

LA COEXISTENCIA DE REGÍMENES LABORALES Y SU IMPACTO EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

THE COEXISTENCE OF LABOR REGIMES AND THEIR IMPACT ON THE PUBLIC MANAGEMENT OF THE NATIONAL CIVIL SERVICE AUTHORITY

Recibido: 27 de marzo de 2026 | Aprobado: 19 de agosto de 2026

YASMIN TERESA CONISLLA
ESPINOZA¹
DANTE PAIVA GOYBURU²

RESUMEN

El presente artículo analiza la relación entre la coexistencia de diversos regímenes laborales y la gestión pública en la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR desde el año 2022 al 2024. La investigación tiene un enfoque mixto en lo cualitativo-cuantitativo, descriptivo-correlacional y de investigación no experimental de corte transversal. Se contó con la participación de servidores de diferentes regímenes laborales, incluyendo un muestreo de conveniencia no probabilístico.

Los resultados evidencian que a medida que los regímenes laborales coexisten, las condiciones laborales, la equidad interna, la planificación del talento humano y la eficiencia de la organización pública diferirán significativamente debido a diferentes factores en los procesos de gestión pública y todos los sectores clave de la estructura de gestión pueden verse afectados.

Además, encontramos una asociación consistente entre la fragmentación del sistema laboral (base de empleo) y las percepciones sobre el desempeño de la gestión pública.

Se concluye que la diversidad de regímenes laborales incide de manera directa en la gestión pública, afectando la equidad, la motivación, la planificación y la eficiencia institucional. Así, esperamos que la formulación de políticas para armonizar la regulación y modernizar el servicio civil impulse el establecimiento de un sistema meritocrático.

Palabras clave: regímenes laborales, gestión pública, SERVIR, equidad laboral, modernización del estado.

ABSTRACT

This article analyzes the relationship between the coexistence of diverse employment regimes and public management at the National Civil Service Authority- SERVIR from 2022 to 2024. The research employs a mixed-methods approach, combining qualitative and quantitative methods, and is descriptive-correlational and non-experimental with a cross-sectional design. Participants included public servants from different employment regimes, selected through non-probability convenience sampling.

The results show that as employment regimes coexist, working conditions, internal equity, human talent planning, and the efficiency of the public organization differ significantly due to various factors in public management processes, and all key sectors of the management structure can be affected.

- 1 Maestra en Gestión Pública por la USMP.
Ministerio del Interior.
Correo: yasminte@hotmail.com
ORCID: [0009-0004-4243-7005](https://orcid.org/0009-0004-4243-7005)
- 2 Doctor en Derecho y Ciencia Política por la UNMSM.
Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
Correo: dpaivag@unmsm.edu.pe
ORCID: [0000-0001-9140-6580](https://orcid.org/0000-0001-9140-6580)

Furthermore, a consistent association was found between the fragmentation of the labor system (employment base) and perceptions of public management performance.

It is concluded that the diversity of employment regimes directly impacts public management, affecting equity, motivation, planning, and institutional efficiency. Thus, we hope that policy formulation to harmonize regulation and modernize the civil service will promote the establishment of a meritocratic system.

Keywords: labor regimes, public management, SERVIR, labor equity, state modernization.

INTRODUCCIÓN

En el marco de la modernización del Estado peruano, la gestión de recursos humanos es una estrategia central para asegurar la eficiencia, equidad y calidad de los servicios públicos prestados. Sin embargo, la coexistencia de diversos regímenes laborales, entre ellos los regulados por los Decretos Legislativos N° 276, N° 728, N° 1057 y la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil, han creado una fragmentación tanto en términos de marco normativo como funcional que plantea importantes desafíos para la gestión pública. Esta diversidad genera diferencias en las condiciones laborales, niveles remunerativos, estabilidad en el empleo y oportunidades de desarrollo profesional, afectando la implementación de un sistema basado en la meritocracia.

Al respecto, la Autoridad Nacional del Servicio Civil, en su calidad de ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, conforme al Decreto Legislativo N° 1023 que la crea como organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (Decreto Legislativo N.º 1023, 2008), tiene como rol liderar la reforma del servicio civil a nivel nacional y gestionar internamente una estructura laboral caracterizada por la coexistencia de múltiples regímenes.

Esto crea un conjunto de tensiones organizacionales que pondrían en peligro la eficiencia institucional, la equidad interna y la cohesión organizacional y, por lo tanto, su posición como modelo para implementar la política de recursos humanos en el sector público.

Con base en esto, el presente estudio se centra en comparar y contrastar la coexistencia de regímenes laborales y la gestión pública en SERVIR en el período 2022-2024. En particular, evalúa los regímenes laborales actuales, el impacto de dichos regímenes en la organización y desarrollo del talento humano y cuáles son las acciones para integrar la estructura laboral en el proceso de implementación del régimen con el servicio civil.

La importancia de la investigación radica en que aborda una problemática estructural que incide directamente en la consolidación de un servicio civil meritocrático, eficiente y transparente. El análisis de la situación interna de SERVIR permite evidenciar las limitaciones que enfrenta la propia entidad encargada de liderar la reforma, aportando evidencia empírica para el diseño de políticas públicas orientadas a la homogenización progresiva del sistema laboral en el Estado peruano.

En este sentido, la pregunta de investigación que guía el estudio es: ¿Cuál es la relación entre la coexistencia de los diversos regímenes laborales y la gestión pública en SERVIR durante el periodo 2022-2024? A partir de esta interrogante, se plantea como hipótesis que la fragmentación del sistema laboral incide de manera significativa en la gestión pública, afectando dimensiones clave como la equidad, la motivación, la planificación del talento humano y la eficiencia institucional.

En conjunto, el estudio proporciona una evidencia relevante sobre los efectos de la coexistencia de regímenes laborales en la gestión pública, y contribuye al debate sobre cómo necesitamos avanzar hacia un modelo de servicio civil más integrado, coherente y orientado a resultados para cumplir con la meritocracia y lograr la modernización del estado.

MARCO TEÓRICO

La coexistencia de diversos regímenes laborales en el sector público constituye un tema popular en la literatura académica, ya que está involucrado en los procesos de modernización del Estado. En esa línea, la administración pública en América Latina se caracteriza por la mezcla de sistemas de empleo tradicionales y modernos (flexibles), lo que produce impactos ambivalentes en la eficiencia institucional.

Existen estudios internacionales que sugieren que esta coexistencia responde a la necesidad de una mayor flexibilidad en la administración pública; sin embargo, también fragmenta las regulaciones y genera desigualdades laborales. En Chile, la introducción del derecho laboral privado en el trabajo público ha permitido un enfoque

organizacional flexible y efectivo, pero ha causado ambigüedad legal para el reconocimiento de derechos (Gómez Gonzáles, 2019; Egaña Baraona, 2016).

En el contexto argentino, la evidencia muestra que los cambios en la gestión de recursos humanos resultan de cuestiones políticas y técnicas que influyen en la implementación e incluso en la sostenibilidad de la evolución institucional (Ojeda, 2013). De manera similar, los nuevos marcos regulatorios vigentes hoy no se adaptan a los nuevos movimientos laborales (por ejemplo, flexibilidad y trabajo híbrido) y la necesidad de ajustes regulatorios sigue siendo aguda (Pisoni y Moreno, 2023).

Asimismo, Colombia y México han documentado que la coexistencia de regímenes laborales conduce a desigualdades en derechos, estabilidad laboral y sistemas de justicia en principios importantes, como la equidad y la igualdad, respectivamente (Guachetá Torres y Rojas Toledo, 2021; Morales Ramírez et al., 2023). Por lo tanto, sugieren que la fragmentación normativa sigue frenando el desarrollo de sistemas de servicio civil más estructurados que trabajen con individuos en Colombia y México según los estándares.

En el contexto peruano, el problema se complica más debido a la coexistencia de varios regímenes laborales y la dispersión regulatoria del sistema de empleo público. Además, los datos muestran que esta diversidad conduce a la ineficiencia en la gestión del talento humano y a la dificultad en la implementación de políticas públicas coherentes (Perfecto-Sosa et al., 2024). Además, la coexistencia de diferentes regímenes laborales lleva a disparidades en las condiciones laborales, salarios y beneficios para todas las partes, lo que resulta adverso para su motivación y desempeño, impactando negativamente en la ineficiencia de la cultura organizacional (Travezaño, 2022; Castellanos Custodio, 2019).

Cabe señalar que la gestión del servicio civil en el país registra una marcada intervención política antes que técnica, evidenciada en la reciente producción legislativa del Congreso de la República. La Ley N.º 32563, publicada el 23 de marzo de 2026, modifica los artículos 3, 5 y 6 del Decreto Legislativo N.º 1057, definiendo el Contrato Administrativo de Servicios como una modalidad especial de contratación laboral privativa del Estado, regulada por dicha norma y, supletoriamente, por la Ley N.º 30057 en lo que favorezca al trabajador; admite su celebración a plazo indeterminado, previo concurso público de mérito, para el desarrollo de actividades permanentes; e incorpora beneficios económicos como los aguinaldos por Fiestas Patrias y Navidad y la compensación por tiempo de servicios calculada sobre el íntegro de la remuneración mensual.

Con ello, un régimen concebido originalmente como transitorio —cuya eliminación progresiva había sido prevista por la Ley N.º 29849— se consolida como régimen permanente y paralelo al de la Ley N.º 30057, debilitando el incentivo del tránsito hacia el régimen del servicio civil. Por su parte, la Ley N.º 32568 autoriza el nombramiento de los trabajadores del Seguro Social de Salud – EsSalud beneficiarios de la Ley N.º 31539 en el régimen del Decreto Legislativo N.º 728, y de los beneficiarios de la Ley N.º 31538 en el régimen del Decreto Legislativo N.º 1057, esto es, una incorporación a plazo indeterminado que no deriva de un concurso público de méritos convocado para tal efecto.

Ambas normas repercuten directamente en los principios recogidos en el artículo III del Título Preliminar de la Ley N.º 30057. En primer término, el principio de meritocracia, conforme al cual el acceso, la permanencia y la progresión en el servicio civil se fundan en la aptitud, actitud, desempeño y capacidad demostrados en procesos de evaluación y concursos, resulta desplazado cuando la incorporación estable al empleo público se produce por mandato legal y no por concurso. En segundo término, se afecta el principio de igualdad de oportunidades, pues se generan vías de acceso diferenciadas a la estabilidad según el colectivo beneficiado por cada ley, en desmedro de quienes concursan bajo las reglas generales. En tercer término, el principio de eficacia y eficiencia se ve comprometido en la medida en que la consolidación de regímenes paralelos perpetúa la fragmentación normativa que la reforma del servicio civil buscaba superar. Finalmente, el principio de provisión presupuestaria queda tensionado, dado que los nuevos beneficios económicos se financian con cargo a modificaciones presupuestarias de las propias entidades, sin una evaluación técnica integral previa de su sostenibilidad fiscal.

Consideramos que situaciones como la antes descrita constituyen un paradójico proceder por parte del legislativo, toda vez que las leyes aprobadas el presente 2026 repercuten en los principios previstos en la Ley N.º 30057, la cual fue aprobada en el año 2013 y su total implementación aún sigue en desarrollo.

Desde una perspectiva histórico-normativa, se aprecia que la evolución de las tendencias de empleo público en el Perú ha sido fragmentada y sin una visión coherente, y el sistema de servicio civil no tiene que ser unificado o entendido (Zevallos Acosta y Zevallos López, 2023). En ese contexto, se argumentó que la unificación de los regímenes laborales en un país libre sería necesaria para garantizar la igualdad y la meritocracia, ya que son parte de una buena sociedad para promover el servicio público (Montalvo Uvidia, 2018).

En términos conceptuales, los regímenes laborales en el sector público se entienden como el conjunto de normas que regulan la relación entre el Estado y sus servidores, estableciendo derechos, obligaciones y condiciones de trabajo diferenciadas. En el caso peruano, existen más de un régimen y hay diversidad en el marco, lo que puede causar una falta de equidad y eficiencia en el sistema, por así decirlo (Ackerman, 2014).

Este fenómeno puede observarse desde la teoría de la dualidad del mercado laboral, que predice que diferentes segmentos en la empresa están bajo diferentes condiciones en términos de estabilidad, salario y acceso a beneficios (Doeringer y Piore, 1971). En el sector público, esta situación genera empleados en una sociedad integrada que podrían asumir diferentes niveles y en un mayor desarrollo que podría destruir la cohesión organizacional o disminuir el rendimiento.

Por esta razón, el Estado peruano ha impulsado procesos de reforma orientados a la modernización del servicio civil, siendo la Ley N° 30057 uno de los principales instrumentos normativos. Esta norma busca establecer un régimen unificado basado en la meritocracia, la eficiencia y la transparencia; no obstante, su implementación enfrenta desafíos asociados a la coexistencia de regímenes preexistentes y a la complejidad del proceso de transición.

En contraste, la gestión pública es el método de gestión en el que los organismos estatales trabajan con los recursos humanos, materiales y financieros para asegurar la prestación del servicio y la eficiencia de la entidad, equidad y calidad de la prestación del servicio (Osborne y Gaebler, 1992). Es decir, la gestión de recursos humanos es un eje estratégico en estos países, ya que el desempeño de la organización está muy influenciado por las prácticas laborales y la motivación de los empleados en esta institución.

Para que la “Nueva Gestión Pública” obtenga mejores indicadores de desempeño, la medición del desempeño de las actividades, así como la eficiencia en la aplicación de recursos (Hood, 1991), se debe adoptar un modelo organizacional coherente y sistemas laborales integrados. Y en ese sentido, la heterogeneidad de los sistemas laborales dificulta la implementación del sistema, la estandarización de procesos y la planificación del talento humano y el establecimiento de una dirección institucional no es posible.

Y en el caso de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, como ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, esta problemática adquiere especial relevancia. La entidad no solo lidera la reforma del servicio civil, así como también encara las arremetidas políticas que en más de una ocasión han propuesto su eliminación, e incluso la derogatoria de la Ley del Servicio Civil; sino que también enfrenta internamente la coexistencia de diversos regímenes laborales, lo que genera tensiones que afectan la equidad interna, la eficiencia institucional y la cohesión organizacional.

En consecuencia, la coexistencia de regímenes laborales y la gestión pública es fundamental para entender las limitaciones estructurales del servicio civil peruano y, por lo tanto, promover políticas para asegurar que se adopte un enfoque más efectivo, coherente y orientado a resultados en la toma de decisiones de este servicio público.

METODOLOGÍA

La investigación es de tipo aplicada, orientada a generar evidencia útil para la mejora de la gestión pública en la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Se adopta un enfoque mixto (cualitativo-cuantitativo), que permite integrar el análisis normativo y documental de los regímenes laborales con la medición de variables asociadas a la gestión pública.

El diseño es no experimental y de corte transversal, observando las variables en su entorno real en un solo momento sin manipularlas. Asimismo, el estudio presenta un enfoque descriptivo-correlacional, orientado a caracterizar los regímenes laborales y determinar la vinculación con la gestión pública.

La población estuvo conformada por servidores civiles de SERVIR bajo distintos regímenes laborales durante el periodo 2022–2024. Para el análisis, se consideró como población de referencia el total de servidores correspondiente al año 2024 ($N = 454$). La muestra se determinó mediante la fórmula de Cochran para poblaciones finitas, con un nivel de confianza del 90 %, un margen de error del 10 % y una proporción esperada de 0,5, obteniéndose un tamaño mínimo de 59 participantes. El muestreo fue no probabilístico por conveniencia, seleccionando participantes voluntarios y pertenecientes a la institución.

La recolección de datos se realizó a través de dos técnicas principales, el análisis documental de fuentes normativas, institucionales y bibliográficas relacionadas con los regímenes laborales en el sector público; y, se aplicó una encuesta estructurada a servidores civiles de la entidad, con preguntas cerradas y escala tipo Likert, orientada a medir percepciones sobre equidad, eficiencia, planificación del talento humano y desempeño institucional.

El trabajo de campo se desarrolló mediante un cuestionario estructurado y anónimo de veinticinco preguntas, organizado en cinco secciones: i) datos generales, ii) diversidad de regímenes laborales, iii) impacto en la gestión del talento humano, iv) acciones institucionales y, v) gestión pública, con preguntas cerradas dicotómicas, de opción múltiple y de escala tipo Likert de cinco puntos. Se obtuvieron 59 respuestas, cifra equivalente al tamaño mínimo muestral calculado.

La composición de la muestra, de acuerdo al régimen laboral declarado por los participantes, fue la siguiente (ver Tabla 1): 45,8 % del régimen del D.L. N.º 1057 – CAS (27), 20,3 % de la Ley N.º 30057 (12), 3,4 % del D.L. N.º 276 (2), 1,7 % del D.L. N.º 728 (1) y 28,8 % que declaró otra modalidad de vínculo (17). En lo que respecta a sus características demográficas, el 50,8 % tiene entre 31 y 40 años y el 30,5 % entre 41 y 50 años; el 50,8 % es de sexo masculino y el 49,2 % femenino; el 84,7 % cuenta con formación profesional; y el 35,6 % registra más de seis años de servicio en la entidad.

Tabla 1

Composición de la Muestra Encuestada (n = 59)

VARIABLE	CATEGORÍA	N	%
Régimen laboral autodeclaradoa	D.L. N.º 1057 – CAS	27	45,8 %
	Ley N.º 30057	12	20,3 %
	D.L. N.º 276	2	3,4 %
	D.L. N.º 728	1	1,7 %
	Otra modalidad de vínculo	17	28,8 %
Edad	De 20 a 30 años	9	15,3 %
	De 31 a 40 años	30	50,8 %
	De 41 a 50 años	18	30,5 %
	Más de 51 años	2	3,4 %
Sexo	Masculino	30	50,8 %
	Femenino	29	49,2 %
Formación académicab	Profesional	50	84,7 %
	Técnico	8	13,6 %
	Auxiliar u otros	1	1,7 %
Tiempo de servicio en la entidad	Menos de 1 año	9	15,3 %
	De 1 a 3 años	18	30,5 %
	De 4 a 6 años	11	18,6 %
	Más de 6 años	21	35,6 %
Total		59	100,0 %

Nota. Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada. El régimen laboral corresponde al declarado por los participantes. Las categorías de sexo, formación y edad sin frecuencia registrada (p. ej., “no binario”) se omiten por presentar valor cero.

^a Categoría sin frecuencia registrada.

^b Valor porcentual calculado sobre el total (n = 59).

Es de mencionar que, dado el carácter no probabilístico del muestreo por conveniencia y la elaboración propia del cuestionario, los resultados no son estadísticamente generalizables al conjunto del empleo público y su valor es descriptivo y exploratorio respecto de las percepciones del personal participante. Para mitigar el riesgo de sesgo de autoselección, la encuesta fue anónima y voluntaria, se dirigió a servidores de los distintos regímenes y unidades orgánicas de la entidad, y sus resultados fueron triangulados con el análisis documental de la información oficial de la Oficina de Recursos Humanos (Memorando N.º 002640-2025-SERVIR-GG-ORH), que registra la composición de la planilla del periodo 2022–2024.

Para el procesamiento de la información, los datos cualitativos fueron analizados mediante técnicas de análisis de contenido, identificando categorías temáticas relevantes. Por otro lado, los datos cuantitativos fueron procesados mediante estadística descriptiva (frecuencias, porcentajes y medidas de tendencia central) y análisis correlacional, utilizando herramientas como SPSS y Microsoft Excel. En cuanto a los aspectos éticos, la investigación se desarrolló respetando los principios de confidencialidad, anonimato y consentimiento informado de los participantes.

ANÁLISIS DE RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Conforme al diseño descriptivo–correlacional y al enfoque mixto declarados en la metodología, los resultados se organizan en cinco ejes que derivan directamente de las técnicas de recolección empleadas. El primer eje

referido a la caracterización de los regímenes laborales, proviene del análisis documental de la información oficial de la entidad: durante el periodo 2022-2024, SERVIR administró personal exclusivamente bajo los regímenes del D.L. N° 1057, del D.L. N° 728 y de la Ley N° 30057, con una reducción sostenida del CAS (de 236 a 179 servidores), una dotación estable del régimen 728 (de 15 a 13) y un crecimiento del régimen del servicio civil (de 179 a 262), sobre un total que pasó de 430 a 454 servidores (ver Tabla 2). Los ejes segundo, tercero y cuarto corresponden a las secciones del cuestionario orientadas a medir las percepciones sobre equidad laboral, planificación del talento humano y eficiencia institucional, respectivamente. El quinto eje integra ambas fuentes y examina la asociación entre las variables del estudio.

a. Caracterización de los regímenes laborales

Tabla 2

Servidores civiles de SERVIR según régimen laboral, Periodo 2022-2024

Régimen laboral	2022	2023	2024
D.L. N.° 1057 (CAS)	236	208	179
D.L. N.° 728	15	14	13
Ley N.° 30057	179	218	262
Total	430	440	454

Nota. Oficina de Recursos Humanos de SERVIR (Memorando N.° 002640-2025-SERVIR-GG-ORH, del 22 de septiembre de 2025). Cifras con fecha de corte al 31 de diciembre de cada año. Durante el periodo, la entidad no administró personal bajo el régimen del D.L. N.° 276.

Los resultados muestran la coexistencia de múltiples regímenes laborales dentro de la entidad, principalmente aquellos correspondientes al régimen del servicio civil, contratación administrativa de servicios (CAS) y régimen privado. Esto permite una estructura organizativa heterogénea, en la que los servidores se encuentran sujetos a distintas condiciones contractuales, niveles de estabilidad y esquemas remunerativos.

Desde una perspectiva descriptiva, se observa que dicha coexistencia no responde a un diseño organizacional planificado, sino a procesos progresivos de incorporación normativa, lo que ha generado una superposición de regímenes dentro de la institución.

b. Percepción de equidad laboral

En el eje de percepción de equidad laboral se reportan los siguientes resultados de la encuesta (ver Tabla 3): el 93,2 % de los participantes considera que la coexistencia de regímenes genera diferencias en las condiciones de trabajo; el 84,8 % califica la afectación a la equidad interna como alta o muy alta (49,2 % en el nivel 4 y 35,6 % en el nivel 5 de la escala); y el 72,9 % percibe diferencias significativas en trato, beneficios o estabilidad entre servidores de distintos regímenes.

Tabla 3

Síntesis de resultados descriptivos de la encuesta, según dimensión de análisis (n = 59)

Dimensión	Indicador (ítem del cuestionario)	Resultado
Diversidad de regímenes laborales	Percibe que la coexistencia genera diferencias en las condiciones de trabajo (Si)	93,2 % (55)
	Régimen laboral preferido: D.L. N.° 728	55,9 % (33)
	Régimen laboral preferido: Ley N.° 30057	40,7 % (24)
Equidad laboral	Afectación a la equidad interna alta o muy alta (niveles 4 y 5 de la escala)	84,8 % (50)
	Percibe diferencias significativas en trato, beneficios o estabilidad (Si)	72,9 % (43)
	El régimen influye en el reconocimiento o valoración del personal (Si)	50,8 % (30)
Planificación del talento humano	La coexistencia dificulta la planificación del talento humano (Si)	71,2 % (42)
	Impacto alto o muy alto en la organización del trabajo (niveles 4 y 5)	71,1 % (42)
	Impacto alto o muy alto en el desarrollo y la capacitación (niveles 4 y 5)	61,0 % (36)

Eficiencia institucional	Afecta el cumplimiento de metas institucionales (Sí / Parcialmente)	57,6 % / 33,9 %
	Impacta la calidad del servicio a la ciudadanía (Sí / Parcialmente)	49,2 % / 27,1 %

Nota. Los resultados se expresan en porcentaje (%). El número entre paréntesis corresponde a la cantidad de respuestas afirmativas (n = 59).

En esa línea, encontramos que la mayoría de los encuestados perciben las desigualdades entre empleados que realizan la misma tarea pero se encuentran en diferentes circunstancias laborales. Estas diferencias se manifiestan principalmente en:

- Niveles remunerativos.
- Acceso a beneficios laborales.
- Estabilidad en el empleo.

Este hallazgo evidencia que la fragmentación laboral impacta directamente en la percepción de justicia organizacional, lo cual constituye un factor crítico en la gestión de recursos humanos.

c. Impacto en la planificación del talento humano

En el eje de planificación del talento humano: el 71,2 % considera que la coexistencia dificulta la planificación del personal; el 71,1 % le atribuye un impacto alto en la organización del trabajo; y el 61 % percibe impacto alto en las oportunidades de desarrollo y capacitación.

Así, los resultados indican que la coexistencia de regímenes laborales dificulta la implementación de políticas integrales de gestión de personal. En particular, se identifican limitaciones en:

- La estandarización de perfiles y funciones.
- La movilidad interna del personal.
- La proyección de líneas de carrera.

La heterogeneidad contractual también crea limitaciones normativas en las entidades que pueden hacer una planificación estratégica coherente y cómo la organización las utiliza eficientemente para el uso de recursos humanos.

d. Efectos en la eficiencia institucional

En el eje de eficiencia institucional: el 57,6 % afirma que la coexistencia afecta el cumplimiento de metas institucionales y un 33,9 % adicional que lo afecta parcialmente; el 49,2 % percibe impacto en la calidad de los servicios brindados a la ciudadanía (más un 27,1 % que lo percibe parcial), siendo los aspectos más afectados la calidad técnica de las respuestas (52,6 %), el acceso equitativo a los servicios (39,5 %) y la rapidez en la atención (26,3 %).

En consecuencia, los resultados evidencian que la coexistencia de regímenes laborales incide en el desempeño organizacional. Los encuestados identifican que las diferencias en condiciones laborales pueden generar:

- Desmotivación en el personal.
- Menor compromiso institucional.
- Dificultades en el trabajo colaborativo.

Esto impacta la productividad y, por lo tanto, la capacidad de la entidad para lograr los objetivos estratégicos.

e. Análisis correlacional

El análisis correlacional se abordó en el nivel descriptivo, examinando la convergencia entre la variable coexistencia de regímenes laborales y las dimensiones de la gestión pública medidas en la encuesta. La consistencia de los patrones hallados —la fragmentación contractual aparece asociada a valoraciones negativas en equidad (84,8 %), planificación (71,2 %) y eficiencia (57,6 %)— permite afirmar una relación directa entre ambas variables en la entidad estudiada, sin que ello implique inferencia de causalidad ni estimación paramétrica, dada la naturaleza no probabilística del muestreo y el carácter transversal del diseño.

Ello evidencia la existencia de una relación significativa entre la coexistencia de regímenes laborales y la gestión pública. En particular, se observa que a mayor fragmentación laboral, se incrementan las percepciones negativas en dimensiones clave como equidad, planificación y eficiencia. Este resultado confirma que la diversidad de regímenes no es un fenómeno neutral, sino que tiene implicancias directas en el funcionamiento institucional.

De manera integral, los hallazgos nos llevan a afirmar que la coexistencia de regímenes laborales en la entidad genera efectos estructurales en la gestión pública, manifestándose en desigualdades internas, limitaciones en la gestión del talento humano y afectación del desempeño institucional.

En consecuencia, los resultados evidencian que la coexistencia de diversos regímenes laborales constituye un factor determinante en la gestión pública de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, confirmando una relación directa y significativa entre la fragmentación contractual y dimensiones clave como la equidad interna, la planificación del talento humano y la eficiencia institucional. Este hallazgo es consistente con la literatura que señala que la diversidad normativa en el empleo público genera desigualdades estructurales y limita la cohesión organizacional (Egaña Baraona, 2016; Gómez González, 2019).

Si bien se observa un crecimiento del régimen del servicio civil, lo que evidencia avances hacia un modelo meritocrático, su implementación parcial mantiene un escenario de fragmentación que afecta la eficiencia y equidad institucional. En esta línea, los resultados muestran que las acciones de armonización han sido percibidas como moderadamente efectivas, lo que sugiere limitaciones en su implementación y articulación, tal como lo advierte la literatura sobre reformas del empleo público (Pisoni y Moreno, 2023).

Los resultados también arrojaron hallazgos no previstos que matizan la premisa inicial. Primero, el 28,8 % de los encuestados declaró pertenecer a 'otra' modalidad de vínculo y un 3,4 % al régimen del D.L. N° 276, pese a que la información oficial de la entidad solo registra personal bajo los regímenes 1057, 728 y 30057 en el periodo analizado, este desajuste entre el régimen declarado y la composición real de la planilla sugiere un grado relevante de desconocimiento del propio marco contractual, hallazgo consistente con lo reportado por Díaz Zea (2024) sobre el bajo nivel de comprensión de los regímenes laborales entre los servidores públicos.

Segundo, contrariamente a lo esperable en la entidad rectora de la reforma, la preferencia mayoritaria del personal no se orienta al régimen de la Ley N.º 30057 (40,7 %) sino al del D.L. N.º 728 (55,9 %), lo que indica que la estabilidad y los beneficios consolidados pesan más en la valoración de los servidores que el modelo meritocrático que la propia entidad promueve.

Tercero, las acciones de armonización no fueron calificadas como inexistentes sino como moderadamente efectivas (37,3 % en el nivel intermedio; solo 27,1 % las considera efectivas o muy efectivas y 35,6 % poco o nada efectivas), lo que desplaza el problema desde el diseño normativo hacia la implementación, articulación y comunicación interna de las medidas. Cuarto, un 8,5 % del personal no percibe afectación en el cumplimiento de metas, lo que sugiere que en áreas con procesos más estandarizados la incidencia del régimen laboral es menor. Estos matices impiden reducir la discusión a una confirmación del marco teórico y delimitan con mayor precisión el alcance de los hallazgos.

A un nivel más amplio, estos hallazgos indican que la fragmentación laboral condiciona el desempeño institucional y la justicia organizacional. Por lo tanto, resulta necesario avanzar hacia un modelo de servicio civil más cohesivo y meritocrático, en consonancia con la modernización del Estado.

CONCLUSIONES

El estudio confirma que la coexistencia de diversos regímenes laborales constituye un factor determinante en la gestión pública de la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Se demuestra una relación directa y significativa entre la fragmentación laboral y dimensiones clave como la equidad interna, la motivación del personal, la planificación del talento humano y la eficiencia institucional. Por ende, la diversidad contractual no solo genera diferencias en condiciones laborales, sino que también impacta en la organización del trabajo y en la calidad del servicio público, configurándose como una limitante para la consolidación de un servicio civil meritocrático.

Asimismo, se identificó que la entidad mantiene una estructura laboral heterogénea compuesta por los regímenes del D.L. N° 1057 (CAS), del D.L. N° 728 y de la Ley N° 30057, conforme a la información oficial del periodo 2022-2024. Estos regímenes presentan diferencias significativas en estabilidad, beneficios y oportunidades de desarrollo profesional, las cuales determinan la percepción de equidad y justicia organizacional: el 93,2 % del personal encuestado reconoce que la coexistencia genera diferencias en las condiciones de trabajo y el 84,8 % califica su efecto sobre la equidad interna como alto o muy alto. No obstante, la composición de la planilla evidencia un avance sostenido del régimen del servicio civil, que pasó de 179 servidores en 2022 a 262 en 2024, en paralelo a la reducción del CAS de 236 a 179, lo que da cuenta de una transición institucional gradual hacia el modelo meritocrático.

Cabe precisar que, si bien el Decreto Legislativo N° 276 integra el marco general de regímenes laborales del empleo público peruano y por ello se aborda en la introducción y en el marco teórico, la entidad estudiada no administró personal bajo dicho régimen durante el periodo 2022-2024, conforme a la información oficial de su Oficina de Recursos Humanos. Por tal razón, el análisis empírico y las conclusiones se circunscriben a los regímenes del D.L. N° 1057, del D.L. N° 728 y de la Ley N° 30057. Las dos respuestas de la encuesta declaradas

bajo el D.L. N° 276 (3,4 %) se explican por la autclasificación de los participantes y se analizan como parte del hallazgo relativo al desconocimiento del propio régimen laboral.

En la gestión del talento humano, el estudio evidenció que la coexistencia de regímenes laborales limita la planificación, organización y desarrollo del personal: el 71,2% de los encuestados señala dificultades de planificación y el 71,1% un impacto alto en la organización del trabajo, lo que se traduce en obstáculos para estandarizar procesos, conformar equipos y garantizar condiciones de trabajo equitativas, con la consecuente afectación de la motivación y del rendimiento general.

Asimismo, aunque el avance del régimen de la Ley N° 30057 refleja la orientación institucional hacia un sistema meritocrático, su implementación parcial no ha cerrado las brechas del sistema: la persistencia de regímenes paralelos continúa repercutiendo en la coherencia institucional, la equidad interna y la gestión eficaz de los recursos humanos.

En cuanto a las acciones orientadas a la armonización laboral, se concluye que estas han sido percibidas como parcialmente efectivas, evidenciando limitaciones en su implementación, articulación y comunicación interna. Ello pone de manifiesto la necesidad de fortalecer los mecanismos de transición y garantizar una aplicación más uniforme y consistente de las políticas institucionales.

Parte de la situación que describimos puede derivarse del hecho de la incertidumbre que genera que, en más de una década desde su vigencia, la Ley del Servicio Civil no ha contado con el respaldo suficiente en el seno del Poder Ejecutivo para asegurar su plena implementación. Hay que considerar que el empleo público siempre será un aspecto sensible en cualquier gobierno, y las reformas que se produzcan en dicho nivel requieren de una solidez a priori para que puedan garantizarse resultados positivos.

Finalmente, conviene precisar el aporte específico de este estudio frente a la literatura existente. Que la multiplicidad de regímenes laborales genera inequidades y limita la gestión del talento humano era una premisa ya documentada en el ámbito nacional y comparado (Egaña Baraona, 2016; Guachetá Torres y Rojas Toledo, 2021; Perfecto-Sosa et al., 2024).

Lo que esta investigación añade al debate es, primero, evidencia empírica de que dichos efectos se verifican al interior de la propia entidad rectora del sistema, lo que configura una paradoja institucional relevante para la política pública; segundo, la cuantificación descriptiva de esos efectos en una entidad concreta (93,2 % percibe diferencias en condiciones de trabajo; 84,8 % afectación alta de la equidad interna; 71,2 % dificultades de planificación; 57,6 % afectación del cumplimiento de metas); tercero, el hallazgo de que las medidas internas de armonización son percibidas como solo moderadamente efectivas (27,1 % las considera efectivas), lo que desplaza el problema desde el diseño normativo hacia la implementación y comunicación de las medidas; y cuarto, la identificación de un consenso del personal en torno a la unificación de regímenes como acción prioritaria (71,2%) y a la obligatoriedad del tránsito hacia la Ley N° 30057 (72,9 %), insumo directo para el diseño de políticas de homogenización progresiva del sistema laboral del Estado peruano.

RECOMENDACIONES

Basado en los hallazgos del estudio, se recomiendan mejoras en la gestión del talento humano y la gestión pública en la Autoridad Nacional del Servicio Civil, con el enfoque en descomponer la fragmentación laboral y armonizar y desarrollar un modelo meritocrático.

Primero debemos avanzar hacia un proceso de unificación progresiva de los regímenes laborales, ya que su coexistencia es la principal fuente de inequidades y limitaciones en la gestión institucional. Necesitamos construir un plan integrado con un diagnóstico actualizado de la situación contractual, una transición gradual al régimen del servicio civil, cronogramas firmes y reglas que permitan un trato justo.

En segundo lugar, es fundamental fortalecer la implementación efectiva del régimen establecido por la Ley N° 30057, mediante la consolidación de mecanismos institucionales que aseguren un tránsito ordenado y articulado. Esto implica establecer directrices claras, definir responsabilidades en las distintas unidades orgánicas, fortalecer la coordinación interna y realizar un seguimiento continuo de los avances, de modo que la reforma sea percibida como un proceso integral y no como acciones aisladas.

Asimismo, se recomienda desarrollar políticas internas orientadas a garantizar la equidad laboral, reduciendo las brechas existentes entre regímenes en términos de beneficios, condiciones de trabajo y reconocimiento. La

adopción de criterios uniformes contribuirá a mejorar la percepción de justicia organizacional, fortalecer el clima laboral y elevar el compromiso del personal.

En relación con la gestión operativa, se sugiere estandarizar los procesos de planificación y organización del trabajo, mediante el diseño de herramientas que permitan uniformizar funciones, perfiles y cargas laborales, así como establecer mecanismos de continuidad operativa que no dependan del régimen contractual. Esto favorecerá una mayor cohesión institucional y eficiencia en la gestión.

Del mismo modo, resulta necesario fortalecer las oportunidades de capacitación y desarrollo profesional, garantizando el acceso equitativo a programas formativos para todos los servidores. La implementación de un plan institucional inclusivo permitirá reducir brechas, mejorar las competencias del personal y contribuir a la profesionalización del servicio civil.

Por otro lado, se recomienda fortalecer los mecanismos de comunicación interna, de modo que las políticas laborales, los avances de tránsito al régimen del servicio civil y los criterios de gestión del personal se difundan de manera oportuna y transparente. La habilitación de canales de retroalimentación para los servidores contribuirá a construir confianza institucional.

También se propone el establecimiento de un sistema de reconocimiento basado en el mérito y el desempeño, con criterios objetivos y uniformes, de modo que los servidores sean valorados con independencia de su régimen laboral y la meritocracia se consolide como motor de la motivación institucional.

Por último, la Autoridad Nacional del Servicio Civil debería continuar impulsando, a nivel sectorial, la alineación normativa del empleo público y las políticas de reforma, de manera que se supere la fragmentación del empleo bajo una dirección común, con énfasis en la igualdad, la eficiencia y la profesionalización. Estas intervenciones contribuirán a consolidar un servicio civil más efectivo a nivel estatal.

REFERENCIAS

- Ackerman, M. (2014). El derecho del trabajo en América Latina: desafíos y perspectivas. *Revista Derecho Laboral*, 57(257), 45-72.
- Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR. (2020). Resolución de Gerencia General N° 052-2020-SERVIR-GG. Gobierno del Perú. <https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/1092760-052-2020-servir-gg>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR. (2023). La reforma del servicio civil en el Perú. SERVIR. <https://www.servir.gob.pe/reforma-del-servicio-civil/>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR. (2025). [Memorando N° 002640-2025-SERVIR-GG-ORH]. Gerencia General – Oficina de Recursos Humanos.
- Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR. (s. f.). Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos – SAGRHH. <https://www.gob.pe/24032-autoridad-nacional-del-servicio-civil-sistema-administrativo-de-gestion-de-recursos-humanos-sagrh>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2012). *El servicio civil peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma*. SERVIR. <https://guias.enap.edu.pe/subjects/reforma-antecedentes>
- Banco Interamericano de Desarrollo, y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Washington, D.C.: BID-CLAD. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Modelo-abierto-de-gesti%C3%B3n-para-resultados-en-el-sector-p%C3%ABlico.pdf>
- Castellanos Custodio, R. E. (2019). *La coexistencia de regímenes laborales en las entidades públicas como causa de las diferencias y trato discriminatorio de los servidores públicos analizados en la Red Asistencial de Lambayeque ESSALUD* [Tesis de pregrado, Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo]. Repositorio Institucional UNPRG. <https://repositorio.unprg.edu.pe/handle/20.500.12893/3373>
- Congreso de la República del Perú. (1984). Código Civil (Decreto Legislativo N.º 295, publicado el 25 de julio de 1984). Diario Oficial El Peruano. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682684>
- Congreso de la República del Perú. (2002). Ley N.º 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Artículo 4). Diario Oficial El Peruano. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27658.pdf>
- Congreso de la República del Perú. (2008). Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. Diario Oficial El Peruano.

- Congreso de la República del Perú. (2013). *Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil* (Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 4 de julio de 2013). <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/obtenerDocumento?idNorma=78>
- Congreso de la República del Perú. (2026). Ley N° 32563, Ley que regula los derechos y obligaciones de los servidores sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo 1057. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República del Perú. (2026). Ley N° 32568, Ley que autoriza el nombramiento al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 a los trabajadores del Seguro Social de Salud – EsSalud beneficiarios de la Ley 31539 y al régimen laboral bajo el Decreto Legislativo 1057 beneficiarios de la Ley 31538. Diario Oficial El Peruano.
- Díaz Zea, K. A. (2024). *La Autoridad Nacional del Servicio Civil y los regímenes laborales en el Perú* (Tesis doctoral). Universidad Nacional Federico Villarreal. <https://hdl.handle.net/20.500.13084/9712SGSG>
- Doeringer, P. B., y Piore, M. J. (1971). *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. D.C. Heath.
- Egaña Baraona, R. (2016, 8-11 de noviembre). *El empleo público en Chile: caracterización, evolución reciente y el rol que cumple el Servicio Civil* [Ponencia]. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.
- Escuela Nacional de Políticas Públicas. (2025, abril 29). Gestión pública: ¿Qué es y cuál es su función? ENPP Educativa. <https://www.enppeduca.com/gestion-publica-que-es-y-cual-es-su-funcion-2/>
- García Sánchez, I. M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, (47), 37-64. Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257BCA00165978/\\$FILE/47_GarciaSanchez.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257BCA00165978/$FILE/47_GarciaSanchez.pdf)
- Gómez González, R. F. (2019). Desafíos de la función pública en Chile y medidas para la modernización y buena gestión de las relaciones laborales dentro de la Administración del Estado. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (21), 195-218. <https://revistas.uxternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/6281>
- Guachetá Torres, J. D., & Rojas Toledo, J. (2021). Empleados públicos y trabajadores oficiales en Colombia: ¿Desigualdad en el acceso a la administración de justicia en materia laboral? *Revista de Derecho (Barranquilla)*, (56), 94-116. <https://dx.doi.org/10.14482/dere.56.345.73>
- Herrera Daza, R. (2008). La eficiencia y la equidad en los sectores público y privado. *Revista de Economía Institucional*, 10(19), 307-327. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6403482>
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0243B65C197B28CE052580E3005F623D/%24F1LE/egababar.pdf
- La nueva gestión pública en el estado peruano. (s. f.). *LP Derecho*. <https://lpderecho.pe/nueva-gestion-publica-estado-peruano>
- Mattos Carhuapoma, S. V. (2023). *Afectación al principio de igualdad laboral con la coexistencia de distintos regímenes laborales en la administración pública* [Tesis profesional, Universidad Continental]. Repositorio RENATI. <https://hdl.handle.net/20.500.12394/12936>
- Montalvo Uvidia, B. R. (2018, 20 de junio). *Reforma unificadora de los regímenes laborales del sector público con el objeto de satisfacer los principios de mérito y de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, bajo la luz de la Ley del Servicio Civil* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio PUCP. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/12188>
- Morales Ramírez, M. A., García Hinojos, S., y Apáez Pineda, Ó. J. (2023). *Régimen laboral de los servidores públicos* (2.ª ed.). Tirant Lo Blanch.
- Ojeda, V. P. (2013). Condicionantes políticos y necesidades técnicas ante un proceso de reforma en el sistema de Gestión de Recursos Humanos en un organismo público. DAAPGE. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, (20), 111-147. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/1355>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2015). *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2015/07/government-at-a-glance-2015_g1g52fa7/9789264262072-es.pdf
- Osborne, D. E., y Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley. https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojs/num_anteriores/Vol.II_No.I_1ersem/HMA_Vol.II_No.I_1ersem.pdf
- Perfecto-Sosa, A. D., Mautino-García, N., Gavelán-Polo, R. L., y Medina-Sotelo, C. G. (2024). Análisis del servicio civil en el Perú y otros países del mundo: una revisión sistemática. *Revista de Ciencias Humanísticas y Sociales (ReHuSo)*, 9(1), 58-71. <https://doi.org/10.33936/rehu.v9i1.6021>

- Pisoni Enrique, A., y Moreno, M. E. (2023). *Tendencias del empleo 4.0: actualización del régimen de licencias de la APN* [Ponencia]. 3.er Congreso Federal de la Función Pública, Argentina. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/jefatura/2023/08/Ponencias-completas/PISONI_MORENO_Tendencias%20para%20la%20actualizaci%C3%B3n%20del%20r%C3%A9gimen%20de%20licencias%20de%20la%20APN.pdf
- Ramírez Chipa, C., Cardenas Serna, H., y Godeau Rojas, J. J. (2024). Implementación de la ley del servicio civil en Perú en servidores públicos. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(5). https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i5.3292
- Rodríguez-Barboza, J. R., Vásquez-Pajuelo, L., Andrade-Díaz, E. M., Bartra-Rivero, K. R., Sánchez-Aguirre, F. M., y Ruiz-Villavicencio, R.-E. (2024). Evaluación de la eficiencia de la gestión pública en la productividad laboral. *Revista InveCom*, 4(2), e040225. <https://doi.org/10.5281/zenodo.10574091>
- Travezaño Maximiliano, M. (2022). *Coexistencia de regímenes laborales en entidades públicas, como trato discriminatorio de los servidores públicos* [Tesis de licenciatura, Universidad César Vallejo]. Repositorio Institucional UCV. <https://hdl.handle.net/20.500.12692/88938>
- Zevallos Acosta, U., y Zevallos López, W. V. (2023). Políticas en materia laboral pública de los gobiernos de los últimos 50 años. *Desafíos*, 14(1), 24-31. <https://doi.org/10.37711/desafios.2023.14.1.391>