

Factores limitantes para la formulación del Cuadro para Asignación de Personal Provisional en un gobierno local del Perú*

Limiting factors for the formulation of the Provisional CAP in a local government in Peru

Dante Young Mijail Vargas Alfaro**

Resumen

La presente investigación se ha desarrollado en base a un estudio de caso presentado en una tesis de maestría de gestión pública. Es de enfoque mixto, diseño no experimental y de alcance descriptivo-explicativo, y su objetivo es identificar cuáles son los principales factores que limitan la formulación del Cuadro para Asignación de Personal Provisional (CAP Provisional) en un gobierno local del Perú, en específico, la Municipalidad Distrital de Moche. Se obtuvo como resultado que el principal factor limitante son los documentos normativos. En segundo lugar, se identificó que el procedimiento metodológico también es uno de los factores que limitan la formulación de este instrumento de gestión. Además, se identificó que no contar con el legado

* Este artículo se basa en la tesis para optar el grado académico de Maestro en Gestión Pública del Instituto de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad San Martín de Porres: "Principales Factores que Limitan la Formulación del Cuadro para Asignación de Personal Provisional en la Municipalidad Distrital de Moche en el año 2023"; sustentada por el autor en 2023 y publicada en el repositorio institucional: <https://hdl.handle.net/20.500.12727/14076>

* Maestro en Gestión Pública (USMP), licenciado en Administración (UPN), coach organizacional (LIDERA Internacional) y mentor coach (LIDERA Internacional). Se desempeña como gerente de Kuskalla Consulting Group y consultor, asesorando a funcionarios, entidades públicas y empresas en planeamiento organizacional, gestión por procesos, recursos humanos, procedimientos y simplificación administrativa, tributación municipal, elaboración de documentos e instrumentos de gestión. Actualmente, cursa el Programa de Especialización en Proyectos de Investigación (U. Continental) y está culminando la Maestría en Gerencia de Operaciones (UNT). Además, ha iniciado un doctorado en Ciencias de la Educación, con ORCID ID: 0009-0009-2703-5901 y correo electrónico dantevvva@gmail.com

documental de los servidores involucrados también representa un factor limitante; sin embargo, en esta entidad tiene un nivel de impacto bajo, dado que la mayoría de los trabajadores sí tiene el legajo completo. Finalmente, la investigación precisa recomendaciones para que la entidad pueda formular la propuesta de CAP Provisional, remitirla a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) y obtener la opinión técnica favorable de la misma. Este estudio es importante porque sirve como guía para entidades con desafíos similares al implementar el CAP Provisional, más aún cuando la entidad objeto de estudio ya ha conseguido la opinión favorable del ente rector.

Palabras clave: instrumento de gestión de personal, cuadro de asignación de personal provisional, legajo de personal, tránsito al régimen del servicio civil, gestión de recursos humanos.

Abstract

The present research has been developed based on a case study presented in a master's thesis on public management. It employs a mixed approach, a non-experimental design, and has a descriptive-explanatory scope. Its objective is to identify the main factors that limit the formulation of the Provisional Staffing Allocation Framework (Provisional CAP, in Spanish) in a local government in Peru, specifically in the District Municipality of Moche. The findings revealed that the primary limiting factor is regulatory documentation, followed by the methodological procedure, which also constrains the formulation of this management tool. Additionally, the lack of complete personnel records for involved staff members is identified as a limiting factor; however, its impact is low in this entity, as most workers do have complete records. Finally, the research provides recommendations for the entity to formulate the Provisional CAP proposal, submit it to the National Civil Service Authority (SERVIR), and obtain favorable technical feedback. This study is significant as it serves as a guide for entities facing similar challenges when implementing the Provisional CAP, especially given that the studied entity has already received favorable feedback from the governing authority.

Keywords: personnel management tool, provisional staff allocation table, personnel file, transition to the civil service regime, human resources management.

Introducción

El 16 de noviembre de 2021, mediante la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 150-2021-SERVIR-PE, se formalizó el acuerdo del Consejo Directivo que aprobó la Directiva

N° 006-2021-SERVIR-GDSRH. Esta directiva, denominada “Elaboración del Manual de Clasificador de Cargos y del Cuadro para Asignación de Personal Provisional,” estableció un plazo de seis meses para que las entidades de los tres niveles de gobierno elaboren o adecúen sus instrumentos en línea con la normativa emitida. La directiva describe las responsabilidades, lineamientos generales, disposiciones concretas y formatos necesarios para la creación de estos instrumentos de gestión de personal.

En mayo de 2022, el plazo para cumplir con la directiva venció. Sin embargo, el Decreto Supremo N° 053-2022-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 31419, otorgó un plazo adicional de 180 días calendario para que las entidades actualicen sus instrumentos de gestión en recursos humanos. Este nuevo plazo venció en noviembre de 2022. A través de una solicitud de acceso a la información a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR, comunicación personal, 02 de mayo del 2023), se reveló que solo 58 municipalidades a nivel nacional contaban con opinión favorable respecto al CAP Provisional, lo que representaba solo un 3.1% del total de municipalidades, 1891, en el Perú según el INEI (2024).

El Manual de Clasificador de Cargos (MCC) es un documento que describe los cargos de una entidad pública y establece su clasificación, funciones, denominación y requisitos mínimos. Por su parte, el CAP Provisional es un documento temporal que presenta los cargos aprobados y definidos por una entidad pública (SERVIR, 2024).

Tanto el MCC como el CAP Provisional son documentos previos necesarios para poder iniciar el tránsito al régimen del servicio civil. Sin embargo, como ya se ha expuesto, solo un 3.1% de gobiernos locales contaban con el CAP Provisional con opinión favorable de SERVIR, lo que evidencia una clara problemática de las entidades de gobierno local para aplicar este instrumento de gestión y posteriormente iniciar el tránsito al régimen del servicio civil como entidad.

Grijalva (2019), en un estudio de caso descriptivo de metodología mixta, buscó identificar los factores que limitan la implementación del servicio civil en el MINSA. Entre sus principales hallazgos obtuvo que existen brechas de conocimiento y debilidad en la información seguida de una frágil conducción en la implementación de la reforma, por lo cual propuso un plan de fortalecimiento de las capacidades del personal de la entidad.

Una de las teorías relacionadas a los factores limitantes para tener en cuenta es la teoría de la contingencia, según la cual Daft (2018) plantea que no existe una solución única para la mejora del desempeño organizacional, sino que, por el contrario, se han de tener en cuenta los factores particulares de cada situación para identificar la solución óptima. Esto significa que mientras para una organización los factores limitantes para la formulación del CAP Provisional pueden ser el legajo documental, los documentos normativos o el procedimiento metodológico, para otra organización estos pueden tener una menor o mayor relevancia.

La Municipalidad Distrital de Moche (MDM) cuenta con un CAP que data del 2012 y no tiene un MCC vigente, lo que indica un incumplimiento normativo. Se tuvo como objetivo identificar los principales factores que limitan la formulación del CAP Provisional en la Municipalidad Distrital de Moche en 2023. Los objetivos específicos incluyeron evaluar la influencia de los documentos normativos, el impacto del legajo documental y la relación del procedimiento metodológico en la formulación del CAP Provisional. Esta investigación no solo benefició a la Municipalidad de Moche, sino también servirá de referente para otras entidades que enfrentan desafíos similares.

1. Metodología

La investigación es de enfoque mixto, diseño no experimental y de alcance descriptivo-explicativo, dado que se busca describir las principales características vinculadas a la formulación del CAP Provisional y los factores limitantes que influyen en su formulación. Además, se analizan las razones de causalidad detrás de cada factor.

La investigación ha tenido en cuenta dos tipos de población. La primera está conformada únicamente por los servidores que tienen relación directa con el proceso de formulación del CAP Provisional, y en total con cuatro: jefe(a) de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, jefe(a) de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, jefe(a) de la Oficina General de Asesoría Legal y gerente(a) Municipal. Y la segunda población corresponde a todos los trabajadores de la entidad, un total de 326. Respecto al muestreo, para la primera población la investigación considera el muestro censal y para la segunda población, el muestreo probabilístico con un nivel de confianza del 95% y margen de error del 5%, lo cual da como resultado 178 trabajadores. Es importante mencionar que la segunda población de 178 trabajadores funciona a manera de referencia toda vez que dichos trabajadores no están vinculados directamente con la formulación del CAP Provisional.

Las técnicas de recolección de datos utilizadas fueron la encuesta mediante la aplicación de un cuestionario estructurado y la entrevista a través de una guía de entrevista semiestructurada. Por último, también se utilizó la técnica de observación documental mediante una guía, lo que permitió el acceso y análisis de documentos históricos que tuvieran información importante para la investigación.

2. Resultados y propuesta de valor

De los resultados obtenidos se tiene que la MDM cuenta con un Reglamento de Organización y Funciones (ROF) vigente con un nivel de alineamiento normativo alto, debido a que la MDM recibió asistencia técnica y opinión técnica favorable de la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM). Esto permitió que la entidad adoptara uno de los modelos de organización para municipalidades aprobados por la SGP en la Norma Técnica N° 01-2020-PCM/SGP/SSAP, incluyendo las funciones estandarizadas en el marco de los sistemas administrativos establecidos en el Lineamiento N° 01-2020-SGP. Es importante mencionar que no necesariamente la misma situación ocurre con la mayoría de las entidades públicas de gobierno local del país en donde existe una resistencia a adoptar los modelos de organización estandarizados por la SGP y los lineamientos de organización del Estado, lo cual posiblemente sí representaría un factor limitante para la formulación del CAP Provisional en tanto contar con un ROF alineado a los lineamientos de organización del Estado es requisito obligatorio para formular el CAP Provisional.

Respecto al MCC, se observa un nivel bajo de alineamiento, dado que la entidad no contaba con un MCC aprobado y vigente conforme a los lineamientos establecidos por SERVIR. Sin embargo, sí disponía de una propuesta de este instrumento que cumplía con los requisitos establecidos en la Ley N° 31419 y su reglamento. Además, si bien no es requisito contar con la validación de SERVIR para aprobar el MCC, mientras la entidad no tenga este instrumento aprobado y vigente, se considera un factor que limita la formulación del CAP Provisional, ya que, al igual que el ROF alineado a los lineamientos de organización del Estado, es un requisito obligatorio.

En lo que respecta al CAP vigente, el nivel de alineamiento normativo es medio, debido a que la entidad cuenta con un CAP de 2012; sin embargo, este nivel no refleja la cantidad real de posiciones bajo los regímenes de los Decretos Legislativos N° 276 y 728 ni tampoco está adecuado al formato establecido en los anexos de la Directiva 006-2021-SERVIR-GDSRH.

Respecto al legajo documental, se observa que no todos los trabajadores de la entidad cuentan con uno completo. Además, en varios casos, los legajos no especifican claramente la denominación, ubicación o clasificación del cargo correspondiente. Esto representa un factor limitante, ya que dicha información es esencial para elaborar el CAP Provisional, en el cual se registra la denominación, ubicación y clasificación de los cargos de cada trabajador bajo el régimen 276 o 728. Sin embargo, la calidad del legajo documental se considera aún alta (puntaje de 19 sobre 25), dado que la mayoría de los trabajadores cuenta con un legajo completo.

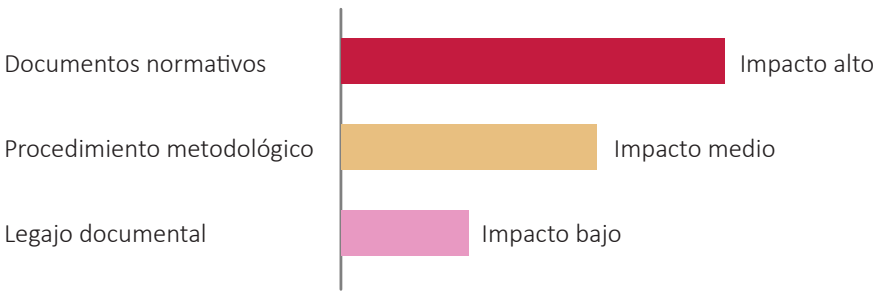
En lo vinculado a la formulación del CAP Provisional, la investigación indicó que el nivel de avance es medio (puntaje 29 de 55), al igual que el grado de complejidad (puntaje 19 de 40), toda vez que en la MDM contaban con una propuesta de CAP Provisional, pero aún no se había remitido el oficio a SERVIR; sin embargo, sí habían remitido la propuesta a través de correo electrónico (una remisión no formal del expediente). Asimismo, la MDM contaba con el informe técnico de sustento elaborado por el responsable de la ORH, pero este aún no se encontraba firmado pues no se había remitido el expediente de manera formal. Por último, la MDM contaba con la documentación que acredita las acciones de reordenamiento, pero de manera parcial pues el legajo documental no estaba completo.

Además, tras las entrevistas realizadas, se apreció que la mayoría de los colaboradores vinculados a la formulación del CAP Provisional no conocen totalmente la metodología para elaborar este instrumento, las partes que lo componen, el expediente de la propuesta CAP Provisional, ni la ruta a seguir para conseguir la aprobación de dichos instrumentos. Esto representa un factor limitante a pesar de que SERVIR cuenta con normativa sobre la materia y canales de atención para brindar asistencia técnica a las ORH, ya que el desconocimiento interno de la metodología dificulta la implementación efectiva y autónoma de la normativa. Aunque la asistencia técnica de SERVIR está disponible, la falta de un conocimiento adecuado dentro de la entidad sobre los procedimientos y requisitos específicos para la elaboración del CAP Provisional ralentiza el proceso y puede llevar a errores o inconsistencias en la formulación del documento. Por ello, se considera un nivel medio de conocimiento de la metodología (puntaje 24 de 45).

Por último, se ha obtenido como resultado que el impacto de los documentos normativos en la formulación del CAP Provisional es alto, toda vez que el MCC es un documento obligatorio y necesario para formular el CAP Provisional y la MDM aún no contaba con su MCC aprobado y vigente. El impacto del procedimiento metodológico en la formulación del CAP Provisional

es medio, pues los servidores vinculados a la formulación de este instrumento de gestión conocen el procedimiento, pero no en su totalidad; por ejemplo, no se tiene claro cuáles son las responsabilidades, participantes, componentes de la propuesta CAP Provisional ni de la ruta a seguir para elaborar el CAP Provisional. Finalmente, el legajo documental tiene un impacto bajo en la formulación del CAP Provisional de la MDM, debido a que la entidad cuenta con la mayoría del legajo de los trabajadores completo. A continuación, podemos observar el gráfico 1 en el que se representa los factores que limitan la formulación del CAP Provisional en función al nivel de impacto de cada uno de esto

Gráfico 1
Impacto de los factores limitantes en la formulación del CAP Provisional



Elaboración propia.

Asimismo, es importante precisar que, tras el desarrollo de la investigación, la MDM obtuvo la opinión técnica favorable respecto a su propuesta de CAP Provisional mediante el Oficio N° 00595-2024-SERVIR-PE, emitido el 20 de agosto de 2024. Esto se logró gracias a la asistencia técnica brindada por SERVIR, la cual permitió superar las limitaciones identificadas y obtener la aprobación de este instrumento de gestión.

Propuesta de valor

La investigación aborda la problemática que enfrenta la MDM como gobierno local en la elaboración del CAP Provisional, un instrumento de gestión en recursos humanos obligatorio para todas las entidades públicas y fundamental para la transición hacia el régimen del servicio civil. A través de un análisis exhaustivo, se identificaron y estudiaron los factores que limitaban a la entidad en la formulación del CAP Provisional con la finalidad de comprender los desafíos y ofrecer soluciones prácticas. La investigación propone acciones y recomendaciones concretas para que los gobiernos locales puedan elaborar este instrumento de manera eficiente y efectiva.

La importancia de este estudio reside en su aporte para ofrecer un modelo de referencia para otras entidades públicas que se enfrenten a desafíos similares al haber identificado los principales factores limitantes en la formulación del CAP Provisional, pues proporciona guías y orientación para implementar exitosamente el CAP Provisional. En síntesis, esta investigación no solo señala los principales factores que limitan la elaboración del CAP Provisional, sino que también sugiere soluciones para superarlos teniendo como evidencia que la MDM ya ha conseguido la validación del ente rector respecto al CAP Provisional. Además, se sugieren otros factores no abordados en esta investigación, como el factor presupuestal o la voluntad política de las autoridades para que la entidad se adapte a las normativas vigentes. Este factor podría ser objeto de futuras investigaciones, toda vez que existe una resistencia en los gobiernos locales a adecuarse a los lineamientos de organización del Estado.

3. Conclusiones y recomendaciones

En la investigación se logró identificar que el principal factor que limita la elaboración del CAP Provisional en la MDM son los documentos normativos necesarios para formular el CAP Provisional; en segundo lugar, se tiene que otro de los factores más relevantes que limitan la formulación del instrumento mencionado es el procedimiento metodológico; y finalmente también se considera el legajo documental como un factor limitante, pero que en el caso específico de la MDM tiene un impacto bajo. Este panorama se debe a que para elaborar el CAP Provisional, en atención a la Directiva N° 006-2021-SERVIR-GDSRH, existen requisitos previos; entre estos, SERVIR establece que la entidad debe contar con un ROF vigente elaborado en atención a los lineamientos del ente rector en materia de organización, un Manual de Clasificador de Cargos vigente y el legajo completo del personal bajo el régimen 276 y 728.

Los documentos normativos generan un nivel alto de influencia en la formulación del CAP Provisional de la Municipalidad Distrital de Moche, dado que aún no cuenta con el Manual de Clasificador de Cargos vigente.

El legajo documental tiene un bajo impacto en la formulación del CAP Provisional de la MDM, debido a que la entidad cuenta con la mayoría de los legajos documentales de los trabajadores bajo el régimen 276 y 728 completos. De este modo, la entidad puede identificar cuál es la denominación, clasificación y ubicación del cargo de cada personal bajo los regímenes mencionados anteriormente. Sin embargo, en otras entidades esto sí es un factor limitante con alto impacto, porque no permite ubicar la posición del servidor en el documento de gestión.

La relación entre el procedimiento metodológico y la formulación del CAP Provisional es media, debido a que se requiere tener conocimiento de dicho procedimiento para elaborar adecuadamente el CAP Provisional. Esto se sustenta en que SERVIR, mediante la Directiva N° 006-2021-SERVIR-GDSRH, emitió los lineamientos para elaborar el CAP Provisional, los cuales establecen reglas generales y específicas que se deben de tomar en cuenta de manera obligatoria, pues SERVIR, como ente rector en materia de recursos humanos, es la entidad que deberá validar previamente la propuesta de CAP Provisional para su posterior aprobación.

Teniendo en cuenta que uno de los factores principales que limitan la formulación del CAP Provisional son los documentos normativos —específicamente en el caso de la MDM, el no contar con un Manual de Clasificador de Cargos aprobado—, se recomienda elaborar este instrumento normativo considerando la vigencia de la Directiva N° 006-2021-SERVIR-GDSRH. Para ello deberán tener en cuenta todos los cargos del personal bajo los regímenes 276 y 728, tal como lo indica la directiva.

Es recomendable desarrollar eventos de capacitación integral para el personal responsable de recursos humanos y planeamiento y presupuesto para la formulación del CAP Provisional, MCC y ROF. Además, pueden hacer uso de los cursos gratuitos de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) referidos a la formulación de los mencionados instrumentos.

Adicionalmente, se recomienda a las entidades solicitar una revisión de su ROF vigente y asistencia técnica de la SGP para, de ser necesario, elaborar o modificar dicho documento. También se sugiere solicitar asistencia técnica a SERVIR para formular no solo el CAP Provisional, sino también el Manual de Clasificador de Cargos, documento que la entidad debe desarrollar.

Finalmente, dado que la formulación del CAP Provisional requiere la participación de la Alta Dirección (alcaldía y Gerencia Municipal), se recomienda al responsable de recursos humanos de la entidad coordinar con estas instancias para definir los cargos clasificados como empleados de confianza, respetando el límite establecido por la normativa. Es importante señalar que la modificación o ajuste del ROF conforme a los lineamientos de organización del Estado no solo demanda conocimiento técnico, sino también voluntad política, ya que implica decisiones estratégicas sobre la estructura organizativa y la adecuación de los procesos internos a estándares nacionales. Esta voluntad política resulta crucial para superar resistencias al cambio y garantizar que las modificaciones sean implementadas de manera efectiva y sostenida en el tiempo.

Referencias

Daft, R. L. (2018). *Teoría y diseño organizacional*. Cengage Learning.

Decreto Supremo N° 053-2022-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 31419, Ley que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción, y otras disposiciones. (18 de mayo de 2022). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2068185-1>

Grijalva, T. (2019). *Factores que limitan la implementación del servicio civil meritocrático en el Ministerio de Salud del Perú, periodo 2017-2018* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/15866>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2024) *Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales y Distritales - Diciembre 2024*. (02 de diciembre de 2024) <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/3908763-directorio-nacional-de-municipalidades-provinciales-y-distritales-noviembre-2024>

Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 015-2024-SERVIR-PE. Formalizar el acuerdo del Consejo Directivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, adoptado en la Sesión N° 002-2024-CD, mediante el cual se aprueba la “Directiva N° 001-2024-SERVIR-GDSRH, Lineamientos para la implementación del régimen del Servicio Civil de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, en las entidades públicas”, que como Anexo forma parte integrante de la presente Resolución de Presidencia Ejecutiva, 22 de enero de 2024. <https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/5071902-015-2024-servir-pe>

Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 150-2021-SERVIR-PE. Formalizar el acuerdo de Consejo Directivo mediante el cual se aprueba la Directiva N° 006-2021-SERVIR-GDSRH “Elaboración del Manual de Clasificador de Cargos y del Cuadro para Asignación de Personal Provisional”, que en anexo forma parte de la presente resolución, 16 de noviembre de 2021. <https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/2380225-res150-2021-servir-pe>

Vargas Alfaro, D. (2024). *Principales factores que limitan la formulación del CAP Provisional de la Municipalidad Distrital de Moche en el año 2023* [Tesis de Maestría, Universidad San Martín de Porres]. <https://hdl.handle.net/20.500.12727/14076>