



LUPITA PERÚ

-

REPORTE 1: LOS RECURSOS HUMANOS A NIVEL MUNICIPAL

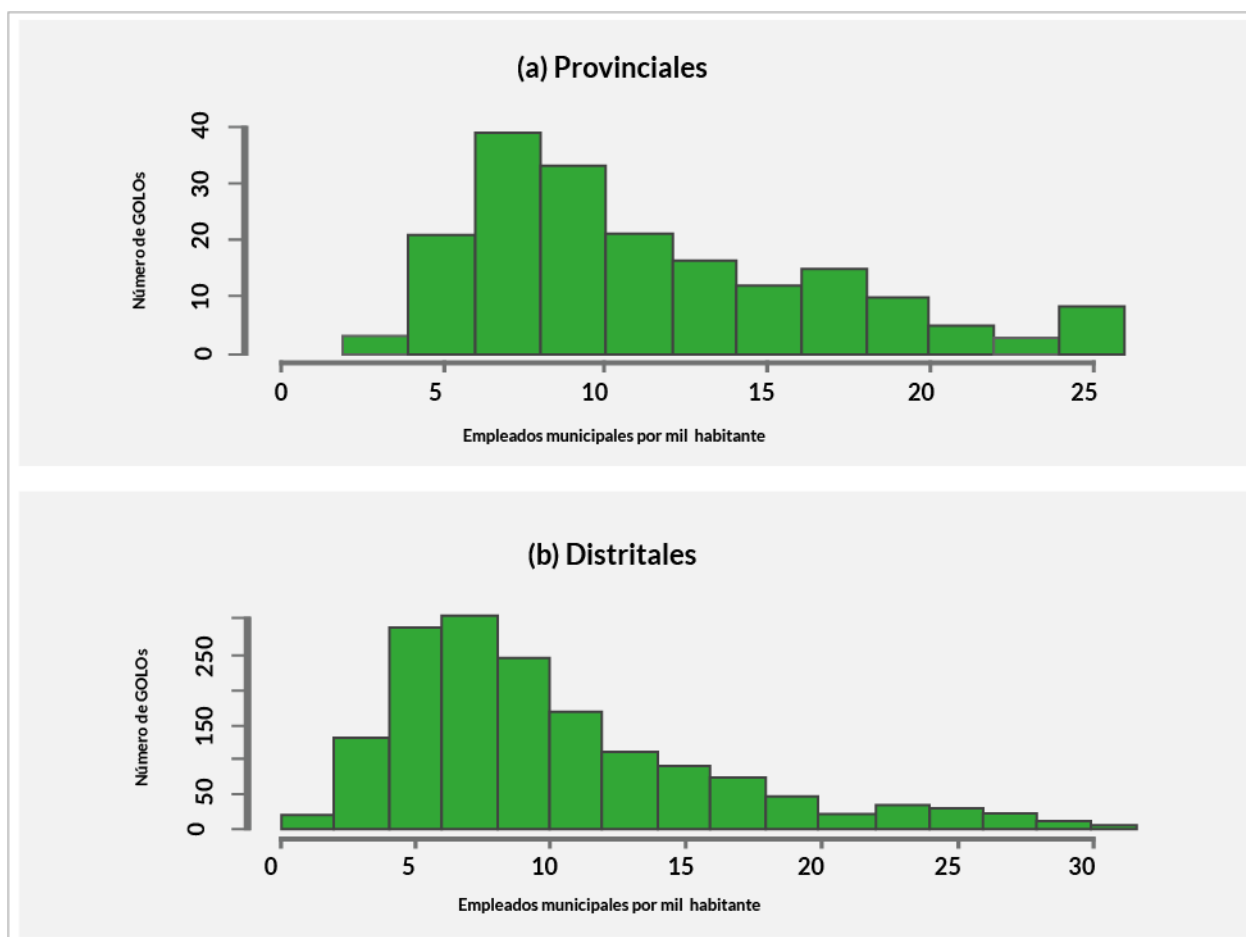


LOS RECURSOS HUMANOS A NIVEL MUNICIPAL

El personal de los municipios son el nexo entre el Estado y las necesidades ciudadanas, asimismo, son una parte importante de la ejecución de las labores y funciones de las municipalidades. Por ello, su rol es una primera causal relevante al observar el desempeño municipal, pero desde una mirada del trabajo de las personas y equipos que lo componen.

Una manera de poder observar la importancia que tienen los recursos humanos, dentro del municipio, es la cantidad de trabajadores disponibles por cada mil personas. Por lo anterior, observando dentro del conjunto de municipalidades distritales y provinciales, notamos que existe un gran número de municipios que poseen de 4 a 10 trabajadores por cada mil habitantes. Se aprecia también que existen diferencias notorias entre los municipios distritales y provinciales, siendo estos últimos los que disponen de una mayor cantidad de trabajadores promedio, además de una distribución que, en algunos casos, llega a entre 30 y 32 trabajadores por cada mil habitantes. Dos preguntas relevantes respecto al dato es sobre si el ratio es óptimo y si el mismo responde a las necesidades reales de los municipios.

Gráfico 1
Distribución de empleados municipales, distritales y provinciales, por cada mil habitantes.



Fuente: Elaboración propia

Bajo esa misma lupa, es relevante conocer los regímenes laborales por el cual el personal público fue contratado, ya que tienen impacto directo sobre la gestión y el desempeño en términos de (in)estabilidad laboral y rendimiento en el cumplimiento de sus funciones. Vale mencionar que a nivel municipal se pueden encontrar los siguientes tipos de regímenes laborales:

- **Decreto Legislativo 276 (1984) (Carrera administrativa)**

Este tipo de régimen no comprende a los cargos de confianza y políticos. Las entidades públicas deciden la cantidad de personal que ellos crean necesario. Los funcionarios y empleados municipales se sujetan a este régimen (art. 37 Ley 27972). Sólo es accesible por concurso público, y se puede presentar en un contrato indefinido o temporal.

- **Decreto Legislativo 728 (1997)**

Este régimen está diseñado para los obreros municipales (art. 37 Ley 27972), donde también se encuentra al personal de serenazgo¹ y de limpieza pública². Pese a esto, las municipalidades usan el CAS para contratar a dicho tipo de personal (serenazgo y limpieza). No se tiene mecanismos de promoción y es necesario un periodo de prueba.

- **Contrato de Administración de Servicios (Decreto Legislativo 1057)**

El presente régimen fue declarado como temporal³ desde el año 2013; sin embargo, aún sigue presente. Solo es posible entrar a esta modalidad vía concurso público, salvo excepciones como funcionarios de elección popular, de confianza o directivos superiores. En el año 2021 se aprobó la Ley N° 31131, que elimina el CAS e insta a incorporar el régimen laboral de los trabajadores CAS al Decreto Legislativo 728 o al 276; sin embargo, el 30 de noviembre de ese mismo año, el TC lo declaró inconstitucional.

- **Decreto Legislativo 1024 (Gerentes Públicos)**

Modalidad especial para la contratación de Gerentes Públicos Regionales o Municipales. Está a cargo de SERVIR, donde esta institución, en base a concursos especializados, crea un cuerpo de Gerentes Públicos disponibles ante la necesidad de cubrir una plaza, previo pedido de la entidad correspondiente. Los gerentes públicos son contratados por un periodo de 3 años, con opción a renovación o permanencia en la entidad. Solo pueden ser removidos por poco rendimiento, falta de disciplina y ética.

- **Locación de servicios.**

Régimen que se basa en la no existencia de un vínculo de subordinación del trabajador con la entidad, el cual no genera derecho laboral alguno. Es un contrato independiente regido por el código civil (art. 1764-1770). Son de carácter eventual y no permanente.

¹ VI Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional 17/12/2017

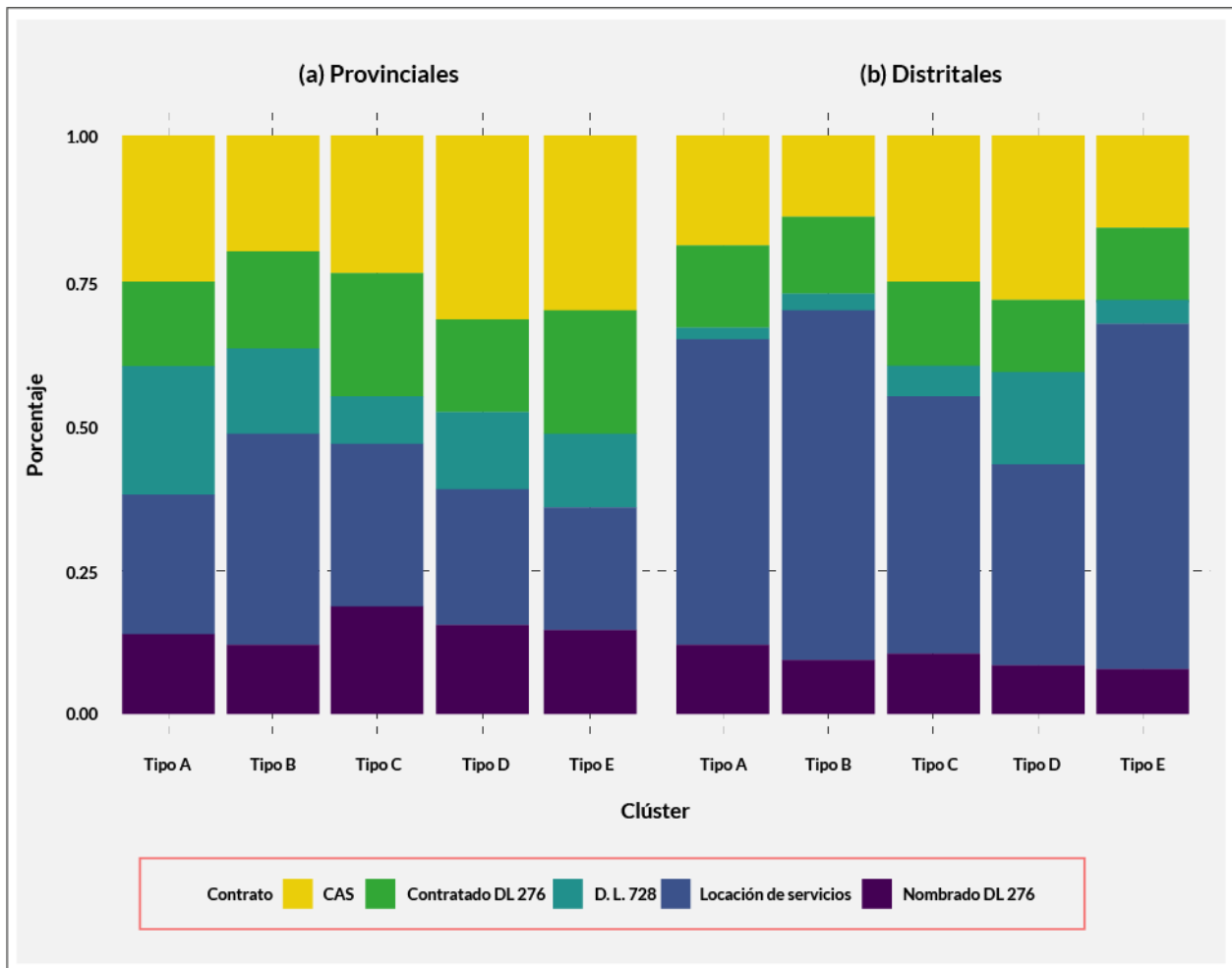
² Casación Laboral N° 7405-2018, LIMA ESTE

³ LEY N° 29849. Ley que establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales.

Como mencionamos líneas arriba, los tipos de regímenes laborales en el sector público municipal (y en cualquier organización pública/privada) son un tema a observar ya que están relacionados con la estabilidad y la profesionalización de los trabajadores. El gráfico 2 nos muestra que la gran mayoría de trabajadores municipales está bajo locación de servicios y por CAS, llegando al 50% en cada caso; inclusive, a nivel distrital, esta cifra es sobrepasada.

Al incorporar la tipificación de los municipios dentro del análisis de los tipos de contrato, encontramos que en los de Tipo E provinciales, es decir los municipios con un desempeño favorable para un buen funcionamiento interno, son los que menos poseen personal contratado por locación de servicios; sin embargo, en el Tipo E de nivel distrital, que tiene la misma descripción, es el que posee una mayor tasa de personal contratado bajo el régimen de locación de servicios. Dos preguntas relevantes a este punto son sobre los mecanismos de toma de decisiones para la contratación pública a nivel municipal, así como el de la gestión y performance bajo una configuración de incertidumbre laboral.

Gráfico 2
Distribución de tipos de contrato laboral por tipo de municipalidad provincial y distrital.




Fuente: Elaboración propia

A nivel regional, observamos la misma tendencia. Aun así, se aprecia toda una diversidad en la composición y distribución de las contrataciones, lo que en algunos casos puede traducirse como una mayor o menor vulnerabilidad frente a formatos de contratación volátiles y de escasa profesionalización. Por ejemplo, las regiones de Lambayeque, Loreto, Moquegua, Tacna y Tumbes tienen menos del 50% de trabajadores bajo estos regímenes laborales.

Gráfico 3
Distribución de tipos de contrato laboral por región.

Departamento	Nombrados por DL 276	Contratados por DL 276	DL 278	CAS	Locación por servicios
Amazonas	0.15	0.20	0.03	0.24	0.37
Áncash	0.12	0.14	0.04	0.17	0.54
Apurímac	0.11	0.10	0.01	0.13	0.66
Arequipa	0.11	0.13	0.07	0.28	0.41
Ayacucho	0.12	0.17	0.01	0.23	0.47
Cajamarca	0.15	0.10	0.11	0.26	0.38
Callao	0.08	0.01	0.14	0.29	0.48
Cusco	0.05	0.09	0.18	0.16	0.52
Huancavelica	0.08	0.22	0.00	0.18	0.52
Huánuco	0.07	0.11	0.03	0.15	0.64
Ica	0.11	0.13	0.16	0.18	0.41
Junín	0.06	0.13	0.05	0.29	0.47
La Libertad	0.11	0.08	0.11	0.32	0.38
Lambayeque	0.23	0.14	0.27	0.16	0.20
Lima	0.05	0.08	0.07	0.23	0.57
Loreto	0.08	0.39	0.03	0.13	0.36
Madre De Dios	0.07	0.27	0.02	0.30	0.34
Moquegua	0.07	0.25	0.23	0.12	0.33
Pasco	0.05	0.24	0.03	0.21	0.47
Piura	0.18	0.16	0.11	0.15	0.41
Puno	0.07	0.09	0.01	0.11	0.72
San Martín	0.13	0.11	0.02	0.27	0.47
Tacna	0.04	0.49	0.05	0.19	0.23
Tumbes	0.16	0.32	0.17	0.19	0.16
Ucayali	0.06	0.25	0.01	0.25	0.44

Fuente: Elaboración propia



Además, si observamos las regiones marcadas con líneas punteadas en color rojo (Junín, Callao, Apurímac, Huánuco, Lima y Puno) son los casos que poseen más del 75% de su personal contratado en la modalidad CAS y Locación de Servicios, lo que concluye que tres cuartas de su personal no cuentan con estabilidad laboral, lo que podría resultar en pocos incentivos para la mejora y los servicios que brindan.

Las regiones marcadas con líneas punteadas color verde (Lambayeque, Tumbes y Piura) son los casos que presentan porcentajes menos concentrados en alguno de los tipos de modalidad de contratación analizados. Esto, sin embargo, no necesariamente es reflejo de mejor gestión o desempeño, pero sí permite aproximar una primera mirada respecto de esta relación, por lo que otra pregunta pertinente es sobre los tipos de perfiles que se contratan y sobre la carga real de personal que requieren las instituciones municipales. Esta información, de momento, no es pública y hasta donde se conoce, el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y Datos de los Recursos Humanos (AIRHSP) es aún limitado para ahondar en ello.

Los casos mostrados anteriormente dan cuenta de la mínima cantidad de trabajadores municipales con un trabajo estable y con pocos incentivos; dicha situación, tal como se advierte no sólo tiene impactos en la limitada entrega de los servicios públicos, sino inclusive en aspectos más estratégicos de las políticas país, como la lucha anticorrupción e integridad públicas, la estructuración del servicio civil a nivel local y el cumplimiento de objetivos de desarrollo de largo plazo.

En los últimos años se han elaborado diferentes mecanismos para paliar esta situación. El caso más reciente es el de la Ley N° 31131, que elimina el CAS e insta a incorporar el régimen laboral de los trabajadores CAS al Decreto Legislativo 728 o al 276; sin embargo, fue declarada inconstitucional. Otro mecanismo implementado, pero aún en proceso, es la Ley del Servicio Civil que fue implementada en el año 2013, este mecanismo creaba un régimen especial el cual presentaba beneficios e incentivos para los trabajadores; sin embargo, las instituciones públicas debían acoplarse a esta, cumpliendo una serie de etapas. Hasta el momento, no hay ninguna municipalidad que haya podido incorporarse a este régimen. La poca capacidad de los municipios para implementar el Régimen del servicio Civil ha sido casi nula, ya que desde el año 2013 no hubo avances. Lo que llevaría a preguntarse sobre la viabilidad de un único modelo del servicio civil, o si requiere una mayor contextualización.

Documento elaborado por los consultores Lupita Perú:

- **Jose Díaz Mendoza**

Administrador por la Universidad San Ignacio de Loyola (USIL). Cuenta con un master en Políticas Públicas de la Hertie School of Governance (Berlín) y estudios de master en Inteligencia Artificial para los servicios públicos (AI4Gov) por el Politécnico de Milán. Cuenta con más de 8 años de experiencia en temas de política pública, diseño de servicios, innovación y transformación del Estado en África, Alemania y Sudamérica. Ex becario de la Fundación Konrad Adenauer, del DADD y de la Unión Europea. Ha co-liderado la primera unidad de cumplimiento del MINEDU y la plataforma Africa Talks Jobs en la Unión Africana. También es fellow del think y do-tank Politics for Tomorrow por la transformación del sector público. Actualmente radica en Berlín y se desempeña como consultor para diversas instituciones multilaterales y de desarrollo (UNDP y KAS); así como en el diseño del podcast Futuro Público.

- **Christian Velásquez Javier**

Economista por la Universidad Nacional Agraria La Molina. Cuenta con un Master en Economía por la Boston College y es candidato a Doctor por la misma institución. Ha seguido cursos especializados en el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. Tiene amplia experiencia en análisis estadístico, econométrico y manejo de software y lenguajes de programación. Ha sido asistente de cátedra en la Universidad San Martín de Porres, en la Universidad de Piura y en la Boston College en los cursos de econometría, microeconometría, macroeconometría, series de tiempos, series financieras, principios de economía y estadística.

- **Jorge Luis Apaza Huaccalsayco**

Bachiller de Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Cuenta con estudios en softwares estadísticos como Python, R, Stata, Excel y Power bi. Fue asistente académico de la consultora Social Data Consulting, colaborando en proyectos de capacitación en investigación de corte cuantitativo. Es miembro fundador del Taller de Investigación de Sistemas Electorales y Partidos Políticos (TASEPP) y del Círculo de Estudios e Investigación de Políticas Públicas (CEIPOL). Fue coordinador de diferentes proyectos de divulgación académica como “Elecciones 2021”, en alianza con Transparencia Perú, así como coordinador de un proyecto sobre desempeño parlamentario con el Instituto de Derecho Electoral (IPDE). Asimismo, es ponente en diferentes espacios de índole académica, enfocado en el análisis político y estadística.

Nota:

Se deja constancia que la elaboración y procesamiento son propios en base a data pública de INEI y MEF.



www.inicam.org.pe

—

www.lupita.pe