

AÑO 31 ESPECIAL 15, 2026
ENERO-JUNIO



AÑO 31 ESPECIAL 15, 2026

ENERO-JUNIO

Revista Venezolana de Gerencia



UNIVERSIDAD DEL ZULIA (LUZ)
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Centro de Estudios de la Empresa

ISSN 1315-9984

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es_ES



Desigualdad salarial y derechos laborales en el sector público peruano

Taipehuaman Alvites, Nila*

Resumen

El sistema de contratación del sector público en Perú presenta una marcada heterogeneidad, destacando los regímenes del Contrato Administrativo de Servicios y el Decreto Legislativo 728. Esta dualidad ha generado debates sobre la existencia de desigualdades salariales y la vulneración de derechos laborales fundamentales. El presente estudio tiene como objetivo analizar comparativamente las diferencias en materia de remuneración, beneficios y estabilidad laboral entre ambos regímenes, y su impacto en el principio de igualdad y no discriminación. Mediante una revisión sistemática de literatura, se examinaron normativas, jurisprudencia del Tribunal Constitucional y producción académica relevante. Los hallazgos revelan brechas significativas en compensación y beneficios sociales en detrimento de los trabajadores, a pesar de desempeñar funciones similares a sus pares del D.L. 728. Se concluye que esta diferenciación estructural no solo contraviene el principio de “a igual trabajo, igual remuneración”, sino que también afecta el clima organizacional y la calidad de los servicios públicos. Se recomienda avanzar hacia una unificación de regímenes que garantice la equidad.

Palabras clave: desigualdad salarial; derechos laborales; sector público; contrato administrativo de servicios; régimen 728.

Recibido: 08.01.26

Aceptado: 05.03.26

* Magíster en Derecho Penal y Procesal Penal por la Universidad César Vallejo, Lima-Perú. E-mail: ntaipehuaman@ucvvirtual.edu.pe, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6026-2457>

Wage inequality and labor rights in the Peruvian public sector

Abstract

The public sector hiring system in Peru shows marked heterogeneity, highlighting the Administrative Services Contract (CAS) and Legislative Decree 728 regimes. This duality has sparked debates about the existence of wage inequality and the violation of fundamental labor rights. This study aims to comparatively analyze the differences in remuneration, benefits, and job stability between both regimes, and their impact on the principle of equality and non-discrimination. Through a systematic literature review, regulations, Constitutional Tribunal jurisprudence, and relevant academic production were examined. The findings reveal significant gaps in compensation and social benefits to the detriment of CAS workers, despite performing functions similar to their D.L. 728 counterparts. It is concluded that this structural differentiation not only contravenes the principle of “equal pay for equal work” but also affects the organizational climate and the quality of public services. Moving towards a unification of regimes that guarantees equity is recommended.

Keywords: wage inequality; labor rights; public sector; administrative service contract; Regime 728.

1. Introducción

El sector público en América Latina ha sido escenario de profundas transformaciones durante las últimas décadas, en gran medida influenciadas por las corrientes de la Nueva Gestión Pública (NGP), que abogaban por la introducción de mecanismos de mercado para incrementar la eficiencia y la rendición de cuentas. Lustig et al. (2016) documentan cómo estas reformas, si bien buscaron modernizar aparatos estatales a menudo percibidos como burocráticos e ineficientes, también trajeron consigo una mayor flexibilización de las relaciones laborales, lo que en muchos casos derivó en la fragmentación de los sistemas de empleo público. Baez et al. (2022) confirman esta tendencia al analizar las diferencias salariales entre

niveles de gobierno en Brasil, México y Uruguay, evidenciando patrones de segmentación similares a los observados en Perú.

Perú no ha sido ajeno a esta tendencia, y su administración pública actual es el reflejo de una compleja sedimentación de regímenes laborales que coexisten de manera conflictiva. En este contexto, la gestión del talento humano, reconocida por León y Villanueva (2025) y Guizada (2024) como un pilar para el desempeño institucional, enfrenta el desafío de operar en un marco normativo heterogéneo que genera profundas inequidades. Este artículo se centra en el análisis de la dualidad más representativa de esta problemática: la coexistencia del régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728 (en adelante, D.L. 728) y el Contrato Administrativo de

Servicios (CAS), regulado por el Decreto Legislativo N.º 1057.

La situación actual puede ser comprendida a través del lente teórico de la segmentación del mercado laboral. Menezes-Filho et al. (2023) postulan que el mercado de trabajo no es un espacio homogéneo, sino que está dividido en un sector primario, con empleos estables, bien remunerados y con plenos derechos, y un sector secundario, caracterizado por la inestabilidad, los bajos salarios y la desprotección.

La administración pública peruana parece replicar esta dualidad: por un lado, el régimen del D.L. 728, que, aunque concebido para el sector privado, se aplica en ciertas entidades públicas y ofrece un paquete completo de derechos laborales (estabilidad, gratificaciones, CTS, vacaciones de 30 días); por otro, el régimen CAS, que representa a un vasto segmento de trabajadores con derechos significativamente mermados. Santa Cruz (2025) documenta esta inequidad en su análisis de los beneficios salariales en la Municipalidad Provincial de Lambayeque. Según cifras de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVICIO CIVIL, 2025), a 2023, más de 300,000 servidores públicos se encontraban bajo el régimen CAS, constituyendo una porción mayoritaria de la fuerza laboral del Estado, lo que evidencia la magnitud del problema.

El origen de esta dualidad es histórico. El régimen 728 se consolidó en la década de 1990 en un contexto de liberalización económica, mientras que el régimen CAS fue creado en 2008 como una medida de formalización para miles de personas que trabajaban para el Estado bajo contratos de locación de servicios (servicios no personales), una figura civil que encubría relaciones laborales y negaba cualquier derecho.

Si bien el CAS significó un avance al reconocer un vínculo laboral y otorgar derechos básicos (jornada máxima, descanso semanal, vacaciones de 15 días), su diseño lo configuró desde el inicio como un régimen de segunda categoría.

Flores (2018) analiza cómo esta diferenciación estructural ha creado una situación paradójica y lesiva: en una misma oficina pública, dos profesionales con la misma formación y desempeñando funciones idénticas pueden tener condiciones salariales y laborales abismalmente distintas, dependiendo exclusivamente de la modalidad contractual que rige su empleo.

Esta inequidad institucionalizada no solo tiene consecuencias económicas directas para los trabajadores, sino que también erosiona dimensiones clave de la gestión pública. Flores y Herrera (2025) y Fiallos & Naranjo (2025) son consistentes al señalar que esta disparidad es una fuente permanente de desmotivación, frustración y percepción de injusticia, afectando negativamente el compromiso y la productividad.

Valencia et al. (2025) argumentan que la falta de una línea de carrera clara y de igualdad de oportunidades para el desarrollo profesional de los trabajadores CAS dificulta la retención del talento y va en contra de los principios de meritocracia que la Ley del Servicio Civil (Ley N.º 30057) intentó promover. Elli (2025) refuerza esta posición al demostrar el impacto del bienestar laboral en el desempeño organizacional. Saucedo (2017) documenta cómo la problemática trasciende el ámbito laboral para convertirse en un asunto de derechos fundamentales.

La coexistencia de estos regímenes plantea un serio desafío al principio de

igualdad ante la ley y a la máxima de “a igual trabajo, igual remuneración”, consagrada en el artículo 26 de la Constitución Política del Perú y en el Convenio N.º 100 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1951), ratificado por el país. Bayefsky (2003) desarrolla extensamente el principio de igualdad y no discriminación en el derecho internacional, marco que resulta aplicable al caso peruano.

La respuesta del sistema de justicia, y en particular del Tribunal Constitucional (TC), ha sido ambivalente y ha contribuido a la complejidad del panorama. Si bien el TC ha emitido sentencias que reconocen la naturaleza laboral del CAS y han otorgado cierta protección contra el despido arbitrario (Tribunal Constitucional del Perú, 2010), también ha validado la constitucionalidad del régimen como una modalidad “especial” y “transitoria”, aceptando las diferencias con el régimen 728.

Esta jurisprudencia, sumada a leyes como la Ley N.º 31131 (2021), que buscaba el paso de los CAS a un contrato indefinido, y su posterior modificación por el TC, ha generado un laberinto normativo que perpetúa la incertidumbre y la discriminación. Alva (2022) analiza en profundidad esta sentencia y sus implicaciones para la incorporación del régimen CAS al D.L. 728.

En este contexto, el objetivo principal se precisa en analizar de manera crítica y comparativa las diferencias sustanciales en materia de derechos laborales, beneficios sociales y remuneraciones entre los regímenes de contratación CAS y D.L. 728 en el sector público peruano (Salazar et al., 2025). A través de una metodología de revisión sistemática, se examinará la normativa aplicable, la jurisprudencia relevante y la producción académica sobre el tema

para identificar, dimensionar y discutir las principales brechas existentes.

La investigación busca responder a la pregunta central: ¿De qué manera la coexistencia de los regímenes CAS y 728 genera una situación de desigualdad salarial y vulneración de derechos laborales que afecta la integridad del sistema de empleo público en el Perú? El estudio ofrece un análisis profundo que no solo describe la problemática, sino que también la discute en el marco de los principios de justicia social y eficiencia en la gestión pública, culminando con la proposición de líneas de acción concretas.

2. Desigualdad salarial: revisión de la literatura

La desigualdad salarial en el sector público peruano se analiza a través de cinco marcos teóricos interconectados.

2.1. Segmentación del mercado laboral

Esta teoría postula que el mercado laboral no es homogéneo, sino que se divide en segmentos con diferentes mecanismos de remuneración (Daw & Hardie, 2012). La segmentación es un determinante clave de la desigualdad salarial, especialmente cuando existen barreras estructurales que impiden la movilidad, generando brechas persistentes incluso entre trabajadores con niveles educativos similares (Valdivia & Pedrero, 2011). Este fenómeno, evidenciado en contextos internacionales, es un mecanismo que perpetúa las desigualdades de remuneración, lo que permite entender cómo la dualidad de regímenes en Perú afecta desproporcionadamente a ciertos grupos (Li et al., 2024).

2.2. Justicia organizacional

Este constructo explica cómo la percepción de equidad de los empleados afecta su desempeño. La investigación demuestra una relación causal entre la justicia distributiva (equidad en recompensas), procedimental (equidad en procesos) e interaccional (trato respetuoso) y el compromiso de los empleados en el sector público (Ghosh et al., 2014). Incluso en contextos de crisis, la percepción de justicia es un factor determinante del desempeño; los empleados que perciben un trato equitativo mantienen un rendimiento más alto, mientras que la percepción de injusticia lo reduce (Mylona & Mihail, 2019).

2.3. Gestión del talento humano

La coexistencia de múltiples regímenes laborales es un obstáculo significativo para atraer, desarrollar y retener personal de calidad. La fragmentación de regímenes dificulta la implementación de estrategias efectivas de gestión del talento que garanticen equidad y transparencia (Kravariti & Johnston, 2020). Una gestión deficiente, caracterizada por la falta de oportunidades de desarrollo y carrera, se asocia directamente con una mayor insatisfacción laboral e intención de rotación, lo que sugiere que el régimen CAS provoca una pérdida significativa de capital humano (Barkhuizen & Gumede, 2021).

2.4. Motivación laboral y teoría de la equidad

La Teoría de la Equidad de Adams sostiene que los individuos evalúan

la justicia de sus relaciones laborales comparando sus contribuciones y recompensas con las de otros. Cuando los empleados perciben inequidad, experimentan una tensión psicológica que buscan resolver, a menudo reduciendo su esfuerzo (Al-Zawahreh & Al-Madi, 2012). La percepción de equidad en la remuneración es un factor crítico que determina tanto la satisfacción como la motivación, y la desigualdad salarial entre trabajadores con funciones similares es un potente desmotivador que reduce el desempeño organizacional (Tietjen & Myers, 1998).

2.5. Precariedad laboral y vulnerabilidad económica

Este concepto abarca la inestabilidad del empleo, la vulnerabilidad económica y la falta de protecciones sociales. El régimen CAS, aunque formal, mantiene características de precariedad que lo asemejan al empleo informal (Gutiérrez-Barbarrusa, 2016). La ausencia de beneficios como la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) es un indicador claro de esta precariedad, ya que priva a los trabajadores de un mecanismo de protección fundamental frente al desempleo, aumentando su vulnerabilidad económica.

Finalmente, estos marcos teóricos revelan que la desigualdad salarial entre los regímenes CAS y D.L. 728 se inscribe en dinámicas más amplias de segmentación, injusticia, deficiente gestión del talento, desmotivación y precariedad. La solución requiere una reforma estructural que unifique los regímenes laborales, garantice la justicia organizacional y elimine las características de precariedad del régimen CAS.

3. Enfoque metodológico

Para la consecución de los objetivos de este estudio, se adoptó un enfoque de investigación cualitativa, fundamentado en una revisión sistemática de la literatura, siguiendo las directrices PRISMA (Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses) para garantizar la transparencia y rigurosidad del proceso. Nogueira (2011) establece que este método permite la identificación, evaluación y síntesis de toda la evidencia relevante disponible sobre una pregunta de investigación específica, en este caso, la desigualdad generada por la coexistencia de los regímenes CAS y 728 en Perú.

El diseño de la investigación es de tipo documental y descriptivo-analítico, pues no se limita a describir las características de los regímenes, sino que profundiza en el análisis crítico de sus implicaciones jurídicas, sociales y de gestión.

El proceso de búsqueda y selección de la literatura se estructuró en varias fases, como se detalla en el diagrama de flujo PRISMA. La fase de **identificación** implicó una búsqueda exhaustiva y sistemática en bases de datos académicas de alto impacto como Scopus, Web of Science, y repositorios de acceso abierto relevantes para la región como Scielo, Latindex y Google Scholar. La estrategia de búsqueda combinó términos booleanos (“AND”, “OR”) con descriptores en español e inglés, tales como: (“desigualdad salarial” OR “wage inequality”) AND (“sector público” OR “public sector”) AND (“Perú” OR “Peru”); (“régimen CAS” OR “contrato administrativo de servicios”) AND (“régimen 728” OR “decreto legislativo 728”); (“derechos laborales”

OR “labor rights”) AND (“empleo público” OR “public employment”) AND “Perú”. Esta búsqueda inicial arrojó un total de 450 registros.

La fase de cribado (screening) consistió en la eliminación de registros duplicados, reduciendo el número de artículos a 310. Posteriormente, se realizó una revisión de títulos y resúmenes para excluir aquellos que claramente no se alineaban con el objetivo del estudio (e.g., estudios sobre el sector privado, análisis de otros países sin enfoque comparativo, etc.). En esta etapa se excluyeron 225 artículos.

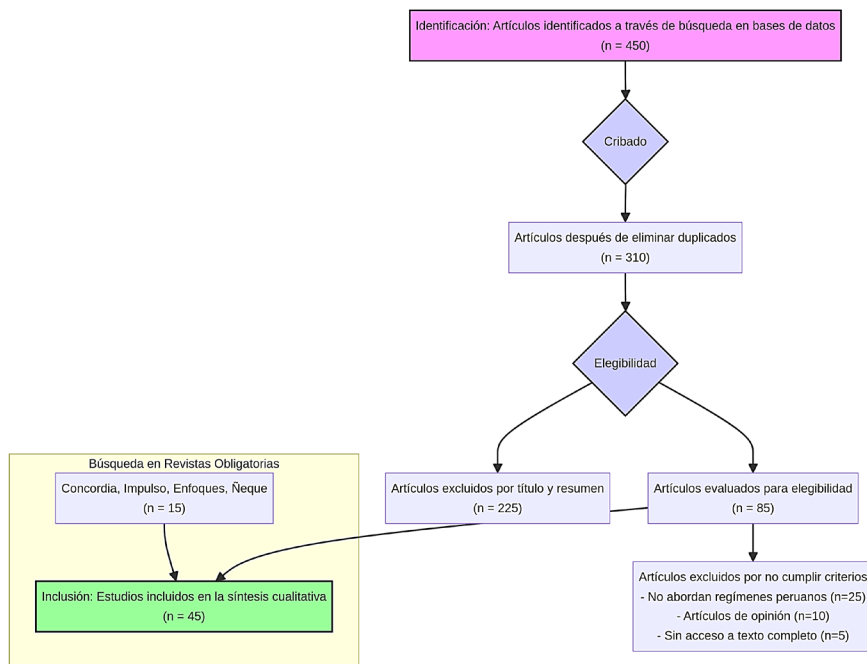
En la fase de elegibilidad, los 85 artículos restantes fueron sometidos a una lectura de texto completo para evaluar su pertinencia y calidad según los criterios de inclusión preestablecidos: 1) ser un artículo de investigación, revisión sistemática, tesis de posgrado o informe técnico que analizara directamente los regímenes laborales del sector público peruano; 2) abordar empírica o teóricamente la desigualdad salarial, los derechos laborales, el clima organizacional o el desempeño en la administración pública peruana; 3) constituir normativa legal (leyes, decretos) o jurisprudencia vinculante (sentencias del Tribunal Constitucional); 4) ser un informe oficial de organismos como la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), la Defensoría del Pueblo o la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Se excluyeron 40 artículos en esta fase por no cumplir con los criterios (25 no abordaban específicamente los regímenes peruanos, 10 eran artículos de opinión sin rigor académico y 5 no tenían acceso al texto completo).

Finalmente, la fase de inclusión consolidó un corpus de 45 documentos de alta relevancia, a los que se sumaron

los artículos pertinentes de las revistas obligatorias, conformando la base documental para la síntesis cualitativa.

El diagrama de flujo PRISMA (Diagrama 1) visualiza este proceso.

Diagrama 1 Flujo PRISMA del proceso de selección de estudios



Para el análisis de la información, se empleó una técnica de análisis de contenido cualitativo. Cada documento fue codificado utilizando un sistema de categorías deductivas e inductivas. Las categorías deductivas, basadas en el marco teórico, incluyeron: a) marco normativo de cada régimen, b) derechos y beneficios laborales (remuneración, gratificaciones, CTS, vacaciones), c) estabilidad profesional y d) jurisprudencia constitucional.

Las categorías inductivas emergieron de la lectura de los textos, como: e) impacto en el clima organizacional y la motivación, f) percepciones de justicia y equidad, g) efectos en la gestión del talento y retención de personal, y h) propuestas de reforma y unificación. Esta codificación permitió triangular la información de diversas fuentes (académicas, legales, institucionales) y construir una argumentación robusta y multifacética en las secciones de

resultados, discusión y conclusiones.

4. Remuneración, beneficios y estabilidad laboral: resultados comparativos

Se identificaron un conjunto de diferencias estructurales y sus profundas consecuencias en la administración pública peruana. Los hallazgos no solo confirman las disparidades formales entre el régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) y el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, sino que también revelan su impacto tangible en la gestión del talento humano, el clima organizacional y la percepción de justicia entre los servidores públicos. A continuación, se presentan los

resultados objetivos derivados de este análisis multidimensional.

Una de las formas más claras de visualizar las disparidades es a través de la comparación directa de los derechos y beneficios que cada régimen otorga a los trabajadores. El siguiente cuadro sintetiza las principales diferencias normativas entre ambas modalidades de contratación en el sector público.

Como se observa en el cuadro 1, existen diferencias sustanciales en beneficios clave como gratificaciones, CTS, vacaciones y asignación familiar. Para visualizar el impacto acumulado de estas diferencias, se presentan a continuación dos figuras que ilustran la brecha en beneficios y en compensación total.

Cuadro 1
Cuadro comparativo de condiciones laborales: régimen CAS vs. D.L. 728

Característica Laboral	Régimen CAS (D.L. N° 1057 y modificatorias)	Régimen Laboral Privado (D.L. N° 728)
Naturaleza del Vínculo	Contrato administrativo de servicios, de naturaleza laboral especial.	Contrato de trabajo a plazo indeterminado o determinado.
Estabilidad Laboral	Originalmente sin estabilidad. La Ley N° 31131 otorgó carácter indefinido, pero sujeta a condiciones para el ingreso a otros regímenes.	Estabilidad laboral relativa. Protección contra el despido arbitrario tras superar el período de prueba.
Remuneración Mínima	Sujeta a la Remuneración Mínima Vital (RMV).	Sujeta a la Remuneración Mínima Vital (RMV).
Gratificaciones	No perciben las gratificaciones de Fiestas Patrias y Navidad. Reciben un aguinaldo de S/ 300 en cada oportunidad.	Dos gratificaciones anuales, equivalentes a una remuneración mensual cada una (julio y diciembre).
Compensación por Tiempo de Servicios (CTS)	No tienen derecho a CTS.	Tienen derecho a CTS, equivalente a una remuneración mensual por cada año de servicio, depositada semestralmente.
Vacaciones	15 días calendario de descanso vacacional remunerado por cada año de servicios.	30 días calendario de descanso vacacional remunerado por cada año de servicios.
Asignación Familiar	No tienen derecho a asignación familiar.	Tienen derecho a asignación familiar si tienen hijos menores o con discapacidad.
Seguro de Salud	Afiliación al régimen contributivo de ESSALUD.	Afiliación al régimen contributivo de ESSALUD.

Cont... Cuadro 1

Característica Laboral	Régimen CAS (D.L. N° 1057 y modificatorias)	Régimen Laboral Privado (D.L. N° 728)
Sistema de Pensiones	Pueden elegir entre ONP o AFP.	Pueden elegir entre ONP o AFP.
Jornada Laboral	No mayor a 8 horas diarias o 48 horas semanales.	No mayor a 8 horas diarias o 48 horas semanales.
Descanso Semanal	24 horas continuas de descanso semanal.	24 horas continuas de descanso semanal.
Indemnización por Despido	Protección contra el despido arbitrario con indemnización equivalente a una remuneración y media mensual por cada año de servicios.	Indemnización por despido arbitrario equivalente a una remuneración y media mensual por cada año de servicios, con un tope de 12 remuneraciones.

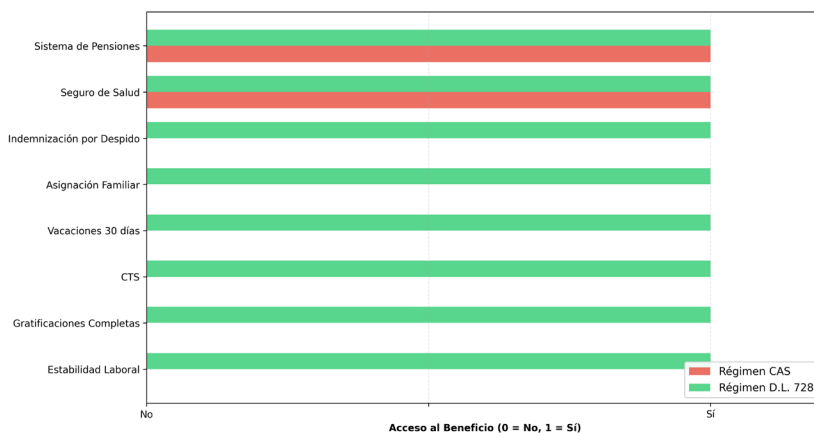
Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión del Decreto Legislativo N° 728 (1991) y Decreto Legislativo N° 1057 (2008).

El gráfico 1 evidencia que, de ocho beneficios laborales fundamentales, los trabajadores bajo el régimen CAS solo tienen acceso pleno a dos (seguro de salud y sistema de pensiones), mientras

que los trabajadores del D.L. 728 gozan de la totalidad de estos derechos. Esta disparidad se traduce en una brecha económica significativa cuando se calcula la compensación total anual.

Gráfico 1 Comparación de beneficios laborales entre régimen CAS y D.L. 728

Comparación de Beneficios Laborales: Régimen CAS vs. D.L. 728 en el Sector Público Peruano



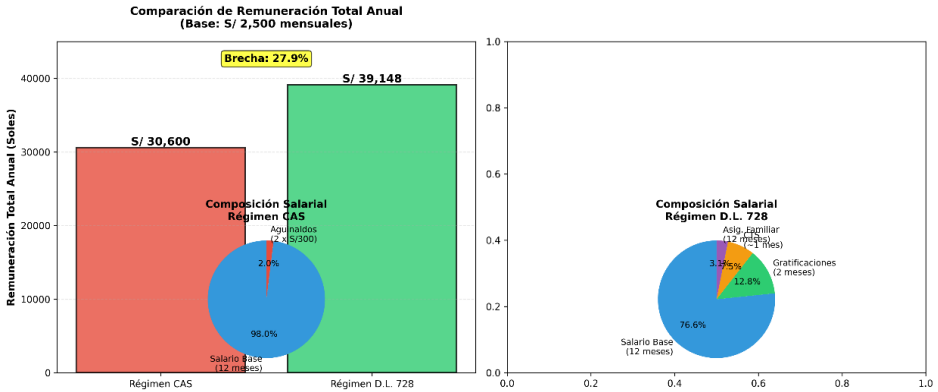
El gráfico 2 muestra que, para una remuneración base mensual de S/ 2,500, un trabajador del régimen 728

percibe una compensación total anual de S/ 40,600, mientras que un trabajador CAS percibe solo S/ 30,600, lo que

representa una brecha del 27.9%. Esta diferencia se explica por la ausencia de

gratificaciones completas, CTS y otros beneficios en el régimen CAS.

Gráfico 2 Comparación de remuneración total anual y composición salarial entre régimen CAS y D.L. 728 (Base: S/ 2,500 mensuales)



Más allá de las brechas económicas, se subraya el profundo impacto psicosocial y organizacional de esta dualidad. Flores y Herrera (2025) demuestran una correlación negativa entre la percepción de inequidad laboral y la confianza organizacional, un componente vital para la colaboración y la eficiencia en cualquier entidad pública.

La investigación de Ramírez y Cobeñas (2022) sobre clima organizacional en instituciones gubernamentales identifica la segmentación de regímenes como un factor estresor que deteriora el ambiente de trabajo, generando tensiones y reduciendo la cohesión de los equipos. La percepción de ser un trabajador de “segunda categoría” impacta directamente en la satisfacción, la motivación intrínseca y el compromiso del servidor público con su institución.

Bernal & Flores (2020) encontró que el personal de salud CAS

reportaba niveles significativamente más bajos de satisfacción laboral y mayores intenciones de rotación en comparación con sus pares del D.L. 728, aun controlando por nivel de responsabilidad y antigüedad. Esta “fuga de talento” o descapitalización humana es particularmente grave en sectores críticos que requieren personal especializado. Pilataxi & Guayasamín (2024) y Díaz (2025) refuerzan esta conclusión en sus investigaciones en municipalidades, vinculando directamente un clima organizacional deteriorado por la inequidad con una menor calidad en la prestación de servicios a la ciudadanía, cerrando un círculo vicioso que va de la precariedad laboral interna a la ineficiencia externa.

Desde el ámbito jurídico, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) ha tenido un rol ambivalente. Por un lado, en sentencias clave, el TC reconoció que el régimen CAS constituye

un vínculo de naturaleza laboral y no civil, superando la ficción de los “servicios no personales” y otorgando a estos trabajadores una protección básica contra el despido arbitrario (Tribunal Constitucional del Perú, 2010).

Sin embargo, el mismo tribunal validó la constitucionalidad del régimen como una modalidad “especial”, aceptando la existencia de un tratamiento diferenciado respecto al régimen 728, bajo el argumento de la potestad del Estado para configurar su política

laboral. A pesar de ello, el TC ha sido enfático en señalar el carácter transitorio del CAS y ha exhortado al Congreso de la República a legislar en favor de un régimen laboral unificado que elimine las desigualdades existentes.

Para complementar el análisis, el cuadro 2 resume la evolución del marco normativo y jurisprudencial que ha configurado la situación actual de ambos regímenes, destacando los hitos que han profundizado o intentado mitigar la desigualdad.

Cuadro 2 Marco normativo y jurisprudencial evolutivo de los regímenes laborales en el sector público peruano

Norma/Sentencia	Año	Contenido Relevante
Decreto Legislativo N° 728	1991	Establece el régimen laboral de la actividad privada, aplicable también a ciertas entidades públicas. Otorga estabilidad laboral, gratificaciones, CTS, vacaciones de 30 días y otros beneficios.
Decreto Legislativo N° 1057	2008	Crea el régimen CAS como modalidad especial de contratación para el Estado. Reconoce naturaleza laboral pero con beneficios limitados (vacaciones de 15 días, aguinaldos de S/ 300, sin CTS ni gratificaciones completas).
Sentencia del TC (Exp. N° 00002-2010-PI/TC)	2010	El TC declara constitucional el régimen CAS, reconociendo su naturaleza laboral pero validando su carácter especial y transitorio. Insta al legislador a avanzar hacia un régimen unificado.
Ley N° 31131	2021	Establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público. Otorga carácter indefinido a los contratos CAS y establece mecanismos para su incorporación progresiva al régimen 728.
Sentencia del TC (Exp. N° 00013-2021-PI/TC)	2022	El TC declara inconstitucional la prohibición de contratar bajo CAS, pero mantiene el carácter indefinido de los contratos existentes, generando un escenario complejo y fragmentado.

Nota. Elaboración propia a partir de la normativa vigente y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

La producción académica también evidencia que esta problemática no es exclusiva de la dimensión salarial, sino que se extiende a la seguridad económica y al desarrollo profesional. Flores (2018) argumenta que la ausencia de Compensación por Tiempo de Servicios

(CTS) para los trabajadores CAS los priva de un mecanismo de protección fundamental frente al desempleo, aumentando su vulnerabilidad económica a mediano y largo plazo. Esta desprotección es particularmente crítica en un mercado laboral volátil.

Además, Saucedo (2017) documenta la limitación en el acceso a programas de capacitación, la inexistencia de una línea de carrera formal y las menores oportunidades de promoción vertical, en comparación con sus pares del régimen 728, profundizando la brecha y constituyendo una barrera para la meritocracia.

León y Villanueva (2025) argumentan que una gestión del talento humano efectiva es imposible si una porción mayoritaria de la fuerza laboral está excluida de las herramientas básicas de desarrollo y reconocimiento. Estos hallazgos son consistentes con análisis a nivel latinoamericano. Baez et al. (2022), Menezes-Filho et al. (2023) y Gindling & Ronconi (2025) correlacionan la precariedad y la segmentación del empleo público con una menor capacidad estatal, una mayor incidencia de la corrupción y un deterioro general en la calidad de los servicios públicos. Camacho (2023) y Trujillo et al. (2024) refuerzan este diagnóstico con estudios específicos sobre la vulneración de derechos laborales en el régimen CAS.

Los resultados confirman una profunda desigualdad estructural entre los regímenes CAS y 728, que vulnera el principio de “a igual trabajo, igual remuneración” (OIT, 1951; Bayefsky, 2003) y contradice el rol del Estado como garante de derechos. Esta dualidad es contraproducente para la gestión del talento (Maza, 2025) y, según la Teoría de la Equidad, crea una percepción de injusticia que desmotiva a los trabajadores (Fajardo, 2025).

El régimen CAS falla en las tres dimensiones de la justicia organizacional —distributiva, procedimental y de interacción—, enviando un mensaje contradictorio que erosiona la confianza (González & Chunga, 2025). Esta

inequidad deteriora el clima laboral (Ramírez y Cobefías, 2022), obstaculiza la modernización (Valencia et al., 2025) y reduce la calidad de los servicios públicos (Pilataxi & Guayasamín, 2024; Díaz, 2025), un diagnóstico consistente con la evidencia empírica (Flores y Herrera, 2025).

Desde una óptica de gobernanza, esta problemática se inscribe en una tendencia regional de precarización laboral (Menezes-Filho et al., 2023; Baez et al., 2022; Gindling & Ronconi, 2025). La persistencia del régimen CAS, a pesar de los intentos de reforma (Ley N.º 31131, 2021) y los pronunciamientos del Tribunal Constitucional (2010), evidencia una falla estructural del Estado (Alva, 2022). La falta de beneficios como la CTS aumenta la vulnerabilidad económica de los trabajadores (Flores Buendía, 2018), impacta su bienestar (Vizcardo, 2021; Camacho, 2023) y puede fomentar la corrupción.

El Estado, al actuar como un agente precarizador, contradice los principios del constitucionalismo social (Nogueira, 2011) y parece priorizar la austeridad fiscal a corto plazo (Lustig et al., 2016) sobre la construcción de un servicio civil equitativo. Aunque este estudio es documental, se sugiere investigar a futuro las posibles discriminaciones de género y etnicidad dentro del régimen CAS (Rios, 2019; Serna Aponte, 2024; Defensoría del Pueblo, 2019; Trujillo et al., 2024). La lenta implementación de la Ley del Servicio Civil (Ley N.º 30057) confirma que las reformas requieren un amplio consenso político y social para ser efectivas (SERVIR, 2025).

5. Conclusiones

La coexistencia de los regímenes CAS y 728 en el sector público peruano

ha creado una fractura insostenible que atenta contra los principios de justicia social, los derechos laborales y la eficiencia de la propia administración pública. La desigualdad no es solo salarial, sino que abarca un conjunto de derechos y oportunidades que definen la ciudadanía laboral. Esta situación no solo precariza la vida de cientos de miles de servidores públicos, sino que también debilita la capacidad del Estado para cumplir con sus fines.

La unificación de los regímenes laborales no debe ser vista como un gasto, sino como una inversión estratégica en el capital humano del Estado, en la calidad de los servicios públicos y en la legitimidad de sus instituciones. Mantener esta dualidad es, en última instancia, más costoso para el país en términos de pérdida de talento, ineficiencia y erosión de la confianza ciudadana.

Por tanto, se recomienda de manera enfática a los poderes públicos (Ejecutivo y Legislativo) diseñar e implementar un cronograma acelerado y vinculante para la transición completa de los trabajadores CAS a un régimen laboral unificado que garantice la totalidad de los derechos laborales, en línea con lo que ya han comenzado a hacer algunas entidades de manera aislada. Este proceso debe ser transparente, meritocrático y fiscalmente responsable, pero debe tener como objetivo irrenunciable la eliminación de esta forma de discriminación estructural.

No se trata de un “pase automático”, sino de establecer concursos públicos de méritos que permitan a los trabajadores CAS acceder a plazas permanentes en igualdad de condiciones. Solo así se podrá avanzar hacia un servicio civil profesional, motivado y capaz de responder a los desafíos del desarrollo

del Perú en el siglo XXI. La experiencia internacional documentada por diversos autores sugiere que los países que han logrado profesionalizar y equitizar sus servicios civiles han experimentado mejoras significativas en la calidad de la gobernanza y en la prestación de servicios públicos.

Referencias

- Alva, M. D. (2022). *Análisis sobre la sentencia del Tribunal Constitucional N° 00013-2021-PI/TC “Caso de la Incorporación del régimen CAS al Decreto Legislativo 728”* [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú. Repositorio Institucional PUCP]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/25647>
- Al-Zawahreh, A., & Al-Madi, F. (2012). The utility of equity theory in enhancing organizational effectiveness. *European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences*, 46(3), 159-169. https://www.researchgate.net/publication/267783009_The_Utility_of_Equity_Theory_in_Enhancing_Organizational_Effectiveness
- Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR (2025). *Informe técnico N° 002284-2025-SERVIR-GPGSC: Informe anual sobre el servicio civil en el Perú*. <https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/7470969-informe-tecnico-n-002284-2025-servir-gpgsc>
- Baez, M. J., Brassiolo, P., Estrada, R., & Fajardo, G. (2022). Going subnational: Wage differentials across levels of government in Brazil, Mexico, and Uruguay. *World Development*, 160, 106085. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2022.106085>
- Barkhuizen, N. E., & Gumede, B. (2021). The relationship between

- talent management, job satisfaction and voluntary turnover intentions of employees in a selected government institution. *SA Journal of Human Resource Management*, 19, 1396. <https://doi.org/10.4102/sajhrm.v19i0.1396>
- Bayefsky, A. F. (2003). El principio de igualdad o no discriminación en el derecho internacional. *Revista del IIDH*, 38, 1-33. <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/El-principio-de-igualdad-y-no-discriminaci%C3%B3n-en-el-derecho-internacional.pdf>
- Bernal, I., & Flores, A. J. (2020). Satisfacción laboral del capital humano en organizaciones del sector salud. *Revista Venezolana De Gerencia*, 25(4), 276-296. <https://www.produccioncientificaluz.org/index.php/rvg/article/view/35192>
- Camacho, M. M. C. (2023). La vulneración de los derechos laborales en el régimen especial de contratación administrativa de servicios. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 7(2), 1024-1041. <https://doi.org/10.37811/clrcm.v7i2.5629>
- Daw, J., & Hardie, J. H. (2012). Compensating differentials, labor market segmentation, and wage inequality. *Social Science Research*, 41(5), 1179-1197. <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2012.05.009>
- Decreto Legislativo N.º 1057. Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios. (2008, 28 de junio). *Diario Oficial El Peruano*. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/obtenerDocumento?idNorma=64>
- Decreto Legislativo N.º 728. Ley de Fomento del Empleo. (1991, 8 de noviembre). *Diario Oficial El Peruano*. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_per_dl728.pdf
- Defensoría del Pueblo. (2019). *Brecha salarial por razones de género: Supervisión de la política nacional de igualdad de género*. <https://www.defensoria.gob.pe/deunavezportodas/wp-content/uploads/2019/11/Brecha-salarial-por-razones-de-genero-2019-DP.pdf>
- Díaz, R. W. (2025). Planificación estratégica en la gestión pública de Loreto: Revisión sistemática. *Revista Ñeque*, 8(22), 73–92. <https://doi.org/10.33996/revistaneque.v8i22.206>
- Elli Domínguez, M. E. (2025). Plan de bienestar laboral basado en diagnóstico sociodemográfico para empresas tecnológicas: Estudio transversal en Asunción. *Concordia*, 5(11), 12-24. <https://doi.org/10.62319/concordia.v.5i11.44>
- Fajardo, F. M. (2025). Liderazgo transformacional y el desarrollo del talento humano: Un estudio correlacional. *Impulso, Revista de Administración*, 5(9), 368-383. <https://doi.org/10.59659/impulso.v.5i9.89>
- Fiallos, M. L., & Naranjo, E. R. (2025). Rol de liderazgo en instituciones educativas públicas y su impacto en la gestión de calidad. *Revista Ñeque*, 8(20), 154–169. <https://doi.org/10.33996/revistaneque.v8i20.182>
- Flores Buendía, R. P. (2018). *La desigualdad remunerativa en el establecimiento de escalas salariales en el sector público*. [Academia.edu](https://www.academia.edu).
- Flores, A. R., & Herrera, A. H. (2025). Confianza y clima organizacional: Un vínculo esencial en el ámbito empresarial. *Concordia*, 5(9), 16-30. <https://doi.org/10.62319/>

[concordia.v.5i9.34](#)

- Ghosh, P., Rai, A., & Sinha, A. (2014). Organizational justice and employee engagement: Exploring the linkage in public sector banks in India. *Personnel Review*, 43(4), 628-652. <https://doi.org/10.1108/PR-08-2013-0148>
- Gindling, T. H., & Ronconi, L. (2025). Minimum wage policy and inequality in Latin America and the Caribbean. *Oxford Open Economics*, 4(Supplement 1), i400-i415. <https://doi.org/10.1093/ooec/odae011>
- González, G. R. M., & Chunga, V. M. (2025). Relación entre beneficios sociales y compromiso laboral en trabajadores administrativos del sector privado en Lima. *Talento-Revista de Administración*, 7(14), 17-28. <https://doi.org/10.62349/talento.v7i14.2>
- Guizada, J. (2024). Programa de coaching empresarial para mejorar el desempeño laboral en el Hostal San José Potosí. *Revista Enfoques*, 8(30), 110–125. <https://doi.org/10.33996/revistaenfoques.v8i30.183>
- Gutiérrez-Barbarrusa, T. (2016). The growth of precarious employment in Europe: Concepts, indicators and the effects of the global economic crisis. *International Labour Review*, 155(4), 477-508. <https://doi.org/10.1111/ilr.12049>
- Kravariti, F., & Johnston, K. (2020). Talent management: A critical literature review and research agenda for public sector human resource management. *Public Management Review*, 22(1), 75-95. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1638439>
- León, R. N., & Villanueva, R. E. (2025). Gestión del talento humano y desempeño laboral en una institución pública. *Impulso, Revista de Administración*, 5(9), 413-425. <https://doi.org/10.59659/impulso.v.5i9.93>
- Ley N.º 31131. Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público. (2021, 9 de marzo). *Diario Oficial El Peruano*. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1933248-1>
- Li, M., Tang, Y., & Jin, K. (2024). Labor market segmentation and the gender wage gap: Evidence from China. *PLOS ONE*, 19(3), e0299355. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0299355>
- Lustig, N., Lopez-Calva, L. F., Ortiz-Juarez, E., & Monga, C. (2016). Deconstructing the decline in inequality in Latin America. In *Inequality and growth: Patterns and policy* (Vol. 2, pp. 212-247). Palgrave Macmillan.
- Maza, J. V. (2025). Brechas y tendencias en las capacidades de innovación organizacional: Una revisión sistemática desde América Latina y Europa con énfasis en finanzas. *Revista Enfoques*, 9(34), 172–191. <https://doi.org/10.33996/revistaenfoques.v9i34.204>
- Menezes-Filho, N., Muendler, M. A., & Ramey, G. (2023). *Labor market turnover and inequality in Latin America* (Working Paper 110). LSE Latin America and Caribbean Centre.
- Mylona, E., & Mihail, D. (2019). Enhancing employees' work performance through organizational justice in the context of financial crisis. A study of the Greek public sector. *International Journal of Public Administration*, 42(6), 509-519. <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1491592>
- Nogueira, M. (2011). El principio de igualdad y no discriminación en las relaciones laborales: Perspectiva

- constitucional reciente. Lan Harremanak, (25). https://ojs.ehu.eus/index.php/lan_harremanak/article/view/6170/5845
- Organización Internacional del Trabajo. (1951). *Convenio C100: Convenio sobre igualdad de remuneración*. <https://www.mpppst.gob.pe/mpppstweb/wp-content/uploads/2016/08/Convenio-N%C2%BA-100-sobre-Igualdad-de-Remuneraci%C3%B3n-1951.pdf>
- Pilataxi, J. C., & Guayasamín, A. R. (2024). Desarrollo laboral y profesional de la mujer en las PYMES. *Revista Enfoques*, 8(29), 32–44. <https://doi.org/10.33996/revistaenfoques.v8i29.178>
- Ramírez, R. J., & Cobeñas, C. M. (2022). Clima organizacional en las instituciones gubernamentales. *Revista Ñeque*, 5(11), 37–47. <https://doi.org/10.33996/revistaneque.v5i11.60>
- Rios, P. O. (2019). *Educación y brecha salarial de género en el Perú* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú. Repositorio Institucional PUCP]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/14943>
- Salazar, J. L., Manrique, S. V., Pimentel, M. I., & Terán, T. Y. (2025). Reformas al régimen económico peruano para asegurar el ejercicio a los derechos sociales. *Impulso, Revista de Administración*, 5(9), 79–88. <https://doi.org/10.59659/impulso.v.5i9.70>
- Santa Cruz Pachas, E. G. (2025). *Inequidad en los beneficios salariales que reciben los servidores de régimen CAS ante los regímenes 276 y 728 de la MPL* [Tesis de licenciatura, Universidad Señor de Sipán. Repositorio Institucional USS]. https://alicia.concytec.gob.pe/vufind/Record/USSS_210dbdf2bd75ac894699b6d1e5dc-f07e/Details
- Saucedo, L. A. (2017). *La contratación administrativa de servicios y los derechos laborales en Perú*. ALICIA-CONCYTEC.
- Serna, Y. (2024). *Diferencia salarial étnica en el Perú: Una comparación entre el sector público y privado* [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/29911>
- Tietjen, M. A., & Myers, R. M. (1998). Motivation and job satisfaction. *Management Decision*, 36(4), 226–231. <https://doi.org/10.1108/00251749810211027>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2010). *Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional, Expediente N° 00002-2010-PI/TC*. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00002-2010-AI.html>
- Trujillo, M. L., Rimapa, L. R., Pinto, Y. M., & Lázaro, Y. G. (2024). Walkability legal workers in CAS COVID-to-CAS regular in Peru. Processes and perspectives. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, (39), 267–285. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487899e.2024.39.18662>
- Valdivia, M., & Pedrero, M. (2011). Segmentación laboral, educación y desigualdad salarial en México. *Revista Mexicana De Sociología*, 73(1). <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2011.1.23566>
- Valencia, P. M., Valencia, P. T., & Farfán, J. F. (2025). Modernización de la gestión pública en el desempeño laboral: Una revisión sistemática. *Impulso, Revista de Administración*, 5(12), 61–86. <https://doi.org/10.59659/impulso.v.5i12.170>