

**UNIVERSIDAD PRIVADA SAN JUAN BAUTISTA**  
**ESCUELA DE POSGRADO**



**CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS EN LA  
GESTIÓN MUNICIPAL EN UNA PROVINCIA DE AYACUCHO,  
2023**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN  
PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRO EN:  
DERECHO ADMINISTRATIVO Y GESTIÓN PÚBLICA**

**PRESENTADO POR BACHILLER  
MIQUEAS JOEL CARDENAS CURO**

**LIMA – PERÚ  
2024**

**CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS EN LA  
GESTIÓN MUNICIPAL EN UNA PROVINCIA DE AYACUCHO,  
2023**

**ASESORA**

Aura Elisa Quiñones Li

**ORCID: 0000-0002-5105-1188**

**BACHILLER**

Miqueas Joel Cardenas Curo

**ORCID: 0000-0002-4599-6150**

## **MIEMBROS DEL JURADO**

Dr. Freddy Miguel Castro Verona  
Presidente

Mg. Tulio Cesar Espinoza Coronado  
Secretario

Mg. Enma Angelica Palacios Tovar  
Vocal

**LINEA DE INVESTIGACIÓN  
DERECHO ADMINISTRATIVO**

## **DEDICATORIA**

A los servidores de las oficinas de recursos humanos de cada municipalidad del país por su labor titánica a pesar de la falta de instrumentos necesarios para el desarrollo de sus funciones.

## **AGRADECIMIENTO**

A Zenobio Cárdenas y Paulina Curo, mis amados padres a quienes debo la vida después de Dios.

## ÍNDICE

|   |               |
|---|---------------|
| PORTADA   | i             |
| TÍTULO  | ii            |
| ASESOR Y TESISISTA                                  | iii           |
| MIEMBROS DEL JURADO                                 | iv            |
| LINEA DE INVESTIGACION                              | v             |
| DEDICATORIA   | vi            |
| AGRADECIMIENTO                                      | vii           |
| ÍNDICE  | viii          |
| INFORME DE ANTIPLAGIO                               | x             |
| RESUMEN   | xii           |
| ABSTRACT  | xiii          |
| INTRODUCCIÓN  | xiv           |
| <b>CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b>       | <b>Página</b> |
| 1.1 Descripción de la realidad problemática         | 1             |
| 1.1.1 Formulación del problema                      | 5             |
| 1.1.2 Problema general                              | 5             |
| 1.1.3 Problemas específicos                         | 6             |
| 1.2 Objetivos de la investigación                   | 6             |
| 1.2.1 Objetivo general                              | 6             |
| 1.2.2 Objetivos específicos                         | 6             |
| 1.3 Justificación e importancia de la investigación | 7             |
| 1.3.1 Justificación                                 | 7             |
| 1.3.2 Importancia                                   | 8             |
| 1.4 Limitaciones en la Investigación                | 9             |
| 1.5 Delimitación del área de Investigación          | 9             |
| <b>CAPÍTULO II: MARCO TEORICO</b>                   | <b>10</b>     |
| 2.1 Antecedentes de la investigación                | 10            |
| 2.2 Bases teóricas                                  | 13            |
| 2.2.1 Gestión municipal                             | 13            |

|  |    |
|--|----|
| 2.2.2 Management theory                                      | 14 |
| 2.2.3 Teoría de justicia organizacional                      | 15 |
| 2.2.4 Teoría crítica   | 16 |
| 2.2.5 Teoría económica del derecho                           | 17 |
| 2.3 Marco conceptual   | 17 |
| 2.4 Formulación de la hipótesis                              | 25 |
| 2.4.1 Hipótesis general                                      | 25 |
| 2.4.2 Hipótesis específicas                                  | 25 |
| <b>CAPÍTULO III: METODOLOGÍA</b>                             | 26 |
| 3.1 Diseño metodológico                                      | 26 |
| 3.1.1 Tipo de investigación                                  | 26 |
| 3.1.2 Categorías, Subcategorías y matriz de categorización   | 27 |
| 3.2 Escenario de estudio                                     | 29 |
| 3.3 Participantes  | 29 |
| 3.4 Técnicas e instrumentos de recolección de datos          | 30 |
| 3.5 Rigor científico   | 31 |
| 3.6 Procesamiento de la información                          | 31 |
| 3.7 Aspectos éticos  | 32 |
| <b>CAPÍTULO IV: RESULTADOS</b>                               | 33 |
| 4.1 Resultados   | 33 |
| <b>CAPÍTULO V: DISCUSIÓN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> |    |
| 5.1 Discusión  | 53 |
| 5.2 Conclusiones   | 64 |
| 5.3 Recomendaciones  | 66 |
| <b>FUENTES DE INFORMACIÓN</b>                                | 68 |
| Referencias Bibliográficas                                   | 68 |
| <b>ANEXOS</b>  | 75 |
| ANEXO N.º 1 Consentimiento informado                         | 75 |
| ANEXO N.º 2 Guía de entrevista                               | 76 |



**UNIVERSIDAD PRIVADA SAN JUAN BAUTISTA  
ESCUELA DE POSGRADO**

**INFORME DE VERIFICACIÓN DE SOFTWARE ANTIPLAGIO**

**FECHA: 04/09/2024**

**NOMBRE DEL AUTOR: MIQUEAS JOEL CARDENAS CURO**

**ASESOR (A): AURA ELISA QUIÑONES LI**

**TIPO DE PROINVESTIGACIÓN:**

- PROYECTO ( )
- TRABAJO DE INVESTIGACIÓN ( X )
- TESIS ( )
- TRABAJO ACADÉMICO ( )
- ARTICULO CIENTIFICO ( )
- OTROS ( )

INFORMO SER PROPIETARIO (A) DE LA INVESTIGACIÓN VERIFICADA POR EL SOFTWARE ANTIPLAGIO TURNITIN, EL MISMO TIENE EL SIGUIENTE TÍTULO:

**“CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS EN LA GESTIÓN MUNICIPAL EN UNA PROVINCIA DE AYACUCHO, 2023”**

**CULMINADA LA VERIFICACIÓN SE OBTUVO EL SIGUIENTE PORCENTAJE: 11 %**

**Conformidad Autor:**

 

Nombre: Miqueas Joel Cardenas Curo  
DNI: 45421863

**Conformidad Asesor:**



Nombre: Aura Elisa Quiñones Li  
DNI: 07721447

**11** % INDICE DE SIMILITUD     
 **11** % FUENTES DE INTERNET     
 **1** % PUBLICACIONES     
 **3** % TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

|          |  |                |
|----------|--|----------------|
| <b>1</b> | <b>hdl.handle.net</b><br>Fuente de Internet  | <b>4</b> %     |
| <b>2</b> | <b>Submitted to Universidad Privada San Juan Bautista</b><br>Trabajo del estudiante    | <b>1</b> %     |
| <b>3</b> | <b>www.upsjb.edu.pe</b><br>Fuente de Internet  | <b>1</b> %     |
| <b>4</b> | <b>repositorio.upsjb.edu.pe</b><br>Fuente de Internet                                  | <b>1</b> %     |
| <b>5</b> | <b>intra.uigv.edu.pe</b><br>Fuente de Internet   | <b>1</b> %     |
| <b>6</b> | <b>cdn.www.gob.pe</b><br>Fuente de Internet  | <b>&lt;1</b> % |
| <b>7</b> | <b>Submitted to Pontificia Universidad Catolica del Peru</b><br>Trabajo del estudiante | <b>&lt;1</b> % |
| <b>8</b> | <b>www.aulavirtualusmp.pe</b><br>Fuente de Internet                                    | <b>&lt;1</b> % |

## RESUMEN

“Contrato administrativo de servicios en la gestión municipal en una provincia de Ayacucho, 2023”, es el título del trabajo de investigación que tuvo como objetivo analizar el desarrollo del contrato administrativo de servicios en la gestión municipal de una provincia de Ayacucho, 2023. La investigación es de enfoque cualitativa, de tipo básico, de diseño teoría fundamentada y nivel descriptivo. Del mismo modo, los métodos de análisis empleados fueron el inductivo, analítico, descriptivo, interpretativo y hermenéutico. En cuanto a las técnicas de recolección de datos se empleó la entrevista y el análisis documental, en donde se aplicaron los instrumentos de la guía de entrevista a 5 funcionarios de un gobierno local y 10 fuentes documentales. La investigación ha cumplido con el rigor científico y la ética de las investigaciones cualitativas.

**Resultados y conclusiones:** el contrato administrativo de servicios indeterminado se desarrolla con dificultades generado diversos problemas a la gestión municipal y al planeamiento y ejecución presupuestal municipal. Así como, existen fortalezas en el contrato administrativo de servicios por necesidad transitoria y resulta eficaz para la gestión municipal de recursos humanos.

**Palabras clave:** gestión municipal, contrato CAS, presupuesto municipal, recursos humanos

## ABSTRACT

“Administrative service contract in the municipal management in a province of Ayacucho, 2023” is the title of the research work that aimed to analyze the development of the administrative service contract in municipal management in a province of Ayacucho, 2023. The research is qualitative in approach, basic research, research design grounded theory and described research. The analysis methods were inductive, analytical, descriptive, interpretive and hermeneutic. Data collection techniques used were the interviews and documents where they use the guide interview instruments to five local officials and ten documents. The research has complied with scientific rigor and the ethics of qualitative research.

**Results and conclusions:** The indeterminate administrative service contract is developed with difficulties, generating various problems for municipal management and municipal budget planning and execution. Likewise, there are strengths in the administrative contract for services due to temporary needs and it is effective for human resources municipal management.

**Keywords:** municipal management, CAS contract, municipal budget, human resources

## INTRODUCCIÓN

El régimen CAS es un contrato laboral especial del sector público con naturaleza diferente a los regímenes de carrera pública y la actividad privada, no obstante, representa el segundo grupo de la planilla estatal. Ocupa esta posición a raíz de que este régimen era utilizado de manera masiva por su carácter temporal y el menor costo que genera al Estado a diferencia de otros regímenes laborales. Ante estas ventajas que presentaba a las entidades estatales, los gobiernos locales solían contar con un gran número de personal con contrato administrativo de servicios puesto que era común la realización de adendas desde tres a nueve meses sin exceder el año fiscal y ante el ingreso de una nueva gestión, el contrato concluía fácilmente y sin mayor complicación en base al vencimiento del contrato.

No obstante, para el inicio de las nuevas gestiones municipales en el año 2023 luego de los comicios electorales del año anterior, la nueva autoridad y la gestión municipal se encuentra con un gran número de trabajadores bajo el régimen CAS con naturaleza de indeterminados dentro de la entidad ya que estos servidores habían adquirido este derecho gracias a la Ley N° 31131 que fue creada con la finalidad de incorporar a los trabajadores CAS dentro de los regímenes que contaban con mayores beneficios y estabilidad laboral. Aunque la constitucionalidad de esta ley fue discutida y finalmente declarada inconstitucional excepto el segundo párrafo del artículo 4° por el Tribunal en donde se señala que, a excepción de los trabajadores con labores transitorias, de suplencia o de confianza, los que desarrollan labores permanentes y vigentes adquirirían la calidad de indeterminados. (SERVIR, 2022)

Ante esta situación, la nueva gestión municipal en las diferentes municipalidades del país tomaron decisiones diversas, entre ellas dar término

a los contratos administrativos de servicios indeterminados, sin embargo, en base al informe técnico N° 1479-2022-SERVIR-GPGSC, para hacer ello, debían realizar un informe en el que se argumente el carácter transitorio de las funciones del trabajador; con lo cual, aun las entidades que despidieron a cientos de trabajadores de manera ilegal tuvieron que acatar las reposiciones ordenadas y esta circunstancia ha venido a ser un reto en términos de gestión administrativa con relación al presupuesto municipal, el planeamiento y ejecución de dicho presupuesto y el manejo de los recursos humanos, sobre todo, en las gestiones municipales.

Este trabajo de investigación no pretende abordar la problemática de la vulneración de los derechos laborales de los servidores con un contrato CAS que ahora tienen la condición de indeterminados sino una aproximación a la problemática que esto genera a la gestión municipal, a través de las experiencias de los funcionarios de una entidad municipal.

En ese sentido, el presente trabajo de investigación busca acercarse al entendimiento del manejo de la nueva gestión municipal de los recursos humanos vinculados a los trabajadores CAS indeterminados y el presupuesto municipal para cumplir con sus objetivos y metas institucionales.

Por consiguiente, en el presente trabajo de investigación se abordó los siguientes capítulos:

En el primer capítulo se aborda la realidad problemática, las preguntas del problema, los objetivos, la justificación y se culmina describiendo las limitaciones y la delimitación del trabajo de investigación.

El marco teórico es tratado en el segundo capítulo comprendiendo tanto los antecedentes internacionales y nacionales, así como las bases teóricas.

En el tercer capítulo se desarrolla la metodología que es aplicado en el transcurso del desarrollo de la investigación en donde también se indican el tipo de investigación con el escenario de estudio y participantes en el que se aplican los instrumentos.

En el cuarto capítulo se abordan los resultados que se obtuvieron mediante la aplicación de la entrevista y el análisis documental en contraste con las teorías respecto a las categorías de la investigación.

En el quinto capítulo se describen las discusiones, conclusiones y recomendaciones de la presente investigación.

## **CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

### **1.1 Descripción de la realidad problemática**

En los países desarrollados de Europa y Norteamérica, a diferencia de la realidad en América latina, los gobiernos locales han alcanzado una cultura de innovación como marco de gobierno y su plan institucional; mientras en los gobiernos locales de Latinoamérica, se evidencian, por lo menos, dos problemas que son la deficiencia en cuanto a las habilidades gerenciales de las autoridades para resolver las problemáticas de la ciudadanía, así como, la deficiencia en la atención a los administrados. Así, teniendo en cuenta que la gestión administrativa de una municipalidad tiene que ver con el proceso que implica planificar, organizar, dirigir y controlar; esto con la finalidad de arribar a las metas y objetivos a través del cumplimiento de actividades conjuntas y coordinadas de un equipo de trabajadores. (Tirado, 2014)

En ese orden de ideas, para un estudio en EE.UU. la capacidad de gestión pública referido al reclutamiento, la mantención y mejora del personal es de vital importancia en la calidad de atención que brinda el gobierno al público (Ordoñez, et al 2019). Por consiguiente, la contratación de los trabajadores sin tener en cuenta las capacidades, experiencia y valores de los postulantes podrían afectar a la gestión de un gobierno local, y, asimismo, el cumplimiento de metas y objetivos de la entidad puesto que los recursos humanos son de vital importancia para la ejecución de los diferentes trabajos, obras y servicios que pertenecen a su función.

Las cualidades del gobierno para ofrecer servicios de calidad a la ciudadanía son desafiadas y obstaculizadas por la escasez de personal debidamente formado en los países de Latinoamérica (BID, 2019). Esto

podría traducirse en la falta de eficiencia en el trabajo, y, a su vez, dando como resultado una imagen negativa de la institución que perjudica el trabajo de una gestión municipal o local a mediano plazo, puesto que la población ya no espera la culminación de alguna obra o la atención adecuada sino reclama, muchas veces, sin tener en cuenta las cuestiones técnicas y plazos de obras públicas o servicios. Entonces, una atención pública que sea buena dependerá, en gran medida, del desempeño laboral de los trabajadores y esto dependerá de una buena formación y entrenamiento específico en la administración pública de las autoridades, problema recurrente en América Latina (Morales,2022).

Cabe recalcar que no solo es necesario la capacidad laboral de los trabajadores y servidores sino también el del líder de un gobierno local y los funcionarios que le acompañan en el manejo de la entidad, por tanto, si las habilidades y competencias especializadas en relación a la gestión pública son carentes en este nivel de posición, esto repercutirá en la restricción de su potencial a efectos de cumplir los objetivos propuestos (CLAD, 2020)

Los gobiernos municipales en el Perú se encuentran en una crisis con respecto a la gestión administrativa, esto es evidente en la falta de liderazgo de los alcaldes, la deficiencia en el trabajo en equipo, falta de compromiso de los trabajadores y servidores, la existencia de conflictos internos y externos en la entidad, abundancia de reportes sobre el maltrato de los administrados; como consecuencia se tiene proyectos de inversión pública afectados y paralizados, lo que demuestra la carencia de habilidades gerenciales en los burgomaestres (Urbina, 2017. p. 35). Entonces, a esta carencia de los alcaldes municipales se añade los posibles problemas que surgirían a partir de “regímenes laborales” o contratos administrativos de servicios impuestos a una nueva gestión municipal en donde existe la posibilidad de hallar trabajadores CAS

indeterminados con las deficiencias antes mencionadas, así como, la afectación de estos problemas a la ejecución presupuestal determinado y la satisfacción de metas en su cumplimiento de la municipalidad.

Entonces, en el contexto de las entidades públicas, la concreción de las aspiraciones y propósitos institucionales devienen en trascendental; no obstante, la productividad laboral es un tema fundamental dado que repercute en la eficiencia de la gestión municipal. Es que el desarrollo de las organizaciones que no alcanzan niveles de satisfacción puede impactar negativamente a la institución y esto puede haberse iniciado, entre otras, con la falta de productividad laboral. (Herrera, 2018).

Para el sondeo nacional del (INEI, 2020) la formación y capacitación de los tragadores del sector público es considerablemente inferior constituyéndose en una brecha más en el sector público. Por supuesto esto implica la carencia de cumplimiento de responsabilidades del trabajador en términos de eficiencia y eficacia. Asimismo, el sondeo de la (OCDE, 2019) señala que, en el sector público, el liderazgo, la buena gestión, la cultura organizacional y la posibilidad de hacer carrera influyen en el desempeño de los trabajadores. Del mismo modo, la percepción sobre la equidad, la seguridad laboral y la justicia que tienen los trabajadores determinan su desempeño.

Según el (MEF, 2021) la carencia de formación y capacitación de los empleados de las entidades del Estado sigue siendo uno de los mayores desafíos. Esta situación afecta negativamente el rendimiento de los trabajadores y, esto a su vez, afecta los servicios que brinda el Estado respecto a la calidad en sus diferentes niveles y sectores. Además, añade sobre la carencia de un sistema que evalúe el desempeño de los servidores (CGRP, 2020).

Para el 2017, según el informe de SERVIR los servidores con contrato CAS, luego de los servidores con regímenes de carreras especiales, ya constituía el segundo grupo más numeroso del empleo público representando el 22% de la masa laboral estatal. Los contratos CAS pese a generar algunos beneficios al servidor como es el horario de trabajo o el seguro social siendo estos los más importantes, en su real aplicación afecta el derecho al trabajo y la primacía de la realidad (Zavala, 2018, p.13).

Del análisis del Decreto Legislativo N° 1057 y el Decreto Supremo N° 075-2008-PCM, que regula el régimen CAS y aprueba el reglamento de la ley antes citada; en donde su artículo 5° habla de un contrato a plazo determinado y renovable; y, el segundo dispone en su artículo 5° que este contrato tiene una duración menor al año fiscal respectivo, pero con la posibilidad de sucesivas renovaciones según la necesidad del contratante. No obstante, en el marco normativo en mención el Estado no protege al trabajador en sus derechos fundamentales de carácter laboral, deja de lado los principios y valores democráticos en relación a la dignidad humana, la igualdad y el principio de continuidad (...). Aunque con la dación de la nueva ley que modifica la naturaleza de los contratos CAS más el fallo del Tribunal Constitucional que establece la modalidad del contrato CAS a uno indeterminado, se ha ganado justamente la estabilidad laboral; sin embargo, esta realidad estaría informando problemáticas a las entidades como es el caso de gobiernos locales y, asimismo, generando desconformidad a los mismos servidores que desean hacer una carrera en el servicio público.

En el ámbito local, la actual gestión municipal se encuentra con más de 120 servidores CAS con condición laboral de indeterminados producto de la Ley N.º 31131 y la intención de la gestión anterior de asegurar en un puesto a muchos trabajadores allegados a un partido político, pero

sin reparar en el perjuicio a la gestión entrante, en tanto que la ley en mención fue discutida y criticada por una amplia mayoría de expertos en gestión pública, economía y derecho en el extremo de la norma sobre el traslado de estos servidores a otros regímenes con mejores beneficios laborales para los trabajadores, no obstante, aunque ese extremo fue declarada inconstitucional posteriormente, el segundo párrafo del artículo 4° de la ley no lo fue. Así, a excepción de los trabajadores con labores transitorias, de suplencia o de confianza, los que desarrollan labores permanentes y vigentes adquieren la calidad de indeterminados. (SERVIR, 2022).

Esta situación no sería un problema para la gestión municipal si previamente desde el gobierno central se hubiera previsto partidas presupuestales correspondiente, así como instrumentos de gestión acordes a esta realidad con la finalidad de sostener el correcto funcionamiento de las municipalidades en cuanto a los procesos presupuestales y el manejo de los recursos humanos. Sin embargo, no siendo la presente ley una iniciativa del poder ejecutivo sino del Congreso, aquellas previsiones no existieron afectando a las gestiones municipales en su planeamiento y ejecución presupuestal respecto a la administración de los recursos humanos, y, por ende, también repercutiendo en las diversos áreas y oficinas del gobierno local.

#### 1.1.1 Formulación del problema

#### 1.1.2 Problema general

¿Cómo se desarrolla el contrato administrativo de servicios en la gestión municipal en una provincia de Ayacucho, 2023?

### 1.1.3 Problemas específicos

¿En qué sentido el contratado administrativo de servicios determinado, a diferencia del indeterminado, era la más adecuada para la gestión municipal en una provincia de Ayacucho, 2023?

¿Cuál es la problemática, las fortalezas y las debilidades del contrato administrativo de servicios indeterminado en el planeamiento y ejecución presupuestal en una provincia de Ayacucho, 2023?

¿En qué consisten las fortalezas y las debilidades del contrato administrativo de servicios por necesidad transitoria o suplencia, a su vez, ésta resulta eficaz para la gestión municipal de recursos humanos en una provincia de Ayacucho, 2023?

## 1.2 Objetivos de la investigación

### 1.2.1 Objetivo general

Analizar el desarrollo del contrato administrativo de servicios en la gestión municipal de una provincia de Ayacucho, 2023

### 1.2.2 Objetivos específicos

Establecer si el contrato administrativo de servicios determinado, a diferencia del indeterminado, era la más adecuada para la gestión municipal en una provincia de Ayacucho, 2023

Indicar la problemática, las fortalezas y las debilidades del contrato administrativo de servicios indeterminado en el planeamiento y ejecución presupuestal en una provincia de Ayacucho, 2023.

Examinar las fortalezas y las debilidades del contratado administrativo de servicios por necesidad transitoria o suplencia, a su vez, determinar si ésta resulta eficaz para la gestión municipal de recursos humanos en una provincia de Ayacucho, 2023.

### 1.3 Justificación e importancia de la investigación

#### 1.3.1 Justificación

##### 1.3.1.1 Justificación teórica

Porque la información y conocimientos que se aporta sobre el contrato administrativo de servicios en la gestión municipal, son el resultado de la indagación y análisis de una basta bibliografía, de la legislación nacional y teorías que sostienen cada categoría de la investigación. Por ende, el presente trabajo servirá como base para investigaciones futuras.

##### 1.3.1.2 Justificación práctica

Comprende la necesidad de mejorar las decisiones y actuaciones de las autoridades para la creación o modificación de leyes como en el caso del contrato administrativo de servicios frente a la gestión municipal que tiene que ver con la gerencia o manejo de los recursos humanos y el planeamiento y ejecución de su presupuesto. El resultado de la presente investigación encaminará la elaboración de estrategias puntuales y

eficaces que servirán en la mejora de la gestión municipal en beneficio del aparato municipal y la comunidad en general.

#### Justificación metodológica

Se sostiene en que la investigación está fundamentada en el marco del proceso del método científico reflejándose así en la utilización de la guía de entrevista compuesta por una serie de preguntas en relación a las categorías validadas en su integridad. De este modo, quedando este conjunto de preguntas, como aporte para estudios en el futuro.

#### 1.3.1.3 Justificación social

Una buena gestión municipal reditúa en la aprobación y buena imagen de las autoridades a cargo, del mismo modo, beneficia a todo el recurso humano que colabora en el alcance de los desafíos sobre las metas de la institución, asimismo, la comunidad en general vuelve a creer en la administración pública y es beneficiada con el buen servicio que brinda la institución. En ese marco, el presente estudio cobra importancia puesto que pretende aproximarse a la problemática para generar sus posibles soluciones.

#### 1.3.2 Importancia

Mostrar las experiencias de la gestión actual en la municipalidad en tratamiento respecto el manejo del contrato administrativo de servicios a raíz del cambio de la naturaleza del contrato en mención, asimismo, la gestión que requiere el contrato CAS indeterminados y por necesidad transitoria o por suplencia. Por

lo cual se propone en este trabajo como un antecedente para futuros estudios en realidades similares.

#### 1.4 Limitaciones en la Investigación

El acceso insuficiente de información de la municipalidad provincial de Huanta y carencia de estudios previos de enfoque cualitativo respecto a las categorías y subcategorías del presente trabajo.

#### 1.5 Delimitación del área de Investigación

##### 1.5.1 Delimitación espacial

Este trabajo se realizó en la Municipalidad de Huanta.

##### 1.5.2 Delimitación temporal

Corresponde al año 2023.

## **CAPÍTULO II: MARCO TEORICO**

### **2.1 Antecedentes de la investigación.**

A nivel internacional, Carranza (2022) concluye que la ejecución presupuestal está relacionada de manera directa e intensa con la calidad de gasto del gobierno local en el distrito de Shapaja significando que las respuestas obtenidas de la investigación sobre sus variables se proporcionan. Asimismo, el autor recomienda la realización de estudios cualitativos a efectos de comparar los resultados obtenidos y profundizar al objeto de estudio.

Álvarez (2022) concluye en base a la revisión de los artículos de tipo y diseño descriptivos que en relación a la gestión de las municipalidades de Asia, Europa y África son deficientes puesto que el desarrollo organizacional, competencias y habilidades de los trabajadores, el uso de las TIC en la gestión y la metodología usada en el mapeo de los objetivos no son las óptimas.

Sánchez (2019) concluye que el servicio civil en Colombia ha tenido un avance realmente significativo, esto en referencia a la implementación de los programas de renovación en la administración pública en donde la selección del personal con capacidades y competencias idóneas han sido sus frutos y como consecuencia se ha hallado a la ciudadanía con servicios oportunos y el país en desarrollo.

Álvarez (2022) concluye que los municipios en Colombia que realizan una gestión adecuada del talento humano demuestran un nivel mayor en cuanto al desempeño de la gestión general de la municipalidad. Además, se señala que las capacitaciones al personal no deben ser los únicos esfuerzos del Estado para el logro de sus objetivos sino también acciones de evaluación de la calidad de los servidores, asimismo, el mejoramiento de los procesos de su selección.

A nivel nacional, Zavala (2018) concluye que el problema del empleo público persiste, es decir, los quince regímenes laborales, en donde coexisten servidores con diversas condiciones de estabilidad, derechos y obligaciones dentro de las entidades lo que constituye un obstáculo para que ocurra una reforma respecto a la meritocracia en el servicio civil peruano.

Chambi (2021) concluye que los trabajadores del régimen CAS vulneran el principio de mérito y capacidad, puesto que estos trabajadores indeterminados no adquirieron esa condición mediante un concurso público, por el contrario, adquirieron una plaza de manera automáticamente en donde no se evaluó la capacidad del trabajador, mucho menos de tiempo de servicio. Por otro lado, la no existencia de una política remunerativa ni la de asenso ni la de capacitación hacen a este régimen un gran problema.

Lliua (2023) concluye que la mejora de la gestión institucional depende del sometimiento de los trabajadores a ciertas evaluaciones y capacitaciones dado que los servidores, en buena medida, no tienen las competencias básicas requeridos que garanticen un desempeño adecuado. Así, la eficiencia de la gestión institucional depende del desempeño del talento humano; en esa línea, cuanto mayor es el progreso de los trabajadores mayor será la mejora de la gestión institucional.

Froy (2022) concluye que los servidores con puestos importantes dentro de la municipalidad de Huancayo tienen un desempeño de nivel medio en relación al cumplimiento de su trabajo esto en razón de la posición estable en el que se encuentran, de modo que su desempeño de gestión, formulación y el desenvolvimiento frente a la ciudadanía de la localidad deviene en inestable y deficiente. Esta realidad repercute en términos negativos respecto al desarrollo de la provincia puesto que sus objetivos no llegan a cristalizarse como se espera.

Fernández (2023) concluye que la satisfacción de los usuarios está ligada al tipo y grado de gestión que brinda la institución y que para brindar un servicio de alto nivel es necesaria la determinación de la estructura adecuada, la cantidad de personal, distribución de labores, la existencia de recursos, asignación de responsabilidades y las capacitaciones basadas y establecidas desde la etapa inicial de la gestión en los objetivos institucionales con la finalidad del cumplimiento de las metas.

Montoro (2023) Concluye que no se cumple con el proceso de planificación, esto en razón de que en el POI municipal no ha sido incluido el PLANEFA; del mismo modo, no se cumple con el proceso de control de la ejecución presupuestal, dando esto una consecuencia negativa respecto a la reducción del presupuesto asignado llevando, muchas veces, acciones sin presupuesto afectando el cumplimiento de metas.

Sucasaire (2022) concluye que la gestión organizacional, de desarrollo, de capacitación, de compensación y premio por desempeño que engloba el manejo de los recursos humanos en el marco de la ley servir influyen en el desempeño profesional de los empleados siendo vital tanto para los trabajadores, así como para la propia institución.

Sembrera (2021) concluye que mientras la entidad no se interese en la calidad de vida del trabajador, no se obtienen mejoras relevantes para la gestión municipal por los mismos; esto es evidenciado en la poca disponibilidad de los funcionarios jefaturales en atender a los trabajadores dado que estos no brindan la orientación requerida a efectos de cumplir las funciones de cada trabajador. La investigación arroja niveles bajos con respecto a las políticas de recursos humanos, su selección, eficacia del gasto, condiciones laborales, comunicación interna, capacitación y liderazgo directivo.

Estrella (2021) concluye que el éxito de la gestión pública está fundamentado en la optimización del gasto público, correcta administración de los gastos de planilla y los gastos de inversión municipal clasificando los programas en estricto orden de prioridad como pueden ser los obligatorios, los esenciales y discrecionales; así como, remarca la importancia de involucrar a los trabajadores en la rendición de cuentas y la participación con sugerencias de los mismos.

Velasco (2022) concluye que el gobierno local que acabó su gestión en el año de 2018 disminuyó su presupuesto inicial de apertura relacionadas a programas, productos y actividades de presupuesto del PI influyendo negativamente al cumplimiento de metas del siguiente año. Asimismo, la nueva gestión incrementó el presupuesto planificado en el 2018 variando los porcentuales en el PIM concluyéndose en un requerimiento mayor de presupuesto a efectos de cumplir con las metas establecidas y por consiguiente el mismo fenómeno en los montos devengados.

Ormachea (2023) concluye que la ejecución de presupuesto de la municipalidad en estudio es mejor cuando las contrataciones de bienes y servicios son en mayor cantidad; del mismo modo, cuanto mejor es el nivel de actos preparatorios, la ejecución presupuestal será de mayor nivel; así también, la ejecución presupuestal será de mayor nivel dependiendo del nivel de proceso de selección; finalmente, la ejecución presupuestal será de mejor nivel dependiendo del nivel de ejecución contractual.

## 2.2 Bases teóricas

### 2.2.1 Gestión municipal.

La gestión pública es vista como equivalente a la administración pública (Bozeman, 1998) y durante las últimas dos décadas se ha venido usando en mayor grado en ámbitos académicos. Las teorías sobre gestión pública son consideradas más como enfoques que teorías (Ortún, 1993)

A pesar de que la gestión pública surge en Norteamérica, este análisis realizado en el contexto estadounidense es fácilmente aplicable en Latinoamérica porque las problemáticas tienen los mismos orígenes, esto es la carencia y falta de manejo de recursos económicos, así como el manejo de recursos humanos. Asimismo, del desempeño de un gobierno implica la creación de lazos de relación entre administración y los administrados a través del cumplimiento de funciones con eficacia y eficiencia. (Cabrero, 1998)

La gestión pública es y debe ser descrita desde una multiplicidad de criterios puesto que la teoría de la gestión pública no es netamente científica en su método e intención, más bien es teórica y artesanal, lo que lo torna complejo. (Bozeman, 1998)

Ahora bien, puntualmente la gestión municipal se concibe como el cúmulo de políticas y acciones basadas en un sistema de organización, de funciones y normas, estas a su vez son visibilizadas a través de los recursos humanos, los financieros y materiales que se traducen en servicios y bienes. Aliendre (2009). Además, a lo dicho se puede añadir el aspecto sociológico de la organización municipal y la interrelación entre entidades públicas y niveles de gobierno en donde se encuentra la subsidiaridad. (Rufián, 1993)

### 2.2.2 Management theory

Teoría de la administración pública se enfoca en el desarrollo de las capacidades, diseño y ejecución eficaz de políticas públicas, sin embargo, la aplicación de lo que conlleva esta teoría genera mayor costo puesto que para su funcionamiento es necesario la instalación del sistema de rendición de cuentas sumamente exigentes y mecanismos de contrapesos con el objetivo de enmarcar la actuación de las

instituciones en el bien común de la sociedad. Por otro lado, en términos teóricos, la administración es creada por las ciencias sociales en donde se busca prestación de servicios públicos para el bienestar de la comunidad, por tanto, los medios e instrumentos aplicados tienen que ser los adecuados (Galindo, 2000). De aquí la importancia de realizar investigaciones de enfoque cualitativa en temas relacionadas a la gestión pública y sus derivados como la gestión municipal.

### 2.2.3 Teoría de justicia organizacional

La justicia distributiva es una de las dimensiones de la justicia organizacional, está basada en la percepción de equidad que conciben los trabajadores en sus mentes en base a los resultados, en este orden, Adams, quien formuló la **teoría de Equidad** plantea que el trabajador tendrá su percepción de justicia a partir de realizar una comparación social, es decir, la percepción del aporte otorgado por el trabajador, será proporcional a la percepción de recompensa, además este resultado debe ser comparado con los compañeros de trabajo. (Adams, 1965).

Hay una diversidad de reglas de equidad conocidos como rendimiento pasado, tenencia, alcance y entre otros ya que el concepto de inversión o contribución llega a ser complejo de definir. No obstante, existen además otros criterios que ayudan a determinar resultados razonables como es el caso de la regla de la igualdad que establece que las personas tienen que recibir la misma recompensa o la misma oportunidad de recibir recompensas. Además, está la regla de la necesidad que establece que las personas tienen que percibir recompensas según sus necesidades (Nowakowski y Conlon, 2005). Así, la justicia distributiva está compuesta de la igualdad, la necesidad y la equidad (Cropanzano, Bowen y Gilliland, 2007)

Justicia procedimental, por su parte, es la segunda dimensión en donde los trabajadores dan un interés especial a los criterios y procedimientos

para la realización de sus labores y la obtención de resultados, asimismo, los procedimientos son justos mientras los trabajadores participan expresando sus opiniones. (Thibaut y Walker, 1975). Entonces la justicia procedimental está basada en los procesos justos establecidos en la organización que generen resultados, así, esta justicia organizacional viene a ser la percepción de los procesos que fueron creados sobre la determinación de trabajo a cada personal, además de recursos, beneficios y decisiones en cuanto a la equidad de estos (Moorman, 1991). Según Cropanzano, Bowen y Gilliland (2007) y Leventhal (1976), los componentes de esta dimensión son la constancia, libertad de sesgos, precisión, representación, corrección y ética.

#### 2.2.4 La teoría crítica

Esta teoría sugiere que el derecho es discurso y práctica social a la misma vez, esto quiere decir que no estamos solo frente a una norma sino es parte de un discurso específico que provoca sentidos propios y diferentes frente a otras opiniones o discursos y que el rango de discusión será mayor o menor dependiendo del tipo y gravedad del conflicto. La teoría crítica considera tres componentes que se relacionan recíprocamente para analizar el derecho. Estos componentes son el formal, es decir, las normas existentes, el estructural, el sistema que aplica la norma y el componente político y cultural que tiene que ver con el sentido que cada individuo le da por medio de diferentes fuentes. (Ruíz, 2008)

En ese sentido, respecto a la Ley N.º 31131, este debió ser analizada teniendo en cuenta el componente formal, el componente estructural, es decir, quienes lo aplican y el componente político y cultural que viene a ser el sentido que las personas les dan a las leyes; por cuanto, una gestión municipal y el gobierno local tiene una naturaleza diversa que imposibilita la aplicación de leyes como la 31131 que establece el CAS indeterminado y que al hacerlo se perjudica la misma entidad.

### 2.2.5 Teoría económica del Derecho

Para esta teoría, la economía aporta al derecho fundamentación para predecir con mayor exactitud los resultados de los dispositivos legales. Desde esta perspectiva se deja de ver al derecho como proveedor de justicia únicamente, sino este permite ver a las leyes como incentivos que transforman los comportamientos de los individuos, asimismo, como se considera a las leyes como instrumento que sirve para el alcance de objetivos de ejecución y distribución eficiente de servicios, bienes y obras como parte de las políticas públicas. El empleo costo-beneficio como análisis en la creación de leyes y justificación de decisiones judiciales; la posibilidad del discurso de las consecuencias económico-sociales del derecho y la aceptación del aporte de la economía al derecho son importantes a la hora de tomar decisiones con carácter legal (Bejarano, 1999)

### 2.3 Marco conceptual

Bajo el decreto legislativo N° 1057 el 28 de julio del 2008 se crea el régimen especial del contrato administrativo de servicios(categoría de estudio), este ingresa al sector público como un contrato laboral especial, sin embargo, no es parte del régimen de la carrera pública regulada por el D.L. N° 276, tampoco se encuentra en el régimen de la actividad privada regulada por el D.L. N° 728, no obstante, lo señalado, este contrato CAS constituía hasta el 2017 el 22% de la planilla estatal (SERVIR, 2017)

Se ha señalado que el objetivo de la creación de este régimen fue remplazar el contrato de servicios no personales. Que, para (Tirado, 2009) dicho decreto intenta acondicionar mejores beneficios a los trabajadores públicos, por lo menos, a comparación de la antigua modalidad de servicios no personales,

es decir, el ejecutivo buscó solucionar de manera provisional la precariedad laboral en el ámbito público.

Por su parte (Blancas, 2016) señala sobre la precariedad en los recursos humanos en este régimen CAS en el sentido que, este vulnera normas laborales y los principios como el de la igualdad. Entonces este régimen lo que hace es abdicar a los beneficios laborales alcanzados hasta la fecha por el derecho laboral peruano; no obstante, cabe mencionar que el CAS fue planeado justamente para que los derechos laborales estén sometidos a variables que van en relación con la disponibilidad presupuestaria de cada entidad. (Bardales, 2017)

En ese sentido, se desprenden, por lo menos, dos ideas claras de lo señalado arriba, esto es que el régimen CAS fue pensado como una medida provisional y urgente, así como, y, por ende, no buscaba fomentar la carrera administrativa, ya que desde sus inicios y hasta la actualidad con todas sus modificaciones y discusiones los trabajadores CAS, en ninguna circunstancia, serán ascendidos como sí pasa con los servidores públicos que se encuentran bajo el D.L. N° 276 o bajo el D.L. N° 728. En consecuencia, se tiene en el sector público a trabajadores que desarrollan actividades similares, pero obtienen diferentes ingresos y beneficios.

El 21 de marzo del 2012, con la promulgación de la Ley N° 29849 se trasparenta la naturaleza administrativa que posee el contrato CAS y a partir de entonces se orienta su conceptualización hacia una modalidad de contratación laboral pero especial, lo que básicamente significó esto fue un cambio de concepto y no más que eso.

Es, entonces, desde la promulgación de la Ley N° 31131 se establece el carácter indeterminado al régimen CAS. Para muchos juristas esta medida frustraría el trabajo realizado por la entidad Servir en el sentido de que iría en

contraposición del principio del mérito, porque con esta ley se buscó migrar los trabajadores CAS a los regímenes de los decretos legislativos N°. 276 y N° 728. Siendo esto así, esta migración no sería bajo una estricta evaluación de mérito lo cual sería contraproducente para el Estado; por tanto, en un posible servicio deficiente de los trabajadores y el problema de presupuesto para mantener al mayor grupo de trabajadores del Estado.

Así mismo, este carácter indeterminado es contrario a la visión que propone Servir, puesto que desde la perspectiva laboral este contrato es discriminatorio y no sería adecuado otorgarle continuidad, porque no tiene sentido darle estabilidad al trabajador CAS sin brindarle los mismos derechos que al resto de los trabajadores del sector público. De ese modo, se estaría perpetuando un régimen creado con carácter transitorio y discriminatorio.

En mayo del año 2021, el poder ejecutivo demandó la inconstitucionalidad de la Ley N°. 31131, en donde argumentó la contradicción de la ley ante los artículos 40, 43, 78, 118 incisos 3 y 17 de la carta magna resaltando que la migración de los trabajadores CAS a los regímenes que permiten estabilidad, ascenso y mejores derechos laborales incrementaría el gasto público que afecta el presupuesto estatal ascendiendo a S/ 3 637 105 756.50 aproximadamente.

La Ley N° 31131 fue discutida respecto a su constitucionalidad en el Tribunal Constitucional y su posterior sentencia al declararla inconstitucional ha dejado libre el artículo 4 en el que los trabajadores CAS con funciones permanentes pasen a ser trabajadores estables, no obstante, este fallo no ha tomado en cuenta un detalle importante, esto es que los trabajadores CAS constituyen para diciembre del 2020, el 32 % de los servidores del ámbito público llegando a 377,000 servidores. (SERVIR, 2022). En tal sentido, se puede afirmar que el 25 % de los trabajadores del Estado pertenecen al régimen CAS y que la otorgación de estabilidad genera mayor desorden en el sistema laboral

estatal, además de obstaculizar la reforma planteada por el mismo Estado a través de la entidad Servir.

Si bien es cierto, la sentencia del tribunal constitucional solo otorgó la naturaleza de trabajadores indeterminados a aquellos que cumplían labores permanentes, este tipo de contratación sigue siendo un problema desde la perspectiva de la administración sobre todo en las municipalidades.

En esa línea, es necesario mencionar sobre otra problemática que acarrea el contrato CAS, esto es el déficit en cuanto a la transparencia en el proceso de contratación en donde las posibilidades de favorecimiento político al seleccionar el personal es bastante evidente en las entidades; esto a raíz de que este contrato deviene en mayor flexibilidad lo cual es una situación favorable para contratar personas afines a los grupos políticos de turno en contra del uso de criterios objetivos de selección debidos. (Flores, 2021). A esto se añade la gestión de algunos funcionarios municipales para favorecer a los trabajadores CAS en este proceso de acreditación de la condición de servidores con labores permanentes no siendo ello así en la realidad, por supuesto, la intención de muchos funcionarios municipales fue asegurar a grandes grupos de servidores en puestos laborales sin tener en cuenta la problemática que esto generaría en el ámbito presupuestal para las futuras gestiones municipales.

No obstante, el contrato CAS por necesidad transitoria o suplencia presenta, en alguna medida, ventajas para el trabajador como para el empleador, pero esto teniendo claro la transitoriedad del contrato. Así, Este tipo de CAS propicia una flexibilidad superior en la contratación de los trabajadores ya que propicia la adaptación a las circunstancias y necesidades cambiantes de la entidad. Desde la perspectiva del trabajador, este régimen viene a ser una oportunidad laboral en el sector público a efectos de alcanzar experiencia en un ámbito específico. (Vílchez y Sánchez, 2019)

Este carácter transitorio de los contratos administrativos de servicios radica, justamente, en que su temporalidad está sujeta a las necesidades del servicio de entidad edil. Del mismo modo, con respecto a los contratos por suplencia, este consiste en la cobertura de un puesto laboral ante la ausencia temporal del trabajador titular sea por una licencia, vacaciones, sanciones o alguna otra causa que provoque la suspensión del vínculo laboral. Es entonces a partir de este tipo de circunstancias, la entidad está habilitada para contratar un servidor bajo este régimen.

Así que, los contratos laborales de necesidad transitoria, de suplencia y los cargos de confianza se encuentran sujeta a la necesidad de servicios de la entidad y su disponibilidad presupuestal, teniendo en cuenta que los puestos deben estar previstos en el CAP institucional, y, sobre todo, para el caso de servidores de confianza, con la clasificación correspondiente. Además, la causa objetiva que justifica la necesidad de servidores debe estar previamente sustentadas por la entidad. (Informe Técnico 001479-2022 SERVIR)

Llegando a este punto, corresponde hacer un tratamiento de la categoría gestión municipal y sus subcategorías correspondientes. El tratamiento de la gestión municipal y los temas que conlleva esta categoría de estudio es con la finalidad de analizar la problemática que acarrea el contrato CAS aplicado o desarrollado en el ámbito de los gobiernos locales.

Para abordar estos tópicos, es importante conceptualizar gestión: este viene a ser la acción y resultado de gerenciar, en ese sentido la gestión que realiza la municipalidad es el manejo de la adquisición y la forma de distribución tanto de bienes, las obras, así como de los servicios municipales. Además, la gestión es una búsqueda constante sobre la forma de controlar, organizar, decidir, crear o formular políticas en pro del ordenamiento territorial y desarrollo de los individuos residentes. (Martínez, 2004)

Asimismo, la gestión municipal se refleja en la calidad de servicios y el trabajo adecuado y oportuno que se brinda a la comunidad porque estos corresponden a la posibilidad o capacidad de dirigir (Ruiz,2017). Y, en sentido más específico la gestión municipal tiene que ver con un manejo objetivo y efectivo de los servicios brindados por la municipalidad, es decir, este servicios tiene que estar basado en el objetivo de llegar al progreso integral de la calidad de la comunidad, para ello se deben mejorar las competencias municipales en la implementación de métodos eficaces del manejo de la economía y el presupuesto; por tanto, el establecimiento de grados y métodos de intervención de la entidad para contar con un planeamiento, programación y organización pertinente.(Huaynate, 2017)

Una forma de observar el performance de una gestión de un gobierno local es midiendo el alcance de los objetivos estipulados para el año, esto es la revisión de lo ejecutado, la forma de la ejecución y los no ejecutados o ejecuciones en proceso tanto referido a los bienes, así como a los servicios. (Porrás, 2005). Cabe señalar aquí que una mala gestión puede repercutir, entre muchos aspecto y alcances de un gobierno local, también en el desempeño de los trabajadores o servidores de la entidad, asimismo, puede tener impacto en un déficit de recursos y claridad en los objetivos y políticas municipales generando un círculo vicioso de desmotivación de los servidores y desaciertos de los funcionarios concluyendo en un fracaso no solo para la gestión edil sino para toda la comunidad. (Gonzales, 2021)

Para abordar la subcategoría de planeamiento y ejecución presupuestal municipal, primero es importante definir, el presupuesto, entonces, este es considerado un instrumento de gestión del Estado que apunta al logro de resultados en beneficio de la comunidad, por medio de la eficaz y eficiente ejecución de servicios públicos y logros de metas de cobertura. (Shack, 2008). Además, el presupuesto es el cálculo o estimación de los ingresos y los egresos durante un periodo de tiempo en el ámbito formal que generalmente

es de un año. Es el poder ejecutivo el encargado de la confección dentro del marco legal y es el Congreso quien aprueba este instrumento de gobierno que ayudará en la administración del patrimonio público.

A partir de este entendimiento, en términos económicos el planeamiento y ejecución presupuestal son el pilar fundamental para que una gestión alcance sus objetivos y estos se traducen en los servicios públicos que impacten a la comunidad.

El planeamiento es un instrumento y la parte inicial del proceso presupuestario, a su vez el planeamiento también es un proceso que inicia a nivel macro con la definición de llamado Marco Macroeconómico Multianual, a eso sigue los planteamientos de planes estratégicos sectoriales (PESEM), luego a nivel local, se desarrollan los planes de desarrollo que son los que determinan la definición del plan operativo de la entidad y su presupuesto (Gallegos, 2016).

Asimismo, el presupuesto público es una herramienta fundamental para la gestión municipal si este presupuesto es formulado correctamente desde su planeamiento propiamente dicho, ya que siendo este un instrumento de planeamiento y una herramienta de asignación de recursos, permite la proyección financiera y prevé acciones para el logro de bienestar general. (Gallegos, 2016).

Al planeamiento sigue la ejecución presupuestal y esta tiene las siguientes etapas: certificación, donde se constata la existencia de los créditos presupuestarios con la finalidad de atender la obligaciones en el año fiscal y en base a esta certificación se asumen compromisos anuales y compromisos mensuales que vienen a ser afectaciones presupuestales con cargo a los montos aprobados; a continuación, está la etapa del devengado, que permite conocer la obligación de pago formal sea sobre los bienes o servicios

ejecutados; finalmente, corresponde el pago de gastos devengados con recursos públicos, esto es conocido como la etapa de Girado Pagado. (DNPP, 2014).

Ahora bien, respecto a la subcategoría de la gestión municipal de recursos humanos es importante señalar, en primer término, la concepción de recursos humanos en un gobierno local, así, ahora las personas no solo son parte del capital físico, entendido como recurso de una organización sino, y, sobre todo, las personas son entendidas como agentes de cambio y desarrollo que se caracteriza por tener un valor irremplazable puesto que las personas no solo son el aspecto tangible y físico sino también son fuente de conocimientos y la imaginación de donde nacen las riquezas de una sociedad. En ese sentido, los recursos humanos devienen en un elemento estratégico de desarrollo porque son los individuos quienes inician, movilizan, ejecutan los otros recursos y componentes que una comunidad posee. (Bonardo, 2009)

En el ordenamiento peruano, la gestión de recursos humanos es parte de un sistema administrativo recogido en la directiva N° 002-2014 de SERVIR, este sistema permite normar, establecer lineamientos y técnicas para la aplicación de las mismas en las entidades, en donde la responsabilidad de gestionar viene a ser la oficina de recursos humanos, (SERVIR, 2021). Además, este sistema constituye siete subsistemas, siendo las principales gestiones de empleo y el de rendimiento; sobre el primero se puede señalar que este es un cúmulo de acciones para gestionar el movimiento del personal dentro de una institución pública comenzando por el proceso de selección, vinculación, inducción, periodo de prueba, es decir, su incorporación hasta su desvinculación.

A su vez, la gestión del empleo tiene componentes que cobran una significancia relevante cuando se desea optimizar la gestión laboral del personal del ámbito público, por supuesto, la productividad, la remuneración,

modalidad de vínculo laboral y satisfacción están íntimamente relacionados. (Torres, 2022).

Por otro lado, el subsistema de gestión de rendimiento determina, registra y suscita la colaboración de los servidores del Estado a través de las etapas de planificación, seguimiento, evaluación y un proceso de retroalimentación continuo para la obtención de los objetivos y metas (SERVIR, 2021)

## 2.4 Formulación de la hipótesis

### 2.4.1 Hipótesis general

El contrato administrativo de servicios se desarrolla con dificultades en la gestión municipal en una provincia de Ayacucho, 2023.

### 2.4.2 Hipótesis específicas

El contratado administrativo de servicios determinado, a diferencia del indeterminado, era la más adecuada para la gestión municipal en una provincia de Ayacucho, 2023.

Existen problemáticas, no hay fortalezas y existen debilidades del contrato administrativo de servicios indeterminado en el planeamiento y ejecución presupuestal en una provincia de Ayacucho, 2023.

Existen fortalezas y debilidades del contrato administrativo de servicios por necesidad transitoria o suplencia, a su vez, ésta resulta eficaz para la gestión municipal de recursos humanos en una provincia de Ayacucho, 2023.

## **CAPÍTULO III: METODOLOGÍA**

### **3.1 Aspectos metodológicos**

#### **3.1.1 Tipo de investigación**

La presente investigación es básica o pura en cuanto a su finalidad, lo que busca este tipo de investigación no es la resolución de algún problema inmediato, sino es un trabajo que busca ser una base teórica para otros tipos de investigación (Hernández, Fernández & Baptista 2014)

Según su enfoque es cualitativa, en donde lo que se plantea como interés principal a la interpretación de la semántica atribuidos por las personas a sus conductas en la vida real y cotidiana (Moreina,2002). Entonces la información que se obtiene no suele ser cuantitativa sino busca la calidad, no obstante, esto no prohíbe el uso de datos numéricos a efectos de distinción de características. (Jansen, 2012)

Diseño de investigación fue teoría fundamentada, esta se funda en el análisis y contraste constante de los datos teóricos para optar por alguna posición teórica. Asimismo, fue fenomenológico puesto que el presente trabajo consistió en un estudio de la realidad con un sistema singular y, por tanto, explican estos fenómenos sin alterarlos. (Aguar, 2021).

También es una investigación descriptiva en tanto que se esfuerza en obtener conocimientos a través de situaciones, costumbres y conductas preponderantes por medio de la narrativa exacta de las actividades, los objetivos, así como de los procesos y sujetos. (Guevara, 2020)

### 3.1.2 Categorías, Subcategorías y matriz de categorización:

Tabla 1

| PROBLEMA   | OBJETIVOS   | SUPUESTOS  | CATEGORÍAS                | SUB CATEGORÍAS  | METODOLOGÍA   |
|--|---|--|---------------------------|---|---|
| <b>PROBLEMA GENERAL</b>  | <b>OBJETIVO GENERAL</b>   | <b>SUPUESTO GENERAL</b>  |                           |   | <b>ENFOQUE:</b><br>Cualitativo  |
| ¿Cómo se desarrolla el contrato administrativo de servicios en la gestión municipal en una provincia de Ayacucho, 2023?  | Analizar el desarrollo del contrato administrativo de servicios en la gestión en una provincia de Ayacucho, 2023  | El contrato administrativo de servicios se desarrolla con dificultades en la gestión municipal en una provincia de Ayacucho, 2023.                       | <b>Primera categoría:</b> | Los contratos administrativos de servicios indeterminados                         | <b>TIPO:</b><br>Básica<br><b>DISEÑO:</b><br>Teoría fundamentada y fenomenológico                            |
|  |   |  |                           | Los contratos administrativos de servicios por necesidad transitoria o suplencia. | <b>NIVEL:</b><br>Descriptivo<br><b>PARTICIPANTES:</b><br>5 funcionarios de la entidad<br>10 documentos      |
| <b>PROBLEMAS ESPECÍFICOS</b>   | <b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b>  | <b>SUPUESTOS ESPECÍFICOS</b>   |                           |   | <b>DOCUMENTOS:</b><br>Tesis, artículos, revistas indexadas y normas.  |
| ¿En qué sentido el contratado administrativo de servicios determinado, a diferencia del indeterminado, era la más adecuada para la gestión municipal en una provincia de Ayacucho, 2023? | Establecer si el contrato administrativo de servicios determinado, a diferencia del indeterminado, era la más adecuada para la gestión municipal en una provincia de Ayacucho, 2023 | El contratado administrativo de servicios determinado, a diferencia del indeterminado, era la más adecuada para la gestión municipal en una provincia de | <b>Segunda categoría:</b> | Planeamiento y ejecución presupuestal   | <b>TÉCNICA:</b><br>Entrevista y Análisis Documental.<br><b>INSTRUMENTO:</b><br>Guía de la Entrevista y Guía |
|  |   |  | <b>Gestión Municipal</b>  |   |   |

¿Cuál es la problemática, las fortalezas y las debilidades del contrato administrativo de servicios indeterminado en el planeamiento y ejecución presupuestal en una provincia de Ayacucho, 2023?

Indicar la problemática, las fortalezas y las debilidades del contrato administrativo de servicios indeterminado en el planeamiento y ejecución presupuestal en una provincia de Ayacucho, 2023.

Ayacucho, 2023.  
Existen problemáticas, no hay fortalezas y existen debilidades del contrato administrativo de servicios indeterminado en el planeamiento y ejecución presupuestal en una provincia de Ayacucho, 2023.

Gestión municipal de recursos humanos

¿En qué consisten las fortalezas y las debilidades del contrato administrativo de servicios por necesidad transitoria o suplencia, a su vez, ésta resulta eficaz para la gestión municipal de recursos humanos en una provincia de Ayacucho, 2023?

Examinar las fortalezas y las debilidades del contratado administrativo de servicios por necesidad transitoria o suplencia, a su vez, determinar si ésta resulta eficaz para la gestión municipal de recursos humanos en una provincia de Ayacucho, 2023.

Existen fortalezas y debilidades del contrato administrativo de servicios por necesidad transitoria o suplencia, a su vez, ésta resulta eficaz para la gestión municipal de recursos humanos en una provincia de Ayacucho, 2023.

### 3.2 Escenario de estudio

Para la elección del escenario, se tomó en consideración la afirmación que señala que el escenario es el medio físico y social donde se efectúa la investigación. Aquí es importante la descripción del entorno con una precisión elevada puesto que los resultados de la investigación dependerán de ello. Así, el escenario de estudio en el presente trabajo fue la Municipalidad de Huanta. (Schettini y Cortazzo, 2020)

### 3.3 Participantes

Los participantes son 5 funcionarios y servidores de la municipalidad que se desempeñan en las áreas de recursos humanos, oficina de planeamiento y presupuesto, oficina de atención al ciudadano y gestión documentaria (ex jefe de la oficina de RRHH), gerencia municipal, un servidor en la oficina de recursos humanos y un alcalde distrital, experto en gestión pública que se encuentran en el escenario de estudio.

Tabla 2:

| <b>Entrevistados</b> | <b>Cargo</b>        | <b>Entidad</b> |
|----------------------|---------------------|----------------|
| <b>E1</b>            | Funcionario público | Gobierno local |
| <b>E2</b>            | Funcionario público | Gobierno local |
| <b>E3</b>            | Funcionario público | Gobierno local |
| <b>E4</b>            | Funcionario público | Gobierno local |
| <b>E5</b>            | Servidor público    | Gobierno local |

Elaboración propia, 2024

Además, se ha tenido en cuenta la revisión de diez documentos, nueve normas nacionales en relación al objeto de estudio y una sentencia del tribunal constitucional a efectos de argumentar el presente informe de la investigación.

Tabla 3:

| <b>Documentos</b> | <b>Título</b>  | <b>Número</b>         |
|-------------------|--|-----------------------|
| D1                | Ley Orgánica de Municipalidades  | N.º 27972             |
| D2                | Decreto legislativo que modifica la Ley N.º 30057, ley del servicio civil, para fortalecer la gestión pública a través del tránsito de las entidades públicas y promover el acceso meritocrático de los servidores civiles al régimen del servicio civil, y dicta otras disposiciones. | N.º 1602              |
| D3                | Ley del Servicio Civil   | N.º 30057             |
| D4                | Ley Marco del Empleo Público   | N.º 28175             |
| D5                | Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público   | N.º 31131             |
| D6                | Sentencia Expediente   | 00013-2021-PI/TC      |
| D7                | Constitución Política del Perú   |                       |
| D8                | Ley de Presupuesto 2024  | Nº 31953              |
| D9                | Indicadores de Gestión Municipal 2022 (INEI)   |                       |
| D10               | Informe Técnico  | 001479-2022<br>SERVIR |

Elaboración propia, 2024

### 3.4 Técnicas e instrumentos de recolección de datos

3.4.1 Técnica: se utilizó el análisis documental y la entrevista porque se busca recabar las apreciaciones de los entrevistados sobre el manejo de los contratos CAS en la gestión actual de la municipalidad. Sobre esta técnica se ha señalado que esta se logra obtener información profunda, fundamental y en cierto modo información original de los participantes (Arias y Covinos, 2021). Además, esta técnica pretende narrar la conducta de cada entrevistado en un contexto natural o social, por ende, el estudio que realiza el investigador es directa y experimenta los fenómenos sociales (Bracamonte, 2015).

3.4.2 Instrumentos: se utilizó, además de la guía de análisis documental, la guía de la entrevista semiestructurada basado en la matriz de categorización con el objetivo de obtener información sobre los contratos administrativos de servicios en la gestión municipal en una provincia de Ayacucho. Sobre este instrumento se señala que es un conjunto de preguntas que no varían del principal objetivo las cuales han sido preestablecidos en una guía en donde dependiendo de las respuestas hay una posibilidad de flexibilizar las mismas preguntas sin desviar el objetivo de la entrevista. (Escudero y Cortez, 2018)

### 3.5 Rigor científico

Confiabilidad, en tanto que en las investigaciones cualitativas las garantías están basadas en la credibilidad, esto quiere decir que es necesario detallar el proceso de búsqueda y recojo de la información y demostrar los cuidados que se ha tenido tanto en el recojo como en el registro; del mismo modo, es necesario evidenciar de manera suficiente las afirmaciones plasmadas en el trabajo de investigación. (Moreira, 2002)

### 3.6 Procesamiento de la información.

En la investigación cualitativa se desarrolla el paradigma interpretativo, que se va a analizar las respuestas de los participantes mediante una triangulación de datos.

### 3.7 Aspectos éticos

El trabajo de investigación está enmarcado dentro de parámetros y estándares estipulados por la Universidad Privada San Juan Bautista. En ese sentido, para que el trabajo de investigación sea confiable se ha recurrido a los expertos ocupados en estas labores. (Romero, 2017). Del mismo modo, se ha respetado lo concerniente al derecho de autor y propiedad intelectual con el uso del manual APA de la última edición; Así como, también se han respetado la normativa para la elaboración de trabajos de investigación dispuestas por la universidad San Juan Bautista (Marín, 2018). Es así que el presente trabajo de investigación se encuentra bajo un sistema lógico, imparcial y autentico puesto que los documentos y opiniones alcanzados son confiables y veraces, resultando que este trabajo titulado con “Contrato administrativo de servicios en la gestión municipal en una provincia de Ayacucho, 2023” es de autoría propia y original (Echenique, 2014).

## CAPÍTULO IV: RESULTADOS

### 4.1 Resultados

Siendo el objetivo general analizar el desarrollo del contrato administrativo de servicios en la gestión municipal de una provincia de Ayacucho, 2023; se formuló la **primera pregunta**: De acuerdo a su experiencia ¿El contrato administrativo de servicios le ha generado problemas a la gestión municipal actual? ¿Cuáles serían esos problemas?

En relación a la interrogante, los cinco participantes mencionan por lo menos dos problemas surgidos con relación a la reciente situación de los contratos CAS indeterminados en donde el **P1 señala** que un gran número de aquellos contratos vigentes al 10 de marzo del 2021 prácticamente se convierten en CAS indeterminados sin justificar y sin determinar previamente las funciones que tenían cada servidor si estos estaban considerados para labores permanentes o eran labores transitorias. La entidad no pudo reaccionar de manera rápida y finalmente los ha acogido a todos como CAS indeterminado y eso ha generado un desfase presupuestal. Un CAP provisional en el 2007 era de 170 servidores, pero al 2023 prácticamente eso se había casi triplicado. La falta de documentos de gestión ha hecho de que tampoco se controle el número necesario que deberían ser contratados en la municipalidad. El año pasado en el mes de diciembre no se ha podido pagar a la gran mayoría de los CAS indeterminados porque no había disponibilidad presupuestal. Este desfase presupuestal va a seguir generando perjuicios a las siguientes gestiones, sobre todo cuando el MEF te recorta el presupuesto de un momento a otro. Por su parte el **P2 afirma** que sí le ha generado, por lo menos, algunos problemas a la municipalidad. La gestión municipal y esta problemática está relacionado obviamente al presupuesto municipal, en primer lugar, porque no se ha previsto de manera adecuada y técnica el presupuesto para el pago a cada uno de los servidores indeterminados. por otro lado, esto le ha generado también un problema a la gestión actual porque no ha podido contratar a nuevos trabajadores en diferentes áreas y se ha

tenido que conformar, me parece, para mal más que para bien con los trabajadores que han alcanzado esta estabilidad laboral. Por su lado, **el P3 responde** con un claro que sí, la estabilidad alcanzada por los trabajadores CAS nos ha generado básicamente dos problemas, uno tiene que ver con el presupuesto. A raíz de los CAS indeterminados en el primer año de la gestión actual no hemos alcanzado nuestras metas como hubiéramos deseado; y, dos, los trabajadores CAS indeterminados son reacios al acondicionamiento que queremos hacer en la municipalidad a efectos de reubicar a los trabajadores según sus capacidades y funciones. Asimismo, **el P4 refiere** que esta situación le ha generado problemas en el manejo de los recursos humanos a las municipalidades provinciales y a las municipalidades distritales con mayor número de población votante, sin embargo, a los distritos pequeños en donde no se maneja un gran número de personal la problemática no ha sido la misma porque los distritos pequeños tienen muy pocos trabajadores nombrados o estables y se viene trabajando actualmente con los contratos CAS transitorios y de suplencia además de los de confianza, pero como he dicho, a la municipalidad provincial de Huanta sí sabemos que les ha afectado mucho y durante el año 2023 han tenido dificultades para gestionar sus recursos humanos y esto les ha traído afectación a las metas que se habían propuesto. Finalmente, **el P5 añade** en el sentido de que al momento de su implementación y entrada en vigencia de la ley 31 131, la misma que trajo desorden y disminución del rendimiento del personal en cuanto a sus funciones, estos aduciendo ser inamovibles y amparándose a la ley abusan de horario y otras actividades que desarrolla la municipalidad.

De la misma manera, se planteó la **segunda pregunta**: Para usted ¿Desde la perspectiva de la entidad, es conveniente para la gestión municipal tener un gran número de servidores del régimen de contrato administrativo de servicios indeterminados? ¿Por qué?

Frente a esta pregunta, los participantes señalan que no es conveniente para la gestión municipal tener un gran número de servidores del régimen de

contrato administrativo de servicios indeterminados. En ese sentido, el **P1 argumenta** que no conviene porque no se tiene un estudio real de brechas en recursos humanos, es decir, la oficina o la unidad orgánica que funciona de acuerdo a sus competencias tiene que determinar cuánto de personal necesario necesita para cumplir con sus funciones. Sin embargo, ahora están duplicando funciones porque sus funciones son tan mínimas que requieren de una mejor redistribución de funciones. Tendrían que haber documentos técnicos de gestión bien sustentados y vigentes para que en función a eso uno pueda determinar la cantidad de servidores necesario en tal área y si sus funciones y competencias van incrementando también se incrementa el número de servidores. Del mismo modo, el **P2 comenta** que obviamente para la entidad no es nada conveniente tener a un gran número de trabajadores CAS ahora indeterminados porque no solamente es el presupuesto que es el primer problema sino además nuestra cultura peruana en cada persona dicta que es tiempo de cierto relajamiento porque ya tienen asegurada un trabajo por mucho tiempo y esto afecta negativamente a la gestión municipal. De su parte el **P3 explica** que no es complejo dar una respuesta a esta pregunta porque una gestión municipal requiere de personal capacitado y con experiencia para cumplir los retos que caracterizan a una gestión municipal, en ese sentido, y, visto esta situación durante el año 2023, el primer año de gestión actual gobierno municipal no conviene a la entidad tener un gran número de servidores CAS indeterminados porque no nos permite contratar personal calificado que colaboren en alcanzar las metas trazadas por la gestión. Además, el **P4 comenta** que no es conveniente que una municipalidad tenga un gran número de servidores que sea de régimen CAS indeterminados u otros regímenes estables ya que las municipalidades tienen un manejo técnico administrativo pero a la vez tienen un manejo político y el control sobre estos no es solamente algún órgano como la contraloría sino además hay un control social hay un control que ejerce la prensa, por tal motivo cada gestión de 4 años requiere de un personal adecuado para cada función y sobre todo de confianza para que coadyuven en el alcance de los

objetivos y las metas anuales de la gestión municipal. También, el **P5 añade** que no conviene y que deberían ser removibles para realizar procesos de convocatoria con la finalidad de dar mayor oportunidad laboral a las personas con perfil adecuado de modo que, quienes cuenten vínculo vigente estén supeditados para mejor desempeño de sus funciones.

Seguidamente, se planteó la **tercera pregunta**: A su criterio ¿Cree usted que el contrato administrativo de servicios solo debe ser empleada en la contratación de servidores de confianza, por necesidad transitoria o suplencia porque estos por su naturaleza ingresan al servicio por un periodo corto o hasta el término de la gestión municipal actual? Comente su opinión al respecto.

Al respecto, los cinco participantes responden en el sentido de que para una gestión municipal lo adecuado es emplear las contrataciones transitorias como en el caso del CAS a través de sus modalidades CAS por necesidad transitoria o suplencia. Entonces, en ese orden de ideas, el **P1 explica** que esta modalidad de contratación es necesaria porque cuando un estable o nombrado deja la plaza con licencia, recurrimos al CAS por suplencia, sin embargo, igual tenemos que acreditar de que sea para labores transitorias y eso está sujeto a un plazo. Ahora teniendo el problema con los CAS indeterminados es necesario reubicar a estos trabajadores, sin embargo, las rotaciones tienen condiciones porque no se puede rotar a un servidor a cualquier lugar tampoco se puede por más de tres meses, entonces es necesario que salga alguna norma que nos permita reordenar a los servidores CAS, porque esta problemática se está suscitando en todas las entidades del Estado. Por su parte, el **P2 razona** en el sentido de que la lógica nos dice eso ya que los contratos CAS de confianza, por necesidad transitoria, por suplencia son temporales y el trabajador lo sabe así, también las autoridades que conducen la gestión municipal saben esta situación y el vínculo entre la entidad y los servidores; por tanto, las autoridades prevén y planifican sus presupuestos en base a sus capacidades y sus necesidades y así la

administración no se les va de la mano, lo manejan bien y cumplen seguramente las metas que se han trazado. Por su lado, el **P3 coincide** con los otros participante y afirma que sí, lo adecuado sería usar este tipo de contrato CAS solo para servidores de confianza por necesidad y suplencia teniendo en cuenta que estos vínculos laborales tienen un tiempo determinado para su finalización generalmente son tiempos cortos lo cual se adecúa a la forma de manejo que requiere una municipalidad, es decir, la municipalidad no cuenta con presupuesto suficiente para contratar un gran número de servidores ni mucho menos servidores que luego se conviertan en indeterminados. Así como, el **P4 señala** que en estos momentos es lo adecuado contratar a los servidores CAS tanto de confianza por necesidad o suplencia ya que esto implica que estos trabajadores estarán vinculados con la entidad solo por un periodo de tiempo, sabiendo ello los trabajadores se esforzarán para dar una buena impresión ante sus jefes y ser considerados para las renovaciones; sin embargo, si se sigue con el contrato indeterminado la productividad de los trabajadores en una buena parte disminuirá porque eso es lo que ocurre en la mayoría de las entidades. Además, esta forma de contratar de manera transitoria coincide con la capacidad presupuestaria y la necesidad de personal de una gestión municipal. Por su parte, el **P5 opina** que con perspectiva a la oportunidad laboral toda contratación debe estar sujeta a la evaluación de desempeño laboral.

Del mismo modo, para el objetivo general se emplearon cuatro documentos como parte de la **guía de análisis documental**, de modo que, el **(D1)** establece que la autonomía política, económica y administrativa corresponde a los gobiernos municipales, no obstante, tienen que ser ejercidos dentro de sus competencias. Asimismo, se tiene el **D2**, en su cuarta disposición final, refiere sobre el traslado voluntario y a través de un concurso de mérito de los servidores al régimen del servicio civil. Además, el **D5**, ordenaba el carácter indefinido de los contratos CAS, pero también prohibía la contratación de

nuevos servidores bajo este régimen. Esto evidencia de manera elocuente la incoherencia de la ley 31131. Aunado a ello, el **D8** señala la posibilidad de que las entidades públicas modifiquen las funciones de los servidores con la finalidad de considerar a dicho personal como servidores CAS transitorios.

Siendo el **objetivo específico 1** establecer si el contrato administrativo de servicios determinado, a diferencia del indeterminado, era la más adecuada para la gestión municipal en una provincia de Ayacucho, 2023; se formuló la primera pregunta: En su opinión ¿Cree usted que el contrato administrativo de servicios determinado, a diferencia del indeterminado, era la más adecuada para la gestión municipal teniendo en cuenta que el gobierno municipal es corta y la autoridad entrante requiere personal de confianza y de capacidad? ¿Por qué?

Ante la **cuarta pregunta**, los cinco participantes concuerdan en que el contrato administrativo de servicios “determinado”, a diferencia del indeterminado, era la más adecuada para la gestión municipal teniendo en cuenta que el gobierno municipal es corta y la autoridad entrante requiere personal de confianza y de capacidad. Así, por ejemplo, el **P1 agrega** a su afirmación que, si hubieran tenido los documentos de gestión bien definidos, esta ley no hubiera generado tantos problemas y desorden porque nos permitía a nosotros tener mayor control, sin embargo, la ley salió de golpe danto estabilidad aun a los trabajadores transitorios. Del mismo modo, el **P2 denota** que ante la ausencia de un mejor manejo en relación a los recursos humanos en las entidades, el Estado ha tratado de suplir la necesidad de personal en las entidades como esta municipalidad a través del CAS primigenio, por tanto, no me atrevo a decir que era algo adecuado ya que este régimen CAS no era favorable ni lo es para los trabajadores, pero poniéndose del lado de la entidad el CAS determinado hasta antes del 2021 era de manejo ya conocido para el área de recursos humanos y la gestión de la municipalidad entonces podríamos decir que era la más adecuada. Asimismo, el **P3 responde** con un “Sí” y afirma que el contrato CAS que se había venido

usando hasta antes de marzo del año 2021 era la más adecuada para un gobierno municipal en tanto que un gobierno municipal que tiene la responsabilidad de servir a la ciudadanía de la mejor manera posible necesitan contratar personal por el tiempo máximo de la duración de una gestión que es 4 años y generalmente se contrataba por seis meses y 9 meses, es decir, dentro de las estipulaciones del presupuesto municipal en cambio ahora con los indeterminados nos sentimos obstaculizados en nuestra labor de gestión municipal. Por su parte, el **P4 también señala** que el contrato CAS determinado, por así llamarlo, era la más adecuada para una gestión municipal puesto que se podía planificar el presupuesto para el personal y al final del año no tener mayores problemas en cuanto a las remuneraciones de los trabajadores en cambio ahora con los trabajadores CAS indeterminados. Tengo conocimiento que en la municipalidad de Huanta aún hay un grupo de trabajadores a los cuales no se les ha pagado por falta de dinero. Y, el **P5 Añade** además que todo contrato debe estar sujeto a un período con fecha de inicio y fecha de fin.

Se planteó la **quinta pregunta**: Desde su óptica ¿Considera usted que los trabajadores con contrato administrativo de servicios indeterminado son menos eficientes puesto que adquirieron estabilidad laboral? ¿Por qué?

Respecto a la interrogante, los cinco participantes dejaron sentado de que un grupo considerable de los servidores indeterminados del régimen CAS son menos eficientes puesto que adquirieron estabilidad laboral. Así es que, **para el P1**, el tema de la eficiencia no se mide por su contrato o régimen, sino es por el tema de exigir el cumplimiento de sus funciones que están en su contrato, pero, obviamente, hay trabajadores muy reacios a dar mucho más de lo que pueden dar y se limitan simplemente cuáles son sus funciones, pero no son proactivos, si son profesionales o técnicos mucho mejor, porque en la medida en cómo se desempeñan también van generándose mayor experiencia y capacidad. Del mismo modo, **para el P2**: no sé de otras entidades, pero sí en esta municipalidad, hemos visto que los trabajadores

que alcanzan una estabilidad laboral suelen ser menos eficientes dejan de ser proactivos y no están dispuestos a apoyar a la entidad como uno espera en ese sentido los trabajadores con contrato CAS indeterminado en estos pocos meses han demostrado esa misma actitud como otros servidores de otros regímenes laborales. Al respecto, **el P3 comenta** que durante el año pasado se ha observado a un grupo de trabajadores CAS sin ánimo de colaborar con la gestión, con la entidad; por tanto, no hemos podido llegar a ningún acuerdo con ellos, por ejemplo, para asignarle alguna función que necesitábamos y aquí ellos se negaron a colaborar con lo pedido y prefirieron no hacer nada. En **cuanto al P4**, este refiere que lo que se sabe es que muchos de los trabajadores CAS indeterminados no cumplían con los perfiles requeridos para sus puestos, esto quiere decir que no podían cumplir a cabalidad las funciones establecidas para sus puestos, entonces la municipalidad ha querido hacer rotaciones para suplir esas funciones que no podían cumplir estos trabajadores con otros que sí estaban en capacidad de hacer ese trabajo; no obstante, esos trabajadores CAS indeterminados se negaron a las rotaciones o al cambio de puestos y quedaron en los mismos puestos sin cumplir sus funciones, por tanto, por lo menos, durante el año pasado fueron menos eficientes. Por su parte **el P5** está completamente de acuerdo (en la existencia de la falta de eficiencia de los trabajadores CAS indeterminados) puesto que, desde su entrada en vigencia del CAS indeterminado, el personal ha bajado su eficiencia y productividad al estar amparada en la estabilidad laboral.

Se planteó la **sexta pregunta**: A su juicio ¿Cree usted que los trabajadores con contrato administrativo de servicios indeterminados no creen tener posibilidad de alcanzar un régimen con mayor exigencia de selección, con mejores salarios y mejores beneficios por tanto se aferran al contrato CAS con muy pocos beneficios laborales y en donde no tienen posibilidad de hacer una carrera? Explique, por favor.

En referencia a esta pregunta los cinco participantes estuvieron de acuerdo en que los trabajadores con contrato administrativo de servicios indeterminados no creen tener posibilidad de alcanzar un régimen con mayor exigencia de selección, con mejores salarios y mejores beneficios, por tanto, se aferran al contrato CAS con muy pocos beneficios laborales y en donde no tienen posibilidad de hacer una carrera. Así, **P1 refiere** que ahorita hay cierto conformismo porque el tema de su estabilidad laboral está garantizado, pero el tema de la mejora remunerativa no está garantizado, hay servidores que tienen montos muy irrisorios que probablemente no compensan con la función o la labor que desempeñan. La ley servir, por ejemplo, no se ha implementado en esta municipalidad y en muchas otras municipalidades, esto por el tema del presupuesto. La verdad es que en materia de recursos humanos tener cuatro regímenes 276, 728, CAS y la ley de servicio civil, en esta municipalidad tenemos tres regímenes, cada uno con sus diferencias, y es el Estado que ha generado este desorden.

Del mismo modo, el **P2 detalla** que, definitivamente, a muchos de los trabajadores CAS ahora indeterminados seguramente ya no piensan postular alguna convocatoria con mejores beneficios laborales eso todavía vamos a ver en el futuro, sin embargo, Pero la actitud mostrada de estos trabajadores CAS indeterminados durante el año 2023 nos sugiere pensar que ellos no aspiran crecer profesionalmente y solo desean el trabajo que tienen ahora. Por su lado, el **P3 comenta** que eso es lo que parece, que ellos solo querían alcanzar una estabilidad y la alcanzaron con esta ley 3 11 31 teniendo en cuenta que muchos de ellos perciben una remuneración bastante baja y al parecer están conformes con lo que ganan, Aunque en muchos casos como ya he señalado muchos de ellos casi no están haciendo nada porque el trabajo que necesitamos que haga lo están haciendo otros trabajadores.

**Para el P4** también su respuesta es “Sí”, a pesar de que los sueldos de muchos trabajadores son muy bajos, sobre todo de los trabajadores antiguos

y ellos a pesar de eso han recibido la estabilidad con cierto agrado. Y eso se evidencia en que no desean participar en convocatorias nuevas de la entidad ni de otras entidades. A ello, el **P5 añade** señalando que en su mayoría el personal CAS indeterminado desconoce los beneficios y solo se aferran al sueldo mensual y de tener conocimiento de los beneficios se sabe que es inminente la transición a régimen laboral del decreto legislativo 276 y 728.

Del mismo modo, para el objetivo específico 1 se consideró cuatro documentos, así que el **D2** en su quinta disposición complementaria final, establece que, con la finalidad de mejorar el funcionamiento de las entidades públicas se autorizan a reubicar de puesto a sus trabajadores de cualquier régimen laboral teniendo en cuenta la aprobación del CPE. Así también, el **D3** habla sobre el alcance de niveles de eficacia y eficiencia en la prestación de servicios de las entidades públicas, asimismo, sobre la promoción del desarrollo de los trabajadores. Del mismo modo, el **D6** establece en su fundamento 46 que, la prescindencia de la exigencia de la meritocracia para el acceso de los servidores CAS a los otros regímenes significaría un estándar menor de lo exigido.

En ese orden de ideas, el **D8**, señala, en su artículo 79 que, el congreso no está facultado incidir en la creación ni aumento del gasto público, sino que es el ejecutivo a través de la presidencia dirige la política general del gobierno y se ocupa de la hacienda pública como lo señala en su artículo 17.

Siendo el **objetivo específico 2** Indicar la problemática, las fortalezas y las debilidades del contrato administrativo de servicios indeterminado en el planeamiento y ejecución presupuestal en una provincia de Ayacucho, 2023; se planteó la **séptima pregunta**: Según su experiencia ¿Qué problemáticas genera la estabilidad de los trabajadores con contrato administrativo de servicios de una gestión anterior en el planeamiento y ejecución presupuestal municipal para el año fiscal 2023? ¿Por qué?

En respuesta a esta pregunta, los cinco participantes señalan por lo menos un problema que genera la estabilidad de los trabajadores con contrato administrativo de servicios de una gestión anterior en el planeamiento y ejecución presupuestal municipal para el año fiscal 2023. Así, el **P1 explica** que la gestión anterior faltando tres o cuatro días para que termine el año han suscrito contratos administrativos a más de 110 servidores a último momento sin mayor análisis. Prácticamente dejan a la nueva gestión sin la posibilidad de poder adoptar alguna acción respecto al personal, porque si quieres tener otro grupo de personal probablemente con mayor experiencia o con mayor capacidad no puedes porque ya tienes copado casi todas las oficinas con ese personal que vino trabajando en la gestión anterior, entonces es una limitante. Sumando a eso el presupuesto planificado para la ejecución en el 2023 no ha sido el óptimo, Aun hay un grupo de trabajadores a quienes no se les ha pagado del último del 2023.

Del mismo modo el **P2 explica**: en relación al planeamiento y ejecución presupuestal si hemos tenido problemas en la realización justamente de planeamiento presupuestal para el 2024 ya que venimos arrastrando un déficit de presupuesto que nos ha dejado la gestión anterior justamente con los CAS indeterminados que adquirieron este derecho en la gestión anterior.

Asimismo, el **P3 comenta** que uno de los problemas que tenemos a raíz de estos servidores o trabajadores CAS indeterminados es que para este año fiscal 2024 no hemos podido hacer nuestro planeamiento presupuestal. Como hubiéramos deseado porque ahora tenemos que tener en cuenta en este planeamiento presupuestal a un gran número de servidores o trabajadores CAS indeterminados que si no fuera por esta situación hubiéramos manejado el presupuesto de otra manera es decir en base a las necesidades la capacidad que tiene la municipalidad y no obligado por la ley y los derechos adquiridos de estos trabajadores.

Por su lado, el **P4 refiere** que los contratos CAS quedaron indeterminados a fines del 2022 con el gobierno local saliente en cual, como es obvio en nuestro país, no pensaron en la siguiente gestión municipal, no les importaron el problema que se generaría para la administración entrante en el área de recursos humanos y la oficina de planeamiento y presupuesto, así que la entidad quedó herida para el siguiente años es decir, para el 2023, y asimismo, el comportamiento poco colaborativo de los trabajadores en el ordenamiento que generalmente hace la gestión entrante ha generado discordia dentro de la institución entre las autoridades y jefes y los trabajadores, esta a su vez repercute en la falta de producción y retraso de la entidad en el cumplimiento de sus metas. Y el **P5 agrega** que hay mayor gasto en pago de planillas menor productividad y eficiencia en las funciones.

Asimismo, se planteó la **octava pregunta**: A su criterio ¿Desde la perspectiva de la entidad cuales son las fortalezas de la estabilidad de los trabajadores con contrato administrativo de servicios de una gestión anterior en el planeamiento y ejecución presupuestal municipal para el año fiscal 2023? ¿Por qué?

Sobre la presente pregunta, los cinco participantes coinciden en que para la entidad no existen fortalezas en la estabilidad de los trabajadores con contrato administrativo de servicios de una gestión anterior en el planeamiento y ejecución presupuestal municipal para el año fiscal 2023. Los argumentos esgrimidos por los participantes son los siguientes: el **P1 afirma**: no hemos podido evidenciar ninguna fortaleza, ellos son un grupo considerable que fácilmente con una buena predisposición se hubiera tratado de reubicar a ciertos trabajadores, pero lo que hemos encontrado es que frente a una rotación ellos simplemente se negaron. Nosotros revisamos el perfil de cada uno de ellos y no hemos encontrado mayor capacidad en su perfil en la mayoría de los casos y solo uno que otro son los que se pusieron de lado de la entidad y son proactivos. El caso de los obreros con CAS indeterminado son los más activos probablemente por su función misma.

**Para el P2**, no hay fortalezas que traiga los contratos administrativos de servicios indeterminados en el presupuesto municipal porque la municipalidad viene más bien enfrentando dificultades en cómo administrar y, sobre todo, planificar su presupuesto porque lo que últimamente ha estado haciendo la municipalidad es generar más recursos propios para cubrir la demanda del gasto del personal, es decir, el presupuesto no alcanza para pagar a todos los trabajadores.

En ese sentido, el **P3 señala** que no hay ninguna fortaleza (porque) el gobierno de la gestión pasada de alguna manera u otra ayudó a sus trabajadores a que estos obtengan la estabilidad pero al parecer no les interesó y ninguna manera la gestión entrante o en todo caso los intereses de la municipalidad, es así que esta situación continuará afectando las gestiones que vendrán porque es como una especie de cadena a menos que el estado peruano llegue a tener ingresos gigantescos en sus arcas y que esto se distribuya de manera abundante a los gobiernos locales a través de las de los gobiernos regionales, sin embargo, es muy difícil que ocurra ello en nuestro país.

También, el **P4 refiere** que para la entidad no es una fortaleza tener trabajadores CAS indeterminados. En el Estado, los trabajadores estables sin distinguir los regímenes, generalmente, muestran actitudes no acordes de un servidor, es decir, muchos manifiestan actitudes de oposición y rebeldía y esto se traduce en la falta de eficacia en el cumplimiento de sus funciones.

Finalmente, el **P5 agrega** que contar con un grupo humano con capacidades y con compromiso con la entidad son una fortaleza, en cambio, en la situación actual es que el personal necesita inducción y identificación con la entidad para colaborar con el cumplimiento de las metas presupuestales.

Además, se planteó la **novena pregunta**: A su juicio ¿Qué debilidades genera el manejo del régimen del contrato administrativo de servicios indeterminados en el planeamiento y ejecución presupuestal municipal? ¿Por qué?

En donde los cinco participantes mencionan, por lo menos, una debilidad generada por el manejo del régimen del contrato administrativo de servicios indeterminados en el planeamiento y ejecución presupuestal municipal. En ese sentido el **P1 comenta**: Nos limitan tomar algunas decisiones porque si el planeamiento no ha sido el óptimo es también porque en el tema de los recursos humanos estábamos mal y este año 2024 vamos a estar en lo mismo. Tenemos oficinas con personal CAS pero que no le puedes asignar mayor función o no le puedes cambiar su función o no le puedes desplazar, entonces se torna difícil la situación con respecto a la ejecución presupuestal ya que este no alcanza para el pago de los trabajadores. **Para el P2**, la dificultad que genera es la falta de presupuesto en el régimen de contrato administrativo de servicios.

El **P3 señala** que es una gran debilidad que tiene la gestión municipal al mantener un número considerable de trabajadores CAS indeterminados Teniendo en cuenta que los gobiernos locales solo son elegidos por 4 años y que cada gobierno o gestión requiere de un personal calificado y de confianza para alcanzar y cumplir las promesas de campaña electoral hechas a la ciudadanía. Como ya lo he señalado a raíz de esto aparte de lidiar con los trabajadores CAS indeterminados durante el año 2023 para el año 2024 no hemos podido realizar una planeación presupuestal adecuada o deseada.

Así también, el **P4 refiere** que en cuanto a las debilidades del contrato CAS indeterminado en el planeamiento y ejecución presupuestal de la municipalidad podemos encontrar el incumplimiento de las metas presupuestales, tal es así que, entre otros factores, la municipalidad de Huanta ha ejecutado el año 2023 muy por debajo en comparación a las

gestiones anteriores en su primer año. Además, el **P5 añade** que la debilidad radica en la disponibilidad presupuestal y por la cantidad es muy costosa su mantenimiento, y, además, las funciones de los servidores no estén bien desempeñados.

Siguiendo la misma línea, para el objetivo específico 2 se consideró seis documentos, así que, el **D1** en su artículo 8 establece que corresponde al gobierno local organizar la administración en base a las necesidades y el presupuesto existente. La gestión de los servicios públicos debe darse dentro del marco legal y asegurando el interés general de la comunidad tomando en cuenta el equilibrio presupuestal de la municipalidad.

Además, El **D3** en su artículo III, sobre principios del servicio civil, señala que los actos en relación al sistema del servicio civil deben estar supeditados a un presupuesto disponible y autorizado. Como también el **D4** en su Artículo IV. 10, estipula que los actos en referencia al empleo público deben estar basado en un presupuesto autorizado. Asimismo, sobre las funciones de los servidores sobresalen el conocimiento de las labores del cargo, el buen trato y lealdad, y, no menos importante, someter los intereses particulares debajo de los intereses de la entidad.

Por su parte, el **D6** en su fundamento 94, argumenta a favor del equilibrio presupuestal, puesto que esto permite la distribución adecuada según las obligaciones asumidas por el Estado, así como, se asume que el gasto desmedido va en desmedro de los recursos públicos. Y en cuanto a la ejecución de la ley 31131 se observa la no previsión en el pliego presupuestal estatal.

Así mismo, el **D7** en su artículo 78 ordena que no pueden cubrirse con préstamos los gastos permanentes del Estado y no es posible aprobar el

presupuesto sin no hay tampoco un apartada que va destinada al servicio de una deuda pública.

Finalmente, el **D9** afirma que los gobiernos locales determinan la cantidad y características de sus trabajadores teniendo como referencia la disponibilidad presupuestal, por otro lado, todas las manualidades refieren necesitar mejorar las capacidades de los servidores.

Ahora bien, siendo el **objetivo específico 3** examinar las fortalezas y las debilidades del contratado administrativo de servicios por necesidad transitoria o suplencia, a su vez, determinar si ésta resulta eficaz para la gestión municipal de recursos humanos en una provincia de Ayacucho, 2023; se planteó la **décima pregunta**: Según su conocimiento ¿Desde la perspectiva de la entidad cuáles serían las fortalezas del contrato administrativo de servicios por necesidad transitoria o suplencia? ¿Por qué?

Con respecto a esta pregunta, los cinco participantes señalan más de una fortaleza del contrato administrativo de servicios por necesidad transitoria o suplencia. Así, el **P1 explica** que la fortaleza es justamente la temporalidad y por tanto es más manejable el destino de ese trabajador porque si yo convoco un conjunto de servidores para cierta tarea específica y señalamos que su contrato va a ser por tres meses y en esos tres meses a lo mejor su desempeño no es lo óptimo, podemos en todo caso dar por concluido y no renovar el contrato y se puede convocar otro procedimiento de selección para contratar otros profesionales. Pero el tema es que se tiene que justificar bien, de lo contrario, se podía desnaturalizar el contrato y probablemente en un juicio vamos tener que reponer al trabajador.

**Según el P2**, para la municipalidad como institución conviene contratar su personal a través de los contratos transitorios dependiendo la necesidad que tiene la entidad. En cuanto a la suplencia es la misma idea puesto que se suple con un nuevo trabajador ante la ausencia del titular del puesto momentáneamente, entonces es una fortaleza y conveniente este tipo de

contrato para la entidad. Por su parte, el **P3 refiere** que las fortalezas las hay en los contratos CAS transitorios o de suplencia porque con este tipo de contrato podemos suplir la necesidad de personal en las áreas requeridas con ciertos perfiles y capacidades puesto que en algunas oficinas o áreas el personal CAS indeterminado que ocupan esos puestos, muchos de ellos, uno no puede hacer un buen trabajo; no quieren realizar algunas otras funciones que deseamos delegar; y, además, no quieren ser rotados y prefieren no apoyar a la institución.

Además, **para el P4**, la fortaleza es la transitoriedad del contrato lo cual es bastante manejable para una municipalidad y esto hace que la entidad no se genere compromisos económicos por largos periodos de tiempo con los trabajadores y así poder contratar acorde a sus necesidades que podría surgir. Además, los trabajadores transitorios realizan su labor de una buena manera siempre deseando seguir siendo considerado en cuenta en futuras convocatorias y renovaciones. Asimismo, el **P5 señala** que la fortaleza se basaría en un mejor rendimiento y buscando eficiencia laboral con la finalidad de ser renovados en su puesto y la contrata.

Luego se planteó la **décima primera pregunta**: A su criterio ¿Desde la perspectiva de la entidad cuáles serían las debilidades del contrato administrativo de servicios por necesidad transitoria o suplencia? ¿Por qué?

A la pregunta, dos de cuatro participantes coinciden en una debilidad, un participante agrega otra debilidad y un participante no encuentra ninguna debilidad del contrato administrativo de servicios por necesidad transitoria o suplencia. En ese sentido, el **P2 dice**: Desde de la perspectiva de la entidad no hay mayor debilidad en los contratos administrativos de servicios por necesidad transitoria o suplencia porque este tipo de contrato se adapta perfectamente al sistema de trabajo de gestión de una municipalidad, ya que muchas veces la municipalidad no cuenta con presupuesto suficiente para mantener de manera estable a sus trabajadores y en cambio con un contrato

transitorio se suplen las necesidades de servicio que aparecen por un plazo corto como tres meses o más.

Por su parte, el **P3 señala** que, básicamente, una debilidad de este tipo de contrato CAS sería definir bien las funciones que caracterizan a los contratos transitorio o de suplencia porque por un pequeño error de este análisis se podría llegar a un proceso judicial si el trabajador desea proceder en la vía judicial. El **P4 coincide** en que la debilidad radicaría en la capacidad del área de recursos humanos para determinar de manera adecuada la condición de transitorio para cada puesto ya que la entidad estaría frente a una desnaturalización del contrato laboral si es que no se adecua correctamente la función de un puesto en relación a la naturaleza de la condición de transitorio. Por su lado, el **P5 agrega** que contar con servidores en corto tiempo, la misma implica procesos de convocatoria y renovar contratos periódicamente.

Asimismo, se planteó la **décima segunda pregunta**: A su juicio ¿El contratado administrativo de servicios por necesidad transitoria o suplencia resulta eficaz para la gestión municipal de recursos humanos? ¿Por qué?

Ante la interrogante en mención, los cinco participantes concuerdan en que el contrato administrativo de servicios por necesidad transitoria o suplencia resulta eficaz para la gestión municipal de recursos humanos. En ese orden de ideas, el **P1 afirma** que sí, (sin embargo, resalta una condición) si es que está bien sustentado, bien justificado el tema de su naturaleza transitoria o temporal es un mecanismo que permite manejar los recursos humanos a criterio, interés y en base al presupuesto de la entidad. Para contratar un trabajador transitorio tengo que tener una certificación presupuestal en donde me diga los meses de necesidad de los servidores y pasados estos meses yo puedo requerir de nuevo y si no hay presupuesto simplemente no puedo contratar.

En la misma línea, el **P2 señala**: Yo pienso que el contrato CAS transitorio o por suplencia resulta eficaz para la gestión municipal porque el área de recursos humanos trabaja de manera adecuada en la administración del personal cuando estos tienen contratos por tiempos determinados porque de lo contrario la situación se torna problemática en relación también del presupuesto de la municipalidad.

El **P3 comenta**: Como ya hemos estado conversando estos contratos CAS transitorio y de suplencia son adecuados para una gestión municipal que tiene que cumplir metas que tiene que ejecutar sus planes y lo tiene que hacer en un año y este trabajo que hace la gestión municipal está siendo seguido por los órganos correspondientes, por la prensa y por la ciudadanía; por ese motivo, este tipo de contrato transitorio o de suplencia nos ayuda mucho a administrar mejor desde la perspectiva de los recursos humanos a todos los trabajadores que sirven en la municipalidad, y, así mismo, a manejar mejor el presupuesto municipal.

También, el **P4 resalta** que los contratos CAS transitorios son los más eficaces para una gestión municipal porque nuestro gobierno es corto y pasajero y un gobierno local es dinámico en donde las necesidades van surgiendo de manera imprevista y la gestión para conseguir los recursos económicos para la ejecución de ciertas obras y servicios dependen de la capacidad del alcalde y el gerente municipal, entonces nosotros requerimos contratar según nuestra necesidad y según el presupuesto que tenemos en la entidad. Finalmente, el **P5 afirma** que sí, porque el servidor será consciente de la periodicidad y la posibilidad de una renovación del contrato, por lo tanto, su esmero será constante.

A continuación, para el objetivo específico 3 se consideró cuatro documentos, así que, el **D1** señala que sobre el equilibrio real de los ingresos y gastos de

la municipalidad se sustenta su presupuesto. Además, las municipalidades constituyen pliegos presupuestales para su administración.

Por su parte, el **D8** dispone que el costo de la creación de puestos laborales CAS en el año fiscal 2024 no pueden superar los previstos en el presupuesto institucional de los pliegos correspondientes y teniendo en cuenta que dicho costo viene de la suma anual de las remuneraciones de los puestos CAS con registro en el aplicativo correspondiente.

En cuanto a los contratos temporales CAS, el **D10** refiere que la temporalidad de los contratos laborales de necesidad transitoria, de suplencia y los cargos de confianza se encuentran sujeta a la necesidad de servicios de la entidad y su disponibilidad presupuestal. Además, advierte que la causa objetiva que justifica la necesidad de servidores debe estar previamente sustentadas por la entidad.

Además, el **D9** informa que el número de servidores en los gobiernos locales han incrementado en más de 30 % entre 2019 y 2022, siendo el segundo grupo más grande en incremento los contratos CAS.

## **CAPÍTULO V: DISCUSIÓN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### 5.1. Discusión

Luego de haber plasmado los resultados en el capítulo anterior, ahora corresponde realizar el análisis e interpretación, para lo mismo se emplea la información obtenida y contenida en este informe; aunado a ello, se utilizó la triangulación con la finalidad de contrastar y verificar los supuestos de la investigación, en donde se ha considerado las teorías, trabajos previos de investigación, así como, la guía de preguntas y los documentos que conforman la guía de análisis documental.

Ahora bien, teniendo presente el objetivo general, **el supuesto general** es: El contrato administrativo de servicios se desarrolla con dificultades en la gestión municipal en una provincia de Ayacucho, 2023. Por consiguiente, estos son los principales resultados:

**El P1, P2, P3, P4 y P5** señalan que el contrato administrativo de servicios genera los siguientes problemas en la gestión municipal: 1) no se justificaron y determinaron correctamente las funciones de los servidores en cuanto a labores permanentes o transitorias para darles el derecho de indeterminados; 2) se generó un desfase presupuestal; 3) no se ha podido pagar a la gran mayoría de los CAS indeterminados porque no había disponibilidad presupuestal; 4) no se previó de manera adecuada y técnica el presupuesto para el pago a cada uno de los servidores indeterminados; 5) la gestión actual no ha podido contratar a nuevos trabajadores en diferentes áreas; 6) el primer año de la gestión no alcanzó sus metas; 7) los trabajadores CAS indeterminados son reacios al acondicionamiento a efectos de reubicar a los trabajadores según sus capacidades y funciones; 8) problemas en el manejo de los recursos humanos en la gestión municipal; 9) trajo desorden y disminución del rendimiento del personal.

Al respecto, el **D8** en su Décima Cuarta Disposición Complementaria Final señala que, la posibilidad de que las entidades públicas modifiquen las funciones de los servidores con la finalidad de considerar a dicho personal como servidores CAS transitorios. Entones, lo estipulado por la Ley de Presupuesto para el año 2024 refleja, con respecto al año 2023, el sinceramiento de la existencia de problemáticas con el mantenimiento y manejo de los servidores CAS indeterminados, en donde, por el momento, la única solución parcial es la modificación de las funciones de estos servidores puesto que es evidente la existencia de la dificultad en la capacidad del personal, así como, el manejo del área de recursos humanos, en el caso de la presente investigación, ofician de RR.HH. de la municipalidad de estudio.

En este punto, no se puede dejar de lado el concepto de gestión municipal para efectos de diferenciar la naturaleza de los gobiernos locales frente otras entidades ya que la falta de este ejercicio resulta en la aprobación de leyes perjudiciales para el estado y, por tanto, también para los ciudadanos o los vecinos; en esa línea, ara **Aliendre (2009)** Gestión municipal es concebida como “el conjunto de políticas y acciones sustentadas en estructuras orgánicas, funcionales y legales, que permiten aplicar recursos humanos, financieros y materiales, que se traducen en bienes y servicios públicos”.

De la misma forma, el **P1, P2, P3, P4 y P5** señalan que no es conveniente para la gestión municipal tener un gran número de servidores del régimen de contrato administrativo de servicios indeterminados porque: 1) no se tiene un estudio real de brechas en recursos humanos; 2) no existen documentos técnicos de gestión bien sustentados y vigentes para determinar la cantidad de servidores necesarios; 3) no hay presupuesto suficiente; 4) la cultura peruana dicta al relajamiento del personal estable; 5) no permite contratar personal calificado que colaboren en alcanzar las metas trazadas por la gestión. 6) las municipalidades tienen un manejo técnico administrativo, pero a la vez tienen un manejo político y el control sobre estos no es solamente

algún órgano como la contraloría sino además hay un control social y un control que ejerce la prensa, por tal motivo, cada gestión de 4 años requiere de un personal adecuado para cada función y, sobre todo, de confianza para que coadyuven en el alcance de los objetivos y las metas anuales de la gestión municipal. 7) el personal transitorio son los que muestran mejor desempeño de sus funciones.

En concordancia a lo señalado arriba, el **D1** establece que la autonomía política, económica y administrativa corresponde a los gobiernos municipales, no obstante, tienen que ser ejercidos dentro de sus competencias. Esto implica que la administración de una gestión municipal es muy diferente a otras entidades del Estado, puesto que la autoridad edil y sus funcionarios tienen objetivos más amplios y complejos en su gestión; por tal motivo, no se le debería imponer lineamientos legales que van en detrimento de la institución, por ende, en perjuicio del propio Estado. En esa línea de ideas, **Rufián (1993)**, indica que la gestión municipal “aborda aspectos políticos, administrativos, financieros, económicos o sociológicos de la organización y actuación municipal y de sus relaciones con otras administraciones del estado” en este último se adiciona el tema de la subsidiaridad.

Además, el **P1, P2, P3, P4 y P5** señalan que para una gestión municipal lo adecuado es emplear las contrataciones transitorias como en el caso del CAS a través de sus modalidades CAS por necesidad transitoria o suplencia, principalmente por su temporalidad ya que se adecúa a la forma de manejo que requiere una municipalidad y coincide con la capacidad presupuestaria y la necesidad de personal de una gestión municipal, y se ha corroborado que los trabajadores vinculados temporalmente son más proactivos y están sujetos a una evaluación de desempeño. Sin embargo, el **P1** agrega que se tiene que acreditar la naturaleza transitoria de las labores y sugiere la necesidad de una norma que permita reordenar a los servidores CAS, porque esta problemática se está suscitando en todas las entidades del Estado.

El artículo 4 que pertenece al **D5**, ordenaba el carácter indefinido de los contratos CAS, pero también prohibía la contratación de nuevos servidores bajo este régimen. Esto evidencia de manera elocuente la incoherencia de la ley 31131. La incoherencia de la presente ley es gigantesca puesto que en la misma redacción se precia el otorgamiento de un derecho y, a la vez, la aceptación de lo perjudicial de la misma tanto para los servidores que adquieren el derecho a la estabilidad laboral sin mayores beneficios laborales, así como, para la gestión municipal entrante.

Y el fundamento teórico en la **justicia procedimental**, dimensión en donde los trabajadores dan un interés especial a los criterios y procedimientos para la realización de sus labores y la obtención de resultados, asimismo, los procedimientos son justos mientras los trabajadores participan expresando sus opiniones. (Thibaut y Walker 1975). Entonces la justicia procedimental está basada en los procesos justos establecidos en la organización que generen resultados, así, esta justicia organizacional viene a ser la percepción de los procesos que fueron creados sobre la determinación de trabajo a cada personal, además de recursos, beneficios y decisiones en cuanto a la equidad de estos (Moorman, 1991). Según Cropanzano, Bowen y Gilliland (2007) y Leventhal (1976), los componentes de esta dimensión son la constancia, libertad de sesgos, precisión, representación, corrección y ética.

Teniendo en cuenta esta teoría, esta forma de ver el desempeño laboral de los trabajadores, es decir, que el trabajador tenga la claridad del proceso de su labor, el cual implica una comunicación con su jefe inmediato, identificación con la entidad y la autoridad, cooperación con los otros trabajadores para lograr sus objetivos y todo enmarcado en un comportamiento ético; no obstante, esto no se ha evidenciado en la entidad de estudio, lo cual resulta en un desempeño y compromiso bajo que, por supuesto, aparte de la falta de confianza y de identificación con la gestión entrante, también se debe a la baja remuneración y casi nula en beneficios laborales que perciben los

trabajadores CAS indeterminados; por tanto, por donde se le mire, este régimen CAS indeterminado sigue siendo perjudicial para el servidor y ahora también para la entidad.

Así también, en referencia al objetivo específico 1 se tiene como **supuesto específico 1**, que es: el contratado administrativo de servicios determinado, a diferencia del indeterminado, era la más adecuada para la gestión municipal en una provincia de Ayacucho, 2023. Ante ello, el **P1, P2, P3, P4 y P5** opinan que el contrato administrativo de servicios “determinado”, a diferencia del indeterminado, era la más adecuada para la gestión municipal teniendo en cuenta que el gobierno municipal es corta y la autoridad entrante requiere personal de confianza y de capacidad porque el CAS determinado: 1) era de manejo ya conocido para el área de recursos humanos y la gestión municipal; 2) el gobierno municipal que tiene la responsabilidad de servir a la ciudadanía, de la mejor manera posible, necesitan contar con un personal por el tiempo máximo de la duración de una gestión que es 4 años; 3) la situación actual obstaculiza la labor de gestión municipal; 4) este régimen CAS sigue siendo desfavorable también para los trabajadores.

**D2** en su quinta disposición complementaria final. establece que, con la finalidad de mejorar el funcionamiento de las entidades públicas se autorizan a reubicar de puesto a sus trabajadores de cualquier régimen laboral teniendo en cuenta la aprobación del CPE.

Además, se ha tenido en cuenta la **teoría crítica** para analizar las repercusiones de la ley 31131 que establece el CAS indeterminado, así que para esta teoría el derecho es discurso y práctica social a la misma vez, esto quiere decir que no estamos solo frente a una norma sino es parte de un discurso específico que provoca sentidos propios y diferentes frente a otras opiniones o discursos y que el rango de discusión será mayor o menor dependiendo del tipo y gravedad del conflicto (Ruíz, 2008). En ese sentido, respecto a la normativa en tratamiento, este debió ser analizada teniendo en

cuenta el componente formal, el componente estructural, es decir quienes lo aplican y el componente político y cultural que viene a ser el sentido que las personas les dan a las leyes; por cuanto, una gestión municipal y el gobierno local tiene una naturaleza diversa que imposibilita la aplicación de leyes como la 31131 que establece el CAS indeterminado y que al hacerlo se perjudica la misma entidad.

Asimismo, el **P1**, **P2**, **P3**, **P4** y **P5** dejaron sentado de que un grupo considerable de los servidores indeterminados del régimen CAS son menos eficientes puesto que adquirieron estabilidad laboral. En ese sentido, los participantes han observado carencia de proactividad, baja productividad, una falta de disponibilidad de apoyar a la entidad y ni ningún ánimo de colaboración con la gestión actual; aunado a ello, se ha verificado que no cumplen con los perfiles requeridos para sus puestos; tampoco las autoridades han podido llegar a ningún acuerdo con ellos para asignarles alguna función necesaria y urgente; por tanto, se negaron a las rotaciones. Aunque la eficiencia no se mide por el contrato o régimen, sino por exigir el cumplimiento de sus funciones que están en su contrato, sin embargo, los trabajadores CAS indeterminados, en estos pocos meses, han demostrado esa misma actitud negativa de otros servidores estables de otros regímenes. Así también, el **D3** habla sobre el alcance de niveles de eficacia y eficiencia en la prestación de servicios de las entidades públicas, asimismo, sobre la promoción del desarrollo de los trabajadores.

Teniendo en cuenta lo dicho por los participantes y los documentos analizados, se ha considerado a Adams (1965), quien formuló la **teoría de Equidad** en donde plantea que el trabajador tendrá su percepción de justicia a partir de realizar una comparación social, es decir, la percepción del aporte otorgado por el trabajador, será proporcional a la percepción de recompensa, además este resultado debe ser comparado con los compañeros de trabajo. Ahora bien, en el ámbito de la administración pública se observa que existe

una falencia en la percepción creación y aplicación para la gestión de recursos humanos, del mismo modo, esto se observa también en los propios servidores públicos: los intereses propios son los que prevalecen y la equidad es casi un imposible.

Así como, el **P1, P2, P3, P4 y P5** estuvieron de acuerdo en que los trabajadores con contrato administrativo de servicios indeterminados no creen tener posibilidad de alcanzar un régimen con mayor exigencia de selección, con mejores salarios y mejores beneficios, por tanto, se aferran al contrato CAS con muy pocos beneficios laborales y en donde no tienen posibilidad de hacer una carrera. Esto es evidenciado por el conformismo que muestran los trabajadores luego de haber obtenido su estabilidad laboral, esta actitud mostrada de estos trabajadores CAS indeterminados durante el año 2023 sugiere que ellos no aspiran crecer profesionalmente. Esta conducta se debe porque muchos de ellos perciben una remuneración bastante baja y al parecer unos están conformes con lo que ganan y otros, si no lo están, se retribuyen así mismos con hacer poco o hacer nada de las funciones que les corresponden, porque el trabajo que se requiere lo están haciendo otros trabajadores ya que muchos trabajadores del CAS indeterminados no tienen las aptitudes y capacidades requeridas en sus funciones.

La obtención de la estabilidad laboral de los servidores CAS se discutió en el Tribunal Constitucional y fue amparada en este extremo, sin embargo, la sentencia representada por el **D6** establece en su fundamento 46 que, la prescindencia de la exigencia de la meritocracia para el acceso de los servidores CAS a los otros regímenes significaría un estándar menor de lo exigido. Con esta misma argumentación debió declararse inconstitucional en todos sus extremos puesto que la estabilidad de una gran mayoría de trabajadores CAS ha generado problemas presupuestarios y de desempeño laboral en la gestión municipal, justamente, por la prescindencia de la exigencia de meritocracia.

Del mismo modo, con respecto al objetivo específico 2 se tiene el **supuesto específico 2**, que es: Existen problemáticas, no hay fortalezas y existen debilidades del contrato administrativo de servicios indeterminado en el planeamiento y ejecución presupuestal en una provincia de Ayacucho, 2023. Es así que, **P1, P2, P3, P4 y P5** señalan, por lo menos, un problema que genera la estabilidad de los trabajadores con contrato administrativo de servicios de una gestión anterior en el planeamiento y ejecución presupuestal municipal para el año fiscal 2023. Así, teniendo en cuenta que la gestión anterior faltando tres o cuatro días para que termine el año han suscrito contratos administrativos a más de 110 servidores a último momento sin mayor análisis, generando mayor gasto en pago de planillas, menor productividad y dejando, prácticamente, a la nueva gestión, sin la posibilidad de poder adoptar alguna acción respecto al personal; entonces, el presupuesto planificado para la ejecución en el año 2023 no ha sido el óptimo, tal es así que, aún hay un grupo de trabajadores a quienes no se les ha pagado del último mes del 2023. Por tal motivo, la gestión ha tenido problemas en la realización del planeamiento presupuestal para el 2024 ya que se viene arrastrando un déficit de presupuesto que ha dejado la gestión anterior. Añadido a ello, el comportamiento poco colaborativo de los trabajadores en el ordenamiento de funciones y puestos ha generado discordia dentro de la institución entre las autoridades y los trabajadores CAS, esto a su vez, repercute en la falta de producción y retraso de la entidad en el cumplimiento de sus metas.

Los documentos estudiados arrojan respuestas coincidentes entre sí, así para el **D1**, corresponde al gobierno local organizar la administración en base a las necesidades y el presupuesto existente; para el **D3**, los actos en relación al sistema del servicio civil deben estar supeditados a un presupuesto disponible y autorizado; por su parte, el **D4**, estipula que los actos en referencia al empleo público deben estar basado en un presupuesto autorizado; también; asimismo, el **D7** ordena el proyecto presupuestal debe estar efectivamente

equilibrado; y, finalmente, **D6**, argumenta a favor del equilibrio presupuestal, puesto que esto permite la distribución adecuada según las obligaciones asumidas por el Estado.

También, el **P1, P2, P3, P4 y P5** coinciden en que para la entidad no existen fortalezas en la estabilidad de los trabajadores con contrato administrativo de servicios de una gestión anterior en el planeamiento y ejecución presupuestal municipal para el año fiscal 2023. De modo que, un porcentaje mínimo se pusieron de lado de la entidad y son proactivos, es el caso de los obreros con CAS indeterminado probablemente por su misma función; por el contrario, los trabajadores estables en su mayoría manifiestan actitudes de oposición y rebeldía y esto se traduce en la falta de eficacia en el cumplimiento de sus funciones. Esta situación actual amerita de una especie de inducción o capacitación del personal e identificación con la entidad para colaborar con el cumplimiento de las metas presupuestales. Por el momento, la municipalidad busca generar más recursos propios para cubrir la demanda del gasto del personal, no obstante, esta situación continuaría afectando a las próximas gestiones porque lo que sea ha generado es una especie de cadena de déficit presupuestal.

Así como señala el **D9**, los gobiernos locales determinan la cantidad y características de sus trabajadores teniendo como referencia la disponibilidad presupuestal, por otro lado, todas las manualidades refieren necesitar mejorar las capacidades de los servidores.

Por el contrario, a diferencia de las fortalezas, el **P1, P2, P3, P4 y P5** mencionan, por lo menos, una debilidad generada por el manejo del régimen del contrato administrativo de servicios indeterminados en el planeamiento y ejecución presupuestal municipal. En ese sentido, las debilidades son: 1) limitan tomar decisiones para que el planeamiento sea el óptimo y que el manejo de los recursos humanos sea adecuado; 2) el año 2024 conllevará problemas en la ejecución presupuestal a causa de un planeamiento forzado

y condicionado por la situación del CAS indeterminado; 3) la entidad tiene oficinas con personal CAS pero no se le puede asignar mayor función ni se puede cambiar de función ni se puede desplazar porque estos servidores no están dispuestos a catar estas propuestas de la autoridad, y, en consecuencia, la ejecución presupuestal se ve afectada; 4) limitan tomar decisiones para que el planeamiento sea el óptimo y que el manejo de los recursos humanos sea adecuado, tal es así que, entre otros factores, la ejecución presupuestal de la municipalidad en el año 2023 ha sido muy por debajo en comparación a las gestiones anteriores en su primer año.

Como también, el **D4** estipula que los actos en referencia al empleo público deben estar basado en un presupuesto autorizado. Asimismo, sobre las funciones de los servidores sobresalen el conocimiento de las labores del cargo, el buen trato y lealdad, y, no menos importante, someter los intereses particulares debajo de los intereses de la entidad.

Ahora bien, del objetivo específico 3 surge el **supuesto específico 3**, la misma plantea: Si existen fortalezas y debilidades del contrato administrativo de servicios por necesidad transitoria o suplencia, a su vez, ésta resulta eficaz para la gestión municipal de recursos humanos en una provincia de Ayacucho, 2023. Con referencia a ello, el **P1, P2, P3, P4 y P5**, cada uno, describen más de una fortaleza del contrato administrativo de servicios por necesidad transitoria o suplencia y estos son: 1) la temporalidad implica la maniobrabilidad del destino del trabajador; 2) si su desempeño no es lo óptimo, es posible la conclusión a través de la no renovación del contrato; 3) facilita suplir la necesidad de personal en las áreas requeridas con ciertos perfiles y capacidades; 4) la entidad no se genera compromisos económicos por largos periodos de tiempo con los trabajadores y así poder contratar acorde a sus necesidades que podría surgir; 5) desempeñan un mejor rendimiento laboral con la finalidad de ser renovados en sus contratos.

Además, del **P2, P3, P4 y P5**, dos coinciden en una debilidad, un participante encuentra otra debilidad y un participante no encuentra ninguna debilidad del contrato administrativo de servicios por necesidad transitoria o suplencia. En ese sentido, estas debilidades son: 1) definir bien las funciones que caracterizan a los contratos transitorio o de suplencia puesto que un error en este análisis acarrearía un proceso judicial en contra de la entidad ya que esta estaría frente a una desnaturalización del contrato laboral si es que no se adecua correctamente la función de un puesto en relación a la naturaleza de la condición de transitorio; 2) mayor trabajo en los procesos de convocatoria y renovar contratos periódicamente; sin embargo, 3) desde de la perspectiva de la entidad no hay mayor debilidad en los contratos administrativos de servicios por necesidad transitoria o suplencia porque este tipo de contrato se adapta perfectamente al sistema de trabajo de gestión de una municipalidad, ya que muchas veces la municipalidad no cuenta con presupuesto suficiente para mantener de manera estable a sus trabajadores, y, en cambio, con un contrato transitorio se suplen las necesidades de servicio que aparecen por un plazo corto según las circunstancias del momento.

Finalmente, el **P1, P2, P3, P4 y P5** concuerdan en que el contrato administrativo de servicios por necesidad transitoria o suplencia resulta eficaz para la gestión municipal de recursos humanos. En ese orden de ideas, dentro del marco de una correcta sustentación y justificación de la naturaleza transitoria o temporal del contrato, es un mecanismo que permite manejar los recursos humanos a criterio, interés y en base al presupuesto de la entidad. Así mismo, para contratar un trabajador transitorio se requiere de una certificación presupuestal en donde se señala el tiempo de necesidad de los servidores, es así que, el área de recursos humanos trabaja de manera adecuada en la administración del personal cuando estos tienen contratos por tiempos determinados manejando mejor el presupuesto municipal. Además, siendo el gobierno local uno pasajero pero dinámico a la vez, en donde las necesidades van surgiendo de manera imprevista y la gestión para conseguir

los recursos económicos dependen de la capacidad del alcalde y el gerente municipal, necesita de servidores con la transitoriedad del contrato y la posibilidad de su renovación, por lo tanto, su esmero será constante.

En línea con lo dicho por los entrevistados, el **D10** refiere que la temporalidad de los contratos laborales de necesidad transitoria, de suplencia y los cargos de confianza se encuentran sujeta a la necesidad de servicios de la entidad y su disponibilidad presupuestal. Además, advierte que la causa objetiva que justifica la necesidad de servidores debe estar previamente sustentadas por la entidad.

Por su parte, el **D3** resalta sobre el alcance de niveles de eficacia y eficiencia en la prestación de servicios de las entidades públicas, asimismo, sobre la promoción del desarrollo de los trabajadores. Y, por supuesto, a lo expresado por los participantes en la entrevista y el documento referido a la modalidad adecuada de contratación de personal en una entidad como una municipalidad, por su naturaleza, es el contrato CAS transitorio sea por necesidad, suplencia o por confianza.

## 5.2. Conclusiones

PRIMERO: Teniendo en cuenta el objetivo general, el contrato administrativo de servicios se desarrolla con dificultades generando diversos problemas a la gestión municipal, puesto que no se ha previsto de manera adecuada y técnica el presupuesto correspondiente, de modo que el pago a los servidores no ha sido oportuno; no se ha podido contratar a nuevos servidores para las funciones necesarias y la gestión municipal no alcanzó sus metas propuestas. Asimismo, no es conveniente para la gestión municipal tener un gran número de servidores del régimen de contrato administrativo de servicios indeterminados porque no existen documentos técnicos de gestión bien sustentados y vigentes para determinar la cantidad de servidores necesarios y lo adecuado es emplear las contrataciones transitorias.

SEGUNDO: Considerando el primer objetivo específico, el contrato administrativo de servicios determinado, a diferencia del indeterminado, es la más adecuada para la gestión municipal teniendo en cuenta que el gobierno municipal es corta y la autoridad entrante requiere personal de confianza y de capacidad que coadyube al alcance de sus objetivos y metas. Asimismo, un grupo considerable de los servidores indeterminados del régimen CAS son menos eficientes puesto que adquirieron estabilidad laboral y se ha verificado que no cumplen con los perfiles requeridos para sus puestos. Por tanto, se divisa dificultoso que estos servidores alcancen un régimen con mayor exigencia de selección; Además, este régimen sigue siendo desfavorable también para los mismos trabajadores.

TERCERO: Teniendo en cuenta el segundo objetivo específico, existen problemáticas y debilidades en el contrato administrativo de servicios indeterminado en relación al planeamiento y ejecución presupuestal municipal, esto se traduce en mayor gasto en pago de planillas y menor productividad laboral por causa de un planeamiento presupuestal forzado para el año 2023 lo cual también ha generado dificultades al planeamiento presupuestal para el año 2024 ya que se viene arrastrando un déficit de presupuesto que ha dejado la gestión anterior y la ley 31131. Asimismo, esta problemática limita a la gestión municipal y a la oficina de recursos humanos en el manejo del presupuesto y el personal y se avizora la continuidad de este déficit presupuestal en recursos humanos para las próximas gestiones.

CUARTO: Considerando el tercer objetivo específico, existen fortalezas en el contrato administrativo de servicios por necesidad transitoria, por suplencia y los cargos de confianza justamente por su temporalidad y que se encuentran sujetas a la necesidad de servicios de la entidad y su disponibilidad presupuestal, de modo que la entidad no se genera compromisos económicos por largos periodos de tiempo con los trabajadores; además, se ha observado un alto desempeño laboral en los servidores temporales, por tanto, esta

modalidad de contrato CAS resulta eficaz para la gestión municipal de recursos humanos. No obstante, la debilidad recae en la posibilidad de error en la sustentación de la naturaleza transitoria del contrato y la causa objetiva que justifica la necesidad de servidores debe estar previamente sustentadas por la entidad.

### 5.3. Recomendaciones

PRIMERO: El poder ejecutivo debe proveer documentos de gestión adecuados y actualizados a los gobiernos locales y demás entidades que se han visto afectados con lo dispuesto en la ley 31131 sobre la condición de indeterminados de los servidores CAS, estos documentos de gestión de recursos humanos deben estar elaboradas teniendo en cuenta el presupuesto correspondiente para su implementación con la finalidad de reducir los efectos negativos a la gestión municipal.

SEGUNDO: El congreso debe legislar sobre la posibilidad de evaluar el desempeño laboral de los servidores CAS indeterminados por parte de la autoridad nacional del servicio civil SERVIR, asimismo, a través de un dispositivo legal, implementar cursos y capacitaciones obligatorios en cada gobierno local y demás entidades públicas a efectos de fortalecer sus capacidades en las materias de sus competencias.

TERCERO: El poder ejecutivo debe distribuir el presupuesto de manera adecuada priorizando el presupuesto destinado para el mantenimiento de los recursos humanos en los gobiernos locales siendo estos trascendentales para el desarrollo de la población y más ahora para efectos de contrarrestar el déficit presupuestal municipal en recursos humanos a causa de la ley 31131 que otorgó el derecho a la estabilidad laboral a los servidores CAS con labores permanentes.

CUARTO: Las municipalidades y demás entidades públicas deben contratar personal especializado en las materias de sus competencias en el área de recursos humanos con la finalidad de sustentar de manera técnica y correcta la naturaleza temporal del contrato administrativo de servicios por necesidad transitoria, por suplencia y los cargos de confianza, así como, la causa objetiva que justifica la necesidad de servidores debe estar previamente sustentadas por la entidad para efectos de evitar procesos judiciales que concluyen en posibles reposiciones.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### Referencias bibliográficas

- Zavala, L. (2018) ¿La regla de derecho debe prevalecer sobre el principio jurídico laboral? análisis del contrato administrativo de servicios. VOX JURIS, Lima (Perú) 36 (2): 171-201, 2018, Universidad San Martín de Porres  
<https://eds.s.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=6&sid=f1f72daa-b761-41e5-8267-2fe987e5bbd7%40redis>
- Chambi, H. (2021). Incidencia del contrato cas sobre los principios del empleo público, en la gerencia regional de trabajo Arequipa, 2021  
[https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/88931/Chambi\\_CH-SD.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/88931/Chambi_CH-SD.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Lliua, N (2023). Talento humano y gestión institucional en la dirección regional de trabajo y promoción del empleo Junín – 2019  
[https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/12417/lliua\\_cn.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/12417/lliua_cn.pdf?sequence=5&isAllowed=y)
- Fernandez, J. (2023). Gestión administrativa y satisfacción de usuarios nacionales por el servicio migratorio de la superintendencia nacional de migraciones en la sede central Breña, 2022  
[https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/12627/fernandez\\_aji.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/12627/fernandez_aji.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Montoro, Y. (2023). Análisis de los factores de gestión municipal que influyen en el cumplimiento del plan anual de evaluación y fiscalización ambiental 2019 - 2020 en la región Junín  
[https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/12508/montoro\\_zyo.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/12508/montoro_zyo.pdf?sequence=5&isAllowed=y)
- Sucasaire, I. (2022). Gestión del talento humano y desempeño laboral, según el servicio civil servir, en la municipalidad provincial de Huancayo 2019  
[https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/12408/sucasaire\\_ple.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/12408/sucasaire_ple.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Sembrera, E. (2021). La calidad de vida laboral de los trabajadores y su incidencia en la gestión de la municipalidad distrital de las lomas- Piura, 2019 (esta tesis tiene información completa sobre gestión municipal)  
<https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/11969/s>

[embrera\\_ae.pdf?sequence=1&isAllowed=y](#)

Estrella, C. (2021). Gestión municipal y su influencia en la optimización del presupuesto público de la municipalidad distrital de Yanacancha, Perú [https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/11903/estrella\\_dc.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/11903/estrella_dc.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Velasco, E. (2022). Cambio de gobierno local y su incidencia en el cumplimiento de metas del programa de incentivos a la mejora de la gestión municipal, 2017 al 2020 [https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/11512/velasco\\_ce.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/11512/velasco_ce.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Sánchez, V. n. (s.f.). tesis gerencia publica y el sistema de mérito en el empleo público en Colombia. Obtenido de [https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/1806/JIA-spa2019-La\\_gerencia\\_publica\\_y\\_el\\_sistema\\_de\\_merito\\_en\\_el\\_empleo\\_publico\\_en\\_Colombia?sequence=1&isAllowed=y](https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/1806/JIA-spa2019-La_gerencia_publica_y_el_sistema_de_merito_en_el_empleo_publico_en_Colombia?sequence=1&isAllowed=y)

Álvarez, L. (2022). ¿La gestión del talento humano impacta en el desempeño municipal en Colombia? [Tesis de maestría, Universidad EAFIT]. Colombia. Obtenido de <https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/31615>

Boselie, P., Van Harten, J., & Veld, M. (2021) A human resource management review on public management and public administration research: stop right there...before we go any further...23(4). 483-500. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2019.1695880>

Ormachea, J. (2023). La relación en la contratación de bienes y servicios con la ejecución presupuestal en la Municipalidad de Acos-2022 (título de contador) [https://repositorio.continental.edu.pe/bitstream/20.500.12394/13140/1/IV\\_FCE\\_310\\_TE\\_Ormachea\\_Almaraz\\_2023.pdf](https://repositorio.continental.edu.pe/bitstream/20.500.12394/13140/1/IV_FCE_310_TE_Ormachea_Almaraz_2023.pdf)

Martínez Ortiz, J. J. (2017). Gestión Pública y Servicio Civil. Balance de investigación en políticas públicas 2011-2016. Agenda de investigación 2011-2021. Obtenido de <https://cies.org.pe/publicaciones/balance-de-investigacion-en-politicas-publicas-2011-2016-y-agenda-de-investigacion-2017-2021/>

- Galindo, C. R. (2019). Big data e inteligencia artificial en la gestión de los recursos humanos del sector público. Revista Catalana de Dret Públic, 49-53. <http://dx.doi.org/10.2436/rcdp.i58.2019.3276>
- Alvarez Rios, N., & Delgado Bardales, J. M. (2020). Desarrollo organizacional en la gestión municipal. Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, 4(2), 955-971. [https://doi.org/10.37811/cl\\_rcm.v4i2.133](https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v4i2.133)
- Carranza I. et al. (2022). Ejecución presupuestal y calidad de gasto en un gobierno local, periodo 2019. Sapienza, 10. doi:DOI: <https://doi.org/10.51798/sijis.v3i1.189>
- Castillo R. et al. (2020). Análisis del proceso presupuestario federal en México. Revista académica de investigación, 28. Obtenido de <https://n9.cl/nmkq5>
- Gonzales V. et al. (2020). Transparencia y efectividad en la ejecución presupuestaria y contratación pública en los gobiernos cantonales. Revista Arbitrada Interdisciplinaria Koinonía, 30. doi:DOI: <https://doi.org/10.35381/r.k.v5i10.716>
- Masaquiza T. et al. (2020). Gestión Administrativa y ejecución presupuestaria. Uisrael, 14. doi:DOI: <https://doi.org/10.35290/rcui.v7n3.2020.305>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2017). Informe Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1062490/Informe-Regimen-CAS-SERVIR-2017.pdf>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2020). Informe Técnico N° 000096-2020-SERVIRGDSRH <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1320824/REs078-2020-SERVIR-PE-%20NORMAS-PARA-EL-PROCEDIMIENTO-DE-ATENCION-DE-DENUNCIAS.pdf?v=1601133215>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2022). Informe Técnico N° 001479-2022-SERVIRGPGSC <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3555952/Informe%20T%C3%A9cnico%20N%C2%B0%201479-2022-SERVIR-GPGSC.pdf?v=1661516431>
- Decreto Legislativo N° 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios (27 de junio de 2008).

<https://www.gob.pe/es/l/703479>

Tamay, A. (2021). Gestión del talento humano y su impacto en la productividad laboral del Gobierno Regional de La Libertad, 2020. Universidad César Vallejo, 112. <http://repositorio.uncp.edu.pe/bitstream/handle/UNCP/3000/SilvaAcosta.pdf?sequence=1&isAllowed=y%0Ahttps://repositorio.comillas.edu/xmlui/handle/11531/1046>

Alvarez Rios, N., & Delgado Bardales, J. M. (2020). Desarrollo organizacional en la gestión municipal. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 4(2), 955-971. [https://doi.org/10.37811/cl\\_rcm.v4i2.133](https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v4i2.133)

Autoridad Nacional del Servicio Civil y Escuela Nacional de Administración Pública. (2022). Relación de Entidades en Tránsito al Régimen de la Ley Servicio Civil. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2542209/Experiencias%20de%20Éxito%20en%20el%20Tránsito%20al%20Régimen%20del%20Servicio%20Civil.pdf>

Vilchez Sánchez, E. (2019). Modalidad de contrato administrativo deservicio(CAS) y su relación con la motivación laboral del personal administrativo en las instituciones educativas J.E.C., en la provincia de Huancabamba, en el año 2018. [file:///C:/Users/Administrador/Downloads/Vilchez\\_SER \(1\).pdf](file:///C:/Users/Administrador/Downloads/Vilchez_SER%20(1).pdf)

Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público (9 de marzo de 2021). <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-que-establece-disposiciones-para-erradicar-la-discriminacion-ley-n-31131-1933248-1>

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, M. (2010). Metodología de la investigación. McGraw Hill.

Guevara, G., Verdesoto, A., y Castro, N. (2020). Metodologías de investigación educativa (descriptivas, experimentales, participativas, y de investigación-acción). *Recimundo*, 4 (3), 163-173. 10.26820/recimundo/4.(3).julio.2020.163-173

Niño, V. M. (2011). Metodología de la investigación. Ediciones de la U.

Vasilachis, I. (2006). La investigación cualitativa. En I. Vailachis (Coord.), *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 23-64). Gedisa.

- Jansen, H. (2012). La lógica de la investigación por encuesta cualitativa y su posición en el campo de los métodos de investigación social. *Paradigmas*, 4, 39-72.
- Moreira, M.A. (2002). Investigación en educación en ciencias: métodos cualitativos. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Adams, J. S. (1965). Inequity in social exchange. En Berkowitz, L. (Ed). *Advances in Experimental Social Psychology*. New York: Academic Press, (2), 267-299. Recuperado de [http://beta.orionsshoulders.com/Resources/articles/19\\_22185\\_Adams%20J%20\(1965\).pdf](http://beta.orionsshoulders.com/Resources/articles/19_22185_Adams%20J%20(1965).pdf)
- Adams, J. S., & Freedman, S. (1976). Equity theory revisited: Comments and annotated bibliography. In *Advances in experimental social psychology* (Vol. 9, pp. 43-90). Academic Press.
- Greenberg, J. (2001). Studying organizational justice cross-culturally: Fundamental challenges. *International Journal of Conflict Management*, 12(4), 365-375.
- Hanisch, K., Hulin, C., y Seitz, S. (2001). Temporal dynamics and emergent properties of organizational withdrawal models. *Work motivation in the context of a globalizing economy*.
- Moorman, R. H. (1991). Relationship between organizational justice and organizational citizenship behaviors: Do fairness perceptions influence employee citizenship? *Journal of Applied Psychology*, 76(6), 845.
- Thibaut, J. W., & Walker, L. (1975). *Procedural justice: A psychological analysis*. L. Erlbaum Associates.
- Leventhal, G. S., Karuza, J., & Fry, W. R. (1980). Beyond fairness: A theory of allocation preferences. *Justice and social interaction*, 3(1), 167-218.
- Cropanzano, R., D. E. Bowen y S. W. Gilliland (2007). The management of organizational justice. *Academy of Management Perspectives* 21 (4): 34-48.

Conlon, D. E., Meyer, C. J., & Nowakowski, J. M. (2005). How does organizational justice affect performance, withdrawal, and counterproductive behavior?.

Aliendre, F. (2009). La Gestión Municipal participativa. <https://freddyaliendre.files.wordpress.com/2009/07/2-La-Gestion-Municipal-Participativa1.pdf>, 1–36.

Bozeman, 1998. (1998). La gestión pública, su situación actual (1st ed.). Fondo de cultura económica Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14200 México, D. F.

Cabrero, E. 1998. (1998). Gestión pública, ¿la administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz? (A. C. U. A. D. T. F. D. C. E. Colegio nacional de ciencias políticas y administración pública, Ed.; 1st ed., Vol. 1). 1998.

Ortún, V. (1993). Gestión Pública. Documenta, Fundación BBV, 1–32.

Rufián, D. (1993b). Algunas dimensiones de Gestión Municipal. ILPES , 1–26.

Galindo, M. (2000). Teoría de la Administración Pública. Argentina: Porrúa.

Bejarano, J. A. (1999). El análisis económico del derecho: comentarios sobre textos básicos. *revista de economía institucional*, 1(1), 155-167. Retrieved February 09, 2024, from [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0124-59961999000100010&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-59961999000100010&lng=en&tlng=es).

Cecchini, S. (2019). Protección social universal en América Latina y el Caribe [Páginas selectas de la CEPAL]. 48 [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44995/4/S1900962\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44995/4/S1900962_es.pdf)

Shack, N. (2012). La Gestión del Presupuesto Público. Santiago de Chile – Chile: CEPAL

Dirección General de Presupuesto Público - DGPP (2014). Presupuesto por Resultados: Los Programas Presupuestales para el año 2014. Lima.

Perú.

Bonardo, D. (2009). Los recursos humanos en el ámbito municipal y el desarrollo local. *Revista Pilquen*, (11) Recuperado en 10 de febrero de 2024, de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-31232009000100001&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-31232009000100001&lng=es&tlng=es).

Torres, B. (2022). La gestión del empleo público: una revisión de la literatura. *Ciencia latina. Revista multidisciplinar*, 6(6), 1140-1155. doi:[https://doi.org/10.37811/cl\\_rcm.v6i6.3609](https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i6.3609)

SERVIR. (2021). El sistema de gestión de recursos humanos y la ley de servicio civil. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2679310/EI%20Sistema%20de%20Gesti%C3%B3n%20de%20Recursos%20Humanos%20y%20la%20Ley%20del%20Servicio%20Civil.pdf?v=1643414685>. Escuela Nacional de Administración Pública.

## ANEXO N° 1 Consentimiento informado



### CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA PARTICIPAR EN EL ESTUDIO

|               |   |
|---------------|---|
| Investigador: | Miqueas Joel Cardenas Curo  |
| Título:       | Contrato administrativo de servicios en la gestión municipal en una provincia de Ayacucho, 2023 |

#### Introducción:

Es invitado a participar en el presente trabajo de investigación titulado: “**Contrato administrativo de servicios en la gestión municipal en una provincia de Ayacucho, 2023**”, esta investigación es desarrollado por investigadores de la Universidad San Juan Bautista.

#### Objetivo del estudio:

**Analizar el desarrollo del contrato administrativo de servicios en la gestión municipal de una provincia de Ayacucho, 2023**

#### Metodología:

A su aceptación, corresponderá los siguientes procedimientos:

- 1) Se le enviará la guía de preguntas
- 2) Terminado la resolución de preguntas, usted entregará la guía debidamente firmado.

#### Molestias o riesgos:

Si encuentra algún alguna molestia o riesgo en la investigación y las preguntas planteadas, Usted es libre de desistirse en su participación.

#### Beneficios:

Usted no se beneficia con el presente estudio, no obstante, si usted considere conveniente se le informará de algún resultado de la investigación de manera confidencial.

#### Costos o incentivos:

Usted participa en el presente estudio sin la necesidad de generarse ningún costo o pasto.

#### Consentimiento:

Acepto por propia decisión ser parte de esta investigación, entiendo y estoy de acuerdo con todo lo señalado.

## GUIA DE ENTREVISTA

**Título:** “CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS EN LA GESTIÓN MUNICIPAL EN UNA PROVINCIA DE AYACUCHO, 2023”

**Nombre:**

**Cargo:**

**Institución:** MUNICIPALIDAD DE HUANTA

**Consentimiento informado:** Declaro tener conocimiento que la presente entrevista es con fines exclusivos académicos, por lo que doy mi consentimiento para que las respuestas puedan ser usadas para los fines académicos.

### OBJETIVO GENERAL

|  |
|--|
| Analizar el desarrollo del contrato administrativo de servicios en la gestión municipal de una provincia de Ayacucho, 2023 |
|--|

Preguntas:

1. De acuerdo a su experiencia ¿El contrato administrativo de servicios le ha generado problemas a la gestión municipal actual? ¿Cuáles serían esos problemas?

2. Para usted ¿Desde la perspectiva de la entidad, es conveniente para la gestión municipal tener un gran número de servidores del régimen de contrato administrativo de servicios indeterminados? ¿Por qué?

.....

3. A su criterio ¿Cree usted que el contrato administrativo de servicios solo debe ser empleada en la contratación de servidores de confianza, por necesidad transitoria o suplencia porque estos por su naturaleza ingresan al servicio por un periodo corto o hasta el término de la gestión municipal actual? Comente su opinión al respecto.

.....

### **OBJETIVO ESPECIFICO 1**

Establecer si el contrato administrativo de servicios determinado, a diferencia del indeterminado, era la más adecuada para la gestión municipal en una provincia de Ayacucho, 2023

4. En su opinión ¿Cree usted que el contrato administrativo de servicios determinado, a diferencia del indeterminado, era la más adecuada para la gestión municipal teniendo en cuenta que el gobierno municipal es corta y la autoridad entrante requiere personal de confianza y capacidad? ¿Por qué?

.....

5. Desde su óptica ¿Considera usted que los trabajadores con contrato administrativo de servicios indeterminado son menos eficientes puesto que adquirieron estabilidad laboral? ¿Por qué?

.....

6. A su juicio ¿Cree usted que los trabajadores con contrato administrativo de servicios indeterminados no creen tener posibilidad de alcanzar un régimen con mayor exigencia de selección, con mejores salarios y mejores beneficios por tanto se aferran al contrato CAS con muy pocos beneficios laborales y en donde no tienen posibilidad de hacer una carrera? Explique, por favor.

.....

### **OBJETIVO ESPECIFICO 2**

Indicar la problemática, las fortalezas y las debilidades del contrato administrativo de servicios indeterminado en el planeamiento y ejecución presupuestal en una provincia de Ayacucho, 2023.

7. Según su experiencia ¿Qué problemáticas genera la estabilidad de los trabajadores con contrato administrativo de servicios de una gestión anterior en el planeamiento y ejecución presupuestal municipal para el año fiscal 2023? ¿Por qué?

.....

8. A su criterio ¿Desde la perspectiva de la entidad cuales son las fortalezas de la estabilidad de los trabajadores con contrato administrativo de servicios

de una gestión anterior en el planeamiento y ejecución presupuestal municipal para el año fiscal 2023? ¿Por qué?

.....

9. A su juicio ¿Qué debilidades genera el manejo del régimen del contrato administrativo de servicios indeterminados en el planeamiento y ejecución presupuestal municipal? ¿Por qué?

.....

### **OBJETIVO ESPECIFICO 3**

Examinar las fortalezas y las debilidades del contratado administrativo de servicios por necesidad transitoria o suplencia, a su vez, determinar si ésta resulta eficaz para la gestión municipal de recursos humanos en una provincia de Ayacucho, 2023.

10. Según su conocimiento ¿Desde la perspectiva de la entidad cuáles serían las fortalezas del contrato administrativo de servicios por necesidad transitoria o suplencia? ¿Por qué?

.....

11. A su criterio ¿Desde la perspectiva de la entidad cuáles serían las debilidades del contrato administrativo de servicios por necesidad transitoria o suplencia? ¿Por qué?

.....

12. A su juicio ¿El contratado administrativo de servicios por necesidad transitoria o suplencia resulta eficaz para la gestión municipal de recursos humanos? ¿Por qué?

.....

13. Para concluir la entrevista ¿Tiene alguna recomendación sobre el tema de investigación?

.....

| Nombre del entrevistado | Sello y Firma |
|-------------------------|---------------|
|                         |               |