

FACTORES LIMITANTES EN EL DESEMPEÑO DEL SERVIDOR PÚBLICO EN ACTIVIDADES PRESENCIALES BAJO CONDICIONES DE EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19: ESTUDIO DE CASO GOBIERNO LOCAL Y REGIONAL EN PERÚ - 2020

LIMITING FACTORS IN THE PERFORMANCE
OF THE PUBLIC SERVANT IN PRESENTIAL
ACTIVITIES UNDER CONDITIONS OF
HEALTH EMERGENCY DUE TO COVID-19:
CASE STUDY OF LOCAL AND REGIONAL
GOVERNMENT IN PERU - 2020

Raquel Mercedes Sotomayor Parián

Universidad Autónoma de Ica

DNI: 44273907

raquel.sotomayor@autonomadeica.edu.pe

Código ORCID N° 0000-0003-2123-0123

Resumen

Este artículo presenta el estudio de las limitaciones que tienen los servidores públicos en el contexto de la pandemia por el COVID-19. Si bien se sabe que los servidores públicos son el eje fundamental en toda organización estatal, sin embargo con la presencia del COVID 19, se ha evidenciado limitaciones que obstaculizan el desempeño normal de sus actividades asignadas, para realizar este análisis se aplicó una encuesta a 45 servidores del gobierno local en la Municipalidad de Chincha y a 60 servidores del gobierno regional de Ica, obteniéndose como resultados que los principales factores limitantes que sobresalieron en un 18% y 30% para ambos casos de estudio (gobiernos local y regional), fueron el traslado al trabajo, limitados elementos de protección de bioseguridad, movilización por comisiones de servicios y el insuficiente liderazgo de los jefes, con lo que se puede predecir, que faltaría fortalecer las capacidades de gestión en ambos tipos de gobierno, pues por lo general, la mayor capacidad de respuesta a nivel de país se ha dado a través del gobierno nacional.



Palabras claves: Servidor público, desempeño, estado de emergencia, COVID-19, gobierno local, gobierno regional

Abstract

This article presents the study of the limitations that public servants have in the context of the COVID-19 pandemic. Although it is known that public servants are the fundamental axis in any state organization, however with the presence of COVID 19, challenges have been evidenced that hinder the normal performance of their assigned activities, to carry out this analysis a survey was applied to 45 Servants of the local government in the Municipality of Chíncha and 60 servants of the regional government of Ica, obtaining as results that the main limiting factors that stood out in 18% and 30% for both cases of study (local and regional governments), were the transfer work, limited elements of biosafety protection, mobilization by service commissions and insufficient leadership of the bosses, with which it can be predicted, that it would be necessary to strengthen the management capacities in both types of government, since in general, the greater Responsiveness at the country level has been through the national government.

Keywords: Public servant, performance, health emergency, COVID 19, local government, regional government

Introducción / Antecedentes

En los últimos años, el servidor público ha atravesado cambios a nivel de normativas y guías que han permitido mejorar el desempeño en sus actividades asignadas (Xie y Yang 2020), pues de ellos depende que se brinde una eficiente gestión pública al ciudadano (Gozzer, et al., 2020).

En el Perú, iniciado el estado de emergencia y el confinamiento obligatorio en el contexto de la pandemia por el COVID-19, los servicios tanto públicos como privados quedaron suspendidos, solo los prioritarios como salud, venta de productos farmacéuticos, producción y provisión de alimentos, servicios bancarios y financieros, servicio de agua y luz, telefonía e internet, tenían el tránsito disponible, ello afectó las actividades presenciales de los servidores públicos, quienes tenían que retomar sus actividades cuarenta y cinco días después de declarado el estado de emergencia.

Los gobiernos regionales y locales siguen cumplen roles fundamentales frente a la pandemia, pues son niveles de gobiernos que ejecutan las intervenciones del estado en beneficio de los ciudadanos, por lo que, en su momento, sus actividades se centraban en temas de desinfección, ayuda humanitaria, asistencia médica, trabajo logístico, entre otros, lo que obligó que el trabajo presencial era impostergable.

Las actividades presenciales implicaban riesgos de exposición desde el traslado al trabajo, la atención al usuario e interacción entre servidores principalmente, sin embargo, era necesario reactivarse sobre todo aquellas áreas relacionadas a desarrollo social, producción, planeamiento y presupuesto, logística

Adicionalmente, el trabajo presencial bajo situaciones de pandemia, no tiene precedentes, pues desde la gestión del talento humano, existía la necesidad imperiosa de asegurar el cumplimiento de las actividades a través del adecuado desempeño de los servidores públicos, a ellos se sumaba la preocupación para reemplazar de forma rápida las actividades de los servidores en situación vulnerable perteneciendo muchos de ellos al régimen de contrato N° 728, es decir personal nombrado.

Bajo ese contexto, conocer que factores impedían que cumplan un adecuado desempeño fue indispensable a fin que se buscaran alternativas de solución que minimizaran esta baja eficiencia.

Problema / Objetivos

El desarrollo de la ejecución de tareas dentro del estado de emergencia sanitaria por COVID-19, marcó diferentes limitaciones en los servidores públicos, para lo cual, acudir a sus centros de trabajos, representaba tener que adecuarse al uso de kit de protección de bioseguridad, adaptarse y tomar las medidas del caso frente a la exposición del virus, sobrellevar temas de pérdidas de familiares, tener un equilibrio en la salud mental y otras limitaciones que influían sobre el desempeño de sus actividades en las entidades del Estado, sobre todo en el caso de los gobiernos regionales y locales, donde sus funciones eran en contacto directo con el usuario (ciudadano), ya sea en oficina o en campo.

Así, los servidores públicos del Gobierno Regional de Ica y local de la Municipalidad Provincial de Chíncha, debían llevar a cabo sus actividades presenciales, por lo que fue necesario identificar qué factores eran los más sobresalientes.

El objetivo de la presente investigación fue analizar los factores que limitan su desempeño bajo condiciones de emergencia sanitaria COVID 19, en el estudio de caso: desde un enfoque de gobierno local y regional – Chincha, Ica

Marco conceptual

Antecedentes

El servicio civil, representado por los servidores que trabajan en las entidades estatales, ha sido materia de estudio para la identificación de mejoras, a través de estudios internacionales que han buscado realizar aspectos comparativos entre países donde se analiza desde la legislación hasta los diferentes aspectos de gestión del servidor público relacionados al perfil del servidor público e índices de calidad del servicio civil (Ipenza, 2017) (Oleas, et. al, 2015), con el fin de implementar políticas comunes en la gestión de recursos humanos, las mismas que muchas veces se ven afectadas en su implementación debido a particularidades del servicio civil peruano, destacando la importancia de conocer las limitaciones y desafíos del rendimiento de los servidores públicos no solo a nivel nacional, sino con énfasis en los niveles regionales y locales.

El ente rector del sistema de recursos humanos del sector público, SERVIR, aún no ha podido implementar el nuevo Régimen del Servicio Civil de la Ley N° 30057 (Oleas, et. al, 2015), lo cual representa un reto para los próximos años es implementar el régimen de la Ley N°30057 y desarrollar instrumentos de evaluación para validar que las personas que accedan al servicio civil de carrera cuenten con el perfil adecuado y se desempeñen de forma eficiente (Martínez y Miguel, 2019); Sin bien, la estructura de la organización del trabajo en el servicio civil no se encuentra lo suficientemente desarrollada independientemente de las herramientas formales existentes (Gabel-Shemueli, et.al, 2013), se han desarrollado un estudio a nivel de Perú que describe el diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú, lo cual evidencia como se ha mejorado en los últimos años a partir de una evaluación de los índices de desarrollo del servicio civil a partir del promedio de los índices de calidad, lo cual incluye criterios relacionado al perfil del servidor público peruano y limitaciones de desempeño desde diferentes aspectos como: eficiencia, consistencia estructural, mérito, capacidad funcional y capacidad integradora (Iacoviello, 2015).

Asimismo, existen documentos emitidos por SERVIR sobre el Manual de Gestión de Rendimiento del Servidor Público los cuales son de carácter orientador e instructivo para la implementación en las entidades del Subsistema de Gestión del Rendimiento en las instituciones del Estado. (SERVIR, 2018).

A nivel regional, no se han reportado estudios que incidan sobre el perfil del servidor público y los factores que limitan su desempeño.

Por otro lado, se ha realizado un estudio de gobiernos locales: Principales hallazgos sobre los puestos con los que cuentan y las personas que los ocupan, enfocados a la obtención de información sobre las características del servidor público, en la cual participaron quince (15) regiones, donde se trabajó con una muestra de setenta y tres (73) municipalidades (09 provinciales y 64 distritales) (SERVIR, 2016a). Si bien en este estudio participaron tres municipalidades distritales de Chincha, el desarrollo solo se basó en las características del servidor público de gobiernos locales (brecha salarial, enfoque de género, régimen laboral, edad, entre otros), con una antigüedad a la fecha ya de cuatro años.

No obstante, estos estudios y avances realizados se desarrollaron en un contexto sin pandemia, por lo que la crisis sanitaria por COVID-19, trajo consigo dificultades para un adecuado desempeño, sobre todo para el personal que debía laborar presencialmente.

Alcance de aplicación del Servicio Civil

De acuerdo a la Ley del Servicio Civil N° 30057, el régimen de servicio civil, tiene su aplicación a las siguientes entidades públicas:

- Poder Ejecutivo (Ministerios y Organismos Públicos)
- Poder Legislativo.
- Poder Judicial.
- Gobiernos Regionales.
- Gobiernos Locales.
- Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.
- Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, que realicen actividades administrativas y, por tanto, están sujetas a las normas comunes de derecho público.

Características del Perfil del Servidor Público Peruano

En base a estudios realizados por SERVIR, la caracterización del servidor público se realiza en función a su:

- Modalidad de contratación
- Ámbito geográfico (urbano o rural)
- Naturaleza del órgano en los que desempeñan sus funciones (línea, apoyo, alta dirección, asesoría jurídica, entre otros)
- Ingresos promedio
- Edad, formación y experiencia.

Metodología

Este estudio fue cuali-cuantitativo, de diseño descriptivo, exploratorio y analítico. Descriptivo porque permitió conocer los factores limitantes en el desempeño del servidor público; exploratorio porque no existen antecedentes de información referente a las dos variables de estudio a nivel de gobierno local y regional (Chincha – Ica) y analítico porque se tuvo en cuenta para la recolección de la información, la técnica de la encuesta, la cual fue virtual y se aplicaron a los servidores públicos que

trabajan en el Gobierno Regional de Ica y Gobierno Local de Chincha (Municipalidad Provincial), ambas entidades estatales del Gobierno Peruano. La muestra estuvo constituida por 90 y 120 servidores públicos respectivamente, la encuesta se realizó de acuerdo a los criterios establecidos de referencia nacional e internacional (SERVIR, 2016a, 2016b) (Iacoviello, 2015) para el diagnóstico del perfil del servidor público, así como la identificación de los factores limitantes en el estudio de caso adaptado en el contexto del COVID-19.

Resultados

Descripción de resultados

En base a las encuestas aplicadas, se realizó el análisis de los factores limitantes en el desempeño del servidor público de los estudios de caso: local – Municipalidad Provincial de Chincha y regional: Gobierno Regional de Ica, teniendo en cuenta los siguientes criterios de segmentación de estudio, enfocados en el tipo de centro de trabajo y la modalidad del desarrollo de sus actividades.

Tabla 1 Criterios de segmentación de estudio

Ítem		Porcentaje (%)	N
Centro de trabajo	Gobierno Local	42.9	45
	Gobierno Regional	57.1	60
Modalidad de trabajo	Presencial	70.5	74
	Remoto	29.5	31

Factores limitantes en el desempeño del servidor público que realiza trabajo presencial

Para la identificación de los principales factores limitantes se trabajó en reuniones de focus group con quienes se validó la encuesta.

Basado en ello, dichos factores se agruparon en función a los que eran prioritarios, los que podrían ser solucionados a corto plazo y los que requieren de apoyo institucional para mejorarse.

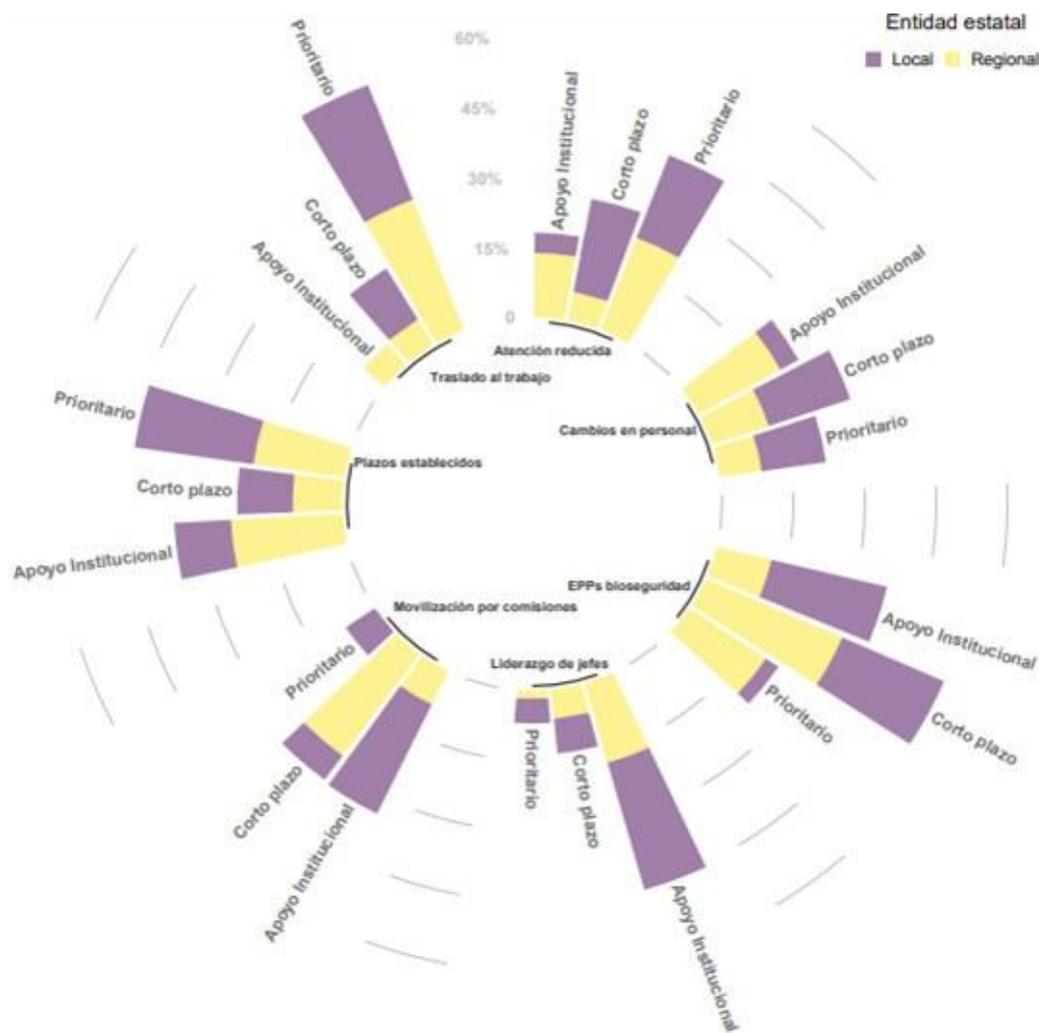


Fig. 1. Factores limitantes en el desempeño de las actividades en los servidores públicos de los estudios de caso que realizan trabajo presencial.

Bajo esa premisa, se obtuvo que, los servidores del Gobierno Regional de Ica, indicaron que el traslado al trabajo (30%), la movilización de comisiones (30%) y los elementos de protección de bioseguridad (30%) fueron clasificados como factores limitantes prioritarios para su adecuado desempeño. En el caso de la Municipalidad Provincial de Chíncha, los prioritarios fueron los plazos establecidos para cumplir las actividades asignadas (18%), traslado al trabajo por la exposición al virus (25%) y la atención reducida a usuarios debido al cumplimiento de los protocolos de bioseguridad y el aforo reducido en las entidades (20%).

Asimismo, los servidores públicos del caso de estudio, reportaron como factores limitantes que pueden solucionarse a corto plazo a: movilización por comisiones (27%) y elementos de protección de bioseguridad (30%) para el caso de los encuestados provenientes del Gobierno Regional Ica, y respecto

a la clasificación realizada por la Municipalidad Provincial de Chíncha, se señaló la atención reducida a usuarios (20%) y cambios en el personal (18%).

Por otro lado, se identificó como factores limitantes que requieren del apoyo institucional a plazos establecidos (19%) y cambios en el personal (21%) para los encuestados de la entidad regional y en el caso de la entidad local, se reportó a elementos de protección de bioseguridad (29%) y liderazgo de los jefes (25%).

De acuerdo a los resultados obtenidos, se evidenció que de todos los factores limitantes analizados, los elementos de protección de bioseguridad y la movilización por comisiones de servicios, serían los urgentes a solucionar, lo cual a la fecha se ha venido solucionando en gran manera con la aplicación de la vacuna de acuerdo a las edades, sin embargo se observó que es vital que las entidades en este caso

del estado garanticen a sus servidores los elementos de protección de bioseguridad adecuado, evitando así contagios y retraso del cumplimiento de sus actividades, adicionalmente tomar las previsiones del caso respecto a una mejor organización de las movilizaciones de comisión de servicios permitirá disminuir este riesgo de exposición que influye en el adecuado desempeño del servidor. En base a estos resultados, las principales mejoras para la gestión en el Gobierno Regional de Ica, estarían orientadas a la organización de plazos para tareas asignadas e identificación de una estrategia para mantener al personal o gestionar la aplicación de vacunas para los servidores en contacto directo con el usuario. Para el Gobierno Local, sus mejoras se enfatizarían en la continuidad de garantizar los elementos de protección de bioseguridad y el fortalecimiento de capacidades a los jefes para una mejor coordinación constante evitando así que estos factores influyan en el desempeño de sus actividades. Finalmente, con estos resultados se pueden identificar más oportunidades de mejora que contribuyan a minimizar estos factores limitantes que impidan un desempeño adecuado bajo condiciones de emergencia por la pandemia COVID-19.

Discusión de resultados

Respecto a los factores limitantes de desempeño frente a condiciones de emergencia por pandemia, por ser la investigación de carácter exploratoria se presentaron limitaciones para la discusión pues no existen estudios como precedentes, en su gran mayoría se identificaron boletines, guías, consultorías, que describe de manera general la respuesta de las instituciones estatales a la pandemia por COVID-19; observándose de esta manera insuficiente literatura y disponibilidad de estudios empíricos que describen a grandes rasgos el servicio civil peruano; de esta manera se muestra la importancia de continuar estudios en esta temática con el objetivo de cerrar la brecha existente de sistematización de información respecto al servidor público peruano a nivel de gobiernos locales y regionales.

Conclusiones

Del presente estudio se concluyó que:

- Del caso de estudio, el 70.5% realiza trabajo presencial y el 29.5% trabajo remoto, lo cual también ha permitido diferenciar los factores limitantes en base al perfil del servidor identificado bajo condiciones de

emergencia sanitaria, ya que las limitaciones varían de acuerdo a las actividades que les designan por la modalidad de trabajo.

- Se logró identificar que los factores limitantes para el desempeño del servidor público que realiza trabajo presencial procedente de ambos centros de trabajo (regional y local) fueron traslado al trabajo, equipos de protección de bioseguridad y falta de liderazgo de los jefes con énfasis en comunicación constante para desarrollo de actividades, lo que evidencia que ambos gobiernos regionales focalizar esfuerzos en la gestión de recursos humanos con estrategias que busquen fortalecer las capacidades de su personal y mejorar su desempeño.

Aportes del estudio

Esta investigación permite contribuir con información base a las entidades públicas, pues como bien se sabe los servidores públicos desempeñan sus funciones al servicio del ciudadano, por lo que identificar las limitaciones de desempeño brindará un impacto positivo lo cual será en bienestar de la población peruana pues de esta manera las intervenciones del Estado serán más oportunas y acordes a la realidad de los gobiernos locales y regionales.

Referencias bibliográficas

1. Ahmed, T., Shahid Khan, M., Thitivesa, D., Siraphattthada, Y., & Phumdara, T. (2020). Impact of employees engagement and knowledge sharing on organizational performance: Study of HR challenges in COVID-19 pandemic. *Human Systems Management*, (Preprint), 1-15.
2. Bermúdez, M. D. C., and Jover, J. N. (2020). Gestión gubernamental y ciencia cubana en el enfrentamiento a la COVID-19. *Anales de la Academia de Ciencias de Cuba*, 10(2), 881.
3. BID (2020). Gobiernos subnacionales y coronavirus: acciones y lecciones aprendidas de la región Recuperado de: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/gobiernos-subnacionales-y-coronavirus-acciones-y-lecciones-aprendidas-de-la-region/>
4. Casanova, M., and Arturo, E. (2019). Satisfacción laboral y rotación de personal que laboran en las organizaciones del sector público peruano.
5. Chávez, E. T. (2020). Determinantes sociales y participación comunitaria en el estado actual de la pandemia COVID-19. In *Anales de la Facultad de Medicina* (Vol. 81, No. 2).
6. Del Campo García, E., and Bonivento, J. H. (2016). Talento para lo público: analizando los sistemas de formación y capacitación de funcionarios públicos en América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (64), 165-192.
7. Deux Marzi, M. V., Hintze, S., and Vazquez, G. A. (2020). Argentina: políticas y organizaciones de Economía Social y Solidaria en la pandemia.
8. Durán, J. E. G., and Araya, J. S. Teletrabajo: Motivación y desempeño laboral en Costa Rica en el contexto de la Pandemia del COVID-19.
9. Espinoza, O. S. (2020). Una perspectiva más política de la gerencia pública. *Saber Servir*, (4), 102-125.
10. Fikri, K. N. S., and Azhar, A. (2020). Implementation of Discipline Policy for Civil Servants in Indragiri Hilir Regency Post Covid Pandemic 19. In *Proceedings of the International Conference on Industrial Engineering and Operations Management* (pp. 2188-2191).
11. Gozzer, E., Canchihuamán, F., and Espinoza, R. (2020). COVID-19 y la necesidad de actuar para mejorar las capacidades del Perú frente a las pandemias. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 37(2).
12. Guerra, P., and Meier, P. (2017). El rol del Servicio Civil en las relaciones laborales en el sector público.
13. Habib, M. A., Dayyab, F. M., Iliyasu, G., and Habib, A. G. (2021). Knowledge, attitude and practice survey of COVID-19 pandemic in Northern Nigeria. *PloS one*, 16(1), e0245176.
14. Ibrahim, M., Lubis, A. R., and Darsono, N. (2021). Improving the Performance of the Civil Servant of Aceh Health Department During Pandemic Covid-19. In *International Conference on Social Science, Political Science, and Humanities (ICoSPOLHUM 2020)* (pp. 140-146). Atlantis Press.
15. Krynychna, I., and Gurkovskii, V. (2020). Professional competence as a factor of the efficiency of the activity of a public servant. *Public Administration and Law Review*, (1), 30-38.
16. Lamprea-Barragan, T., Ospina, V., Hernandez, G., and Rivera, A. (2020). Una medida de los efectos potenciales del Covid-19 en el empleo: el caso de la política de aislamiento preventivo obligatorio en Colombia. *Archivos de Economía, Documento*, 508.
17. Martínez, J., and Miguel, A. (2019). Gestión del talento humano como factor de mejoramiento de la gestión pública y desempeño laboral de los trabajadores de la Administración central del Ministerio de Salud, 2018.
18. MCLCP (2020). Informe Nacional sobre el impacto del COVID-19 en las dimensiones económica, social y en salud en el Perú. Recuperado de: <https://www.mesadeconcertacion.org.pe/stora/ge/documentos/2020-08-17/informe-salud-mclcp-2020-7-de-julio.pdf>
19. Méndez Garzón, T. (2020). Evaluación del desempeño para servidores públicos vinculados mediante nombramiento provisional: Defensoría del Pueblo.
20. Morales, G. M. (2020). Las capacidades del Estado en la gestión de la pandemia por COVID-19 en México. Recuperado de: https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/10/INAP-RAP_151-2020.pdf#page=62

21. Morenas, A. (2020). Las autoridades locales frente al coronavirus: algunas lecciones e ideas para el futuro. Instituto Francés de Estudios Andinos - IFEA. Recuperado de: <https://ifea.hypotheses.org/4066>
22. Moreno Pelaez, D. P., Obregon Ruiz, J. D., Cantor Chia, L. V., and Murgas Acosta, S. J. (2020). El bienestar laboral y la calidad de vida en los trabajadores de 25 a 30 años en el sector público y privado en Colombia.
23. Mussagulova, A. (2020). The Twenty-First-Century Public Servant: A Developing Country Perspective. *The Palgrave Handbook of the Public Servant*, 1-25.
24. SERVIR (2016a). Estudios de Gobiernos Locales: Principales hallazgos sobre los puestos con los que cuentan y las personas que los ocupan.
25. SERVIR (2016b). Características del Servicio Civil Peruano.
26. SERVIR (2018). Manual de Gestión de Rendimiento del Servidor Público.
27. SERVIR (2020a) Guía operativa para la gestión de recursos humanos durante la vigencia de la declaratorio de Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19.
28. Siegel, D. (2020). Public servants and politics: Developing political acuity in local government. *Canadian Public Administration*, 63(4), 620-639.
29. Tabish, S. A. (2020). COVID-19 pandemic: Emerging perspectives and future trends. *Journal of public health research*, 9(1).
30. Trefogli Wong, G. A. (2013). Gestión estratégica y creación de valor en el sector público: estudio de caso sobre el desarrollo de evaluaciones de conocimientos en el servicio civil peruano (2008-2012).
31. Trung, N. S., Nga, V. T. Y., and Hanh, T. T. (2021). The Working Capacity of Vietnamese Local Civil Servants. In *Proceedings of Fifth International Congress on Information and Communication Technology* (pp. 164-175). Springer, Singapore.
32. Vučetić, D., and Dimitrijević, P. (2021). Is the link between Serbian Local Governments' Public Policy goals and Local Civil Servants' performance Goals strong enough?. *Facta Universitatis, Series: Law and Politics*, 147-160.
33. Widyantoko, F., Hubeis, A. V., and Purwono, J. (2020). Factors affecting the Performance of Civil Servants in the Directorate of Community Education and Special Education, Ministry of Education and Culture, Republic of Indonesia. *PalArch's Journal of Archaeology of Egypt/Egyptology*, 17(4), 630-653.
34. Xie, L., and Yang, L. (2021). The influence of perceptions of promotion opportunities on job performance and its mechanisms: A case study of Chinese junior civil servants. *Journal of Contemporary China*, 30(127), 118-135.