





1 - 2017

Función pública en los gobiernos locales

ISSN 2077-9534

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social **FUSADES**

Una publicación del Departamento de Estudios Políticos • DEP

Marzo de 2017.

Hecho el depósito de Ley de acuerdo con el Artículo 15 de la Ley del Libro

La autorización para reproducir total o parcialmente esta publicación deberá solicitarse a FUSADES

La investigación para esta publicación concluyó el 12 de enero de 2017.

Antiguo Cuscatlán, El Salvador, Centroamérica









1 - 2017

Función pública en los gobiernos locales



Índice

Introducción ·····	7
1. Función pública en gobiernos locales ······	8
1.1. Función pública y provisión de servicios a nivel local ······	9
1.2. Calidad de la burocracia municipal en el contexto centroamericano ·······	12
1.3. Clientelismo y malas prácticas en la función pública local ······	14
1.4. Experiencias regionales: Colombia y Costa Rica	16
2. El Salvador: Función pública en los gobiernos locales	22
2.1. Desempeño de los gobiernos locales en El Salvador ·····	22
2.2. La Carrera Administrativa Municipal ·····	23
a. Antecedentes	23
b. Ley de la Carrera Administrativa Municipal ·····	24
2.3. Resultados y desafíos de la implementación de la Carrera Administrativa Municipal	27
a. Gestión del empleo municipal ······	28
b. Profesionalización de la función pública municipal	33
c. Estabilidad laboral ·····	39
Reflexiones finales y recomendaciones	41
Bibliografía	43
Anexos	47





Índice de gráficos y figuras

Gráfico 1. Centroamérica y República Dominicana: índice de desarrollo burocrático	9
Gráfico 2. Centroamérica y República Dominicana: satisfacción con los servicios municipales (2004-2014)	10
Gráfico 3. Centroamérica y República Dominicana: percepción sobre la calidad de los servicios municipales (2004-2014)	11
Gráfico 4. Centroamérica y República Dominicana: confianza ciudadana en el gobierno municipal (2004-2014)	11
Gráfico 5. América Latina: índices de calidad del servicio civil, mérito y capacidad técnica (2013)	13
Figura 1. Costa Rica: sistema de gestión de la Carrera Administrativa Municipal	20
Gráfico 6. El Salvador: satisfacción ciudadana con los servicios municipales (2004-2014)	22
Gráfico 7. El Salvador: confianza ciudadana en el gobierno nacional y local (2004-2014)	23
Figura 2. El Salvador: sistema de gestión de la Carrera Administrativa Municipal	25
Figura 3. El Salvador: procedimiento para el ingreso a la Carrera Administrativa Municipal	26
Gráfico 8. El Salvador: crecimiento del empleo en los gobiernos locales (2006-2016)	28
Gráfico 9. El Salvador: crecimiento del empleo en el sector público, gobierno central y gobiernos locales (2006-2016)	29
Gráfico 10. El Salvador: promedio de empleados por período municipal (2006-2016)	30
Gráfico 11. El Salvador: concursos públicos y contrataciones por período municipal (2006-2016)	31
Gráfico 12. El Salvador: concursos internos y ascensos por período municipal (2006-2016)	32
Gráfico 13. El Salvador: número de expedientes en las unidades de Registro Municipal de la CAM	34
Gráfico 14. El Salvador: empleados inscritos en el Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal	35
Gráfico 15. El Salvador: presupuesto del Centro de Formación Municipal (2015-2016)	36
Gráfico 16. El Salvador: promedio de empleados y gasto en remuneraciones por período municipal (2006-2016)	39
Gráfico 17. El Salvador: recursos interpuestos por empleados por finalización de relación laboral con la municipalidad (2006-2016)	40



Siglas

AECID Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

AMSS Área Metropolitana de San Salvador
CAM Carrera Administrativa Municipal

CCR Corte de Cuentas de la República

CFM Centro de Formación Municipal (El Salvador)
CIFP Carta Iberoamericana de la Función Pública

CNSC Comisión Nacional de Servicio Civil (Colombia)

COMURES Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador

CONACAM Consejo Nacional de Capacitación Municipal (Costa Rica)

DAFP Departamento Administrativo de la Función Pública (Colombia)

DGSC Dirección General de Servicio Civil (Costa Rica)

ESAP Escuela Superior de Administración Pública (Colombia)

FUSADES Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

IAIP Instituto de Acceso a la Información Pública

IFAM Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (Costa Rica)

INSAFORP Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
 ISDEM Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
 LAPOP Proyecto de Opinión Pública de América Latina

LECAM Ley de la Carrera Administrativa Municipal

LSC Ley del Servicio Civil

RMCAM Registro Municipal de la Carrera Administrativa Municipal RNCAM Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal

SETECAM Secretaría Técnica de la Carrera Administrativa Municipal (Costa Rica)

SINECAM Sistema Nacional de Capacitación Municipal (Costa Rica)

UNGL Unión Nacional de Gobiernos Locales (Costa Rica)





Introducción

El mérito y la profesionalización de los empleados y funcionarios del gobierno, tanto del central como en la esfera municipal, son dos de los elementos más importantes para la promoción del desarrollo, debido a su influencia sobre la prestación de los servicios públicos y en la implementación de políticas. En el ámbito local está relación cobra mayor importancia al ser la instancia política con mayor cercanía a la población y sus necesidades; se trata del referente territorial del Estado. En este sentido, la consolidación de una institucionalidad eficiente dotada de personal altamente calificado para el desempeño de sus funciones, potencia la capacidad de las municipalidades para la atención de las demandas ciudadanas y mejora las condiciones de la gobernabilidad democrática.

En El Salvador, el reconocimiento de la importancia de la función pública a nivel municipal se materializó en 2006 con la aprobación de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal (LECAM). A esta normativa se le consideró como un instrumento para el fortalecimiento de la idoneidad en la prestación de servicios públicos en los gobiernos locales. En el décimo aniversario de la entrada en vigencia de la referida Ley, surge la interrogante sobre el grado de cumplimiento por parte de las autoridades municipales.

A partir de este cuestionamiento, el objetivo del presente estudio es el análisis del estado de la función pública municipal, tomando como referencia el nivel de implementación de la LECAM, en 26 municipios (12 cabeceras departamentales y 14 municipios del Área Metropolitana de San Salvador)¹ que representan el 54% de los empleados municipales a nivel nacional. Este ejercicio forma parte del esfuerzo de investigación sobre la función pública realizado por el Departamento de Estudios Políticos y se constituye como la segunda iniciativa para analizar las condiciones en las que se encuentra la burocracia en el país. La primera investigación, publicada en 2015, identificó la penetración e influencia del clientelismo político en la contratación de los empleados y funcionarios de los diferentes ministerios que integran el Órgano Ejecutivo.

El presente documento está organizado en dos secciones principales. En la primera se presentan los aspectos generales de la función pública a nivel subnacional, las malas prácticas que afectan las contrataciones y el ingreso de los empleados y funcionarios en los gobiernos locales, tales como el clientelismo y la corrupción, así como los avances obtenidos en la materia a nivel regional haciendo énfasis en los casos de Colombia y Costa Rica. La segunda parte del estudio contiene los resultados obtenidos para el caso salvadoreño, en cuanto a la ejecución de las obligaciones plasmadas en la LECAM. Por otra parte los hallazgos fueron organizados en tres categorías: gestión del empleo, profesionalización de la función pública municipal y estabilidad laboral, finalizando con las conclusiones generales del estudio y las recomendaciones pertinentes.



¹ La información utilizada en la investigación fue proporcionada por las unidades de acceso a la información pública de los municipios estudiados; no obstante, en los casos de las alcaldías de Ayutuxtepeque, Mejicanos, Santa Ana y Ahuachapán fue necesaria la intervención del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), debido a la falta de respuesta o a la entrega de información incompleta.



1. Función pública en los gobiernos locales

La función pública es un elemento clave en el diseño y ejecución eficiente de las políticas públicas. Asimismo desempeña un papel protagónico en la eficacia y calidad de los bienes y servicios estatales. El desarrollo de sistemas de servicio civil que se adecúen a las necesidades de los países y territorios resulta esencial para la formación de capacidades que permitan mejorar la administración de los recursos públicos. En el caso particular de los gobiernos locales, el desempeño de las autoridades municipales tiene una gran incidencia sobre la aplicación y permanencia de las políticas públicas en el territorio, la atención a la ciudadanía y la lucha contra la corrupción.

El gobierno local es la organización que ejerce el poder público dentro de un municipio. Constituye la base de un Estado bajo un sistema democrático. Las municipalidades son espacios que cuentan con mayor potencial para la profundización de la democracia, en tanto los gobiernos locales están más cerca de la población¹ y cuentan con mayor capacidad para responder directamente a las demandas ciudadanas. Esta cercanía actúa como un lente magnificador de las virtudes y debilidades del sistema político nacional y es un elemento clave para la legitimidad del gobierno².

Por otra parte, la función pública o servicio civil está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan tanto el empleo público como las personas que lo integran. El propósito central de la misma es garantizar un manejo adecuado de

los recursos humanos por medio de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general³. En el ámbito local la función pública es un factor determinante en la implementación de las decisiones que se toman en el marco del sistema político nacional y en la relación que se establece entre el Estado y los ciudadanos.

La función pública se rige por instrumentos jurídicos que establecen reglas claras para favorecer el desempeño eficiente de las actividades de los funcionarios. La aplicación de criterios y procesos que promuevan un servicio civil de calidad, requiere de un marco jurídico que asegure el acceso de los más aptos, la correcta asignación de puestos de acuerdo a las capacidades, la periódica evaluación del desempeño y la generación de incentivos. Estos mecanismos permiten garantizar a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los empleados; de igual forma estas disposiciones contribuyen a instaurar un sistema basado en el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad⁴.

El estado del servicio civil en la región ha sido ampliamente analizado en las entidades que conforman el Gobierno Central⁵, tomando como punto de partida los aspectos establecidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP) y el grado de implantación de la misma en cada país⁶. En Centroamérica, si bien se han



¹ Mainhold, G. y Córdova, R. (2000), Democracia y ciudadanía en Centroamérica: perspectivas hacia el 2020, Documentos de Trabajo No. 9. Proyecto Centroamérica 2020

² Seligson, M. (1997), Los Centroamericanos miran a sus gobiernos locales, Documento de trabajo, FUNDAUNGO, San Salvador, febrero de 1997.

³ CLAD (2003), Carta Iberoamericana de la Función Pública, Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, noviembre de 2003.

⁴ Oszak O. (2001), El servicio civil en América latina y el Caribe: situación y retos futuros, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, VI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública, Buenos Aires, abril de 2001.

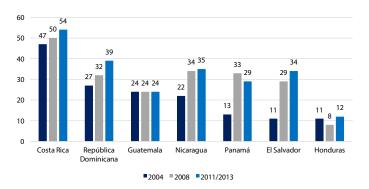
⁵ Longo, F. e laconviello, M. (2013); laconviello, M. y Chudnovsky, M. (2015); Banco Interamericano de Desarrollo (2006; 2014).

⁶ Los criterios considerados son: a) mérito, b) eficiencia, c) capacidad funcional, d) capacidad integradora y e) consistencia estructural. Para mayor detalle sobre el cálculo de cada indicador ver Banco Interamericano de Desarrollo (2006), Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina, Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, mayo de 2006.



experimentado mejoras significativas en la calidad de la burocracia (Gráfico 1), existen procesos heterogéneos de profesionalización de la función pública, tanto entre los diferentes países, como al interior de los mismos. La región aún enfrenta desafíos en cuanto a la formación de capacidades nacionales para el mejoramiento de la función pública como resultado de la poca presencia de sistemas basados en el mérito, de los problemas de acceso al servicio civil y de la ausencia de incentivos para su mejoramiento⁷.

Gráfico 1. Centroamérica y República Dominicana: índice de desarrollo burocrático



Fuente: Elaboración propia con base en el segundo barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y República Dominicana (2012) y Cortázar, Lafuente y Sanginés (2014).

La modernización del Estado a través de la profesionalización del servicio civil permite garantizar la continuidad de las políticas públicas, mejorar los servicios prestados a la ciudadanía y la creación de un Estado más democrático. En Latinoamérica el desarrollo de una función pública profesionalizada y basada en el mérito evidencia avances considerables en cuanto a la reforma de las instituciones del gobierno central; no sucede lo mismo con el desarrollo de las burocracias locales lo que se perfila como un desafío que aún debe ser superado.

1.1 Función pública y provisión de servicios a nivel local

Los esfuerzos realizados en materia de modernización del Estado aún resultan insuficientes en el caso de las administraciones locales, particularmente en un contexto de creciente presión ciudadana para implementar prácticas que contribuyan a mejorar el nivel de satisfacción con la provisión de bienes y servicios públicos⁸. Si bien los procesos de reforma administrativa en la región han servido como instrumento para el fortalecimiento de la descentralización de competencias y recursos entre el gobierno central y las municipalidades, la profesionalización de los funcionarios municipales y la institucionalización del criterio de mérito en los sistemas de empleo local continua presentando un menor grado de apropiación.

Las municipalidades son las instancias de interacción más directas entre los ciudadanos y el gobierno, determinando significativamente el nivel de confianza y satisfacción de las personas con el sistema político nacional. El gobierno municipal cumple varias funciones como la representación de los intereses locales ante el gobierno nacional, la prestación de servicios públicos y el fomento del desarrollo económico y social dentro del territorio. Asimismo, las autoridades locales son reconocidas como principales responsables de la toma de decisiones y son consideradas como los agentes públicos que mejor responden a los problemas de la comunidad.

La proximidad de los servidores públicos con la población se traduce en un mayor conocimiento de las necesidades ciudadanas de bienes y servicios y en un mejor abordaje

en las Américas. En Córdova, R., Cruz, J. y Zechmeister, E., Cultura política de la democracia en El Salvador y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas (págs. 75-103), San Salvador, febrero de 2015.

⁷ lacoviello, M. y Strazza, L. (2013), La evolución de los servicios civiles centroamericanos y el desarrollo de las capacidades estratégicas para su profesionalización, ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública, p. 9-33, diciembre de 2013.

⁸ Furlán, F. (2012), Reforma del estado, descentralización y gobernabilidad local en lberoamérica, Centro Latinoamericano de Estudios Locales, Córdova.
9 Love, G., Carlin, R. y Singer, M. (2015), Democracia, desempeño y gobierno local en las Américas. En Córdova, R., Cruz, J. y Zechmeister, E., Cultura política de la



para la satisfacción de las mismas. De forma similar, los ciudadanos son más minuciosos al momento de valorar si el trabajo de los gobiernos locales se adecúa a sus expectativas, por lo cual, si las instituciones locales no satisfacen sus demandas, los ciudadanos podrían manifestar su descontento no solamente a nivel local, sino también en una creciente insatisfacción con la democracia a nivel nacional¹⁰.

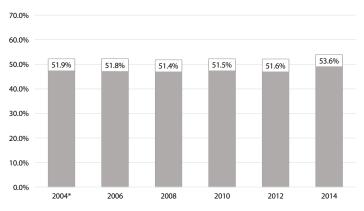
Uno de los principales roles del gobierno municipal es la provisión de servicios públicos en los territorios. Estos servicios varían de acuerdo a la legislación de cada país, pero generalmente consideran el mantenimiento de la infraestructura vial, el suministro de servicios médicos y educativos, el abastecimiento de agua y saneamiento; así como una responsabilidad compartida con el gobierno central para la implementación de políticas de desarrollo económico y reducción de la pobreza¹¹. En esta línea, la calidad del servicio civil local se vuelve un factor determinante para la gestión eficaz de recursos que permiten suplir las demandas de servicios esenciales para el bienestar de los ciudadanos.

En cuanto al desempeño del servicio civil a nivel municipal, a pesar de su importancia, no se cuenta con indicadores que midan la calidad de la burocracia subnacional¹²; sin embargo, al ser la función pública un indicador del grado de organización de un gobierno y un reflejo de sus prioridades políticas y planificación institucional¹³, la percepción ciudadana sobre la calidad de los servicios que la municipalidad provee, se convierte en una medida indirecta del estado del servicio civil a nivel local.

10 Op. Cit. Montalvo, D. (2009).

Los datos del Barómetro de las Américas (LAPOP) consideran la satisfacción ciudadana con los servicios municipales de mantenimiento de infraestructura vial, salud y educación, indicando mejorías en la percepción sobre los servicios otorgados durante la última década (Gráfico 2). A pesar del incremento, la provisión de servicios públicos a nivel local aún es deficiente, siendo los principales problemas para su mejoramiento la falta de cobertura de los mismos, la prevalencia de prácticas de corrupción y la ineficiencia en la administración de recursos¹⁴.

Gráfico 2. Centroamérica y República Dominicana: satisfacción con los servicios municipales (2004-2014).



*No incluye República Dominicana

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Barómetro de las Américas (2014).

Los datos de LAPOP para 2014 indican que en promedio el 53.6% de las personas centroamericanas se encuentran satisfechas con la provisión de servicios municipales; sin embargo, la opinión pública sobre la calidad de los mismos presenta resultados diversos. La información a nivel nacional (Gráfico 3) refleja que Nicaragua es el país con mayor satisfacción, seguido de Panamá y El Salvador; mientras que Guatemala y Costa Rica muestran una percepción menos favorable.

14 LAPOP (2014), The Political Culture of Democracy in the Americas, 2014: Democratic governance across 10 Years of the Americas Barometer, Universidad de Vanderbilt, diciembre de 2014.



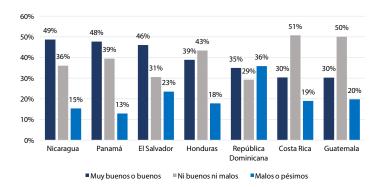
¹¹ Transparencia Internacional (2009), "Corruption and local government", working paper 05/2009, Berlin, octubre de 2009.

¹² La región latinoamericana se caracteriza por la heterogeneidad de la organización administrativa jurisdiccional (provincias, estados, departamentos y municipios). Oszlak (2001), señala estas diferencias como una de las principales limitantes a la creación de información comparativa a este nivel.

¹³ lacoviello, M. y Chudnovsky, M. (2015), La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina, Banco de Desarrollo de América Latina.



Gráfico 3. Centroamérica y República Dominicana: percepción sobre la calidad de los servicios municipales (2014)



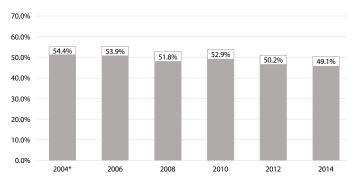
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Barómetro de las Américas (2014).

Las opiniones desfavorables respecto de los servicios municipales, sugieren la existencia de deficiencias en la gestión de los recursos locales, al igual que un bajo nivel de eficiencia y profesionalismo en el personal¹⁵. Asimismo, la prevalencia de malas prácticas en el ingreso a la administración pública y las deficiencias en los sistemas de formación y capacitación de los funcionarios, son elementos que limitan la capacidad técnica para la provisión de bienes y servicios¹⁶, convirtiéndose en factores que inciden en la apreciación ciudadana sobre el trabajo de la municipalidad.

Por otra parte, la satisfacción de la población con los servicios otorgados por el gobierno local es uno de los elementos más determinantes del nivel de confianza ciudadana en la autoridad municipal. En la región centroamericana actualmente existe una situación paradójica que resulta de la mejora en la percepción de los servicios municipales y el descenso paralelo en la confianza de los ciudadanos en la autoridad local (Gráfico 4). Los datos para 2014 muestran un mínimo histórico en

la confianza ciudadana en una de las instituciones políticas con mayor cercanía a la población. Esta disminución se encuentra relacionada con otros factores como la violencia y la inseguridad, particularmente en los países del triángulo norte y es consistente con el descenso en la confianza con otras instituciones, como el gobierno nacional¹⁷.

Gráfico 4. Centroamérica y República Dominicana: confianza ciudadana en el gobierno municipal (2004-2014)



*No incluye República Dominicana.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Barómetro de las Américas (2014).

Al contar con un mayor grado de reconocimiento respecto de las instituciones en la administración nacional, los gobiernos locales favorecen la gobernabilidad democrática en sus territorios. La presencia de gobiernos subnacionales sólidos y transparentes resulta clave para mantener la confianza de la población en los liderazgos locales, al propiciar la atención oportuna de las demandas ciudadanas, el desarrollo de capacidades técnicas para la administración local y la gestión eficiente de los recursos. En este sentido el mejoramiento de la eficacia municipal resulta de gran importancia para la construcción de sistemas de servicio civil que refuercen la confianza de la población en las instituciones democráticas.



Montalvo, D. (2009), Satisfacción ciudadana con los servicios municipales,
 Perspectivas desde el Barómetro de las Américas No. 14, Universidad de Vanderbilt.
 Op. cit. Love, G., Carlin, R. y Singer, M. (2015).

¹⁷ Op. cit. Love, G., Carlin, R. y Singer, M. (2015).



1.2 Calidad de la burocracia municipal en el contexto centroamericano

Las burocracias en Centroamérica han experimentado cambios significativos orientados a la modernización del Estado y al mejoramiento de la función pública durante la última década. Los avances más destacados se traducen en la creación de instrumentos normativos e instituciones rectoras en la materia¹⁸, la conducción de reformas administrativas en la planificación y organización de los recursos humanos y la tímida introducción de los criterios de mérito para el ingreso al servicio civil. Sin embargo, la región aún enfrenta grandes desafíos en términos de transparencia, evaluación del desempeño, creación de incentivos y desarrollo de sistemas de formación continua para los funcionarios¹⁹.

Las reformas mencionadas se han implementado de forma diferenciada en los países centroamericanos y no se limitan al plano nacional, también se han trasladado a los gobiernos subnacionales, creando un mosaico de formas de administración pública que coexisten al interior de un país determinado. Centroamérica cuenta con un total de 1,201 municipios con diversos grados de desarrollo económico, político y social, así como sistemas de administración local heterogéneos que reflejan el desarrollo desigual de las instituciones locales. En esta línea, a pesar de la comprobada importancia de contar con un servicio civil de calidad, en los países de la región la adopción de sistemas basados en los principios de mérito, eficiencia y transparencia aún es incipiente²⁰. El desarrollo de una función pública de calidad a nivel municipal se ha visto influenciado por una serie de factores, como la persistencia de un cierto grado de dependencia

de los gobiernos centrales, el traslado de las estructuras burocráticas presentes en el Ejecutivo al nivel territorial, la relativa novedad de la elección directa de los funcionarios²¹ y el reciente desarrollo de políticas de descentralización para la gestión de recursos²². Los subsistemas burocráticos locales generalmente reproducen la dinámica nacional y presentan un desempeño similar, siendo la escasa valoración del mérito como criterio de contratación, la inestabilidad de la burocracia que suele cambiar en cada período electoral y la politización del empleo público²³, los principales problemas.

Los distintos grados de desarrollo de las burocracias se vinculan principalmente con dos aspectos: autonomía y capacidad técnica. La autonomía se refiere a la independencia de las contrataciones de la manipulación política y de la búsqueda de intereses individuales o partidarios. La capacidad técnica por su parte, requiere que las habilidades y competencias de los funcionarios se correspondan con las tareas asignadas a su cargo, con el objetivo de garantizar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios²⁴.

De acuerdo a Zuvanic e lanconviello, los aspectos mencionados pueden ser medidos a través del "índice de mérito" y el "índice de capacidad funcional"²⁵. El primero evalúa "el grado de autonomía de la burocracia y la existencia de garantías para el profesionalismo del servicio civil". Por su parte, el índice de capacidad funcional refleja "las características de los sistemas de remuneración salarial y de los sistemas de evaluación del desempeño de los funcionarios públicos"²⁶. Las burocracias

²⁰ Zuvanic, L. e laconviello, M. (2010), La burocracia en América Latina, ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (58-59): 9-41, San José.



²¹ Nicaragua (1995), Costa Rica (2002) y Panamá (1993).

²² Programa Estado de la Nación (2008), Ill Informe Estado de la Región Centroamericana, San José, septiembre de 2008.

²³ Ibíd.

²⁴ Op. cit. Zuvanic, L. e laconviello, M. (2010).

²⁵ Estos índices son elaborados por el Banco Interamericano de Desarrollo como subcomponentes del índice de calidad de la burocracia, mencionado en secciones anteriores. Véase: Cortázar, J., Lafuente, M. y Sanginés, M. (2014), Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

²⁶ Zuvanic, L. e laconviello, M. (2006), El rol de la burocracia en el proceso de formulación de políticas en América Latina, p. 72-73 en Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E. y Payne, M. (Ed), La política de las políticas públicas, Banco

¹⁸ laconviello, M. y Zuvanic, L. (2005), Institucionalización y burocracia en América Latina, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, octubre de 2005.

¹⁹ Op. cit. lacoviello, M. y Strazza, L. (2013).

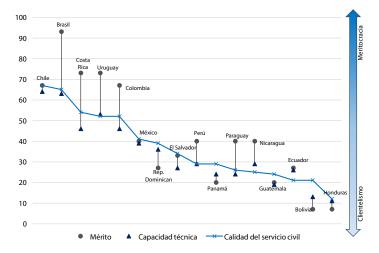


con mayores niveles de autonomía están insertas en sistemas que privilegian el mérito para el ingreso a la carrera pública y que cuentan con mecanismos de protección frente a la arbitrariedad y la politización; mientras que aquellas con un mayor nivel de capacidad técnica reflejan un mejor desempeño institucional al momento de ejecutar políticas públicas y proveer servicios²⁷. El cruce de ambas variables permite clasificar a las burocracias de acuerdo a su desempeño, identificándose diferentes sistemas de servicio civil, que van desde modelos altamente desarrollados que se denominan burocracias meritocráticas, en los que predomina el mérito y la selección transparente del personal mejor calificado, hasta sistemas con burocracias clientelares, con alta discrecionalidad en las decisiones de gestión del recurso humano, una reducida presencia del mérito como elemento clave para la contratación y prácticas de politización de la función pública²⁸.

Los sistemas de servicio civil con mejores resultados en ambas variables presentan una función pública de mejor calidad, mientras que aquellos que muestran un desempeño deficiente muestran índices considerablemente menores (Gráfico 5). Los países con sistemas más desarrollados pertenecen al grupo de la "burocracia meritocrática", dentro de los que destacan Brasil y Chile. Por otra parte, aquellos que muestran menores puntuaciones se categorizan como "burocracias clientelares", donde se ubican los países centroamericanos con excepción de Costa Rica²⁹.

Interamericano de Desarrollo, Washington.

Gráfico 5. América Latina: índices de calidad del servicio civil, mérito y capacidad técnica (2013)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Cortázar, Lafuente y Sanginés (2014).

En los países mencionados existen criterios de contratación que dependen de la lealtad partidaria o la afiliación política, la cual define la posibilidad de ingreso y la permanencia de los funcionarios, basado en el entendimiento del empleo público como recurso político³⁰. Adicionalmente, bajo estas condiciones, la función pública puede desvirtuar el ejercicio democrático al no expresar con imparcialidad y objetividad el interés general³¹. La reducida importancia que se le otorga a los criterios de mérito y capacidad técnica, dentro de este tipo de sistemas, favorece la politización del empleo público y representa un obstáculo para el establecimiento de un servicio civil de carrera, al facilitar la adopción de prácticas discrecionales para la contratación de funcionarios³². En el caso de las burocracias centroamericanas, la inadecuada administración de recursos humanos dentro de los sistemas de servicio civil, disminuye la neutralidad de los funcionarios e incrementa el riesgo para que el accionar de los gobiernos refleje intereses políticos, olvidándose del interés común.

²⁷ Ibíd.

²⁸ Op. cit. Zuvanic, L., lacoviello, M. y Rodríguez Gusta, A. (2010) p. 164-171.

²⁹ Las categorías y definiciones de los diferentes tipos de burocracia se encuentran desarrolladas en: Zuvanic, L. e laconviello, M. (2005), Institucionalización y burocracia en América Latina, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, octubre de 2005.

³⁰ Op. cit. Zuvanic, L., Iacoviello, M. y Rodríguez Gusta, A., (2010).

³¹ Op. cit. laconviello, M. y Chusnovsky, M. (2015) p. 7-8

³² Op. cit. lacoviello, M. y Strazza, L. (2013).



1.3 Clientelismo y malas prácticas en la función pública local

Los gobiernos locales son eslabones clave para la consolidación de la institucionalidad democrática y la legitimidad del Estado, a la vez que tienen un rol protagónico en la territorialización de los bienes y servicios públicos. Las autoridades municipales, por tanto, se vuelven actores clave en la ejecución de políticas que permitan incrementar el bienestar de la población a la que representan. En este marco, la prevalencia de una burocracia que privilegia los vínculos partidarios sobre el mérito y la capacidad técnica de los funcionarios, frena la creación de capacidades administrativas que permitan el establecimiento de un servicio civil de carrera orientado a mejorar la eficiencia y eficacia del Estado en los territorios.

Los sistemas de servicio civil en América Latina presentan un panorama con diversos matices. La región aún se encuentra transitando de burocracias contaminadas por el clientelismo político a otras centradas en el mérito, por lo que a pesar de los avances en esta materia, algunas estructuras administrativas continúan reproduciendo patrones de gobernanza interna que favorecen prácticas clientelares y de politización del empleo público. En el caso de los gobiernos locales, las particularidades de su dinámica administrativa como la existencia de escalas de gobierno diferenciadas, la menor disponibilidad de recursos técnicos y financieros, así como una relativa autonomía para la toma de decisiones, son elementos que se conjugan para crear condiciones institucionales que propician la reproducción de malas prácticas en la gestión pública derivando algunas de ellas en la corrupción.

El clientelismo político se define como el intercambio dual, material o simbólico, entre actores con poder y estatus desigual³³, sobre la base de la reciprocidad³⁴, principalmente en términos de apoyo electoral³⁵. El clientelismo político se establece de forma voluntaria y legítima, entre los que pueden ocupar u ocupan cualquier cargo público y los que desean acceder a servicios o recursos públicos que inciden sobre su calidad de vida³⁶ y a los cuales es más difícil llegar, si no imposible, de no ser por este vínculo o relación³⁷.

Las relaciones clientelares a nivel local resultan particularmente perjudiciales para la función pública, al afectar las estructuras organizativas fundamentales para la provisión de bienes y servicios básicos. Lo anterior condiciona su distribución a los vínculos políticos del beneficiario dando paso al clientelismo burocrático³⁸. La reproducción de estas prácticas erosiona la institucionalidad local, disminuye la capacidad de las municipalidades para suplir las necesidades de la ciudadanía y limita seriamente la profesionalización de los funcionarios, al generar incentivos perversos para el intercambio de bienes públicos por respaldo político.

El clientelismo distorsiona las reglas de distribución de las políticas públicas, manipulando las carencias de los votantes a favor de la consolidación de carreras políticas individuales³⁹. En los países en vías de desarrollo, prevalecen las estrategias de clientelismo burocrático, bajo las cuales los representantes políticos se convierten



³³ Schroter (2010) considera que la relación desigual puede darse "desde abajo" o "desde arriba", esta noción resulta útil para aclarar la diferencia entre clientelismo y patronazgo, siendo el patronazgo un tipo de clientelismo proveniente desde aquellos actores que tienen acceso a recursos públicos.

³⁴ Freidenberg, F. (2010), La Política se fue de fiesta, Nueva Sociedad, Número 225, p. 120-138, Buenos Aires, enero - febrero de 2010.

³⁵ Stokes, S. (2011), Political Clientelism en The Oxford Handbook of Political Science, Oxford University Press, julio de 2011.

³⁶ Schroter, B. (2010), Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?, Revista Mexicana de Sociología No. 72, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, México, D. F, p. 141-175, enero - marzo de 2010. 37 Corzo, S. (2002), Clientelismo político como intercambio, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, p.14.

³⁸ De acuerdo a Corzo (2002), el clientelismo político puede dividirse en clientelismo electoral, clientelismo de partido y clientelismo burocrático.

³⁹ Szwarcberg, M. (2010) Clientelismo en democracia: lecciones del caso argentino, Nueva Sociedad, Número 225, p. 139-155, Buenos Aires, enero - febrero de 2010.



en los proveedores directos de servicios, incrementando su capacidad de influencia y movilización de recursos. Lo anterior es más evidente en aquellas localidades donde el Estado tiene un papel deficiente, ya que la ciudadanía tiende a depositar mayor confianza en las autoridades locales como responsables directas de la resolución de problemas, incrementando la probabilidad de que los dirigentes municipales utilicen el acceso y control de los recursos públicos como una herramienta para su intercambio por apoyo político⁴⁰.

Los sistemas de administración pública también enfrentan desafíos importantes vinculados con la "politización" de la función pública, entendida esta última como "la asignación discrecional del empleo público por motivaciones partidarias" En el ámbito local los políticos suelen participar activamente en la administración municipal, convirtiéndola en una fuente de recursos para sostener sus actividades electorales. Esta situación es particularmente común debido a la tenue separación entre las funciones administrativas y políticas 42, como la ocupación de cargos gerenciales por dirigentes políticos que resultan electos a través de la votación directa.

En una administración pública politizada los procesos de selección de personal consideran la pertenencia a un partido y la lealtad al mismo, como condición necesaria para el ingreso a las estructuras administrativas, afectando la capacidad técnica y gerencial de las municipalidades⁴³. Esta dinámica se refleja en los diferentes niveles organizacionales y ocasiona una inadecuada distribución de cargos debido a que las autoridades, que responden a un perfil meramente

político, desempeñen tareas administrativas de alto nivel sin contar con los requerimientos técnicos para desarrollar las funciones operativas⁴⁴.

Tanto el clientelismo como la politización del empleo público, son prácticas que disminuyen la calidad del servicio civil y generan una serie de condiciones político-institucionales que vuelven al gobierno local vulnerable ante el cometimiento de actos de corrupción. La corrupción política se define como aquella situación cuya iniciativa procede tanto desde la autoridad, como de los actores hacia la autoridad, para incrementar el poder político o el patrimonio de los mismos fuera de los límites de la legalidad⁴⁵ e implica el uso o ejercicio de poder con el propósito de obtener beneficios individuales afectando el interés común⁴⁶.

Las municipalidades son entes particularmente vulnerables a la corrupción, debido a la mayor discrecionalidad de los funcionarios para la toma de decisiones y a la existencia de un menor grado de escrutinio sobre sus actividades. En este sentido, si bien las autoridades locales cuentan con una posición privilegiada para la resolución de los problemas de los ciudadanos, también se convierten en actores con un margen más amplio para abusar del poder que les ha sido conferido a través del voto⁴⁷.

La corrupción es uno de los grandes desafíos para la institucionalidad democrática a nivel local. Esta práctica puede tomar diferentes formas que van desde la manipulación presupuestaria y la malversación de fondos públicos hasta el abuso de poder en la gestión de los sistemas de empleo municipal. De acuerdo a Transparencia Internacional, la

⁴⁶ OXFAM (2015), La corrupción, sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación, Informe de investigación, Guatemala, agosto de 2015. 47 Op. cit. Transparencia Internacional (2009).



⁴⁰ Audelo, J. (2004), ¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática, Estudios Sociales, vol. XII, núm. 24, julio-diciembre, 2004, pp. 124-142.

⁴¹ Op. cit laconvielllo, M. y Chudnovsky, M. (2015) p. 47.

⁴² Para mayor detalle sobre la importancia de la separación entre política y administración, véase Román, L. (2010), La politización de la administración pública. El concepto y su aplicación en el caso de la administración general del Estado, en Sáez, M. (2010), La administración pública entre dos siglos, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, diciembre de 2010.

⁴⁴ Longo, F. (1999), Política y gerencia pública en los gobiernos locales, en Gobierno Local y Modelo Gerencial, Fundación Pi i Sunyer, Barcelona.

⁴⁵ Op. cit. Corzo, S. (2002), p. 11.



corrupción en los gobiernos locales se genera a partir de diferentes fuentes de vulnerabilidad presentes en las administraciones subnacionales, como la mayor participación de las autoridades en la provisión de servicios básicos, la prevalencia de redes clientelares y la menor capacidad de estos entes para ejercer la autorregulación⁴⁸.

La participación activa de las municipalidades en la prestación de servicios básicos, como seguridad, salud y educación, así como la facilitación de trámites y la implementación de las políticas económicas y sociales en los territorios, genera una interacción continua y directa entre los representantes locales y los ciudadanos. La mayor discrecionalidad de las autoridades locales para la gestión del personal y la existencia de pocos frenos y contrapesos a nivel municipal, genera condiciones favorables para la adopción de prácticas arbitrarias e irregulares en el uso de estos recursos y debilita la capacidad institucional para una gestión efectiva del sistema de servicio civil. Esta dinámica, si bien mejora las condiciones de gobernabilidad en el territorio, también puede ser asidero para el ofrecimiento o petición de sobornos, como herramienta para acceder a los servicios públicos o para obtenerlos de manera más eficiente, favorable o expedita.

La corrupción es un obstáculo para la profesionalización de la función pública, desvirtúa los procesos de selección para privilegiar la contratación de personal a cambio de favores políticos, disminuyendo la importancia de las capacidades técnicas de los candidatos. Los principales problemas que se derivan de estas prácticas son la manipulación de las estructuras de empleo municipal, la creación de incentivos perversos para la consolidación de redes clientelares y la consecuente disminución de la

calidad de los servicios públicos a nivel local. Asimismo, la corrupción en el empleo público afecta la percepción de los ciudadanos sobre la capacidad de las autoridades locales para responder a las demandas de la población, situación que en el largo plazo tiene un efecto negativo para la gobernabilidad y legitimidad del gobierno municipal.

A pesar de los retos que la corrupción y el clientelismo suponen para los sistemas de empleo público municipal, la región latinoamericana ha realizado importantes avances en materia normativa e institucional para la lucha contra la corrupción, mejorando la capacidad local para rendir cuentas, con lo cual se promueve modelos de gestión más transparentes. Uno de los aspectos destacados en esta línea son los esfuerzos normativos e institucionales para el establecimiento de un servicio civil de carrera y el fortalecimiento de los sistemas de empleo público, tanto a nivel nacional como local⁴⁹.

1.4 Experiencias regionales: Colombia y Costa Rica

El desarrollo de las burocracias locales en América Latina es un tema pendiente en las agendas sobre modernización del Estado. La región ha mostrado una considerable mejoría en la calidad de la función pública; sin embargo estos avances no se han trasladado con la misma celeridad hacia el ámbito municipal. En este marco, las diferencias en la división político-administrativa de los países constituyen un desafío importante al momento de realizar un análisis comparado sobre la función pública a este nivel. El presente estudio retoma las experiencias de Colombia y Costa Rica debido a su similitud en cuanto a la escala de los gobiernos subnacionales, a los avances sustanciales que ambos países presentan en materia de institucionalidad local y a las





⁴⁹ Para mayor detalle sobre la profesionalización de la función pública y su papel en la lucha contra la corrupción ver Castillo, F. y Quesada, J. (2006).



evidencias que aportan sobre el desarrollo de sistemas de servicio civil municipal basados en los principios establecidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

Colombia

El Estado colombiano cuenta con una larga trayectoria en el desarrollo de su sistema de servicio civil. El país posee una normativa robusta para la regulación y supervisión de la función pública, así como con instituciones sólidas encargadas de velar por su cumplimiento. Un aspecto importante es el desarrollo paralelo del andamiaje institucional y la legislación aplicable al servicio civil en todos los niveles de gobierno. La experiencia colombiana ofrece información valiosa sobre los esfuerzos realizados en el fortalecimiento de la institucionalidad para la función pública y su posicionamiento como entidad capaz de incidir en la agenda política nacional⁵⁰. Los avances más importantes se derivan de la incorporación del criterio de mérito como requisito indispensable para el ingreso a la administración pública, el establecimiento de un servicio civil de carrera basado en la formación continua de los funcionarios y la creación de un marco jurídico que responde a las necesidades de modernización del Estado.

Los principales aspectos normativos en materia de función pública son aplicables tanto al gobierno central como a los subnacionales y están previstos en cuatro legislaciones: la Constitución Política de Colombia (Capítulo II, Artículos 122 al 131); Ley 4 de 1992; Ley 443 de 1998 y Ley 909 de 2004. Este marco regulatorio es el resultado de un largo proceso de reformas al sistema de servicio civil, con el cual se han logrado avances progresivos en la calidad de la burocracia. La carrera administrativa en Colombia surge en 1938 con

50 lacoviello, M. y Strazza, L. (2014), Diagnóstico del Servicio Civil en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, septiembre de 2014.

la sanción de la Ley 165 que garantiza la estabilidad en el empleo público. Posteriormente, en 1958, se aprueba el Estatuto de Servicio Civil y Carrera Administrativa y se crea el Departamento Administrativo del Servicio Civil (luego Departamento Administrativo de la Función Pública), institución encargada de la profesionalización y permanencia de los servidores públicos, así como la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)⁵¹.

La Constitución de 1991 marca un punto de inflexión al otorgar carácter constitucional a la gestión de la función pública. El artículo 125 implanta el servicio civil de carrera bajo el criterio del mérito e instaura la evaluación del desempeño. El Artículo 30 crea la Comisión Nacional del Servicio Civil con las funciones de administrar y vigilar el empleo público. Ambas acciones dieron paso al establecimiento de un marco normativo e institucional que pretendía fortalecer las capacidades gubernamentales para consolidar una burocracia profesionalizada⁵².

Los aspectos operativos de la normativa fueron plasmados en la Ley 27 de 1992, con la que se reactivó la carrera administrativa en las diferentes entidades del Estado y se estableció un sistema técnico de administración de personal a nivel territorial. En 1998 se efectuó una nueva reforma, dando paso a la Ley 443 de 1998 donde se definieron los criterios de la carrera administrativa, sus principios y campo de aplicación. La ley tenía como objetivo facilitar la operativización de la Comisión Nacional del Servicio Civil, para lo cual modificó su composición, se crearon las Comisiones Departamentales y Distritales del Servicio Civil, se ajustó la clasificación de los empleos de libre nombramiento y se facultó a la Comisión con competencias sancionatorias⁵³.

⁵³ Medina, A. (2008), Experiencias recientes de profesionalización de la función pública de Colombia, XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad", Instituto Centroamericano de Administración Pública.



⁵¹ Ibíd.

⁵² Departamento Administrativo de la Función Pública (2005), Ley de Empleo Público, Carrera Administrativa y Gerencia Pública - Decretos Reglamentarios, Servicio Nacional de Aprendizaje, Colombia, mayo de 2005.



La aplicación de la ley 443 de 1998 estuvo marcada por la emisión de un fallo de la Corte Constitucional de Colombia⁵⁴ en el que se declaró sin efecto una parte importante de los artículos referentes a las funciones de la Comisión. Nacional del Servicio Civil (CNSC) y algunos aspectos sobre el ingreso a la carrera administrativa⁵⁵. La Corte ha tenido un papel protagónico en el desarrollo del marco jurídico para la gestión de la función pública y la instauración del criterio del mérito, al enfatizar el carácter constitucional de estos elementos a través de sus sentencias⁵⁶. El Congreso colombiano no emitió una nueva normativa hasta la Ley 909 de 2004 (Ley sobre Empleo Público, Carrera Administrativa y Gerencia Pública) con la cual se regula el sistema de empleo público y se establecen los principios básicos para su gerencia, siendo esta jurisprudencia aplicable a los funcionarios del Órgano Ejecutivo, instituciones autónomas y entidades públicas a nivel territorial⁵⁷.

La Ley aprobada en 2004 resulta de gran importancia para la región al ser uno de los primeros instrumentos legales que toman como modelo lo contenido en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP). Los principios de la CIFP en materia de empleo público son parte medular de la Ley especialmente en los apartados referentes a la profesionalización y gestión de la administración pública; la determinación de la responsabilidad de los servidores públicos por el trabajo desarrollado; la conformación de nuevas instancias para la dirección y gestión del empleo;

54 Sentencia de inconstitucionalidad C-372 de 1999.

y en los aspectos vinculados a la retribución de los funcionarios por las actividades realizadas⁵⁸.

La reforma de 2004 permitió al Estado colombiano consolidar la institucionalidad para la garantía y protección del sistema de mérito en el servicio civil, de acuerdo a lo establecido en la Constitución. La entrada en vigencia de la Ley fue determinante para el trabajo de la CNSC, al otorgarle un carácter permanente, independiente y autónomo⁵⁹. Asimismo, la Ley 909 de 2004 fortaleció el papel del CNSC, al proteger los principios constitucionales e incorporar los lineamientos establecidos en la CIFP como legislación nacional. Estas acciones mejoraron la imagen de la institución y facilitaron su reconocimiento e implantación en las diferentes entidades de gobierno. Por otra parte el plano operativo se ha desarrollado de forma similar por medio de la definición de funciones claras en las entidades involucradas⁶⁰.

Actualmente, el sistema de servicio civil colombiano cuenta con tres entidades principales: el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), la ESAP y la CNSC. El DAFP está facultado para la formulación y promoción de las políticas e instrumentos sobre el empleo público, así como de la evaluación del impacto de las mismas⁶¹. La ESAP es una entidad de carácter universitario dedicada a la formación de administradores públicos, a través de programas académicos a nivel de pregrado y posgrado⁶². Finalmente, la CNSC se encarga de posicionar el mérito y la igualdad en el ingreso y desarrollo del empleo público y de velar por la correcta aplicación de los instrumentos normativos y técnicos que posibiliten el adecuado funcionamiento del sistema de carrera⁶³.



⁵⁵ Martínez, E. (2008), Jurisprudencia constitucional sobre función pública y carrera administrativa en Colombia, Revista de derecho, Universidad del norte, 30: 299-337, Barranquilla, julio / diciembre de 2008.

⁵⁶ La sentencia de inconstitucionalidad C-372 de 1999 se pronunciaba sobre cinco puntos: 1) la Comisión es un órgano constitucional autónomo e independiente; 2) en su conformación no es admisible la injerencia irrazonable de las autoridades, entidades y organismos que serán vigilados por ella; 3) la atribución constitucional para administrar las carreras implica la separación de las actividades de selección y denominación de los empleados de carrera; 4) la Comisión es un órgano único, lo que no permite la constitución de otras comisiones para atender las mismas atribuciones, y 5) la Comisión es la responsable de administrar el registro de empleados del sistema de carrera.

⁵⁷ Servicio Nacional de Aprendizaje (2005), Ley de Empleo Público, Carrera Administrativa y Gerencia Pública - Decretos Reglamentarios, Departamento Administrativo de la Función Pública.

⁵⁸ Ibíd

⁵⁹ Hernández, P. (2004), La Comisión Nacional del Servicio Civil, Comisión Nacional del Servicio Civil de Colombia, Bogotá, octubre de 2004.

⁶⁰ Strazza, L. (2014), Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia, Nota técnica No. IDB-TN-680, Banco Interamericano de Desarrollo, julio de 2014

⁶¹ Sitio web de la Dirección Administrativa de la Función Pública: https://www.funcionpublica.gov.co/informacion-general

⁶² Sitio web de la Escuela Superior de Administración Pública:

http://www.esap.edu.co/portal/index.php/laesap/estructura_organica/funciones/63 Sitio web de la Comisión Nacional del Servicio Civil: https://www.cnsc.gov.co/index.php/institucional/direccionamiento-estrategico/quienes-somos-cnsc



El progreso en la calidad del servicio civil ha sido más notorio a nivel del Ejecutivo. Aunque con un menor impacto, Colombia también ofrece lecciones sobre el fortalecimiento de la institucionalidad para la función pública a nivel subnacional. El DAFP ha generado los insumos necesarios para conducir el rediseño institucional en las entidades territoriales con el objetivo de facilitar la modernización y profesionalización del servicio civil y ha promovido un plan de capacitación para el desarrollo de competencias en los funcionarios públicos, considerando las condiciones particulares que presentan los territorios. La institución también ha conducido un proceso de estandarización de competencias a nivel municipal, a través del Decreto 785 de 2005 en el que se define el sistema de nomenclatura y clasificación, al igual que las funciones y requisitos generales de los empleos en las instituciones locales⁶⁴.

En cuanto a la profesionalización de los funcionarios, la ESAP es una de las instituciones con mayor presencia territorial y ha contribuido significativamente al desarrollo de las habilidades técnicas y gerenciales a nivel municipal. La ESAP tiene presencia a nivel subnacional a través de 15 Direcciones Territoriales, encargadas de impartir cursos de formación acordes a las necesidades de los territorios. La Escuela también ha creado un programa de administración pública territorial, con el objetivo de fortalecer las capacidades de administración en los gobiernos locales. Por otra parte, la CNSC ejerce sus funciones a nivel local a través de la elaboración de listas y convocatorias para la selección del personal de carrera que conformará el cuerpo técnico de las municipalidades.

La revisión del caso colombiano refleja la existencia de un complejo entramado institucional para el fortalecimiento

64 Decreto Ejecutivo 785. 17 de marzo de 2015.

y vigilancia de la función pública. Aún y cuando existe presencia de diferentes entidades para la aplicación de la normativa, el gobierno ha desarrollado con éxito estrategias para la profesionalización del servicio civil tanto a nivel nacional como municipal, implementando las reformas pertinentes para asegurar la calidad de la burocracia en el largo plazo. La incorporación de mecanismos para el desarrollo de la función pública territorial, como proceso paralelo a la formulación de la normativa nacional, ha facilitado la aplicación de la legislación correspondiente a los entes locales, generando las oportunidades necesarias para la adopción de un servicio civil de carrera en los diferentes niveles de la administración pública, basado en el mérito y la transparencia.

Costa Rica

Costa Rica cuenta con experiencia de larga data en el desarrollo de la burocracia nacional. Su intervención en los gobiernos locales es el área de trabajo más reciente y presenta resultados alentadores para la implantación de este tipo de iniciativas en la región. El sistema de servicio civil costarricense se ha consolidado como un ejemplo regional para la gestión del recurso humano y su experiencia da cuenta de la aplicación de mejoras para la profesionalización de la función pública tanto nacional como local. Actualmente el país cuenta con la burocracia más desarrollada de Centroamérica, reportando importantes mejoras en el reconocimiento del mérito como elemento central en los procesos de contratación así como en la institucionalización del servicio civil de carrera.

El país tiene un régimen de Servicio Civil establecido en la Constitución Política y en el Estatuto del Servicio Civil. El Estatuto fue sancionado en 1953 como Ley de la República, con base en las disposiciones constitucionales referentes





a la función pública. Su finalidad es la regulación de las relaciones entre el Órgano Ejecutivo y sus servidores, por lo que es aplicado únicamente a los funcionarios de esta rama. Este instrumento sienta las bases jurídicas del sistema administrativo costarricense al establecer principios como el mérito, la igualdad en el acceso a los cargos públicos, la estabilidad laboral, la capacitación de los servidores y la probidad en el ejercicio de la función pública⁶⁵.

La aprobación de la normativa fue operativizada a través de la creación de la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) como una dependencia de la Presidencia de la República encargada de garantizar la eficiencia del Estado en las diferentes ramas del Ejecutivo. En cuanto al sector descentralizado, Costa Rica ha sido capaz de implementar diversas estrategias para el fortalecimiento de las administraciones municipales; sin embargo, la institucionalidad para la gestión de la CAM se encuentra distribuida en diferentes entidades que se encargan de dar seguimiento a los programas de asistencia técnica y capacitación a nivel municipal (Figura 1) por lo que la coordinación institucional entre ellas constituye un desafío.

A diferencia del caso colombiano, en Costa Rica, el sistema de servicio civil municipal se encuentra establecido en el Régimen Especial de la Carrera Administrativa Municipal y no está regulado por la DGSC. La necesidad de contar con lineamientos claros respecto a la función pública en los gobiernos locales condujo a la reforma del Código Municipal en 1998, que incorporó un capítulo en el que se detallan los principios rectores del servicio civil en las municipalidades, los mecanismos de ingreso, así como los sistemas de evaluación y compensación laboral. Por otro lado, la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) se designó como la institución responsable de implementar la

normativa y se creó el Sistema Nacional de Capacitación Municipal (SINECAM) para impulsar el desarrollo de capacidades técnicas a nivel local⁶⁶.

Figura 1. Costa Rica: sistema de gestión de la Carrera Administrativa Municipal



Fuente: Unión Nacional de Gobiernos Locales.

El seguimiento de la aplicación de los nuevos procesos de gestión y su adecuada adaptación a los contextos territoriales, requirió del establecimiento de la Secretaría Técnica de Carrera Administrativa Municipal (SETECAM) como unidad especializada dentro de la UNGL. La Secretaría brinda asesoría y asistencia técnica presencial a las municipalidades en el desarrollo, implementación y mantenimiento del sistema de función pública local⁶⁷. Si bien la UNGL ha facilitado el cumplimiento del régimen administrativo municipal, la desconexión de esta institución con la entidad nacional para la administración y vigilancia del servicio civil generaba vacíos que afectaban la adecuada implementación de la normativa; en este sentido en el año 2000 la DGSC fundó el Área de Asistencia para el Desarrollo



⁶⁵ Rodríguez, L. (2002), Profesionalización de la función pública en América latina (Caso: Costa Rica), CLAD-Estudios sobre la Profesionalización de la Función Pública en el marco de la Nueva Gestión Pública. p. 3.

⁶⁶ USAID (2004), Informe País: Costa Rica. Tendencias en la Descentralización, el Fortalecimiento Municipal y la Participación Ciudadana en América Central 1995–2003, Asociación Internacional de Administradores y Gerentes de Ciudades, junio de 2004. 67 Sitio web de la Unión Nacional de Gobiernos Locales: http://ungl.or.cr/carreraadministrativa-municipal



del Sector Descentralizado, en razón de la demanda de servicios procedentes de los gobiernos locales⁶⁸.

El fortalecimiento del marco jurídico e institucional permitió mejorar la calidad de la burocracia municipal a través del establecimiento de criterios claros para la contratación y evaluación de funcionarios. El modelo nacional de la CAM considera un riguroso proceso para el manejo del servicio civil, siendo una de las acciones más significativas la elaboración de manuales de puestos que permitieran homogenizar los cargos, definir funciones, requisitos y mecanismos para la selección de los servidores. Este esfuerzo culminó en el año 2000 con la entrega de los manuales respectivos a todas las municipalidades del país⁶⁹. La CAM también considera el establecimiento de una escala salarial aplicable a los trabajadores municipales, oficializada en 2009, así como la realización de evaluaciones periódicas de desempeño.

En cuanto a los procesos de capacitación, el SINECAM fue creado como un complemento a la carrera administrativa y se plantea como un sistema para el diseño y la ejecución de un proceso de capacitación municipal, integrado, sistemático, continuo y de alta calidad⁷⁰. El Sistema es dirigido por el Consejo Nacional de Capacitación Municipal (CONACAM), incorporando una instancia colegiada conformada por representantes de instituciones públicas, organizaciones y otras entidades afines al tema de desarrollo municipal⁷¹. Es importante mencionar que la Ley no le otorga al Consejo capacidad de gestión, ni asignó fuentes presupuestarias que le permitieran implementar

planes de capacitación por lo cual la iniciativa no ha tenido los resultados esperados.

La formación de los funcionarios municipales también es impartida a través del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), una entidad autónoma dedicada a promover el funcionamiento eficiente del gobierno local a través del constante mejoramiento de la administración pública municipal⁷². Si bien esta institución no está considerada dentro del Código Municipal, ha contribuido significativamente a la profesionalización de los servidores municipales, por medio de la formación continua de funcionarios en temas vinculados a la administración pública, descentralización y desarrollo local. De igual forma el Instituto ha celebrado convenios con universidades públicas para facilitar la incorporación de programas con enfoque territorial dentro de la oferta académica a nivel superior.

Los resultados del proceso de implementación de reformas institucionales han dado como resultado el fortalecimiento de las capacidades administrativas de los gobiernos locales; actualmente todas las municipalidades trabajan con sistemas de gestión de recursos humanos que promueven la eficiencia en la gestión pública. Por otra parte, la institucionalidad nacional para el acompañamiento del sector descentralizado se ha consolidado y cuenta con reconocimiento técnico y político a nivel nacional y territorial. A pesar de los avances, Costa Rica aún se enfrenta a desafíos derivados de la fragmentación de la institucionalidad y de la duplicidad de funciones en algunas entidades. En esta línea, Costa Rica está impulsando reformas que le permitan fortalecer el régimen de la CAM y establecer un sistema de gestión institucional más articulado para incrementar la calidad de la burocracia local.

⁷² Sitio web del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal: http://www.ifam.go.cr/index.php/sobre-ifam/informacion-general/

⁶⁸ DGSC (2006), Avances del Servicio Civil en Costa Rica, Revista Centroamericana de Administración Pública (50-51): 325-339.

⁶⁹ Ibíd, enero de 2009.

⁷⁰ Mora, J. (2009), El sinuoso camino a la descentralización y el necesario fortalecimiento del gobierno local, FLACSO Costa Rica, San José, enero de 2009.
71 El Art. 143 del Código Municipal establece que el Consejo será integrado por: a) Dos representantes de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, uno de los cuales será el Presidente; b) Un representante de la Universidad de Costa Rica; c) Un representante de la Universidad Estatal a Distancia; y d) Un representante del Poder Ejecutivo.



2. El Salvador: Función pública en los gobiernos locales

El Salvador presenta resultados diversos respecto de los esfuerzos realizados para el desarrollo de la función pública, evidenciando brechas importantes en el grado de implantación de la normativa para la gestión del empleo en los diferentes niveles de gobierno. No obstante ciertos avances de la burocracia salvadoreña en su posicionamiento dentro del índice de servicio civil durante la última década73, particularmente debido al desarrollo de instrumentos normativos e institucionales⁷⁴, existen retos que se deben superar como la aprobación de una ley que regule la función pública y sustituya a la antigua Ley del Servicio Civil⁷⁵. En el caso de las municipalidades, si bien se identifican esfuerzos para la profesionalización de los funcionarios, el desarrollo del servicio civil y el cumplimiento de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal aún enfrentan desafíos importantes.

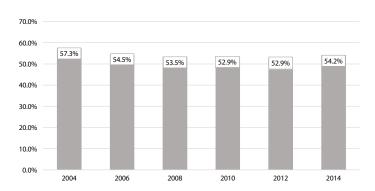
2.1 Desempeño de los gobiernos locales en El Salvador

Los gobiernos locales en El Salvador muestran características institucionales y políticas que deben ser consideradas para el análisis de la función pública a nivel subnacional. El país ha impulsado procesos de transformación institucional en los municipios, dentro de los cuales destacan la descentralización, con la que se definió su autonomía en el ámbito financiero, político y administrativo, así como la modernización de la capacidad administrativa fomentando

la gestión eficiente de los recursos⁷⁶; sin embargo, ambos procesos no presentan los resultados esperados, siendo los gobiernos locales aún dependientes técnica y financieramente del gobierno central. En cuanto a la relación de los ciudadanos con las autoridades locales, el país cuenta con 262 municipalidades que mantienen estrechos vínculos con la población y son reconocidas como el agente que mejor responde a los problemas comunitarios.

El desempeño de las municipalidades resulta clave en este contexto, en la medida en que su eficiencia permite mejorar la calidad de los servicios públicos a nivel local. La ciudadanía ha mantenido niveles de satisfacción relativamente estables con las funciones de las alcaldías durante la última década (Gráfico 6); no obstante existe la percepción sobre un desempeño insuficiente en la provisión de servicios, al ser considerados en su mayoría como servicios "regulares"77.

Gráfico 6. El Salvador: satisfacción ciudadana con los servicios municipales (2004-2014)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de LAPOP, varios años.

Los datos disponibles para la última década indican que las municipalidades cuentan con mayor nivel de credibilidad



 ⁷³ Op. cit. Cortázar, J., Lafuente, M. y Sanginés, M. (2014)
 74 FUSADES (2012), Profesionalización de la función pública: elemento de un Estado

eficiente, Boletín de Estudios Legales No. 143, Departamento de Estudios Legales, noviembre de 2012.

⁷⁵ Para mayor detalle sobre la evolución del servicio civil en El Salvador véase: FUSADES (2015), Función pública y clientelismo, Serie de investigación, Departamento de Estudios Políticos, febrero de 2015.

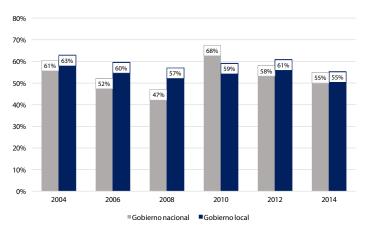
⁷⁶ Córdova, R. y Seligson, M. (2001), Cultura política, gobierno local y descentralización. América Central, FLACSO El Salvador.

⁷⁷ Córdova, R., Cruz, J. y Zechmeister, E. (2015), Cultura política de la democracia en El Salvador y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas, Universidad de Vanderbilt, febrero de 2015.



respecto a los gobiernos nacionales (Gráfico 7), característica que las convierte en instituciones clave para la legitimidad del sistema democrático. La confianza de la población en las municipalidades, ubica al país dentro de las primeras posiciones a nivel regional; sin embargo, es importante mencionar que esta percepción se ha visto afectada durante los últimos años por aspectos ajenos a las estructuras municipales, como el incremento en la inseguridad ante el crimen y la violencia⁷⁸.

Gráfico 7. El Salvador: confianza ciudadana en el gobierno nacional y local (2004-2014)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de LAPOP, varios años.

La administración adecuada de los recursos municipales está determinada por la capacidad de los funcionarios para gestionarlos, reforzando la necesidad de implementar un sistema de servicio civil de carrera. En El Salvador los gobiernos locales presentan un panorama precario en cuanto a la institucionalización del mérito y la eficiencia como principios de la función pública, si bien se identifican avances en la legislación, el país aún enfrenta retos para su puesta en marcha y registra tímidos esfuerzos para la implantación de un sistema de gestión del recurso humano.

78 Ibíd.

2.2 La Carrera Administrativa Municipal

El servicio civil a nivel subnacional ha experimentado cambios importantes durante la última década, orientados a la transformación de las estructuras clientelares y a la instauración de un régimen de la Carrera Administrativa Municipal (CAM) para garantizar la profesionalización de los funcionarios. Los avances más significativos se derivan de la aprobación de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal (LECAM) como normativa para regular la organización de la función pública a nivel local. Esta legislación se orienta a facilitar el fortalecimiento de las administraciones municipales; no obstante, se registran avances insuficientes en la aplicación del sistema de gestión del servicio civil establecido en dicha legislación.

a. Antecedentes

La carrera administrativa determina las condiciones necesarias para el funcionamiento de un sistema de servicio civil que garantice la transparencia y mérito en el ingreso a la función pública, así como los mecanismos e incentivos necesarios para la profesionalización y la permanencia de los funcionarios. El desarrollo de la normativa e institucionalidad necesaria para impulsar un sistema de servicio civil basado en la carrera administrativa, presenta avances modestos y de reciente aplicación.

La carrera administrativa fue establecida en la Constitución de la República de 1950 y desarrollada posteriormente en la Ley de Servicio Civil (LSC) de 1961, la cual estableció las condiciones de ingreso, selección, ascenso y permanencia de los servidores públicos; asimismo la Ley contempló las excepciones a este régimen administrativo. Posteriormente, la Constitución de 1983 retomó los artículos referentes





al servicio civil y su regulación, incorporando la creación de un régimen especial para las municipalidades. En las décadas siguientes se realizaron magros esfuerzos para la institucionalización de la LSC, particularmente a nivel subnacional, y el Estado no impulsó la creación de una institución rectora que agilizara la ejecución de la normativa, dejando vacíos que incentivaron prácticas discrecionales en los nombramientos, remociones, ascensos y traslados del personal.

En 1986 se sancionó el Código Municipal, reconociéndose la autonomía de las municipalidades en el ámbito político, financiero y administrativo que ya contemplaba la Constitución de la República. De igual forma, se otorgó a las autoridades locales la potestad para la gestión del empleo y se generó la obligación de establecer un régimen de carrera administrativa en cada jurisdicción, de conformidad a una ley especial en la materia. La ausencia de la normativa especializada para la gestión de la función pública creó un vacío en la aplicación de criterios claros para el desarrollo del servicio civil municipal, limitando la instauración de un régimen de carrera que permitiera la profesionalización de los funcionarios.

En el ámbito municipal esta situación se vuelve de particular importancia debido a la volatilidad en el comportamiento de las planillas de empleados, la prevalencia de prácticas clientelares y la politización de la función pública. En este marco, desde el año 1998 las municipalidades, acompañadas de organizaciones de la sociedad civil, promovieron la aprobación de una ley especial que organizara la relación administrativa entre los gobiernos locales y sus funcionarios, garantizando la estabilidad laboral y la transparencia en el ingreso a la función pública municipal. Estos esfuerzos culminaron con la aprobación de la Ley de la Carrera

Administrativa Municipal en 2006⁷⁹. La normativa fue aprobada como una herramienta para mejorar la eficiencia en el desempeño de la función pública a nivel local, normando el ingreso, formación y permanencia de los funcionarios municipales⁸⁰.

b. Ley de la Carrera Administrativa Municipal

La Ley de la Carrera Administrativa Municipal fue emitida mediante el Decreto Legislativo No. 1039 el 26 de Mayo del 2006 y su aplicación fue postergada 8 meses hasta enero de 200781. La LECAM tiene por objeto el desarrollo de los principios constitucionales relativos a la Carrera Administrativa Municipal y proporciona el marco normativo necesario para garantizar la eficiencia del Régimen Administrativo Municipal⁸², regulando las obligaciones y deberes de los empleados. La Ley establece los procesos para garantizar la igualdad de oportunidades para el ingreso al servicio público municipal, la capacitación permanente, la estabilidad laboral y el régimen disciplinario al que están sujetos los servidores públicos. Además, plantea que tanto el ingreso, como la permanencia y ascenso se hará exclusivamente con base en el mérito y la aptitud, sentando las bases para la modernización del servicio civil a nivel local.

La normativa ha experimentado cinco reformas desde su creación (Cuadro 1), siendo las efectuadas en 2008 y 2009 las más significativas. El Decreto Legislativo No. 601, de abril 2008, se planteó como objetivo la agilización de la aplicación de la LECAM, modificando la mayoría de secciones de la misma e incorporando un enfoque de



⁷⁹ Fundación Salvadoreña para la Reconstrucción y el Desarrollo (2010), Versión popular de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, Fons Valencià per la Solidaritat, San Salvador.

⁸⁰ Morales, J. (2010), Ley de la carrera administrativa municipal: comentada, Asociación Salvadoreña para la Promoción de las Ciencias Sociales y Administración, Fundación Nacional para el Desarrollo, San Salvador.

⁸¹ Ley de la Carrera Administrativa Municipal, publicado en el Diario Oficial No. 103, Tomo 371, de fecha 6 de junio de 2006.

⁸² Art. 1. de la LECAM



equidad de género en la Ley. Una de las reformas más polémicas se dio en mayo de 2009, a través de la aprobación del Decreto Legislativo No. 20 con el cual se excluyó del régimen de la CAM a los cargos que requieren de un alto grado de confianza⁸³. Esta modificación tiene implicaciones directas sobre la calidad de los funcionarios en niveles directivos, al ampliar el margen de maniobra para la manipulación de los procesos de contratación y, a su vez, menoscaba la estabilidad laboral de aquellos funcionarios que se desempeñen en los puestos señalados.

Cuadro 1. Reformas realizadas a la LECAM (2006-2014)

No.	Decreto	Contenido
1	Decreto Legislativo No. 601 (10/04/2008)	Reformas amplias
2	Decreto Legislativo No. 20 (20/05/2009)	Denominación de cargos de confianza
3	Decreto Legislativo No. 301 (07/02/2013)	Evitar la discriminación hacia personas con VIH
4	Decreto Legislativo No. 594 (18/12/2013)	Prestación por renuncia voluntaria
5	Decreto Legislativo No. 820 (09/10/2014)	Incorporación de empleados al Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de la Carrera Administrativa Municipal.

En cuanto a la institucionalidad encargada de dar seguimiento a la LECAM, al igual que la Ley de Servicio Civil, la legislación no está vinculada a un ente rector en la materia. La LECAM contempla la creación de tres entidades: las Comisiones Municipales, el Centro de Formación Municipal y el Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal (RNCAM) (Figura 2). El principal órgano de administración de la CAM son las Comisiones Municipales⁸⁴, órganos colegiados encargados

directos de la aplicación de la LECAM; la conformación de las Comisiones es de carácter obligatorio y su período de vigencia es igual al período de gestión municipal.

Figura 2. El Salvador: sistema de gestión de la Carrera Administrativa Municipal



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de la Carrera Administrativa Municipal.

Entre las principales atribuciones de estos órganos se incluyen la ejecución de los procedimientos de selección y ascenso de funcionarios, así como conocer sobre las sanciones y demandas de los empleados. En cuanto al manejo del régimen disciplinario, es competencia del Concejo Municipal o de la máxima autoridad administrativa de las entidades municipales⁸⁵ y de los Jueces de lo Laboral de acuerdo a cada caso.

La LECAM contempla la creación del Centro de Formación Municipal (CFM), como un programa permanente adscrito al Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), así como del Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal a cargo de la misma institución. También se establece la obligatoriedad de la capacitación continua y

de los servidores públicos municipales de los niveles de dirección y técnico y un representante de los servidores públicos de niveles administrativos y operativos. 85 Se entenderá por Máxima Autoridad Administrativa a las Juntas Directivas de las Entidades Autónomas Descentralizadas.



⁸³ Secretario Municipal, Tesorero Municipal, Gerente General, Gerentes de Área o Directores, Auditores Internos, Jefes del Cuerpo Encargado de la Protección del Patrimonio Municipal y Jefes de las Unidades de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales.

⁸⁴ De acuerdo a lo establecido en el Art. 17 de la LECAM las Comisiones Municipales estarán conformadas por un representante del Concejo Municipal, un representante



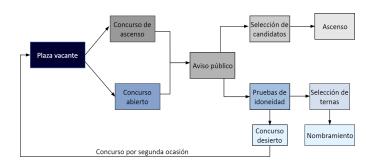
del desarrollo de planes conjuntos de formación entre las municipalidades y el CFM, designando a este último como organismo encargado de dar respuesta a la necesidad de profesionalización de las municipalidades.

El RNCAM es una herramienta que permite disponer de información actualizada y confiable de todos los servidores públicos municipales que forman parte de la CAM a nivel nacional, a través de la creación de expedientes individuales que contienen los resultados de los procesos de selección, ascensos y formación de los empleados⁸⁶. El Registro es una unidad administrativa cuya función primordial es inscribir a las personas que ingresen a la CAM, así como dar certeza de los hechos, actos y resoluciones que emitan los órganos de administración respecto de los servidores públicos de carrera. La administración del RNCAM se realiza a partir de la información proporcionada por los encargados de los Registros Municipales de la CAM (RMCAM), es decir, las dependencias de las municipalidades que recopilan toda la información referente a la Carrera Administrativa⁸⁷.

Los aspectos desarrollados en la normativa pueden ser sintetizados en tres ejes: gestión del empleo municipal, profesionalización de la función pública municipal y estabilidad laboral. Respecto a la gestión del empleo, la Ley establece el procedimiento para el ingreso a la CAM (Figura 3). El acceso a la CAM se realiza a través del concurso público, otorgando prioridad a aquellos empleados que ya se encuentran contratados por la municipalidad. En caso de no existir candidatos idóneos al interior de las alcaldías, se procede a convocar un concurso abierto. Los candidatos interesados en la posición se someten a pruebas de idoneidad, siendo seleccionados para conformar una terna

de finalistas aquellos que obtengan los mejores resultados; posteriormente el listado se somete a consideración del Concejo Municipal para el nombramiento final del nuevo funcionario. Ante la falta de resultados favorables, dentro de esta primera convocatoria, la normativa plantea la realización de un concurso por segunda ocasión, iniciándose nuevamente el ciclo.

Figura 3. El Salvador: procedimiento para el ingreso a la Carrera Administrativa Municipal



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de la Carrera Administrativa Municipal.

La legislación instituye la obligatoriedad del concurso y la posibilidad de aplicar ascensos y traslados con base en el desempeño de los funcionarios. Adicionalmente, se considera como requisito de ingreso la aprobación de pruebas de idoneidad y del resto de requerimientos establecidos en los manuales municipales para la contratación de personal. En el caso de efectuarse ascensos, la LECAM determina una clasificación de funciones de acuerdo a cuatro niveles: dirección, técnicos, administrativos y operativos⁸⁸ como mecanismo para facilitar el tránsito entre niveles y categorías, incentivando la formación de funcionarios municipales de carrera.

En resumen la profesionalización de la función pública municipal abarca tres áreas: a) el registro de funcionarios,

88 Art. 5 de la LECAM



⁸⁶ ISDEM (2010), Memoria de labores enero-diciembre 2010, Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, San Salvador.

⁸⁷ ISDEM (2010), Compilado de preguntas y respuestas orientadoras del RNCAM, Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, San Salvador, septiembre de 2010.



detallado previamente; b) la formación continua de los empleados municipales, actividad que realiza el CFM, en coordinación con las municipalidades y c) la creación de manuales que desarrollen los procesos internos para la organización de funciones, descripción de cargos, capacitación y evaluación del desempeño. La estabilidad laboral está reconocida como un derecho de los trabajadores bajo el régimen de la CAM89, definiendo la legislación los lineamientos aplicables en caso de retiro o remoción de un funcionario. Esta condición permite garantizar el desempeño de labores con base en la experiencia y mérito profesional de los funcionarios, al margen de la actividad política que se origina en cada período de elección municipal. En este sentido, la normativa detalla los casos y procesos que regularán el retiro de los funcionarios de la CAM, como medida para avanzar en el fortalecimiento de la institucionalidad al interior de las municipalidades y prevenir la discrecionalidad en el manejo del empleo público.

2.3 Resultados y desafíos de la implementación de la Carrera Administrativa Municipal

La LECAM es una valiosa herramienta para la profesionalización de la función pública a nivel local, ya que proporciona los lineamientos para la gestión del recurso humano en las municipalidades, así como estrategias para asegurar la calidad del servicio civil. No obstante los esfuerzos realizados para promover su uso, los avances aún son insuficientes y se ven matizados ante la prevalencia de estructuras debilitadas por las irregularidades en la gestión del empleo municipal.

Los resultados de la aplicación de la LECAM en las municipalidades fueron examinados a partir de la información proporcionada por una muestra de 26 municipios conformados por las 14 alcaldías del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), que incluye las cabeceras departamentales de San Salvador y La Libertad, así como por las 12 cabeceras restantes (Cuadro 2). En cuanto a la información referente al CFM y el RNCAM, esta fue solicitada al ISDEM. Los datos obtenidos fueron sistematizados en los tres ejes mencionados previamente: gestión del empleo municipal, fortalecimiento de capacidades municipales y estabilidad laboral. El ejercicio permitió obtener una aproximación a los avances obtenidos durante la primera década de vigencia de la LECAM y los retos que continúan enfrentando las municipalidades para su institucionalización.

Cuadro 2. El Salvador: resultados de la solicitud de información a las municipalidades

Departamento	Municipio	Respuesta
	San Salvador	Entregó la información
	Арора	Entregó la información
	Ayutuxtepeque*	Información incompleta
	Cuscatancingo	Entregó la información
	Delgado	Entregó la información
	Ilopango	Entregó la información
Área Metropolitana de San Salvador	Mejicanos*	Información incompleta
(AMSS)	Nejapa	Entregó la información
	San Marcos	Entregó la información
	San Martin	Entregó la información
	Soyapango	Entregó la información
	Tonacatepeque	Entregó la información
	Santa Tecla	Entregó la información
	Antiguo Cuscatlán	Entregó la información
Ahuachapán	Ahuachapán**	No entregó la información
Cabañas	Sensuntepeque	Entregó la información
Chalatenango Chalatenango		Entregó la información
Cuscatlán Cojutepeque		Entregó la información
La Paz	Zacatecoluca	Entregó la información
La Unión La Unión		Entregó la información



⁸⁹ Art. 59 de la LECAM.



Departamento	Municipio	Respuesta
Morazán	San Francisco Gotera	Entregó la información
San Miguel	San Miguel	Entregó la información
San Vicente San Vicente		Entregó la información
Santa Ana	Santa Ana*	Información incompleta
Sonsonate	Sonsonate	Entregó la información
Usulután Usulután		Entregó la información

^{*}La información proporcionada por estas municipalidades se obtuvo a través del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP).

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por las municipalidades.

a. Gestión del empleo municipal

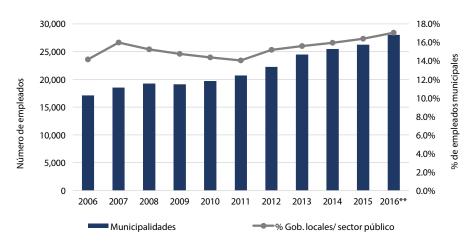
Uno de los puntos medulares de la CAM es la gestión del empleo público, al ser el elemento que permite el ingreso del personal mejor calificado al servicio civil municipal. El empleo público a nivel subnacional ha experimentado un aumento considerable durante la última década, planteando interrogantes sobre la eficiencia de las contrataciones y el nivel de adopción de los procesos establecidos en la LECAM para la gestión del personal.

Situación del empleo público municipal

Los gobiernos locales presentan una tendencia creciente en términos de empleo público; las municipalidades han incrementado consistentemente su cantidad de empleados durante la última década (Gráfico 8), registrando un total nacional de 27,745 trabajadores a septiembre de 2016, cantidad que representa el 17% del total de empleados del sector público. El análisis del comportamiento mensual del empleo municipal (Anexo 1) para el mismo período, indica la existencia de alta volatilidad en la conformación de las planillas municipales, situación que se acentúa en los períodos inmediatamente anteriores y posteriores a la elección de autoridades locales. Este comportamiento sugiere la persistencia de prácticas discrecionales para la gestión del empleo municipal, posiblemente con fines político partidarios, inclusive en el período posterior a la entrada en vigencia de la LECAM.

El patrón de empleo municipal se enmarca en un período de expansión del sector público nacional, el cual ha presentado tasas de crecimiento positivas durante los

Gráfico 8. El Salvador: cantidad de empleados en los gobiernos locales (2006-2016)*



*Promedio anual de empleados. **Datos a septiembre de 2016. Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), varios años.



^{**}Al cierre de esta investigación se está siguiendo un proceso con el IAIP debido a la entrega de información incompleta.



últimos años (Gráfico 9). En el caso de los gobiernos locales, el aumento refleja una progresión más acelerada que otros sectores de la administración pública. Las municipalidades han incrementado su personal a un ritmo promedio de 5.6% durante los últimos seis años, revelando una marcada tendencia hacia el ensanchamiento de planillas; no obstante, existe poca evidencia sobre la transparencia en los procesos de contratación y selección de estos funcionarios⁹⁰.

Resultados de la implementación de la CAM

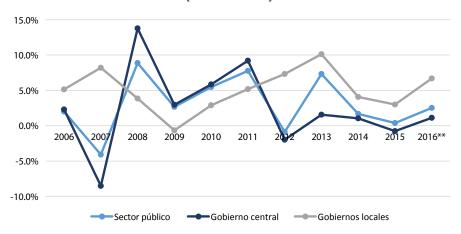
Las municipalidades reportan modestas mejoras en la institucionalización del mérito y la igualdad como principios para el acceso a la CAM. La información refleja un panorama desalentador respecto a la realización de concursos y a la creación de instrumentos administrativos para garantizar el cumplimiento de la normativa. La gestión del empleo público en las municipalidades consultadas indica una baja aplicación

de los procedimientos legales, la permanencia de prácticas discrecionales para la selección de personal y la falta de transparencia en el nombramiento de los funcionarios.

Como punto de partida la LECAM contempla la creación de las Comisiones Municipales, como entes encargados de dar seguimiento a su implementación al interior de cada alcaldía. De acuerdo a la información requerida, la mayoría de municipalidades han conformado las Comisiones respectivas a través de acuerdos municipales, tanto en el AMSS como en las cabeceras departamentales de las que se obtuvieron datos, siendo la Alcaldía Municipal de San Marcos la única que no cuenta con una Comisión vigente.

Una de las principales atribuciones de las Comisiones es la ejecución de los procedimientos para el ingreso y ascenso bajo el régimen de la CAM; lamentablemente el papel de estos órganos colegiados ha sido deficiente,

Gráfico 9. El Salvador: tasa de crecimiento del empleo en el sector público, gobierno central y gobiernos locales (2006-2016)*



*Promedio anual de empleados. **Datos a septiembre de 2016. Fuente: Elaboración propia con base en información del ISSS, varios años.

+

⁹⁰ Op. cit. FUSADES (2015)

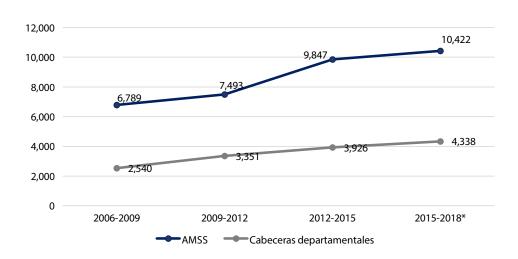


obteniendo pocos avances en la gestión del empleo municipal. Como ya se dijo, la contratación de empleados se ha incrementado consistentemente durante la última década en las municipalidades analizadas (Gráfico 10), acelerando su ritmo de expansión a partir de 2009. Actualmente, el conglomerado de municipios del AMSS y las cabeceras departamentales registra un promedio de 14,760 empleados para la gestión 2015-2018, cantidad que representa el 54% del total de funcionarios municipales a nivel nacional. El Área Metropolitana centraliza la mayor parte del personal (71%), evidenciando estructuras organizacionales más desarrolladas en relación con las cabeceras departamentales que emplean al 29% restante.

La ampliación en la cantidad de funcionarios conduce al análisis de la aplicación de los criterios legales para su ingreso. De acuerdo a la legislación correspondiente, el acceso a la CAM se realiza únicamente a través del concurso, ya sea público o interno, siendo este proceso obligatorio, a excepción de los casos definidos en la Ley. La realización de concursos es una medida para promover la institucionalización de la igualdad de oportunidades y el mérito entre los servidores municipales, por lo que representa uno de los pilares para el fortalecimiento de la función pública a nivel subnacional.

La información proporcionada por las alcaldías indica poca apropiación de los procedimientos legales para el acceso a la CAM y la prevalencia de un sistema de gestión del empleo basado en prácticas clientelares, en detrimento de los principios de mérito y transparencia. Durante el período estudiado las municipalidades efectuaron aproximadamente 9,059 contrataciones y 1,057 concursos (Gráfico 11), es decir, el 12% del total. En el 88% de casos restantes, el acceso a la CAM se realizó de forma discrecional sin considerar el protocolo establecido en la LECAM.

Gráfico 10. El Salvador: promedio de empleados por período municipal (2006-2016)

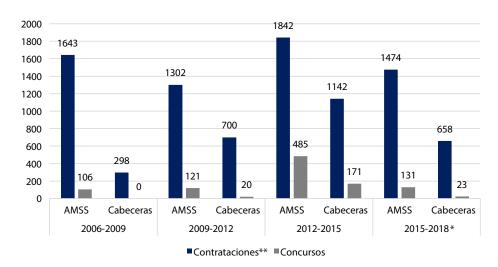


*Información a mayo de 2016. Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por municipalidades.





Gráfico 11. El Salvador: concursos públicos y contrataciones por período municipal (2006-2016)



*Información a mayo de 2016. **Promedio de contrataciones por período municipal. Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por municipalidades.

La adaptación de los procesos establecidos en la normativa al funcionamiento interno de las municipalidades presenta mejores resultados en los municipios del AMSS, en los cuales se observa un incremento considerable en el número de concursos realizados; sin embargo la brecha entre la cantidad de contrataciones y los concursos aún es muy amplia. En las cabeceras departamentales la institucionalización de la LECAM está menos desarrollada, existiendo municipalidades que no cuentan con registros de ningún concurso público desde la aprobación de la mencionada Ley. La falta de información sobre estos procesos indica poco conocimiento de la normativa a nivel interno y falta de voluntad política para transformar los procesos de gestión de personal.

La reducida cantidad de concursos realizados para la contratación de personal plantea interrogantes sobre la eficiencia de la expansión del empleo municipal, al no existir controles para garantizar la capacidad técnica de las personas que se incorporan al sector público municipal. En

este contexto, la selección de personal se ve afectada por la manipulación de los criterios de contratación, facilitando la politización del empleo municipal y comprometiendo la calidad de los servicios proporcionados a la ciudadanía. El escaso cumplimiento de la normativa se agudiza ante la inexistencia de una entidad rectora que administre y vigile el cumplimiento de las disposiciones contempladas en la LECAM y la falta de claridad en los procesos sancionatorios establecidos en la Ley para los funcionarios que no se apeguen al proceso de selección determinado en la misma.

El ingreso de funcionarios municipales excluidos del régimen de la CAM es uno de los puntos que evidencia mayor vulnerabilidad en el incumplimiento de lo establecido en la legislación. La información sobre nombramientos directos de empleados municipales que no se encuentran comprendidos en las excepciones de Ley, indica la continuidad de las prácticas irregulares en la designación de funcionarios, que precisamente se



pretendían erradicar con la misma. La mayoría de alcaldías consultadas no proporcionaron información sobre los nombramientos directos de funcionarios, argumentando no contar con registros confiables sobre estos cargos. En el extremo contrario también se registran casos en los que la autoridad municipal expresó que la totalidad de empleados se seleccionan a través de este procedimiento, reflejando falta de conocimiento de las disposiciones de la LECAM y por ende falta de apropiación de los procesos internos de contratación definidos en este instrumento.

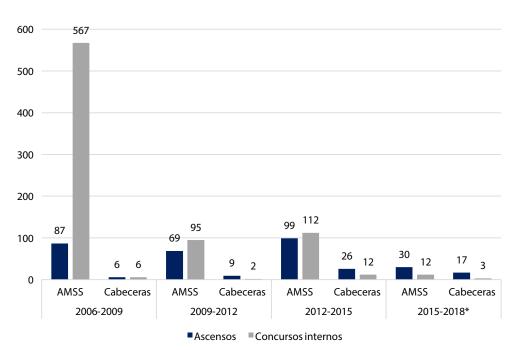
El ascenso de empleados

Otro de los procesos contemplados en la LECAM es el ascenso de empleados. Este mecanismo permite contar con servidores municipales de carrera, especializados en

determinadas áreas de trabajo. Adicionalmente, el ascenso es uno de los principales incentivos para el funcionamiento de la CAM, al facilitar el tránsito de empleados a categorías superiores, mejorando su remuneración económica. Si bien la normativa privilegia la promoción de ascensos como primer paso para la selección de personal, los resultados indican que las municipalidades hacen poco uso de esta herramienta.

La información sobre los concursos internos y ascensos efectuados (Gráfico 12), muestra un comportamiento diferente al observado en el caso de los concursos públicos. Las municipalidades reconocen la necesidad de realizar convocatorias de concursos internos como parte del proceso de ascenso de los funcionarios por lo que la cantidad de concursos efectuados se encuentra más cercana del número de funcionarios efectivamente ascendidos.

Gráfico 12. El Salvador: concursos internos y ascensos por período municipal (2006-2016)



*Información a mayo de 2016. Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por municipalidades.





Los municipios que más promueven el ascenso se encuentran en el AMSS, región que muestra una proporción similar entre ambas variables. Durante el período 2015-2018 se identifica una ligera reversión en esta tendencia al presentarse mayor cantidad de ascensos respecto a los concursos. Por su parte, las cabeceras departamentales mantienen bajos niveles de movilidad al interior de las municipalidades, presentando una cantidad considerablemente menor de ascensos, al igual que mayores diferencias entre concursos y promociones laborales.

La limitada aplicación de ascensos entre el personal es uno de los factores que limita la formación de un servicio civil de carrera en las municipalidades, al no generar los incentivos necesarios para la profesionalización de los empleados. De igual forma, la práctica de efectuar nuevas contrataciones para llenar las vacantes podría estar conduciendo al uso ineficiente de recursos, al desaprovechar la experiencia de los servidores con los que ya cuenta la municipalidad.

b. Profesionalización de la función pública municipal

El segundo eje de trabajo analizado es la implementación de acciones para la profesionalización de la función pública municipal. En este sentido la LECAM contempla la creación del RNCAM y el CFM, así como la elaboración de instrumentos administrativos para el establecimiento de procesos de gestión institucional, como manuales de ingreso a la CAM y escalas salariales aplicables a los funcionarios de carrera. Los resultados obtenidos en esta materia denotan un rezago importante en la operativización de la normativa debido a la presencia de restricciones institucionales y financieras para su cumplimiento.

Registro de funcionarios

El Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal surge en 2006 con la LECAM. El RNCAM contiene la información de los empleados que están dentro de la Carrera Administrativa Municipal, documentando los datos relativos a la identidad, ingreso, desempeño, capacitaciones, retiro y cualquier otro que se considere relevante sobre los funcionarios de carrera de cada municipio⁹¹.

El funcionamiento del RNCAM fue postergado hasta 2010, año en que se inaugura el Departamento de RNCAM, como unidad del ISDEM. La recolección de información para el registro de funcionarios presentó atrasos vinculados con el financiamiento y la necesidad de generar las capacidades técnicas a nivel municipal para la sistematización de datos. El RNCAM inició su fase piloto en 2011 con la recolección de expedientes de funcionarios en 8 municipios, mientras el ISDEM impulsaba un acompañamiento técnico para la conformación de los Registros Municipales en cada alcaldía⁹². En 2012 se inicia la recopilación oficial de expedientes para la inscripción de funcionarios en el RNCAM, proceso que ha continuado hasta la fecha.

La información disponible para la muestra de municipios seleccionados revela avances en la creación de unidades de Registro Municipal de la CAM, las cuales se encuentran debidamente conformadas en el 85% de las alcaldías consultadas. En esta línea, se han generado las estructuras institucionales necesarias para facilitar la incorporación de los empleados al régimen de la CAM; sin embargo, a pesar de que las municipalidades reportan un

⁹² Información oficial proporcionada por el ISDEM el 8 de febrero de 2016.



⁹¹ Op. cit. ISDEM (2010)

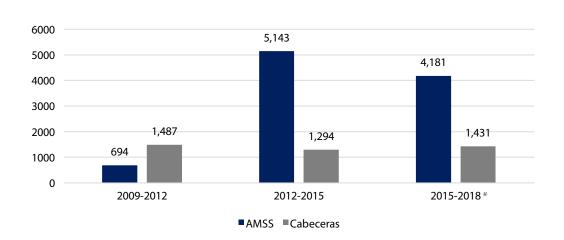


incremento considerable en los registros durante los últimos años (Gráfico 13), la elaboración de expedientes y su remisión al RNCAM no se realiza en el formato y tiempo establecido en la ley, por lo que estos no siempre cumplen con los requisitos necesarios para su inscripción formal en la base nacional.

En cuanto al RNCAM, el ritmo de inscripción de funcionarios presenta deficiencias importantes, principalmente relacionadas con la falta de entrega de información y retrasos en las etapas de revisión y calificación de los expedientes enviados por las municipalidades. Actualmente

el ISDEM reporta que 38 alcaldías aún no han hecho entrega de ningún expediente y en el caso de las 224 restantes el envío de documentación por lo general se realiza de forma parcial, dilatando el tiempo de inscripción. En este contexto el RNCAM ha recibido un total de 16,531 expedientes, de los cuales 2,105 han completado el proceso (Gráfico 14). La composición del Registro indica que el 45% de los empleados inscritos iniciaron su carrera en las municipalidades en un período anterior a la entrada en vigencia de la Ley, mientras que el 55% restante ha ingresado directamente al régimen de la CAM⁹³.

Gráfico 13. El Salvador: número de expedientes en las unidades de Registro Municipal de la CAM



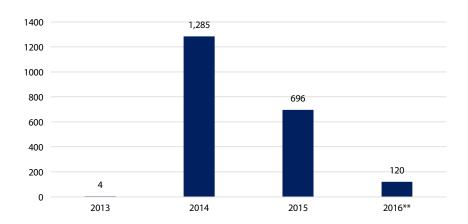
*Información a mayo 2016. Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por el ISDEM.



⁹³ Información oficial proporcionada por el ISDEM el 24 de junio de 2016.



Gráfico 14. El Salvador: empleados inscritos en el Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal*



*El RNCAM inició el registro de funcionarios a partir de 2013. **Información a mayo de 2016. Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por el ISDEM.

La información a junio de 2016, muestra que la cantidad de empleados municipales inscritos en el RNCAM equivale al 7.6% de los empleados municipales de todo el país. Uno de los factores que mejor explica el escaso avance en el registro de funcionarios, es la poca realización de concursos públicos, ya que al ser estos de carácter obligatorio para el acceso a la CAM, aquellos empleados cuyos nombramientos no se deriven de dichos procesos estarían incumpliendo la normativa y no podrían ser registrados⁹⁴.

El Art. 58 de la LECAM considera un período de actualización anual del RNCAM, que está comprendido entre enero y marzo, pero el cumplimiento de los plazos para la entrega de la información no es respetado por las municipalidades. A diferencia del resto de disposiciones normativas, la falta de entrega de información al RNCAM en el tiempo establecido, sí se vincula con una sanción administrativa impuesta por la Corte de Cuentas de la República, la información proporcionada por dicha institución revela que existe poca

evaluación del cumplimiento de las disposiciones de la LECAM como parte de los exámenes de auditoría realizados a las municipalidades. La CCR comenzó a incorporar este elemento a partir de 2015 en algunos exámenes correspondientes a 2014, identificándose dos casos de incumplimiento⁹⁵; no obstante no existen registros sobre las sanciones impuestas⁹⁶.

Los gobiernos locales han propuesto acciones transitorias para mejorar el flujo de información entre las alcaldías y el RNCAM, basadas en el otorgamiento de períodos de inscripción diferida de funcionarios⁹⁷, iniciativas que muestran falta de interés en la aplicación integral de la normativa y no constituyen alternativas viables para el fortalecimiento del Registro. En los años posteriores a la discusión de las ampliaciones mencionadas, el RNCAM no presentó avances significativos y de momento la inscripción de funcionarios continua siendo mínima.



⁹⁴ Meléndez, C. (2014), 19,000 empleados municipales con plazas irregulares, La Prensa Gráfica, 19 de mayo de 2014.

⁹⁵ Alcaldía Municipal de Tecapán, Usulutan y Alcaldía Municipal de Nueva Guadalupe, San Miguel.

⁹⁶ Información oficial proporcionada por la Corte de Cuentas de la República con fecha 10 de noviembre de 2016.

⁹⁷ Decreto Legislativo No. 536 del 9 de diciembre de 2013



Formación de empleados municipales

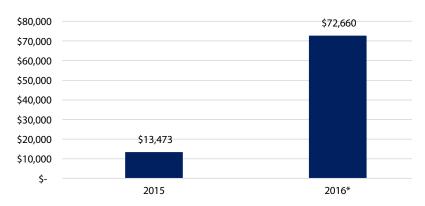
El Centro de Formación Municipal (CFM) es la entidad responsable de la profesionalización de empleados municipales a través de la capacitación, esta dependencia del ISDEM fue inaugurada en 2011 con el apoyo del Fondo Valenciano para la Solidaridad⁹⁸. Entre 2011 y 2014, el CFM operó sujeto a la disponibilidad de fondos provenientes de la cooperación de otras instituciones nacionales o internacionales⁹⁹, impartiendo capacitaciones principalmente a empleados del ISDEM y a asesores municipales. En el año 2014, el CFM fue acreditado por el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP)¹⁰⁰, generando un nuevo espacio de colaboración entre ambos organismos para la tecnificación de la función pública municipal.

La creación del CFM se deriva de la LECAM pero la institución provee servicios de capacitación tanto a los

empleados comprendidos en la CAM como a aquellos que se encuentran fuera de este régimen administrativo. El CFM inició operaciones de forma independiente hasta 2016, obteniendo los recursos para su funcionamiento del presupuesto institucional del ISDEM (Gráfico 15). La gestión de fondos ha permitido establecer un programa permanente de formación que pretende cubrir las 262 municipalidades a través de la realización de diplomados en las cabeceras departamentales de la zona central, occidental y oriental del país.

La oferta de formación del CFM se definió por medio de un diagnóstico de necesidades de capacitación, delimitando los cursos a temas relevantes para el fortalecimiento de capacidades municipales como la planificación estratégica y la gestión de proyectos¹⁰¹. Durante los últimos tres años el CFM ha instruido a 567 funcionarios municipales en

Gráfico 15. El Salvador: presupuesto del Centro de Formación Municipal (2015-2016)



*Datos a junio de 2016.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por el ISDEM.



⁹⁸ ISDEM (2011), Memoria de Labores enero-diciembre 2011, Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal.

⁹⁹ Algunos programas de formación fueron financiados por la Unidad Ejecutora de Proyectos en el Programa de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales (UEP-PFGL), adscrita al Ministerio de Hacienda.

^{100~} A raíz de este reconocimiento INSAFORP cubre el 70% de los costos de los cursos impartidos.

¹⁰¹ Op. cit. ISDEM (2011).



diferentes temáticas (Cuadro 3) y continúa impartiendo cursos informativos sobre la LECAM y el Código Municipal a las alcaldías y a otras instituciones como el Centro Nacional de Registros y la Corte de Cuentas de la República. A pesar de los avances, uno de los principales desafíos de los programas de formación es su alcance, ya que la cantidad de empleados instruidos aún es insuficiente en relación con la cantidad de empleados municipales, representando el 0.5% en 2014, 1.1% en 2015 y 0.5% a junio de 2016.

El trabajo realizado por el CFM muestra señales de avance en la consolidación de la institucionalidad para la capacitación de funcionarios; sin embargo, los limitados recursos con los que cuenta suponen un reto importante para la sostenibilidad y alcance de los planes de capacitación. El esquema de capacitación ha sido aprovechado para la divulgación de otra información relevante para los gobiernos locales, en este sentido, el CFM ha organizado cursos especializados sobre concejos municipales plurales¹⁰² y la Ley de Acceso a la Información Pública¹⁰³, mostrando un gran potencial para la coordinación interinstitucional. Asimismo, la plataforma ha impulsado programas de formación de otras instituciones como la Secretaría de Gobernabilidad de la Presidencia de la República, entidad que impartió capacitaciones en torno al funcionamiento del RNCAM¹⁰⁴.

Instrumentos administrativos

El desarrollo de herramientas administrativas permite establecer criterios claros para la planificación y organización del trabajo, contribuyendo al cumplimiento eficiente de los requerimientos de un cargo dentro de la organización municipal.

Cuadro 3. El Salvador: programas de capacitación impartidos por el Centro de Formación Municipal

Nombre del Diplomado	2014		2015		2016*	
	Municipios	Participantes	Municipios	Participantes	Municipios	Participantes
Planificación estratégica	16	29	43	115	16	27
Gestión técnica de proyectos	19	33	14	81	18	36
Gestión ambiental	27	36	22	34	31	58
Desarrollo económico local	14	32	10	20	9	22
Autoridades locales	0	0	178	44	0	0
Total**	41	130	224	294	49	143

*Información a junio de 2016. ** Los representantes de los municipios pueden participar de forma simultánea en los diplomados impartidos. Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por el ISDEM.

¹⁰² ISDEM (2015), Memoria de Labores enero-diciembre 2015, Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal.

¹⁰³ ISDEM (2014), Memoria de Labores enero-diciembre 2014, Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal.

¹⁰⁴ Información oficial proporcionada por la Presidencia de la República el 7 de noviembre de 2016.



En este sentido, la efectiva implementación de la LECAM está directamente relacionada con la oportuna elaboración, aprobación y divulgación de manuales internos que establezcan los procesos administrativos que cada municipalidad adoptará para la gestión y profesionalización de sus funcionarios.

La LECAM considera la elaboración de manuales administrativos para la descripción de cargos y categorías de empleo, al igual que para la regulación del sistema retributivo, la evaluación del desempeño laboral y la definición de políticas, planes y programas de capacitación 105. A pesar de su importancia, la elaboración de manuales administrativos no fue impulsada hasta 2012 a través de un convenio de cooperación, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), entre el ISDEM, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), y la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe (FUNDEMUCA), con el cual se definió un marco de colaboración técnica para brindar asistencia a las municipalidades en la elaboración de los manuales relacionados con la CAM¹⁰⁶.

La asistencia técnica fue extendida a 150 municipios a lo largo de tres años (2012-2014)¹⁰⁷, mejorando las capacidades institucionales para la implementación de la LECAM. Una vez finalizado el período de cooperación, el ISDEM continuó capacitando a los funcionarios municipales por medio del CFM; sin embargo, la elaboración de manuales no se mantuvo como línea prioritaria de intervención limitando el alcance de la iniciativa.

105 Op. cit. Morales, J. (2010).

106 ISDEM (2012), El ISDEM, COMURES y la Fundación DEMUCA suscribieron Convenio de Colaboración, sitio web del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, 22 de febrero de 2012.

Los resultados de la adopción de estas herramientas para los municipios bajo estudio, revelan poca apropiación de las disposiciones legales para el mejoramiento de los procesos administrativos. En los gobiernos locales consultados, la mayoría de unidades de recursos humanos manifestó desconocer sobre la existencia de manuales administrativos que faciliten la plena implementación de la CAM, o no contar con dichas herramientas, lo cual indica una deficiente capacidad de gestión para hacer efectiva la normativa correspondiente.

Los instrumentos mencionados regulan áreas clave para el establecimiento de un servicio civil de carrera, suponiendo su ausencia una barrera para la creación de incentivos que faciliten la estabilidad laboral y la capacitación continua de los funcionarios. La carencia de los instrumentos administrativos adecuados resulta particularmente perjudicial en un contexto de expansión de las planillas municipales. En las alcaldías consultadas la creciente cantidad de empleados y el consecuente gasto en remuneraciones (Gráfico 16), plantea grandes desafíos en términos de eficiencia y desarrollo, que se agravan ante la falta de controles administrativos para la selección de funcionarios y la carencia de políticas internas para la capacitación y evaluación del desempeño.

A una década de la aprobación de la LECAM los resultados de las disposiciones sobre la creación de manuales administrativos aún son insuficientes. La poca importancia que las autoridades municipales le atribuyen a la creación de estas herramientas y la falta de voluntad política para su utilización, revelan una precaria adopción de los procesos de mejora administrativa contenidos en la normativa. Esta situación restringe la adopción de buenas prácticas que promuevan el cumplimiento eficiente de las labores



¹⁰⁷ Memoria de labores ISDEM, 2012,2013 y 2014.



asignadas a cada puesto de trabajo y la mejora continua de los funcionarios, como acciones encaminadas a elevar la calidad de los servicios municipales.

c. Estabilidad laboral

La tercera área medular de la LECAM se refiera a la estabilidad laboral como principio central para la construcción de un servicio civil conformado por funcionarios de carrera.

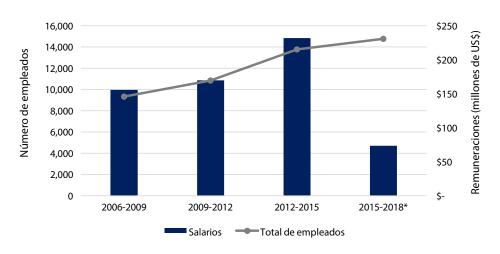
La instauración de un régimen de CAM pasa por la creación de una estructura organizacional robusta que garantice la permanencia de los funcionarios más allá del ciclo electoral.

La estabilidad laboral es una de las áreas grises en la gestión del empleo local, debido a la alta discrecionalidad con la que se realizan las contrataciones, la escasez de instrumentos administrativos que definan los procedimientos para el retiro del personal y la carencia de una entidad rectora con capacidad sancionatoria ante el incumplimiento de los derechos de los funcionarios bajo la CAM.

La estabilidad laboral también está relacionada con la inscripción y registro de funcionarios bajo la CAM. En este sentido el dilatado proceso de transición del régimen laboral basado en la contratación anual hacia el sistema de la CAM, vulnera la estabilidad de los empleados municipales al quedar éstos excluidos de las disposiciones contempladas en la normativa, reflejando la prevalencia de intereses de corte político partidario en el manejo del empleo a nivel municipal.

La legislación considera la estabilidad laboral como uno de los aspectos de mayor importancia para el establecimiento de la Carrera Administrativa Municipal, ya que ésta requiere de trabajadores especializados con amplia experiencia dentro del servicio civil, que contribuyan a elevar la calidad en la prestación de servicios y a garantizar una mejor actuación administrativa de los gobiernos locales ¹⁰⁸. En esta línea la LECAM define un procedimiento especial para los funcionarios que se retiran voluntariamente, otorgándoles una serie de beneficios como prestaciones económicas y

Gráfico 16. El Salvador: promedio de empleados y gasto en remuneraciones por período municipal (2006-2016)



*Datos a mayo de 2016. Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por municipalidades.



¹⁰⁸ Op. cit. Morales, J. (2010).



previsionales. Asimismo, la legislación puntualiza las causales de despido de los trabajadores, como un elemento que permite proteger los derechos laborales de los funcionarios dentro de este régimen administrativo.

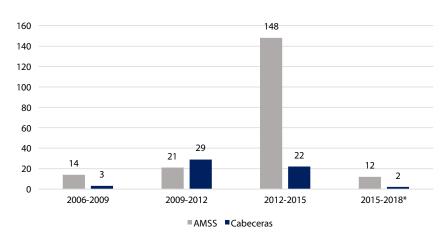
En caso de que las autoridades municipales no se apeguen a las disposiciones legales para remover a los funcionarios de sus cargos, los empleados pueden interponer recursos ante instancias judiciales solicitando la nulidad del despido y la reinstalación del trabajador en su cargo, mecanismo que únicamente es válido para aquellos funcionarios debidamente registrados bajo la CAM, por lo que su grado de aplicación es bajo.

La información proporcionada por las municipalidades consultadas indica un paulatino incremento en la utilización de este tipo de recursos durante los últimos dos períodos de gobierno local, principalmente en los municipios que integran el AMSS (Gráfico 17). La resolución de estos casos, generalmente favorece a las municipalidades, pero

también se identificaron situaciones aisladas en las que las controversias fueron resueltas por medio de la conciliación entre ambas partes e inclusive episodios en los que se ordenó la reinstalación de funcionarios.

Finalmente, la inestabilidad laboral observada previamente (Anexo 1) conduce al uso ineficiente de recursos municipales y socava la creación de incentivos para la profesionalización de los funcionarios, al no existir garantías para la permanencia de los mismos. Esta situación genera escenarios favorables para la adopción de prácticas nocivas como el uso de los recursos municipales con fines clientelares y la politización de la función pública, aspectos que se agudizan en un contexto de alta discrecionalidad en la gestión del empleo. Estas prácticas se realizan al margen del régimen de la CAM por lo que no están sujetas al procedimiento determinado en la LECAM y resultan de difícil monitoreo.

Gráfico 17. El Salvador: recursos interpuestos por empleados por finalización de relación laboral con la municipalidad (2006-2016)



*Información a mayo de 2016. Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por municipalidades.





Reflexiones finales y recomendaciones

- 1. El desarrollo de la función pública a nivel local resulta un elemento clave para la reducción de las brechas en la calidad de los servicios públicos municipales, al facilitar la mejora en la eficacia de los mismos. En el contexto salvadoreño, donde existe un elevado nivel de confianza ciudadana en las autoridades municipales, estas instancias cuentan con un gran potencial para promover la consolidación de la gobernabilidad democrática y la confianza de la población en las instituciones nacionales, por lo que resulta imprescindible la instauración de sistemas de servicio civil profesionalizados y transparentes que contribuyan al mejoramiento de la calidad de los servicios públicos.
- 2. El empleo público salvadoreño, a nivel subnacional, ha experimentado una expansión considerable durante la última década; sin embargo, la percepción ciudadana sobre la calidad de los servicios municipales no presenta variaciones significativas durante el mismo período, planteando interrogantes sobre la efectiva aplicación de los procesos establecidos en la LECAM para la gestión del personal.
- 3. El Salvador presenta resultados diversos respecto de los esfuerzos realizados para el desarrollo de la función pública, evidenciando diferencias importantes en el grado de implantación de la normativa para la gestión del empleo en los distintos niveles de gobierno. En esta línea el establecimiento de un régimen de Carrera Administrativa Municipal y el desarrollo de la normativa correspondiente representan avances importantes para el fortalecimiento de la función pública a nivel subnacional; no obstante, los heterogéneos resultados en su aplicación, dan cuenta de una estructura administrativa en la que aún se reproducen patrones de gobernanza interna proclives a prácticas de politización del empleo público.
- 4. El uso de la LECAM enfrenta desafíos de carácter institucional, político y financiero. Actualmente se identifica poca apropiación de los procedimientos legales para el acceso a la CAM y la prevalencia de un sistema de gestión del empleo basado en prácticas clientelares, en detrimento de los principios de mérito y transparencia.
- 5. La ausencia de una institución rectora en materia de función pública es uno de los factores más determinantes para la operativización de la LECAM. La estructura institucional para dar seguimiento a la legislación, complejiza su proceso de implementación, distribuyendo responsabilidades en diferentes entidades que presentan problemas de coordinación. Lo anterior es el resultado de la inexistencia de una figura que vele por la correcta aplicación de los instrumentos normativos y técnicos que posibiliten el adecuado funcionamiento del sistema de carrera. Asimismo, la carencia de un proceso sancionatorio, genera incentivos perversos para su falta de cumplimiento por parte de las autoridades municipales.



- 6. El país manifiesta tímidos esfuerzos para la institucionalización del mérito y la eficiencia como principios de la función pública. Esta situación se ve reflejada en la inadecuada gestión del empleo, la baja aplicación de los procedimientos legales, la permanencia de prácticas discrecionales para la selección de personal y la falta de transparencia en el nombramiento de los funcionarios. En adición, la poca información sobre los procesos internos para la gestión del personal indica un escaso conocimiento de la normativa, elemento que imposibilita su correcta aplicación.
- 7. A una década de la aprobación de la LECAM los resultados de la creación de manuales administrativos aún son insuficientes, revelando una precaria adopción de los procesos de mejora administrativa contenidos en la Ley.

 La falta de instrumentos que establezcan criterios claros para los procesos internos, restringe la adopción de buenas prácticas que promuevan el cumplimiento eficiente de las labores asignadas a cada puesto de trabajo y la mejora continua de los funcionarios, como acciones encaminadas a elevar la calidad de los servicios municipales.
- 8. La instauración de un régimen de CAM requiere de la creación de una estructura organizacional robusta, capaz de garantizar la permanencia de los funcionarios más allá del ciclo electoral. La inestabilidad laboral a nivel municipal, aunado a la baja inscripción de funcionarios en este sistema administrativo, son factores que se mantienen presentes en las estructuras municipales, impidiendo el desarrollo de una función pública de carrera que permita optimizar el uso de los recursos municipales.





Bibliografía

- Audelo, J. (2004), ¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática, Estudios Sociales, vol. XII, núm. 24, julio-diciembre, 2004, pp. 124-142.
- CLAD (2003), Carta Iberoamericana de la Función Pública, Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San Cruz de la Sierra, noviembre de 2003.
- Córdova, R. y Seligson, M. (2001), Cultura política, gobierno local y descentralización. América Central, FLACSO El Salvador, mayo de 2001.
- Córdova, R., Cruz, J. y Zechmeister, E. (2015), Cultura política de la democracia en El Salvador y en las Américas, 2014:

 Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas, Universidad de Vanderbilt, febrero de 2015.
- Cortázar, J., Lafuente, M. y Sanginés, M. (2014), Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Corzo, S. (2002), Clientelismo político como intercambio, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, p.14.
- Decreto Ejecutivo 785. 17 de marzo de 2015.
- Decreto Legislativo No. 536 del 9 de diciembre de 2013
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2005), Ley de Empleo Público, Carrera Administrativa y Gerencia Pública Decretos Reglamentarios, Servicio Nacional de Aprendizaje, Colombia, mayo de 2005.
- DGSC (2006), Avances del Servicio Civil en Costa Rica, Revista Centroamericana de Administración Pública (50-51): 325-339.
- Flores, G. y Meléndez, C. (2014), Analizan nueva prórroga para inscripción de empleados municipales, La Prensa Gráfica, 25 de junio de 2014.
- Freidenberg, F. (2010), La Política se fue de fiesta, Nueva Sociedad, Número 225, p. 120-138, Buenos Aires, enero-febrero de 2010.
- Fundación Salvadoreña para la Reconstrucción y el Desarrollo (2010), Versión popular de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, Fons Valencià per la Solidaritat, San Salvador.
- Furlán, F. (2012), Reforma del estado, descentralización y gobernabilidad local en Iberoamérica, Centro Latinoamericano de Estudios Locales, Córdova, julio de 2012.
- FUSADES (2012), Profesionalización de la función pública: elemento de un Estado eficiente, Boletín de Estudios Legales No. 143, Departamento de Estudios Legales, noviembre de 2012.
- FUSADES (2015), Función pública y clientelismo, Serie de investigación, Departamento de Estudios Políticos, febrero de 2015.
- Hernández, P. (2004), La Comisión Nacional del Servicio Civil, Comisión Nacional del Servicio Civil de Colombia, Bogotá, octubre de 2004.



laconviello, M. y Zuvanic, L. (2005), Institucionalización y burocracia en América Latina, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, octubre de 2005.

lacoviello, M. y Chudnovsky, M. (2015), La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina, Banco de Desarrollo de América Latina.

lacoviello, M. y Strazza, L. (2013), La evolución de los servicios civiles centroamericanos y el desarrollo de las capacidades estratégicas para su profesionalización, ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública, p. 9-33, diciembre de 2013.

lacoviello, M. y Strazza, L. (2014), Diagnóstico del Servicio Civil en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, septiembre de 2014.

Información oficial proporcionada por el ISDEM el 24 de junio de 2016.

Información oficial proporcionada por el ISDEM el 8 de febrero de 2016.

Información oficial proporcionada por la Presidencia de la República el 7 de noviembre de 2016.

Información oficial proporcionada por la Corte de Cuentas de la República el 10 de noviembre de 2016.

ISDEM (2010), Compilado de preguntas y respuestas orientadoras del RNCAM, Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, San Salvador, septiembre de 2010.

ISDEM (2010), Memoria de labores enero-diciembre 2010, Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, San Salvador.

ISDEM (2011), Memoria de Labores enero-diciembre 2011, Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal.

ISDEM (2012), El ISDEM, COMURES y la Fundación DEMUCA suscribieron Convenio de Colaboración, sitio web del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, 22 de febrero de 2012.

ISDEM (2014), Memoria de Labores enero-diciembre 2014, Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal.

ISDEM (2015), Memoria de Labores enero-diciembre 2015, Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal.

LAPOP (2014), The Political Culture of Democracy in the Americas, 2014: Democratic governance across 10 Years of the Americas Barometer, Universidad de Vanderbilt, diciembre de 2014.

Ley de la Carrera Administrativa Municipal, publicado en el Diario Oficial No. 103, Tomo 371, de fecha 6 de junio de 2006.

Longo, F. (1999), Política y gerencia pública en los gobiernos locales, en Gobierno Local y Modelo Gerencial, Fundación Pi i Sunyer, Barcelona.

Love, G., Carlin, R. y Singer, M. (2015), Democracia, desempeño y gobierno local en las Américas. En Córdova, R., Cruz, J. y Zechmeister, E., Cultura política de la democracia en El Salvador y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas (págs. 75-103), San Salvador, febrero de 2015.

Mainhold, G. y Córdova, R. (2000), Democracia y ciudadanía en Centroamérica: perspectivas hacia el 2020, Documentos de Trabajo No. 9. Proyecto Centroamérica 2020.





- Martínez, E. (2008), Jurisprudencia constitucional sobre función pública y carrera administrativa en Colombia, revista de derecho, universidad del norte, 30: 299-337, Barranquilla, julio-diciembre de 2008.
- Medina, A. (2008), Experiencias recientes de profesionalización de la función pública de Colombia, XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad", Instituto Centroamericano de Administración Pública.
- Meléndez, C. (2014), 19,000 empleados municipales con plazas irregulares, La Prensa Gráfica, 19 de mayo de 2014.
- Montalvo, D. (2009), Satisfacción ciudadana con servicios municipales, Perspectivas desde el Barómetro de las Américas No. 14, Universidad de Vanderbilt.
- Mora, J. (2009), El sinuoso camino a la descentralización y el necesario fortalecimiento del gobierno local, FLACSO Costa Rica, San José, enero de 2009.
- Morales, J. (2010), Ley de la carrera administrativa municipal: comentada, Asociación Salvadoreña para la Promoción de las Ciencias Sociales y Administración, Fundación Nacional para el Desarrollo, San Salvador.
- Oszak O. (2001), El servicio civil en América latina y el Caribe: situación y retos futuros, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, VI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública, Buenos Aires, noviembre de 2001.
- OXFAM (2015), La corrupción, sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación, Informe de investigación, Guatemala, agosto de 2015.
- Programa Estado de la Nación (2008), III Informe Estado de la Región Centroamericana, San José, septiembre de 2008.
- Rodríguez, L. (2002), Profesionalización de la función pública en América latina (Caso: Costa Rica), CLAD-Estudios sobre la Profesionalización de la Función Pública en el marco de la Nueva Gestión Pública. p. 3.
- Schroter, B. (2010), Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?, Revista Mexicana de Sociología No. 72, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, México, D. F, p. 141-175, enero-marzo de 2010.
- Seligson, M. (1997), Los Centroamericanos miran a sus gobiernos locales, Documento de trabajo, FUNDAUNGO, San Salvador, febrero de 1197.
- Sentencia de inconstitucionalidad C-372 de 1999 (República de Colombia)
- Servicio Nacional de Aprendizaje (2005), Ley de Empleo Público, Carrera Administrativa y Gerencia Pública Decretos Reglamentarios, Departamento Administrativo de la Función Pública, septiembre de 2004.
- Stokes, S. (2011), Political Clientelism en The Oxford Handbook of Political Science, Oxford University Press, julio de 2011.
- Strazza, L. (2014), Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia, Nota técnica No. IDB-TN-680, Banco Interamericano de Desarrollo, julio de 2014.



Szwarcberg, M. (2010) Clientelismo en democracia: lecciones del caso argentino, Nueva Sociedad, Número 225, p. 139-155, Buenos Aires, enero-febrero de 2010.

Transparencia Internacional (2009), "Corruption and local government", working paper 05/2009, Berlin.

USAID (2004), Informe País: Costa Rica. Tendencias en la Descentralización, el Fortalecimiento Municipal y la Participación Ciudadana en América Central 1995–2003, Asociación Internacional de Administradores y Gerentes de Ciudades, junio de 2004.

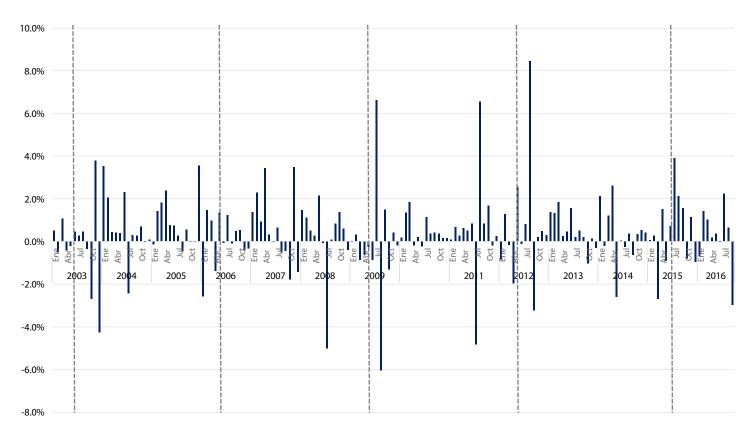
Zuvanic, L. e Iaconviello, M. (2005), Institucionalización y burocracia en América Latina, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, octubre de 2005.

Zuvanic, L. e Iaconviello, M. (2006), El rol de la burocracia en el proceso de formulación de políticas en América Latina, p. 72-73 en Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E. y Payne, M. (Ed), La política de las políticas públicas, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington

Zuvanic, L. e Iaconviello, M. (2010), La burocracia en América Latina, ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (58-59): 9-41, San José.



Anexo 1. El Salvador: tasa de variación mensual de empleados en gobiernos locales por período municipal (2006-2016)



Fuente: elaboración propia con base en información del ISSS, varios años.

Con el apoyo de







Departamento de Estudios Políticos • **DEP** Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, **FUSADES**

Edificio FUSADES, Bulevar y Urbanización Santa Elena, Antiguo Cuscatlán, El Salvador, Centroamérica, Apartado Postal 01-278, Tels.: (503) 2248-5600, (503) 2248-5671 Fax: (503) 2248-5603

www.FUSADES.org