

También se regulan los denominados contratos de naturaleza accidental, que son el contrato ocasional, de suplencia y el de emergencia, así como los contratos para obra o servicio determinado; que son el contrato específico, el intermitente y el de temporada.

La regulación de esta tipología es rigurosa: se define en cada caso su naturaleza, características, requisitos formales, sanciones por la inobservancia o fraude a la Ley. Asimismo, se flexibiliza el procedimiento de aprobación de estos contratos, en aplicación de los principios de simplificación administrativa. Se aplica, en consecuencia un control ex-post de los contratos a cargo de la Autoridad de Trabajo.

Cabe señalar al respecto que de acuerdo a artículo 122 de la Ley todos los trabajadores temporales tienen derecho a percibir los mismos beneficios que por ley, pacto o costumbre resulten aplicables a los trabajadores permanentes de la empresa, incluyendo la estabilidad laboral por el tiempo que dure su contrato. Este beneficio se traduce -en caso de despido- en el pago de una indemnización equivalente a las remuneraciones dejadas de percibir.

V. TITULO IV: CAPACITACION LABORAL Y PRODUCTIVIDAD

En el Título IV se regulan de manera moderna dos aspectos vitales de las relaciones laborales contemporáneas, que son la capacitación laboral y el incremento la productividad de las empresas.

En el Título Preliminar, en el artículo 3 se regula por vez primera en nuestro país, los denominados “Convenios de Productividad”, a través de los cuales se busca promover e incentivar la innovación tecnológica a cargo de las propias empresas. Es además un imperativo constitucional y un deber social.

Sin embargo, este aspecto no tendría un correlato positivo, si es que paralelamente no se incentivara por igual la mejora en la productividad del trabajo.

Tomemos como ejemplo el caso de los “círculos de calidad japoneses” que explican este fabuloso incremento de la productividad en el Japón. Estos constituyen organismos de composición paritaria en los cuales trabajadores y empresarios aportan sus sugerencias para mejorar la calidad de los productos y servicios ofertados por la empresa. Es la forma más saludable de cogestión y de mejorar la competitividad de las empresas. Es el concepto moderno de “calidad total”.

VII: TITULO V: DE LA PROMOCION DEL EMPLEO

Dentro del presente Título se regula de manera amplia distintos mecanismos de promoción del empleo, a ser aplicados dentro del marco de la política que al efecto diseñe el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.

El primero de ellos está referido a los programas especiales de empleo, dirigidos fundamentalmente a aquellas categorías laborales con dificultad para acceder al mercado de trabajo. Dichos trabajadores principalmente son: Mujeres con responsabilidades familiares, trabajadores mayores de 45 años, cesados como consecuencia de medidas de reconversión productiva, y trabajadores discapacitados. Los programas a ser implementados deberán tomar en consideración: capacitación laboral y reconversión profesional, orientación y formación profesional, incentivos y ayudas crediticias, atendiendo al tipo de labores que cada una de estas categorías laborales pudiera desempeñar.

El segundo gran mecanismo previsto es el establecimiento de programas de reconversión productiva dirigidos a empresas ubicadas en el sector informal urbano. Se promoverá la conformación de microempresas, pequeñas empresas, programas de accionariado difundido y cooperativas de trabajadores. Los principales incentivos que se ofrecen son los aplicables a la microempresa a la pequeña empresa (constitución y registro simplificado, amnistía administrativa y asesoría y capacitación empresarial). La Dirección General de Empleo y Formación Profesional dará apoyo preferencial a estos programas de reconversión productiva.

El tercer incentivo es la promoción del empleo autónomo, entendido como la potenciación de la energía empresarial de nuestra fuerza laboral, que autogenera sus propios puestos de trabajo, conformando, nuevas empresas, pero a partir de la decisión autónoma de los propios trabajadores, sea de manera individual ó dentro del marco de la negociación colectiva, a través del otorgamiento de ayudas o incentivos por parte del empresario.

Dentro de este marco también se inscribe la modernización de la normativa aplicable al trabajo a domicilio.

El último punto está referido a la generación masiva de empleo, que básicamente comprende el gran, marco legal del denominado Fondo de Compensación Social (De. Leg. 657), en virtud del cual el Poder Ejecutivo, deberá implementar programas de generación masiva de empleo e ingresos en favor de los segmentos de maestra población en situación de extrema pobreza.

VI. TITULO VI: DE LAS EMPRESAS ESPECIALES

En el presente Título se regula de manera amplia a las denominadas empresas de servicios temporales y a las empresas suministradoras de servicios complementarios. Básicamente se

recogen los principios ya conocidos que regulan dichas empresas. Se considera dos clases de trabajadores: los de planta o permanentes y los destacados, que son básicamente los que prestan servicios en la empresa usuaria.

Las empresas de servicios temporales deberán “constituirse como personas jurídicas y tendrán como único objeto el colaborar temporalmente con el desarrollo de las labores de producción de la empresa usuaria, a través de las modalidades de contratación temporal antes señaladas.

Asimismo, estas empresas deberán solicitar autorización de funcionamiento al Ministerio de Trabajo y Promoción Social, y corresponderá a éste ejercer la fiscalización propia de sus actividades. Para dicha autorización, las empresas de servicios temporales deberán acreditar un capital mínimo y ofrecer una garantía adecuada para cubrir los salarios y beneficios sociales de sus trabajadores, tanto de planta como destacados.

Se regula por otra parte en este Título la denominada empresa de servicios complementarios, cuya actividad consistente en proporcionar la fuerza laboral que requiera la empresa usuaria para atender labores de mantenimiento, limpieza, seguridad, vigilancia y otras de carácter especializado. Para su formalización se requiere la celebración de un contrato de servicios entre la empresa usuaria y la empresa de servicios complementarios;

Finalmente, en el Título VII se recogen las normas transitorias y disposiciones finales para la aplicación de la presente Ley, cuyo plazo para reglamentación es de 90 días, y cuya entrada en vigencia está prevista para dentro de 30 días de su publicación en el diario oficial. Cabe señalar que en las disposiciones transitorias se da fiel y estricto cumplimiento al mandato del legislador de la Ley 25327, respetándose los derechos adquiridos por los trabajadores al amparo de la normativa de la Ley 24514.

ANEXO 6

Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado

LEY N° 27658

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO

El Congreso de la República

ha dado la Ley siguiente:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY MARCO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

CAPÍTULO I - GENERALIDADES

Artículo 1.- Declárase al Estado en proceso de modernización

1.1. Declárase al Estado peruano en proceso de modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano.

1.2. El proceso de modernización de la gestión del Estado será desarrollado de manera coordinada entre el Poder Ejecutivo a través de la Dirección General de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Poder Legislativo a través de la Comisión de Modernización de la Gestión del Estado, con la participación de otras entidades cuando por la materia a desarrollar sea ello necesario.

Artículo 2.- Objeto de la ley La presente Ley tiene por objeto establecer los principios y la base legal para iniciar el proceso de modernización de la gestión del Estado, en todas sus instituciones e instancias.

Artículo 3.- Alcance de la ley La presente Ley es de aplicación en todas las dependencias de la Administración Pública a nivel nacional.

CAPÍTULO II - PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

Artículo 4.- Finalidad del proceso de modernización de la gestión del Estado

El proceso de modernización de la gestión del Estado tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos. El objetivo es alcanzar un Estado:

a) Al servicio de la ciudadanía.

- b) Con canales efectivos de participación ciudadana.
- c) Descentralizado y desconcentrado.
- d) Transparente en su gestión.
- e) Con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados.
- f) Fiscalmente equilibrado.

Artículo 5.- Principales acciones

El proceso de modernización de la gestión del Estado se sustenta fundamentalmente en las siguientes acciones:

- a. Priorización de la labor de desarrollo social en beneficio de los sectores menos favorecidos, mejorando, entre otras acciones, la prestación de los servicios públicos.
- b. Concertación, con la participación de la sociedad civil y las fuerzas políticas, diseñando una visión compartida y planes multianuales, estratégicos y sustentables.
- c. Descentralización, a través del fortalecimiento de los Gobiernos Locales y Regionales y la gradual transferencia de funciones.
- d. Mayor eficiencia en la utilización de los recursos del Estado, por lo tanto, se elimina la duplicidad o superposición de competencias, funciones y atribuciones entre sectores y entidades o entre funcionarios y servidores.
- e. Revalorización de la Carrera Pública, se pone especial énfasis en el principio de la ética pública y la especialización así como el respeto al Estado de Derecho.
- f. Institucionalización de la evaluación de la gestión por resultados, a través del uso de modernos recursos tecnológicos, la planificación estratégica y concertada, la rendición pública y periódica de cuentas y la transparencia a fin de garantizar canales que permitan el control de las acciones del Estado.
- g. Regulación de las relaciones intersectoriales.

Artículo 6.- Criterios de diseño y estructura de la Administración Pública

El diseño y estructura de la Administración Pública, sus dependencias, entidades y organismos, se rigen por los siguientes criterios:

- a. Las funciones y actividades que realice la Administración Pública, a través de sus dependencias, entidades y organismos, debe estar plenamente justificada y amparada en sus normas.
- b. Las dependencias, entidades, organismos e instancias de la Administración Pública no deben duplicar funciones o proveer servicios brindados por otras entidades ya existentes.
- c. En el diseño de la estructura orgánica pública prevalece el principio de especialidad, debiéndose integrar las funciones y competencias afines.

Toda dependencia, entidad u organismo de la Administración Pública debe tener claramente asignadas sus competencias de modo tal que pueda determinarse la calidad de su desempeño y el grado de cumplimiento de sus funciones, en base a una pluralidad de criterios de medición.

Artículo 7.- Cumplimiento de funciones y evaluación de resultados

La gestión y el uso de los recursos públicos en la Administración Pública, sus dependencias, entidades y organismos deberá estar sometida a la medición del cumplimiento de las funciones asignadas y la obtención de resultados, los cuales serán evaluados periódicamente.

CAPÍTULO III - DE LAS RELACIONES DEL ESTADO CON EL CIUDADANO

Artículo 8.- Democracia participativa

El Estado debe promover y establecer los mecanismos para lograr una adecuada democracia participativa de los ciudadanos, a través de mecanismos directos e indirectos de participación.

Artículo 9.- Control ciudadano

El ciudadano tiene el derecho de participar en los procesos de formulación presupuestal, fiscalización, ejecución y control de la gestión del Estado, mediante los mecanismos que la normatividad establezca.

CONCORDANCIAS: LEY N° 28056

Artículo 10.- Derechos y obligaciones de los ciudadanos

El ciudadano en su relación con las instituciones del Estado tiene los derechos y deberes establecidos en los Artículos 55 y 56 de la Ley N° 27444, nueva Ley del Procedimiento Administrativo General, sin perjuicio de los demás derechos contenidos en la citada Ley.

Artículo 11.- Obligaciones de los servidores y funcionarios del Estado Son obligaciones de los trabajadores y funcionarios del Estado, sin perjuicio de las establecidas en otras normas, las siguientes:

- Privilegiar, en el cumplimiento de sus funciones, la satisfacción de las necesidades del ciudadano.
- Brindar al ciudadano un servicio imparcial, oportuno, confiable, predecible y de bajo costo.
- Otorgar la información requerida en forma oportuna a los ciudadanos.
- Someterse a la fiscalización permanente de los ciudadanos tanto en lo referido a su gestión pública como con respecto de sus bienes o actividades privadas.

CAPÍTULO IV - DE LA MODERNIZACIÓN EN LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL

Artículo 12.- Estrategia del proceso de modernización

El proceso de modernización de la gestión del Estado se apoya en la suscripción de Convenios de Gestión y en la implementación de Programas Pilotos de Modernización en los distintos sectores de la Administración Pública Central, en todas sus instancias, de acuerdo a lo dispuesto en la presente Ley. Estos últimos implican una reorganización integral del sector, incluyendo aspectos funcionales, estructurales, de recursos humanos, entre otros.

Artículo 13.- Organización de entidades y dependencias de la Administración Pública Central

13.1 La fusión de direcciones, programas, dependencias, entidades, organismos públicos descentralizados, comisiones y en general toda instancia de la Administración Pública Central, se realizará por decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, de acuerdo a las finalidades, preceptos y criterios establecidos en los Artículos 4, 5 y 6 de la presente Ley. Las demás acciones que sobre reforma de la estructura del Estado requiera realizar el Poder Ejecutivo serán aprobadas por ley.

13.2 Las normas de organización y funciones de los Organismos Públicos Descentralizados serán aprobadas por decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. (*)

(*) Artículo modificado por el Artículo Único de la Ley N° 27899, publicada el 31-12-2002, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 13.- Organización de entidades y dependencias de la Administración Central

13.1 La fusión de direcciones, programas, dependencias, entidades, organismos públicos descentralizados, comisiones y en general toda instancia de la Administración Pública Central, así como la modificación respecto de la adscripción de un Organismo Público Descentralizado de un sector a otro, se realizará por decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, de acuerdo a las finalidades, preceptos y criterios establecidos en los artículos 4, 5 y 6 de la presente Ley y previo informe favorable de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Las demás acciones que sobre reforma de la estructura del Estado requiera realizar el Poder Ejecutivo serán aprobadas por Ley. En los casos de entidades que constitucionalmente se rijan por Ley Orgánica, su fusión se dará por una norma de igual jerarquía.

13.2 Las normas de organización y funciones de los Organismos Públicos Descentralizados serán aprobadas por decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.”

Artículo 14.- Celebración de Convenios de Gestión entre entidades de la Administración Pública Central

14.1 La Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, podrá suscribir Convenios de Gestión con el objeto de lograr y realizar los fines y acciones establecidos en la presente Ley.

14.2 Mediante resolución suprema refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas, se dictarán las normas de gestión, de contrataciones y adquisiciones y del manejo presupuestario de las entidades que suscriban Convenios de Gestión.

14.3 Los Convenios de Gestión tendrán una duración máxima de un año. En ningún caso regirán más de un ejercicio fiscal.

Artículo 15.- Elaboración de los Convenios de Gestión

Los Convenios de Gestión se elaboran teniendo en cuenta lo siguiente:

- a) El establecimiento de metas vinculadas al proceso de modernización y de descentralización.
- b) El Marco Macroeconómico Multianual (MMM).

c) Las metas y objetivos establecidos en los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM).

d) El establecimiento de mecanismos de transparencia que permitan a la ciudadanía medir el desempeño institucional y la obtención de metas y objetivos establecidos.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

PRIMERA.- Implementación de programas piloto

Apruébase los “Programas Piloto de Modernización” en los Sectores de la Presidencia del Consejo de Ministros y del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción. Estos “Programas Piloto de Modernización” incluyen a los organismos públicos descentralizados adscritos a los sectores mencionados. Mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, se dictarán las disposiciones que permitan la flexibilidad en la ejecución de los mencionados programas pilotos.

La implementación de los “Programas Piloto de Modernización” se realiza bajo la conducción de la Dirección General de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de Convenios de Gestión, los cuales se sujetan a las disposiciones establecidas en la presente Ley.

A más tardar el 15 de octubre de 2002, la Presidencia del Consejo de Ministros entregará a la Comisión de Modernización de la Gestión del Estado un informe acerca del desarrollo de los programas piloto y del cumplimiento de los objetivos hasta el 30 de setiembre de 2002.

SEGUNDA.- Opinión técnica previa

Para la creación de ministerios así como de entidades, instituciones, de organismos públicos descentralizados, autoridades autónomas, corporaciones, fondos o de cualquier otra entidad del Estado, se requiere de la opinión técnica previa de la Presidencia del Consejo de Ministros. (*)

(*) Disposición modificada por el Artículo Único de la Ley N° 27842, publicada el 30-01-2002, cuyo texto es el siguiente:

“SEGUNDA.- Opinión Técnica Previa

Para normas referidas a organización del Estado, tales como la creación de ministerios así como de entidades, instituciones, de organismos públicos descentralizados, autoridades autónomas, corporaciones, fondos o de cualquier otra entidad del Estado, se requiere de la opinión técnica previa de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Las solicitudes de opinión técnica provenientes de las Comisiones Dictaminadoras del Congreso de la República deberán atenderse en un plazo de 30 días hábiles posteriores a la fecha de recepción de la solicitud.”

TERCERA.- Nueva Ley del Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo, dentro de un plazo máximo de noventa (90) días de entrada en vigencia de la presente Ley, deberá remitir al Poder Legislativo el proyecto de la nueva Ley del Poder Ejecutivo.

CUARTA.- Leyes complementarias

El Poder Ejecutivo, dentro de un plazo máximo de ciento ochenta (180) días de entrada en vigencia de la presente Ley, deberá remitir al Congreso de la República los proyectos de la Nueva

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de Contraloría General, Nueva Ley de Carrera Pública, leyes orgánicas sectoriales y de sistemas administrativos en general. (*)

(*) De conformidad con el Artículo Único de la Ley N° 27852, publicada el 22-10-2002, se amplía el plazo regulado en la presente Disposición en 30 días calendarios.

QUINTA.- Modificatoria a la Ley N° 27573, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2002

Añádese, al Artículo 25 de la Ley N° 27573, el siguiente acápite:

“25.5 Los convenios de gestión referidos al proceso de modernización de la gestión del Estado deberán coordinarse y ser suscritos por la Presidencia del Consejo de Ministros y por el Ministerio de Economía y Finanzas de conformidad con lo dispuesto por la Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado.”

SEXTA.- Reglamento

La presente Ley deberá ser reglamentada por el Poder Ejecutivo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario a partir de su vigencia.

SÉTIMA.- Derogatoria del Decreto Legislativo N° 834

Derógase el Decreto Legislativo N° 834 y las demás disposiciones que se opongan a la presente Ley.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los diecisiete días del mes de enero de dos mil dos.

CARLOS FERRERO

Presidente del Congreso de la República

HENRY PEASE GARCÍA

Primer Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintinueve días del mes de enero del año dos mil dos.

ALEJANDRO TOLEDO

Presidente Constitucional de la República

ROBERTO DAÑINO ZAPATA

Presidente del Consejo de Ministros

Aprueban Reglamento de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado**DECRETO SUPREMO N° 030-2002-PCM**

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, mediante Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, se declara al Estado Peruano en Proceso de Modernización, estableciendo principios, acciones, mecanismos y herramientas para llevar a cabo el mismo. En este sentido, la nueva gestión pública tendrá que estar orientada al servicio del ciudadano, la persona humana y a la obtención de resultados;

Que, habiéndose iniciado el citado Proceso de Modernización y estando en ejecución los Programas Piloto señalados en la Ley; es necesario reglamentar los alcances de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado;

De conformidad con lo dispuesto por el inciso 8) del Art. 118 de la Constitución Política, la Ley N° 27658 y el Decreto Legislativo N° 560 - Ley del Poder Ejecutivo;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;

DECRETA:

Artículo 1.- Reglamento de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

Apruébase el Reglamento de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, el cual consta de 10 artículos y dos disposiciones finales.

Artículo 2.- Refrendo

El presente Decreto Supremo será refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los dos días del mes de mayo del año dos mil dos.

ALEJANDRO TOLEDO
Presidente Constitucional de la República

ROBERTO DAÑINO ZAPATA
Presidente del Consejo de Ministros

REGLAMENTO DE LA LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO,**LEY N° 27658****CAPÍTULO I - ASPECTOS GENERALES**

Artículo 1.- Administración Pública Central orientada al servicio de la persona.
Toda entidad de la Administración Pública Central está orientada al servicio de la persona.

En ese sentido, la organización y toda actividad de la entidad deberá dirigirse a brindar un mejor servicio y al uso óptimo de los recursos estatales, priorizando permanentemente el interés y bienestar de la persona.

A fin de garantizar un efectivo sistema de rendición de cuentas a la ciudadanía, las entidades de la Administración Pública Central deberán establecer mecanismos de gestión verificables y brindar información a la ciudadanía acerca de las razones que fundamentan sus acciones o decisiones.

Artículo 2.- Proceso de Modernización y Presupuesto.

Las acciones del proceso de modernización no conllevarán, en ningún caso, la ampliación en la asignación presupuestaria preestablecida para la entidad en la que se lleva a cabo dicho proceso.

Artículo 3.- Propuesta de creación de entidades del Sector Público.

En el proceso para la creación de ministerios así como de entidades instituciones, organismos públicos descentralizados, autoridades autónomas, corporaciones, fondos o de cualquier otra entidad del Estado, se requiere de la opinión técnica previa de la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gestión Pública.

Los proyectos normativos estableciendo la creación de alguna de las entidades mencionadas, deberán ser remitidos a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros; adjuntando los siguientes documentos:

a) Análisis sobre la necesidad de la existencia de la nueva entidad. En este documento se deberá establecer con precisión la necesidad de la acción estatal, el interés relevante a satisfacer, así como la justificación constitucional y legal.

b) Análisis acerca de la no duplicidad de funciones con otra entidad del sector público o privado. En este documento se deberá identificar a las entidades que realizan funciones o actividades similares o, que persiguen fines iguales o semejantes. Asimismo, se deberá establecer específicamente la razón que explica la existencia de la nueva entidad, frente a las otras ya existentes en el sector público.

c) Análisis del costo-beneficio elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas. En este documento se deben establecer y comparar los costos y beneficios que se generarían al Estado, la ciudadanía y la sociedad en general, como consecuencia de la existencia de la entidad. Asimismo, se deberá establecer con detalle, la fuente de financiamiento que dará cobertura a la entidad materia de creación.

La Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gestión Pública emitirá opinión dentro de los 15 días hábiles. Este plazo se computará desde la fecha de cumplimiento en la presentación de toda la documentación requerida en el presente artículo.

En caso de estar incompletos o presentar deficiencias, la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gestión Pública podrá solicitar a los proponentes; la revisión, corrección o actualización de los documentos señalados en el presente artículo. Dicha Secretaría no emitirá opinión técnica previa en tanto no se cumplan con los requisitos y documentación establecida.

CAPÍTULO II - RÉGIMEN DE LAS ENTIDADES CON CONVENIOS DE GESTIÓN

Artículo 4.- Definición de Convenio de Gestión.

a) El convenio de gestión es un acuerdo vinculante celebrado por una entidad de la Administración Pública Central, por un lado, y por la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas, por otro; dentro del marco establecido en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley N° 27658.

Los Convenios de Gestión de las entidades de la Administración Pública Central que no constituyan Ministerios, tendrán como contraparte a la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio titular del sector al que se encuentra adscrita dicha entidad.

b) El objeto del convenio de gestión es el establecimiento de resultados tangibles (metas) y verificables por parte de la entidad involucrada, los cuales deben estar vinculados a la mejora de los servicios prestados a la persona, la obtención de mayores niveles de eficiencia y la optimización del uso de los recursos públicos.

c) El cumplimiento de los términos del convenio de gestión puede generar a la entidad involucrada, beneficios de tipo administrativo-gerencial, presupuestal y económico. Los beneficios de carácter presupuestal en ningún caso, involucran la modificación de las asignaciones presupuestarias preestablecidas para la entidad.

d) Los beneficios indicados tienen la finalidad de establecer incentivos que permitan mejorar los niveles de gestión y de servicio de las entidades de la Administración Pública Central.

e) El incumplimiento de los términos de los convenios de gestión genera responsabilidad y en consecuencia, la imposición de penalidades y/o, la pérdida de beneficios concedidos; de acuerdo a lo establecido en el mismo convenio y en la Resolución Suprema señalada en el numeral 14.2 del Artículo 14 de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley N° 27658.

Artículo 5.- Requisito para la celebración de Convenios de Gestión.

Para que las entidades de la Administración Pública Central puedan solicitar la celebración de un convenio de gestión, deberán tener un Plan Estratégico y un Plan Operativo, elaborados de acuerdo a los lineamientos que dicte la Presidencia del Consejo de Ministros; mediante Resolución Ministerial.

Las entidades interesadas en celebrar un convenio de gestión deberán presentar una solicitud a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, adjuntando sus Planes Plan Estratégico y Operativo.

Esta Secretaría resolverá la petición, en un plazo no mayor de 30 días, luego de evaluar la capacidad institucional de la entidad solicitante. En caso de aprobarse la petición, se iniciarán las negociaciones en vistas a la celebración del convenio de gestión.

En el proceso de negociación participa el Ministerio de Economía y Finanzas conjuntamente con la Presidencia del Consejo de Ministros, sin perjuicio de lo señalado en el Artículo 4 inciso a), del presente reglamento.

Artículo 6.- Régimen de las entidades con Convenios de Gestión Suscrito.

Mediante Resolución Suprema refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas se aprobará el Convenio de Gestión y se establecerá el régimen de gestión, de contrataciones y adquisiciones y del manejo presupuestario de la entidad contraparte en el convenio de gestión.

Artículo 7.- Convenios de Gestión Intra-institucionales.

El titular de la entidad que suscriba el Convenio de Gestión con la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas, podrá celebrar Convenios de Gestión Intra-institucionales con las oficinas, dependencias y demás niveles estructurales de su entidad. Estos Convenios de Gestión Intra-institucionales se sujetarán a las disposiciones establecidas en la Resolución Suprema que apruebe el Convenio de Gestión de la entidad.

CAPÍTULO III - RÉGIMEN DE LOS PROGRAMAS PILOTO

Artículo 8.- Objeto de los Programas Piloto.

Los Programas Piloto de Modernización tienen por objeto la reorganización integral de un sector, incluyendo aspectos funcionales, estructurales, de recursos humanos, entre otros.

Mediante Decreto Supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, se establecerá el régimen especial de gestión, convenios de gestión, personal, contrataciones y adquisiciones y, del manejo presupuestario del Ministerio y de las entidades adscritas al Sector sujeto al Programa Piloto.

Artículo 9.- Aspectos funcionales y estructurales de sectores sujetos a Programas Piloto de Modernización.

Como parte de los Programas Piloto de Modernización aprobados en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley N° 27658, los sectores podrán aprobar una nueva estructura de organización y funciones del Ministerio o de la entidad que la encabeza; pudiéndose fusionar, integrar, suprimir, crear o dividir dependencias, oficinas o, en general, cualquier instancia o nivel de su estructura. De igual forma se podrá proceder con las entidades adscritas al sector sujeto al Programa Piloto.

La nueva estructura de organización y funciones será aprobada mediante Decreto Supremo, refrendado por el titular del sector correspondiente; previo informe favorable de Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Como parte de los procesos de reorganización estructural, el titular del sector sujeto al Programa Piloto podrá establecer, vía Decreto Supremo, Proyectos Especiales destinados a la ejecución de proyectos de inversión. En dicho Decreto Supremo se precisará el régimen laboral de las personas que presten servicios para tales Proyectos Especiales.

Artículo 10.- Convenios de Gestión de Entidades adscritas a Sectores sujetos a Programas Piloto de Modernización.

Los Convenios de Gestión de las entidades adscritas a sectores sujetos a Programas Piloto de Modernización tendrán como contraparte a la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio del sector involucrado.

DISPOSICIONES FINALES

Primera.- Programa Piloto de Modernización en el Sector Presidencia del Consejo de Ministros.

El Convenio de Gestión que celebre la Presidencia del Consejo de Ministros se referirá únicamente a aspectos presupuestales y tendrá como contraparte, al Ministerio de Economía y Finanzas. Mediante Resolución Ministerial se establecerán los resultados tangibles y verificables a los que se compromete la Presidencia del Consejo de Ministros, así como los beneficios de tipo administrativo-gerencial, presupuestal y económico derivados de su cumplimiento.

Los Convenios que celebren los organismos públicos descentralizados del Sector Presidencia del Consejo de Ministros, se formalizarán de acuerdo a lo establecido en el Artículo 4 del presente reglamento.

Segunda.- Rol subsidiario de instituciones y entidades de la Administración Pública Central.

La Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros podrá solicitar informes al INDECOPI, sobre el rol subsidiario de las instituciones y entidades de la Administración Pública Central, que brinden servicios contra una contraprestación específica, a cargo de los ciudadanos usuarios de los mismos.

Para realizar dichos informes, INDECOPI deberá tomar en cuenta lo siguiente:

- a. Las condiciones de competencia en el mercado.
- b. La situación de la oferta privada en la provisión y/o prestación de los bienes y/o servicios de que se trate.
- c. La subsistencia de un alto interés público o manifiesta conveniencia nacional para el suministro de los bienes y/o servicios. Esta última condición solamente se verificará con la existencia de una ley específica; que expresamente autorice dichas actividades.

INDECOPI deberá remitir el informe requerido, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la solicitud enviada por Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

ANEXO 7

LEY MARCO DEL EMPLEO PÚBLICO

LEY N° 28175

La presente Ley entra en vigencia el 01-01-2005, con excepción de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 3, referido a la percepción de dietas, que entrará en vigencia a los treinta (30) días de la publicación de la presente Ley y de lo dispuesto en la segunda y cuarta disposiciones transitorias que entrarán en vigencia al día siguiente de la publicación de la presente norma de conformidad con la Primera Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la misma.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY MARCO DEL EMPLEO PÚBLICO

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo I.- Finalidad

La presente Ley tiene como finalidad establecer los lineamientos generales para promover, consolidar y mantener una administración pública moderna, jerárquica, profesional, unitaria, descentralizada y desconcentrada, basada en el respeto al Estado de Derecho, los derechos fundamentales y la dignidad de la persona humana, el desarrollo de los valores morales y éticos y el fortalecimiento de los principios democráticos, para obtener mayores niveles de eficiencia del aparato estatal y el logro de una mejor atención a las personas.

Artículo II.- Objetivos

La presente Ley tiene los siguientes objetivos:

1. Consolidar el pleno desarrollo de los organismos públicos y del personal que en ellos trabajan.
2. Determinar los principios que rigen al empleo público.

3. Crear las condiciones para que las entidades públicas sean organizaciones eficientes, eficaces, participativas, transparentes, honestas y competitivas en el cumplimiento de sus responsabilidades de gobierno y en los servicios que prestan a la sociedad.

4. Normar las relaciones de trabajo en el empleo público y la gestión del desempeño laboral para brindar servicios de calidad a los usuarios, sobre la base de las políticas de gestión por resultados.

Artículo III.- Ámbito de aplicación

La presente Ley regula la prestación de los servicios personales, subordinada y remunerada entre una entidad de la administración pública y un empleado público, cualquiera fuera la clasificación que éste tenga, y la parte orgánica y funcional de la gestión del empleo público.

Para efectos de la presente Ley son entidades de la administración pública:

1. El Poder Legislativo, conforme a la Constitución y al Reglamento del Congreso de la República.

2. El Poder Ejecutivo: ministerios, organismos públicos descentralizados, proyectos especiales y, en general, cualquier otra entidad perteneciente a este Poder.

3. El Poder Judicial, conforme a lo estipulado en su ley orgánica.

4. Los Gobiernos Regionales, sus órganos y entidades.

5. Los Gobiernos Locales, sus órganos y entidades.

6. Los organismos constitucionales autónomos.

En el caso de los funcionarios públicos y empleados de confianza, esta norma se aplicará cuando corresponda según la naturaleza de sus labores.

No están comprendidos en la presente Ley los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú. Su personal civil se rige por la presente Ley en lo que corresponda, salvo disposición contraria de sus respectivas leyes orgánicas.

Los trabajadores sujetos a regímenes especiales se regulan por la presente norma y en el caso de las particularidades en la prestación de su servicio por sus leyes específicas.

Artículo IV.- Principios

Son principios que rigen el empleo público:

1. Principio de legalidad.- Los derechos y obligaciones que generan el empleo público se enmarcan dentro de lo establecido en la Constitución Política, leyes y reglamentos.

El empleado público en el ejercicio de su función actúa respetando el orden legal y las potestades que la ley le señala.

2. Principio de modernidad.- Procura el cambio orientándolo hacia la consecución efectiva de los objetivos de la administración pública.

3. Principio de imparcialidad.- La función pública y la prestación de servicios públicos se ejerce sin discriminar a las personas y sin realizar diferencias. La implementación de políticas

afirmativas respecto a personas con discapacidad o sectores vulnerables no constituyen discriminación en los términos de esta Ley.

4. Principio de transparencia y rendición de cuentas.- Busca que la información de los procedimientos que lo conforman sea confiable, accesible y oportuna y que las personas encargadas del manejo económico rindan cuentas periódicas de los gastos que ejecutan.

5. Principio de eficiencia.- El empleado público ejerce sus actividades empleando los medios estrictamente necesarios, teniendo en cuenta los escasos recursos con que cuenta el Estado.

6. Principio de probidad y ética pública.- El empleado público actuará de acuerdo a los principios y valores éticos establecidos en la Constitución y las leyes, que requiera la función pública.

7. Principio de mérito y capacidad.- El ingreso, la permanencia y las mejoras remunerativas de condiciones de trabajo y ascensos en el empleo público se fundamentan en el mérito y capacidad de los postulantes y del personal de la administración pública. Para los ascensos se considera además el tiempo de servicio.

8. Principios de Derecho Laboral.- Rigen en las relaciones individuales y colectivas del empleo público, los principios de igualdad de oportunidades sin discriminación, el carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución e interpretación más favorable al trabajador en caso de duda. En la colisión entre principios laborales que protegen intereses individuales y los que protegen intereses generales, se debe procurar soluciones de consenso y equilibrio.

9. Principio de preservación de la continuidad de políticas del Estado.- La especialización del empleo público preserva la continuidad de las políticas del Estado.

10. Principio de provisión presupuestaria.- Todo acto relativo al empleo público que tenga incidencia presupuestaria debe estar debidamente autorizado y presupuestado.

Artículo V.- Fuentes

Son fuentes de derecho en el empleo público:

1. La Constitución Política.
2. Los Tratados y Convenios aprobados y ratificados.
3. Las leyes y demás normas con rango de ley.
4. Los reglamentos.
5. Las directivas emitidas por el Consejo Superior del Empleo Público.

6. Las ejecutorias que fijan principios jurisprudenciales emitidas por las autoridades jurisdiccionales sobre las normas relativas a la Administración Pública.

7. Las resoluciones calificadas como vinculantes por el Tribunal del Empleo Público.

8. Los pronunciamientos y consultas calificadas como vinculantes por el Consejo Superior del Empleo Público.

9. Los convenios colectivos del empleo público.

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

TÍTULO I - RELACIÓN ESTADO-EMPLEADO

CAPÍTULO I - GENERALIDADES

Artículo 1.- Relación Estado-Empleado

Es la relación que vincula al Estado como empleador y a las personas que le prestan servicios remunerados bajo subordinación. Incluye a las relaciones de confianza política originaria.

Artículo 2.- Deberes generales del empleado público Todo empleado público está al servicio de la Nación, en tal razón tiene el deber de:

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

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

c) Superarse permanentemente en función a su desempeño.

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

e) Conducirse con dignidad en el desempeño del cargo.

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

Artículo 3.- Prohibición de doble percepción de ingresos

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

Las únicas excepciones las constituyen la función docente y la percepción de dietas por participación en uno (1) de los directorios de entidades o empresas públicas.

CONCORDANCIA: Art. 40 de la Directiva N° 006-2005-EF-76.01, aprobada por R.D. N° 009-2005-EF-76.01

CAPÍTULO II - CLASIFICACIÓN

Artículo 4.- Clasificación

El personal del empleo público se clasifica de la siguiente manera:

1. Funcionario público.- El que desarrolla funciones de preeminencia política, reconocida por norma expresa, que representan al Estado o a un sector de la población, desarrollan políticas del Estado y/o dirigen organismos o entidades públicas.

El Funcionario Público puede ser:

- a) De elección popular directa y universal o confianza política originaria.
- b) De nombramiento y remoción regulados.
- c) De libre nombramiento y remoción.

2. Empleado de confianza.- El que desempeña cargo de confianza técnico o político, distinto al del funcionario público. Se encuentra en el entorno de quien lo designa o remueve libremente y en ningún caso será mayor al 5% de los servidores públicos existentes en cada entidad. El Consejo Superior del Empleo Público podrá establecer límites inferiores para cada entidad. En el caso del Congreso de la República esta disposición se aplicará de acuerdo a su Reglamento.

3. Servidor público.- Se clasifica en:

a) Directivo superior.- El que desarrolla funciones administrativas relativas a la dirección de un órgano programa o proyecto, la supervisión de empleados públicos, la elaboración de políticas de actuación administrativa y la colaboración en la formulación de políticas de gobierno.

A este grupo se ingresa por concurso de méritos y capacidades de los servidores ejecutivos y especialistas, su porcentaje no excederá del 10% del total de empleados de la entidad. La ineficiencia en este cargo da lugar al regreso a su grupo ocupacional.

Una quinta parte del porcentaje referido en el párrafo anterior puede ser designada o removida libremente por el titular de la entidad. No podrán ser contratados como servidores ejecutivos o especialistas salvo que cumplan las normas de acceso reguladas en la presente Ley.

b) Ejecutivo.- El que desarrolla funciones administrativas, entiéndese por ellas al ejercicio de autoridad, de atribuciones resolutorias, las de fe pública, asesoría legal preceptiva, supervisión, fiscalización, auditoría y, en general, aquellas que requieren la garantía de actuación administrativa objetiva, imparcial e independiente a las personas. Conforman un grupo ocupacional.

c) Especialista.- El que desempeña labores de ejecución de servicios públicos. No ejerce función administrativa. Conforman un grupo ocupacional.

d) De apoyo.- El que desarrolla labores auxiliares de apoyo y/o complemento. Conforman un grupo ocupacional.

148 CAPÍTULO III - ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

Artículo 5.- Acceso al empleo público

El acceso al empleo público se realiza mediante concurso público y abierto, por grupo ocupacional, en base a los méritos y capacidad de las personas, en un régimen de igualdad de oportunidades.

CONCORDANCIAS: LEY N° 28562, 5ta. Disp. Trans. (Exceptúan a los titulares de los pliegos de los Gobiernos Regionales del Ministerio de Salud, del Ministerio de Educación)

Artículo 6.- Requisitos para la convocatoria

Para la convocatoria del proceso de selección se requiere:

a) Existencia de un puesto de trabajo presupuestado en el Cuadro de Asignación de Personal - CAP y en el Presupuesto Analítico de Personal - PAP.

b) Identificación del puesto de trabajo.

c) Descripción de las competencias y méritos.

d) Establecimiento de criterios de puntuación y puntaje mínimo.

e) Determinación de remuneración.

Artículo 7.- Requisitos para postular

Son requisitos para postular al empleo público:

a) Declaración de voluntad del postulante.

b) Tener hábiles sus derechos civiles y laborales.

c) No poseer antecedentes penales ni policiales, incompatibles con la clase de cargo.

d) Reunir los requisitos y/o atributos propios de la plaza vacante.

e) Los demás que se señale para cada concurso.

Artículo 8.- Procedimiento de selección

El procedimiento de selección se inicia con la convocatoria que realiza la entidad y culmina con la resolución correspondiente y la suscripción del contrato.

La convocatoria se realiza por medios de comunicación de alcance nacional y en el portal informático respectivo.

CONCORDANCIAS: R.J. N° 0014-2005-ED

Artículo 9.- Incumplimiento de las normas de acceso

La inobservancia de las normas de acceso vulnera el interés general e impide la existencia de una relación válida. Es nulo de pleno derecho el acto administrativo que las contravenga, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de quien lo promueva, ordena o permita.

CONCORDANCIAS: R.J. N° 0014-2005-ED

CAPÍTULO IV - GESTIÓN EN EL EMPLEO PÚBLICO

Artículo 10.- Proceso de Inducción

El incorporado al empleo tiene derecho a que se le proporcione la inducción inicial necesaria, oriente sobre la política institucional e indique sus derechos, obligaciones y funciones. Esta capacitación constituye requisito básico para el inicio de la prestación de servicios.

Artículo 11.- Capacitación

La capacitación es un deber y un derecho del empleado público. Está orientada al desarrollo de conocimientos, actitudes, prácticas, habilidades y valores del empleado, para garantizar el desarrollo de la función pública y los servicios públicos, mejorar su desempeño laboral, propiciar su realización personal, técnica o profesional y brindar mejor servicio al usuario.

Artículo 12.- Progresión

La progresión implica la asunción de funciones y responsabilidades de dificultad o complejidad mayor a las del nivel de procedencia.

Artículo 13.- Retribución del desempeño laboral El desempeño del empleo público se retribuye de acuerdo a un sistema de evaluación con equidad y justicia teniendo en cuenta como mínimo los siguientes criterios:

- a) Universalidad
- b) Base técnica.
- c) Competencia laboral.

Artículo 14.- Registro de Empleados y Cesantes

Cada entidad pública organiza y mantiene actualizado su registro de empleados y cesantes, el mismo que integra el Registro Nacional de Personal del Empleo Público a cargo del Consejo Superior del Empleo Público.

CAPÍTULO V - DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL EMPLEADO PÚBLICO

Artículo 15.- Enumeración de derechos

El empleado público, sin excluir otros que le otorgan la Constitución y las leyes, tiene derecho a:

- a) Igualdad de oportunidades.
- b) Remuneración.
- c) Protección adecuada contra el cese arbitrario, con observancia de las garantías constitucionales del debido proceso.
- d) Descanso vacacional.
- e) Permisos y licencias.
- f) Préstamos administrativos.
- g) Reclamo administrativo.

h) Seguridad social de acuerdo a ley.

i) Capacitación.

j) Las demás que le señale la presente Ley o las leyes de desarrollo de esta Ley marco.

Artículo 16.- Enumeración de obligaciones

Todo empleado está sujeto a las siguientes obligaciones:

a) Cumplir personal y diligentemente los deberes que impone el servicio público.

b) Prestar los servicios de forma exclusiva durante la jornada de trabajo, salvo labor docente, la cual podrá ser ejercida fuera de la jornada de trabajo.

c) Salvaguardar los intereses del Estado y emplear austeramente los recursos públicos, destinándolos sólo para la prestación del servicio público.

d) Percibir en contraprestación de sus servicios sólo lo determinado en el contrato de trabajo y las fuentes normativas del empleo público; está prohibido recibir dádivas, promesas, donativos o retribuciones de terceros para realizar u omitir actos del servicio.

e) No emitir opinión ni brindar declaraciones en nombre del Estado, salvo autorización expresa del superior jerárquico competente sobre la materia respecto de la cual se le dio autorización, bajo responsabilidad.

f) Actuar con transparencia en el ejercicio de su función y guardar secreto y/o reserva de la información pública calificada como tal por las normas sobre la materia y sobre aquellas que afecten derechos fundamentales.

g) Actuar con imparcialidad, omitiendo participar o intervenir por sí o por terceras personas, directa o indirectamente, en los contratos con su entidad en los que tenga interés el propio empleado, su cónyuge o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

h) Concurrir puntualmente y observar los horarios establecidos.

i) Conocer las labores del cargo y capacitarse para un mejor desempeño.

j) Observar un buen trato y lealtad hacia el público en general, hacia los superiores y compañeros de trabajo.

k) Guardar absoluta reserva en los asuntos que revistan tal carácter, aún después de haber cesado en el cargo.

l) Informar a la superioridad o denunciar ante la autoridad correspondiente, los actos delictivos o de inmoralidad cometidos en el ejercicio del empleo público.

m) Supeditar sus intereses particulares a las condiciones de trabajo y a las prioridades fijadas por la entidad.

n) No practicar actividades político partidarias en su centro de trabajo y en cualquier entidad del Estado.

o) No suscribir contrato de locación de servicios bajo cualquier modalidad con otra entidad pública.

p) Presentar declaración jurada anual de bienes y rentas, así como al asumir y al cesar en el cargo.

q) Participar, según su cargo, en las instancias internas y externas donde se promueva la participación de la ciudadanía y se ejecute procesos de rendición de cuentas.

r) Las demás que le señale la presente Ley, los reglamentos y directivas o las leyes de desarrollo de esta Ley marco.

CAPÍTULO VI - BIENESTAR SOCIAL E INCENTIVOS

Artículo 17.- Programas de bienestar social

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

Artículo 18.- Reconocimiento especial

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

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

b) Constituir modelo de conducta para el conjunto de empleados.

c) Promover valores sociales.

d) Promover beneficios a favor de la entidad.

e) Mejorar la imagen de la entidad frente a la colectividad.

CAPÍTULO VII - RÉGIMEN DISCIPLINARIO

Artículo 19.- Responsabilidades

Los empleados públicos son responsables civil, penal o administrativamente por el incumplimiento de las normas legales y administrativas en el ejercicio del servicio público.

Artículo 20.- Inhabilitación y rehabilitación La inhabilitación y rehabilitación del empleado público se determinará en las normas de desarrollo de la presente Ley.

Artículo 21.- Procedimiento disciplinario

El empleado público que incurra en falta administrativa grave será sometido a procedimiento administrativo disciplinario.

CAPÍTULO VIII - TÉRMINO DE LA RELACIÓN DE EMPLEO PÚBLICO

Artículo 22.- Término del empleo público

El término del empleo se produce por:

- a) Fallecimiento.
- b) Renuncia.
- c) Mutuo disenso.
- d) Destitución.
- e) Invalidez permanente que no le permita cumplir con sus funciones.
- f) Jubilación.
- g) Cese.

TÍTULO II - ENTE RECTOR DEL EMPLEO PÚBLICO

CAPÍTULO I - CONSEJO SUPERIOR DEL EMPLEO PÚBLICO

Artículo 23.- Creación

Créase el Consejo Superior del Empleo Público - COSEP, como organismo público descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros y con calidad de pliego presupuestario, cuyo titular es el Presidente del Consejo Superior del Empleo Público. El Consejo Superior del Empleo Público es el ente rector del empleo público.

Artículo 24.- Funciones

Las funciones del Consejo Superior del Empleo Público son las siguientes:

- a) Vigilar el cumplimiento de la presente Ley, las normas de desarrollo, reglamentos y las directivas y procedimientos que establezca.
- b) Emitir directivas que regulen el sistema de personal del empleo público supervisando su aplicación, cumplimiento y desarrollo, determinar las faltas y aplicar las sanciones correspondientes.
- c) Proponer las normas y reglamentos necesarios para mejorar el sistema de personal del empleo público.
- d) Supervisar y orientar el cumplimiento de las reglas de clasificación del personal en el empleo público, los topes establecidos, así como las normas y directivas establecidas para la gestión del empleo público.
- e) Sancionar los incumplimientos de las normas relativas al empleo público en el ámbito de su competencia.
- f) Absolver las consultas planteadas por las entidades públicas en materia de empleo público.
- g) Llevar el Registro Nacional del Personal del Empleo Público y su Escalafón.

h) Dictar los criterios rectores del sistema de formación y capacitación en el empleo público, a nivel nacional, regional y local, y establecer reglas generales para la articulación de las entidades públicas con los servicios de capacitación ofrecidos por entes privados o públicos.

- i) Proponer su reglamento de organización y funciones.
- j) Centralizar y analizar todo tipo de información sobre empleo público.
- k) Proponer la política sobre la gestión de recursos humanos.
- l) Las demás que señalen la ley o el reglamento.

Artículo 25.- Dirección y administración

La dirección y administración del Consejo Superior del Empleo Público estará a cargo de una Junta de Consejeros integrada por cinco (5) miembros quienes ejercerán el cargo por cuatro (4) años, pudiendo ser removidos sólo por causa justificada.

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

- a) Tres (3) representantes del Poder Ejecutivo, uno de los cuales lo presidirá.
- b) Un (1) representante del Consejo Nacional de Descentralización - CND elegido a propuesta de los Presidentes Regionales y los gobiernos locales.
- c) Un (1) representante de las universidades, elegido por la Asamblea Nacional de Rectores.

El nombramiento de los Consejeros se formaliza mediante Resolución Suprema.

Uno de los representantes del Poder Ejecutivo deberá ser escogido entre los empleados públicos en actividad, excluyéndosele de los requisitos del artículo siguiente.

Artículo 26.- Requisitos para ser Consejero

Son requisitos esenciales para ser Consejero:

- a) Tener título académico universitario.
- b) No menos de cinco (5) años de ejercicio profesional en temas de administración pública.
- c) Poseer estudios de especialización vinculados con administración pública.

Artículo 27.- Responsabilidades de ministerios, órganos y entidades públicas Las entidades de la administración pública brindarán la información requerida por el Consejo Superior del Empleo Público para el cumplimiento de sus fines.

154 CAPÍTULO II - TRIBUNAL DEL EMPLEO PÚBLICO

Artículo 28.- Creación

Créase el Tribunal del Empleo Público como órgano del Consejo Superior del Empleo Público, que conocerá en última instancia administrativa los recursos interpuestos contra actos referidos al acceso, salida y pago de remuneraciones del empleo público.

El Tribunal del Empleo Público es independiente en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 29.- Integrantes

El Tribunal del Empleo Público estará integrado por tres (3) vocales por un período de tres (3) años no renovables.

Los vocales son designados por el Consejo Superior del Empleo Público previo concurso público. Son removidos por causa justificada contemplada en la ley.

Los vocales deberán continuar en el ejercicio de sus funciones hasta que hayan tomado posesión quienes deban sucederles.

Artículo 30.- Conformación de nuevas salas

El Tribunal del Empleo Público podrá conformar salas descentralizadas o nuevas salas, de acuerdo a la necesidad del servicio.

Artículo 31.- Requisitos para ser vocal

Para ser vocal del Tribunal se requiere:

- a) Ser mayor de treinta y dos años.
- b) Haber ejercido la abogacía durante 7 años.
- c) No estar incurso en ninguna incompatibilidad establecida en la ley.

Artículo 32.- Procedimiento

Por decreto supremo, previa opinión favorable del Consejo Superior del Empleo Público, se aprobarán las normas de procedimiento, quórum y acuerdos del Tribunal del Empleo Público.

Artículo 33.- Agotamiento de la vía administrativa

La resolución del Tribunal del Empleo Público agota la vía administrativa y consecuentemente puede ser recurrida en vía contencioso administrativa.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS, COMPLEMENTARIAS Y FINALES

PRIMERA.- La presente Ley entra en vigencia el 1 de enero de 2005, con excepción de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 3, referido a la percepción de dietas, que entrará en vigencia a los treinta (30) días de la publicación de la presente Ley y de lo dispuesto en la segunda y cuarta disposiciones transitorias que entrarán en vigencia al día siguiente de la publicación de la presente Ley.

SEGUNDA.- En el plazo de ciento veinte (120) días contados a partir de la publicación de la presente Ley, el Poder Ejecutivo remitirá al Congreso de la República las propuestas legislativas sobre:

1. Ley de la carrera del servidor público.
2. Ley de los funcionarios públicos y empleados de confianza.
3. Ley del sistema de remuneraciones del empleo público.

4. Ley de gestión del empleo público.

5. Ley de incompatibilidades y responsabilidades.

TERCERA.- Dentro de los treinta (30) días hábiles de la vigencia de la presente Ley se nombrarán a los miembros del Consejo Superior del Empleo Público el cual se instalará e iniciará funciones dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes al nombramiento de sus miembros. La Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros asumirá las funciones establecidas en los incisos a), c), e), f) y g) del artículo 24 de la presente Ley, hasta que inicie sus funciones el Consejo Superior del Empleo Público.

CUARTA.- Los regímenes especiales existentes al momento de la publicación de la presente Ley deberán ser revisados y adecuados a la misma en un plazo máximo de ciento ochenta (180) días contados a partir de la promulgación de la presente Ley, para lo cual el Poder Ejecutivo presentará al Congreso los proyectos de ley correspondientes.

QUINTA.- Las normas que se darán en la Segunda Disposición Transitoria señalarán el plazo para que se incorpore a los cargos ocupados por servicios no personales, en su estructura de acuerdo a la disponibilidad presupuestal.

SEXTA.- Los contratados y los que prestan servicios por la modalidad de no personales que tengan vínculo vigente, podrán postular a las plazas que se convoquen de acuerdo a lo dispuesto en la presente Ley, otorgándoseles una bonificación en el puntaje proporcional a los servicios prestados a la administración pública, en caso de que empataran en la calificación con otro u otros.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los veintiocho días del mes de enero de dos mil cuatro.

HENRY PEASE GARCÍA
Presidente del Congreso de la República

MARCIANO RENGIFO RUIZ
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los dieciocho días del mes de febrero del año dos mil cuatro.

ALEJANDRO TOLEDO
Presidente Constitucional de la República

CARLOS FERRERO
Presidente del Consejo de Ministros