

Consultoría “Análisis Técnico- Administrativo de los impactos directos e indirectos del proyecto de ley relacionado con el empleo público”

Informe Final de actividades

Consultora 2 Pierina Pollarolo

Durante el desarrollo de la consultoría se realizaron las siguientes actividades

1. Se analizó el texto del Proyecto de Ley General del Empleo Público consensuado por los Presidentes de las Comisiones de Descentralización y de Trabajo (Pleno del 01 de diciembre de 2005).
2. Se analizó las propuestas normativas originales del Poder Ejecutivo y de los comentarios de éste al proyecto del Congreso y de la documentación adicional proporcionada por la Secretaría de Gestión Pública de la PCM.
3. Se tuvo reuniones de coordinación y discusión con el Consultor 1 sobre las modificaciones necesarias al proyecto de la Ley General del Empleo Público.
4. Se participó en las reuniones con funcionarios de la Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Economía y Finanzas y los asesores del Congreso en las que se discutió las propuestas de modificación y se buscó fórmulas de consenso.
5. Se incorporó a las modificaciones propuestas un capítulo relacionado a las remuneraciones y beneficios.
6. Se elaboró el documento que se adjunta, que explica y fundamenta todas las propuestas de modificación Proyecto de Ley General del Empleo Público consensuado por los Presidentes de las Comisiones de Descentralización y de Trabajo del Congreso, incluyendo las que surgieron durante las reuniones con los funcionarios de la Presidencia del Consejo de Ministros y Ministerio de Economía y Finanzas.

Exposición de motivos de las propuestas de modificación del Proyecto de Ley General del Empleo Público

Este documento explica y fundamenta las propuestas de modificación al proyecto de Ley General del Empleo Público aprobado por la Comisión de Descentralización y Reforma del Estado del Congreso, denominado “texto consensuado”. En su mayor parte, las propuestas fueron elaboradas por el Consultor 1. Otras fueron preparadas por la Consultora 2 y surgieron de las reuniones de discusión con los funcionarios de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas. Las propuestas fueron discutidas durante las reuniones con los asesores del Congreso durante los meses de febrero y marzo. Los temas se presentan observando el orden del articulado del proyecto de ley. En cada uno de los temas se indica el número del artículo pertinente del proyecto de ley, se resume su contenido y se expone la propuesta de modificación.

Índice de temas:

1. Ámbito de aplicación de la ley. Municipalidades
2. Ámbito de aplicación de la ley: Carreras especiales
3. Negociación colectiva
4. Nombramiento en la carrera administrativa
5. Evaluaciones de desempeño
6. Cese por causas objetivas
7. Régimen de Alta Gerencia Pública
8. Provisión de personal para servicios temporales y complementarios
9. Empleados de confianza
10. Régimen de faltas y sanciones
11. Beneficios y remuneraciones
12. Efectos de la incorporación en relación a la Compensación por Tiempo de Servicios y otros beneficios

1. Ámbito de aplicación de la ley – municipalidades

Artículo 1°, numeral 1 y artículo 93°

El proyecto indica que la totalidad de ley será de aplicación también a los gobiernos locales. Las normas sobre carrera de los servidores, el régimen de los funcionarios y empleados de confianza, las normas sobre la gestión de recursos humanos, las incompatibilidades y responsabilidades del personal, el régimen de faltas y sanciones y también las disposiciones complementarias sobre la formalización del empleo y de las remuneraciones serían de aplicación a un universo tan heterogéneo como el de los gobiernos locales. Las más de 1,800 municipalidades existentes tienen características muy diversas: no más de cien de ellas concentran el 50% de la población del país, mientras que el resto reúne al otro 50%. Algunas tienen presupuestos considerables y han desarrollado capacidad de gestión para cobrar tributos y ejecutar obras. Otras dependen casi exclusivamente de las transferencias del gobierno central y tienen dificultades para cumplir con sus obligaciones como empleador. La mayor parte son rurales, con poca población pero con jurisdicción sobre un territorio extendido.

Ante ese panorama surge la natural preocupación acerca de si se ha estudiado el impacto que tendrá la aplicación de esta ley a unidades administrativas pequeñas, débiles y con escasa capacidad de gestión. Ya en la etapa de discusión de los anteproyectos de ley surgieron estos cuestionamientos, especialmente en relación las exigencias burocráticas impuestas a las municipalidades más pequeñas. La respuesta a esta preocupación fue el artículo 93°, que ordena al COSEP aprobar normas especiales para los gobiernos locales más pequeños (con población inferior a ciento cincuenta mil habitantes), pero sólo en relación a tres aspectos: capacitación, proceso de selección y evaluación del personal. Esta norma es positiva, pues permitirá estudiar en profandidad la problemática de los gobiernos laboral en el área del empleo y formular normas dirigidas en el sentido correcto. Sin embargo, el ámbito de lo especial debería ir más allá de la capacitación, selección y evaluación, e incluir todos los aspectos regulados por esta ley, especialmente lo relacionado a remuneraciones y beneficios, normas sobre gestión de personal y formalización del empleo.

Propuestas:

- Ampliar el texto del artículo 93° a todos los aspectos contenidos en el proyecto
- Excluir temporalmente del ámbito de aplicación de la ley a los gobiernos locales hasta que el Cosep realice los estudios necesarios y formule las propuestas para un régimen especial para los gobiernos locales.

2. Ámbito de aplicación de la ley – Carreras especiales

Artículo 1°, numeral 2

El texto del proyecto consensuado señala lo siguiente: “Las carreras públicas especiales señaladas en la tercera disposición complementaria continuarán sujetas a sus regímenes privativos establecidos por leyes específicas”. Estas carreras especiales son las de los magistrados, diplomáticos, profesores, docentes universitarios, profesionales de la salud y efectivos militares y policiales.

El texto sugiere la idea de que ningún aspecto de la Ley General de Empleo Público será de aplicación a tales carreras especiales. Sin embargo, con excepción de la carrera de los magistrados y efectivos militares y policiales, todas las carreras especiales están basadas en el régimen del Decreto Legislativo 276 y contienen algunas variaciones, especialmente en el otorgamiento de beneficios adicionales. Así, son de aplicación a las carreras especiales las normas del “Sistema Único de Remuneraciones”, las prohibiciones, obligaciones y derechos, el régimen disciplinario y otros aspectos generales del DL 276. Dado que este régimen será sustituido por la Ley General del Empleo Público, los referidos aspectos tendrán que ser normados por la nueva ley, a menos que se decida mantener en vigencia el DL 276 para las carreras especiales, lo que no es conveniente. Dado que las carreras especiales sí estarán sujetas a muchos aspectos de la nueva ley, la redacción del numeral 2 del artículo 1° no resulta correcta.

Propuesta:

- La norma debería establecer de manera explícita que, aunque las leyes de los regímenes especiales continúen en vigencia, la ley general del empleo público será de aplicación en todo lo regulado o que no contravenga a dichas leyes especiales.

3. Negociación colectiva

Artículos 16° y 17°

Se establece el derecho de negociar por parte de los trabajadores las condiciones de empleo con la entidad respectiva. Se precisa que el pliego de peticiones deberá estar sustentado en un informe financiero de viabilidad económica para el periodo presupuestal, emitido por la entidad. Esta redacción modificó el texto del proyecto del Poder Ejecutivo, que establecía como una característica del pacto colectivo la inclusión de “compromisos de resultados, metas cuantificables de gestión y otros aspectos exigibles a los servidores a favor de la calidad y eficiencia del servicio público”. Tal disposición contribuía a asegurar que las negociaciones colectivas no se concentren exclusivamente en la exigencia de mejoras a favor de los servidores, sino que se considere también la mejora del servicio a favor de los ciudadanos.

Asimismo, el texto eliminó otra disposición contenida en el proyecto del Ejecutivo, que establecía una garantía para asegurar la sostenibilidad financiera del pacto colectivo: antes de la suscripción del pacto colectivo, las entidades debían obtener un informe financiero y contable acerca de la viabilidad de los compromisos.

Propuestas

- Reincorporar a la norma la redacción original del proyecto del Ejecutivo para establecer como aspecto obligatorio de negociación colectiva acuerdos sobre la mejora de la calidad y eficiencia del servicio público
- Reincorporar a la norma la redacción original del proyecto del Ejecutivo que estableció como requisito previo a la suscripción del pacto colectivo un “informe financiero y contable favorable emitido por una sociedad auditora de reconocido prestigio, sobre la viabilidad de los compromisos a asumir, según su proyección de ingresos ordinarios y los compromisos de gastos existentes para el periodo.

4. Nombramiento en la carrera administrativa

Artículo 27°

Este artículo contiene normas sobre el nombramiento de postulantes luego del proceso de selección. No contempla, sin embargo, ninguna disposición sobre las consecuencias de procesos irregulares. La norma debería establecer expresamente que los nombramientos realizados luego de procesos en los que no se cumplieron las reglas correspondientes son nulos. Esta norma es sumamente importante para evitar que los beneficiados con las irregularidades obtengan los beneficios de la carrera pública.

Asimismo, el artículo no considera una disposición que prohíba y sancione las recomendaciones a favor de interesados en obtener un puesto público.

Propuestas

Añadir al artículo 27 dos párrafos para perfeccionar los procesos de selección y nombramiento:

- “La inobservancia de las reglas de acceso al empleo público vulnera el interés general e impide la existencia de una relación válida, en consecuencia cualquier declaración o acto de la autoridad es nula de pleno derecho. La máxima autoridad administrativa de la entidad, y, en su caso, el Tribunal del Empleo Público, son competentes para declarar la nulidad, dentro de los tres años de incurrido el vicio. Las autoridades que recluten, incorporen o contraten a personal y dispongan su remuneración, vulnerando los procesos que comprenden la dotación de personal y la normativa prevista en la presente Ley y disposiciones reglamentarias, serán sujetos de responsabilidad.”
- “Quedan prohibidas las Oficinas de Trámite Documentario de las entidades, dar trámite a cualquier tipo de solicitudes de empleo público fuera de las fechas indicadas en el cronograma de los concursos públicos. Está prohibido recibir y dar recomendaciones de cualquier tipo en favor de algún postulante al empleo público o empleado público”.

5. Evaluaciones de desempeño

Artículo 40°

El proyecto ha establecido las evaluaciones de desempeño como un instrumento importante para asegurar el cumplimiento del principio del mérito y la capacidad del personal en la administración pública. El objetivo de la evaluación del desempeño es proveer al gestor de recursos humanos de información útil para diseñar los procesos de capacitación, decidir los ascensos y movilizaciones de personal, estimular a los trabajadores y valorar su potencialidad para mejorar. El artículo 40° regula las consecuencias de las evaluaciones periódicas: el trabajador puede ser calificado en tres clases: “personal de rendimiento distinguido”; “personal de buen rendimiento” y “personal de rendimiento sujeto a observación”. Los trabajadores que reciben esta última calificación tienen el derecho a recibir capacitación. Si, habiendo sido capacitado, en la siguiente evaluación el trabajador vuelve a caer en la calificación de “personal sujeto a observación”, entonces pasará a evaluación del Cosep, en la que debe aplicarse “pruebas psicológicas, de aptitud y de conocimientos”

Este diseño fue objeto de dos cuestionamientos importantes. En primer lugar, se señaló que no sería eficiente que el Estado continúe invirtiendo en capacitar a servidores que hayan mostrado un rendimiento extremadamente bajo. Tampoco parece razonable mantener en su puesto a un trabajador muy deficiente en su puesto durante un año, hasta la siguiente evaluación. Por ello, se consideró recomendable modificar la categorización de los resultados de la evaluación (para que se incluyera una categoría adicional, la de “rendimiento deficiente”) y dar un tratamiento diferente a tales casos: no hacer obligatoria la capacitación y evaluar nuevamente al servidor a los seis meses.

En segundo lugar, se cuestionó la intervención del Cosep para evaluar al trabajador puesto en observación y ratificar o revocar la evaluación. Las evaluaciones de desempeño son procesos complejos, en los que intervienen diversas instancias a lo largo del tiempo, y en donde se contrasta el desempeño del trabajador con lo que se esperaba de él, según los objetivos grupales e individuales. Una evaluación del Cosep, externa y realizada sobre la base de criterios diferentes arrojaría necesariamente resultados

diferentes. Otro inconveniente es que tal evaluación requeriría que los trabajadores deban viajar a Lima para ser objeto de los exámenes o, de lo contrario, que el Cosep se desconcentre hacia diversas regiones. Por lo demás, todo trabajador tiene siempre la opción de recurrir al tribunal del Cosep para discutir las resoluciones recaídas sobre él. Por todo ello, se recomendó eliminar del proceso de evaluación al Cosep.

En el proceso de discusión de esta materia, se consultó legislación comparada y se vieron los casos de Argentina, Bolivia, México, Colombia, Ecuador y República Dominicana. Se encontró que en casi todas las legislaciones existe una figura por la cual el trabajador es separado de la administración pública en algún momento a consecuencia de obtener calificaciones deficientes en las evaluaciones. En ningún caso basta con una sola evaluación deficiente. En todos, el trabajador debe ser evaluado nuevamente. El caso de Argentina es el que ofrece un mayor tiempo de permanencia al personal ineficiente, mientras que en otros no es necesario esperar a la siguiente evaluación periódica, sino que se realiza una evaluación especial en poco tiempo. La obligación de capacitar al personal deficiente sólo se encontró en Argentina y México.

	Existencia de causal	Aplicable cuando el trabajador	Obligación de capacitar al personal deficiente
Argentina	Sí	Obtiene calificación deficiente durante tres evaluaciones consecutivas o cuatro alternadas en los últimos 10 años	Sí
Bolivia	Sí	Obtiene calificación deficiente y luego, en una evaluación especial a los tres o seis meses recibe igual calificación	No
México	Sí	No aprueba en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación	Sí
Colombia	Sí	Desaprueba las dos evaluaciones parciales en el año o la evaluación especial dispuesta por el jefe del organismo	No
Ecuador	Sí	Obtiene la calificación de deficiente en la evaluación anual y vuelve a obtener una similar en una evaluación especial a los tres meses	No
República Dominicana	No	--	--

Propuestas

- Eliminar la obligación a cargo del Estado de capacitar al trabajador calificado como deficiente
- Eliminar la participación del Cosep para ratificar o revocar la evaluación

6. Cese por causas objetivas

Artículo 41° y 45°

El artículo 41° contiene la relación de las causales por las cuales se termina la carrera administrativa. Este listado no incluye el “cese por causas objetivas”, que sería la necesaria consecuencia de una reorganización y reestructuración de entidades públicas. El texto del artículo 45°, sobre esta materia, sustituyó al presentado por el Ejecutivo, que regulaba el procedimiento de supresión de plazas orgánicas, sentando garantías de debido proceso para los trabajadores. La sumilla del nuevo artículo 45° lo denomina “modificaciones institucionales” y dispone que “Por Ley expresa, se puede autorizar la desactivación, reestructuración, fusión, reorganización o modernización de las entidades públicas, las que deberán sustentarse técnica y financieramente y expresarse en el nuevo diseño de la estructura institucional. Es de aplicación, en lo pertinente, la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley N°27658. El reglamento contemplará los procedimientos aplicables”.

Esta norma no regula orgánicamente las consecuencias que recaerían sobre los empleados públicos en caso de optarse por una desactivación, reestructuración, fusión, reorganización o modernización de entidades públicas, procesos que en muchos casos implican una racionalización de personal. Resulta insuficiente que se señale la posibilidad de modificar el nivel** si previamente no se sanciona que dichos eventos objetivos son causa justa de cese. Tales eventos objetivos deben ser causa justa de cese.

Propuestas

- Regular el cese colectivo por causas objetivas fundado en los supuestos de desactivación, reestructuración, fusión o de reorganización declaradas por razones técnicas o financieras, o al amparo de alguna norma expresa. Se debe establecer que cuando tales procesos ocasionen la necesidad de suprimir puestos la entidad debe tramitar y obtener una autorización al COSEP, que deberá evaluar técnicamente si se cumplen los requisitos y procedimientos de ley.
- En este procedimiento de autorización de supresión de plazas, el COSEP debería evaluar al personal afectado y disponer la reubicación de los que resulten aptos para ello. Pasado un tiempo, si no se lograra concretar la reubicación en otra entidad del sector público, o el trabajador rehusara un puesto ofrecido, la carrera administrativa se dará por terminada, con el pago de una indemnización

7. Régimen de Alta Gerencia Pública

Artículo 47°, 49°, 50°, 51° y 94°

El proyecto dispone la creación de un régimen especial para los niveles más altos del Poder Ejecutivo y para los Gobiernos Regionales y Locales de más de 150,000 habitantes que deseen aplicarlo. No se incluye en este régimen al Poder Judicial, el Congreso y los organismos constitucionales autónomos.

El objetivo es dar mayor competitividad y eficacia al tercer nivel jerárquico de la administración pública¹, en el que se encuentran los directores nacionales o generales de los ministerios y los cargos de los organismos públicos descentralizados ubicados después de la máxima autoridad. La diferencia entre la alta gerencia pública y la regulación general de los Directivos Superiores de carrera está en las reglas para la selección y la vinculación al logro de objetivos y metas asignados al período de gestión, que se establece en dos años.

El proyecto estableció que tales cargos debían ser provistos tras un concurso público conducido y regulado por un Consejo de Alta Gerencia Pública dentro del COSEP, conformado por dos representantes del Consejo Directivo de esta entidad y un representante de la Escuela Nacional de Administración Pública. Las atribuciones de este Consejo en el proceso de selección son las siguientes según el proyecto:

- Aprobar los perfiles profesionales para estos cargos.
- Convocar a un concurso público. A este concurso pueden presentarse todos los servidores de carrera calificados como “Directivo Superior” de cualquier entidad pública y, si así lo decide el Consejo de manera motivada, cualquier profesional independiente.
- Proponer al titular de la entidad una terna de candidatos seleccionados acompañada de la información relevante para su apreciación.

Corresponde al titular de la entidad designar a uno de ellos o declarar desierto el proceso por una sola vez. En tal caso, el Consejo del Cosep debe realizar un nuevo proceso de selección y designar directamente al ganador.

La existencia de un régimen más competitivo, exigente y referido al logro de objetivos y metas es plenamente concordante e imprescindible para la modernización de la administración pública, que requiere de funcionarios con liderazgo y capacidad para implementar las políticas públicas. Sin embargo, el diseño del proceso de selección de los altos funcionarios establecido en el proyecto no es el más adecuado para garantizar estos objetivos. El Consejo encargado de elaborar los perfiles de tales cargos y conducir los procesos de selección, compuesto por funcionarios del COSEP, puede convertirse en un poderoso ente burocrático potencialmente capaz de controlar prácticamente todo el aparato del Estado a través de los nombramientos. No parece conveniente encargar a solo tres personas la selección de los directores nacionales de todos los ministerios, los directores generales y gerentes de los más de 70 organismos públicos descentralizados, los secretarios o cargos similares de los 24 gobiernos regionales y los cargos equivalentes de todas las municipalidades de más de 150,000 habitantes que deseen optar por un régimen más competitivo. Por otro lado, podría darse el caso de que este Consejo, aunque llegue a estar compuesto por profesionales con experiencia en gestión pública, no cuente con los conocimientos que se requieren para determinar las necesidades especiales de muchos cargos y para evaluar de la manera más certera a los mejores candidatos. De hecho, la experiencia de los últimos años de diversos organismos reguladores y entidades modernas muestra que éstos han sido capaces de

¹ Según la clasificación de funcionarios contenida en el artículo 53° del proyecto, el primer nivel jerárquico es el funcionario que se ha incorporado a la función pública por elección popular (confianza política originaria) o por nombramiento regulado por ley. El segundo nivel está constituido por funcionarios públicos de libre nombramiento y remoción, realizado por un funcionario de primer nivel jerárquico (ministros, viceministros, gerentes de gobiernos regionales y locales, presidentes de organismos públicos descentralizados y otros)

reclutar de manera competitiva a funcionarios de muy alto nivel profesional, ya sea directamente o a través de empresas denominadas “*head hunters*”. Esto podría perderse con el proyecto de ley.

Propuestas

- Eliminar la centralización de todos los procesos de selección en un solo Consejo al interior del COSEP. La elaboración de los perfiles de los cargos profesionales y la conducción del proceso de selección de candidatos debe estar a cargo de una comisión de cada entidad. Esta comisión debería cumplir la normativa que sobre el tema apruebe el COSEP. En todo caso, si se quiere asegurar una participación mayor del COSEP para evitar el abuso de esta figura, se podría establecer que el COSEP designe un representante en la comisión.
- El plazo de la designación de dos años debería ser prorrogable. Si la gestión ha sido positiva y los objetivos han sido cumplidos, no tiene sentido que se remueva al funcionario. Por el contrario, debería garantizarse su permanencia.

8. Provisión de personal para servicios temporales y complementarios

Artículo 52°

El proyecto suprime la posibilidad de contratación de personal de carácter temporal y la previsión de servicios complementarios. Sólo se establece con carácter general y bajo el título de provisión de personal temporal que la contratación de servicios en el Estado se rige por la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, Ley N° 26850, su Reglamento y su Texto Único Ordenado (TUO) y demás normas complementarias, lo que resulta insuficiente.

Una ley de empleo público debe atender las necesidades de una gestión pública ágil y eficaz. Debe regular la existencia de personal que desempeña labores de carácter temporal porque existen situaciones en las que no es pertinente ni necesario crear una plaza permanente. También debe regular las funciones complementarias, es decir, las que no forman parte del núcleo funcional de la entidad, porque es mejor que la entidad no distraiga su capacidad de gestión en organizar, cuidar y responder por las labores de apoyo y otras que resultan periféricas y hasta ajenas a sus fines institucionales. Sobre todo si se considera que existe en el mercado una buena oferta competitiva que desarrolla tales servicios para otras entidades públicas y privadas, con economías de escala, experiencia y conocimientos especializados.

En cuanto a los servidores temporales, la ley debe reconocer que están adecuadamente protegidos en sus derechos laborales y de seguridad social pero no pertenecen a la carrera y no generan derechos de ninguna clase para efectos de la misma. También debe exigir que para su ingreso deberá realizarse necesariamente un proceso de selección y que quedarán sujetos a los mismos deberes, prohibiciones e incompatibilidades del personal permanente.

Respecto de la contratación de servicios complementarios, la ley debe establecer garantías para que no se abuse de esta figura y exigir que los trabajadores gocen de todos los derechos laborales que les corresponde.

Propuestas

- Incorporar expresamente a la norma la facultad de las entidades estatales de contratar tanto directamente como **a través de empresas** de intermediación laboral personal de **carácter temporal o accidental**.
Debe incluirse como supuestos habilitantes (i) Inicio de actividades de una entidad, apertura de oficinas descentralizadas o la asunción de una nueva actividad funcional; (ii) Cumplir labores subordinadas que no forman parte de las actividades permanentes de la entidad y que en tanto no sea posible desempeñarlos mediante redistribución de los servidores públicos de carrera; (iii) Desarrollar programas, proyectos o actividades de duración determinada o -temporales, referidos a actividades no habituales de la entidad; y (iv) Incrementos sustanciales e imprevisibles de la demanda de servicios que -no puedan ser satisfechas con personal de carrera.
- Incluir la posibilidad de acceder a **servicios complementarios** brindados por las empresas debidamente autorizadas, cautelando que la razonabilidad de la decisión debe sustentarse en estudios técnicos y económicos y contemplar los mecanismos para evitar sus riesgos.

9. Empleados de confianza

Artículos 59° y 60°

A diferencia de la legislación anterior, la Ley Marco del Empleo Público reguló la figura de los empleados de confianza con el objetivo de reglamentar y garantizar una necesaria transparencia y publicidad de las contrataciones de personal realizadas por los funcionarios públicos cuando asumen la dirección de las entidades del Estado, de tal forma que no se recurra a figuras no ortodoxas de contratación, como los contratos de locación de servicios. Esto es positivo por cuanto es razonable que un funcionario de primer nivel jerárquico pueda disponer para su mejor gestión de la asesoría y ayuda de un grupo limitado de personas de su exclusiva confianza, a quienes designe y remueva libremente, y que se alejen de la administración pública el día en que el funcionario termine en sus funciones.

El proyecto considera como personal de confianza únicamente a aquéllos que “desempeñan cargo técnico o político”. Se añade que estos profesionales deben tener conocimiento especializado en materias propias de la administración pública y de la materia que se requiera para un buen funcionamiento de la entidad. El proyecto presentado por el Ejecutivo contenía una definición más amplia y realista, que incluía a quienes se desempeñan en el entorno del funcionario. Tal definición hacía posible que un funcionario del primer nivel jerárquico pudiera designar como su secretaria, chofer o asistente a personas de su total confianza que garanticen la confidencialidad de su entorno. Esta opción ha sido eliminada por el proyecto, lo que no es conveniente.

El proyecto establece dos limitaciones a esta figura: puede tener la calidad de empleado de confianza no más de la quinta parte del grupo Directivo Superior puede ser calificado como empleado de confianza y no más del 5% de la totalidad de servidores de la entidad. Se desprende de ello que el desempeño de los empleados de confianza no se restringe al entorno de asesores y asistentes: siempre que no se supere los límites, también pueden ocupar cargos técnicos, como Director Nacional, Director Superior,

Jefe de Asesoría Jurídica, Jefe de la Oficina General de Administración y otros. Esta disposición, que surge de la interpretación, debería ser establecida de manera explícita para evitar confusiones. Igualmente, se entiende que el empleado de confianza debe dejar su puesto en el momento en que el titular que lo designó termina en sus funciones, pero esto no es declarado explícitamente.

El diseño de los límites también podría ser perfeccionado. Las entidades que tienen una planilla numerosa podrán disponer de un gran número de empleados de confianza, lo que puede resultar excesivo, mientras que las más pequeñas, como, por ejemplo, un organismo regulador que cuenta con un total de 80 servidores, sólo podrá tener a cuatro empleados de confianza, lo que puede resultar insuficiente.

Por otro lado, en cuanto a los derechos laborales que corresponden a los empleados de confianza, el proyecto señala que el titular de la entidad puede asignar derechos adicionales a los previstos en la ley para la generalidad de funcionarios. Esta facultad podría dar lugar a abusos.

Propuesta

- Introducir nuevamente que pueden ser considerados como empleados de confianza aquellos que realizan actividades y laboran en el entorno del funcionario público.
- Aclarar que los empleados de confianza pueden desempeñar cualquier tipo de cargo.
- Consignar expresamente la naturaleza temporal de los servicios brindados.
- Fijar el límite de empleados de confianza en número y no en porcentaje: un máximo de quince funcionarios, con la posibilidad de que el Cosep pueda ampliar este número.
- Eliminar la facultad de que el titular de la entidad pueda asignar derechos adicionales a los empleados de confianza.

10. Régimen de faltas y sanciones

Artículos 108° y siguientes

El proyecto contiene listas taxativas de las faltas que se consideran leves, graves y muy graves. Esta opción legislativa no es la más conveniente. La realidad siempre contiene matices que la ley no puede prever, porque dependen del contexto y de las consecuencias, y que el órgano encargado de aplicar la ley debe considerar. Si se examina una a una cada lista, se encuentra una serie de inconsistencias acerca de la valoración de las conductas.

Por otro lado, el proceso sancionador no ha sido regulado de una manera ordenada, que defina las etapas y las garantías que deben observarse.

Propuestas

- La mejor manera de regular las faltas y sanciones es con el establecimiento de un listado enunciativo de conductas infractoras, las mismas que deberán ser sancionadas por el órgano competente teniendo en consideración la magnitud de las faltas, según su menor o mayor gravedad

- En cuanto al procedimiento sancionador, se recomienda incorporar las garantías que deben respetarse al interior del procedimiento sancionador. La entidad empleadora debería emitir un informe que sustente la imposición de la sanción.

11. Beneficios y remuneraciones

Sétima Disposición Transitoria

El proyecto de ley no contiene normas sobre el sistema de remuneraciones. Se dispone que en tanto se expida la Ley del Sistema de Remuneraciones del Empleo Público, mantiene su vigencia los Decretos Legislativos N° 276 y 728 en lo concerniente a remuneraciones. Esta solución no es la más conveniente pues las remuneraciones son un componente inseparable de un régimen de empleo. Sin disposiciones sobre remuneraciones y beneficios no es posible estimar los costos económicos de la reforma del empleo público.

Propuestas

Se propone incorporar en la ley las normas básicas sobre remuneraciones:

- Definición de dos beneficios: la compensación por tiempo de servicios y las gratificaciones o aguinaldos. Esto es muy importante para determinar el costo de la formalización de los trabajadores se desempeñan en funciones permanentes bajo el régimen de SNP. Se propone optar por la definición del DL 276 (aguinaldos fijados en cada oportunidad y una CTS equivalente a la mitad de cada remuneración por año por los primeros 20 años y una completa por los diez años siguientes)
- Establecimiento de los criterios fundamentales para la determinación de las remuneraciones del sector público. Los establecidos en el DL 276 están basados en la homologación y en la antigüedad. Se busca sentar las bases desde ya para crear un sistema ordenado y a la vez flexible frente a la diversidad del sector público, que retribuya el ejercicio de la función y premie el buen desempeño. Se propone un sistema que permite aprobar diferentes escalas según el tipo de entidad, definidas éstas por criterios que se enuncian pero que el reglamento debe precisar.
- Normas que aseguren la sostenibilidad fiscal de la política de remuneraciones (normas de ley de sistema de presupuesto).
 - No homologación ni vinculación entre una entidad y otra o un cargo y otro, salvo las previstas en el presente régimen
 - No mecanismos de referencia o indexación
 - Estudios económicos antes de aprobar norma de carácter remunerativo
- Derogación de la ley 28212. Esta norma impide establecer una política de remuneraciones adecuada para la administración pública pues establece un único índice de referencia y un tope máximo, similar a la remuneración de un congresista. Existen en la administración pública cargos claves, que no son más de 20, que pueden requerir de una remuneración mayor.
- Normas de transición que:
 - establezcan los procedimientos que deben ejecutarse de manera previa a la aplicación del nuevo régimen de remuneraciones;

- garanticen la gradualidad de la aplicación y la consideración a las limitaciones de orden presupuestal; y
- minimicen la afectación de los derechos laborales de los trabajadores actualmente sujetos al régimen laboral 728
- Estas normas deben estar están contenidas en un capítulo especial sobre remuneraciones.
- Debe incisos incisos c) y d) del artículo 15.1 que hablaban de beneficios remunerativos en el listado de beneficios generales del empleado
- Debe eliminarse el derecho de consulta de los servidores públicos sobre el monto de la unidad de referencia para la determinación de las remuneraciones del Sector Público, por considerar que debe ser incluido en la norma referida las Remuneraciones en el Sector Público

12. Efectos de la incorporación en relación a la Compensación por Tiempo de Servicios y otros beneficios

Segundo párrafo de la Novena Disposición Complementaria

Esta disposición reconoce a los ex contratados que se incorporarán a este régimen el derecho al beneficio de la Compensación por Tiempo de Servicios, lo que ocurrirá a partir de la vigencia de la presente ley.

Propuesta

- Esta norma debería ser aclarada para evitar una solicitud masiva de devengados. Se debería incorporar expresamente el carácter constitutivo del acto de nombramiento, el cual en ningún caso debería interpretarse como un reconocimiento de naturaleza retroactiva.