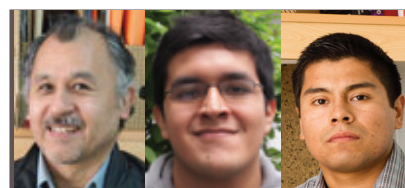


EL SERVIDOR MUNICIPAL: un tema de agenda pendiente para fortalecer la gestión comunal

Moisés Palomino,* Diego Cerna
y Miguel Ríos*****



Tras más de una década de reiniciado el proceso de descentralización, distintos sectores vienen señalando la necesidad de su relanzamiento ante un evidente estancamiento o, cuando menos, desaceleración, siendo las municipalidades el nivel de gobierno en donde los avances han sido menos significativos.

Entre los temas generales de agenda pendientes de resolver, como la culminación del proceso de transferencias de competencias y funciones, la descentralización fiscal, la carrera pública y los ajustes necesarios al marco normativo, entre los principales, todos ellos dentro del contexto de la necesaria reforma del Estado, queremos poner nuestra atención en el tema de la carrera pública y, en particular, la necesidad manifiesta del fortalecimiento de los recursos humanos en el interior de la entidad municipi-

pal. La razón obedece a constataciones realizadas, principalmente, a partir de los datos que arroja el servicio de Consultas en Línea del portal Municipio al Día (www.municipioaldia.com)¹, el cual presenta focos de atención durante la gestión de funcionarios y empleados municipales, incluyendo alcaldes y regidores. El más consistente a lo largo de los seis años de existencia de este servicio es que las consultas referidas al funcionamiento de los sistemas administrativos en las municipalidades tienen como pilar temático de atención recurrente al Sistema de Personal (en donde se incluyen temas laborales, de los regímenes de contratación, de roles de los funcionarios, de las remuneraciones y beneficios sociales, entre los más saltantes), mientras que los temas relacionados con la gestión de la inversión pública, las contrataciones y adquisiciones y el Sistema Nacional de Inversión pública concitan otro gran bloque de atención.

* Moisés Palomino es abogado, investigador del Instituto de Estudios Peruanos.

** Diego Cerna es comunicador y asistente de investigación en el IEP

*** Miguel Ríos es sociólogo, asistentes de investigación en el IEP. Los autores forman parte del proyecto Municipio al Día.

¹ Portal de información y asesoría virtual dirigido a la atención de funcionarios y trabajadores de las municipalidades. Su servicio de Consultas en Línea ha atendido más de 27.000 consultas de enero de 2008 a marzo de 2013.

Cuadro 1: Consultas en línea relacionadas con los sistemas administrativos

Tema	Número	%
Sistema de personal	5.671	35,8
Contrataciones, adquisiciones y Sistema Nacional de Inversión Pública	4.957	31,3
Otros sistemas administrativos del Estado	3.305	20,8
Presupuesto público	1.920	12,1

Fuente: Municipio al Día, enero 2008 - marzo 2013.

LA CARRERA PÚBLICA

Una de las grandes deudas existentes de la reforma del Estado y la descentralización, no solo con los gobiernos subnacionales, sino en todo el aparato estatal, es la definición del régimen de la carrera pública. Si bien se cuenta con la Ley Marco del Empleo Público 28175 desde febrero de 2004, la cual tiene por objeto unificar los diferentes regímenes, ningún gobierno hasta hoy ha asumido de manera decidida su implementación. La creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) como entidad encargada de la modernización de la administración pública representó un paso importante, sin embargo, el poco avance en su implementación demuestra no solo su complejidad, sino que se encuentran en juego también otros factores, políticos y económicos, que impiden un avance más acelerado del proceso.

Las indefiniciones de la carrera pública, la ausencia de un servicio civil meritocrático, la existencia de distintos regímenes de contratación de personas

(decretos legislativos 276, 728 y 1057-CAS, locación de servicios, funcionarios de confianza, regímenes especiales, PNUD) y las políticas remunerativas constituyen un tema de agenda necesaria frente a la reforma del Estado y la descentralización. A ello se puede sumar la miopía de algunas normas, que no toman en cuenta las distintas formas de funcionamiento del Estado en sus tres niveles de gobierno, y pretenden aplicar una misma norma a realidades muy diversas. Esto último afecta, en particular, a cientos de municipalidades pequeñas, que se ven obligadas a aplicar normas ajenas a su contexto, como por ejemplo la Ley 28212, la cual regula los ingresos de los altos funcionarios y autoridades del Estado, complementada con el Decreto Supremo 025-2007-PCM, que dicta medidas sobre los ingresos de los alcaldes. Estas normas impiden en la práctica que profesionales altamente capacitados puedan laborar en las municipalidades por las restricciones remunerativas, lo que genera una alta volatilidad del personal, que afecta los procesos en la gestión municipal.

REMUNERACIONES BAJAS

Desde el año 2006, las leyes de presupuesto público dictadas desde el ejecutivo han prohibido el incremento de remuneraciones a todos los trabajadores del sector público con el argumento de la austeridad en el gasto. Asimismo, durante el primer año del gobierno aprista se implantaron, a través del Decreto Supremo 025-2007-PCM, topes remunerativos a los alcaldes del país según la población electoral del distrito o provincia a la cual representen y, por ende, a sus regidores y funcionarios, debido a que estos no pueden ganar más que el alcalde, ya sea como remuneración o como dietas.² Si bien ambas

normas han ayudado a evitar el despilfarro del dinero público en “las planillas doradas” en algunas municipalidades, en la gran mayoría de ellas ocasionan problemas para la contratación de personal.

Revisando las escalas remunerativas establecidas por el mencionado decreto, los alcaldes distritales perciben, en promedio, S/. 2,244 nuevos soles al mes, y sus gerentes y trabajadores un monto inferior. Asimismo, la gran mayoría de alcaldes distritales (65%) están entre las escalas remunerativas XVII-XIV, es decir, reciben desde S/. 1,820 hasta S/. 2,600 nuevos soles.

Cuadro 2: Número de alcaldes distritales según escala remunerativa

Escala	Ingreso máximo mensual	Número de alcaldes distritales
XX	S/. 1,040	106
XIX	S/. 1,300	144
XVIII	S/. 1,560	135
XVII	S/. 1,820	205
XVI	S/. 2,080	282
XV	S/. 2,340	379
XIV	S/. 2,600	203
XIII	S/. 3,250	82
XII	S/. 3,900	41
XI	S/. 4,550	23
X	S/. 5,200	7
IX	S/. 5,850	8
VIII	S/. 6,500	11
VII	S/. 7,150	4
VI	S/. 7,800	1
V	S/. 8,450	4
IV	S/. 9,100	1
III	S/. 9,750	1
II	S/. 10,400	1
I	S/. 11,050	1

Fuente: ONPE. Elaboración propia

Consecuentemente, gran parte de los alcaldes distritales, en especial de los municipios alejados de las zonas urbanas, tienen escasas opciones para contratar a personal calificado, o contratan a profesionales con escasa experiencia para el manejo de la gestión.

En un esfuerzo por conocer el punto de vista de los propios funcionarios respecto de la problemática laboral de la gestión pública, se realizó una investigación exploratoria a través de 19 entrevistas a funcionarios de municipalidades de distintos departamentos del país (Ancash, Cajamarca y Tacna).³ En ellas, se trató tanto los problemas de remuneración como los de volatilidad de personal.

En cuanto a la problemática remunerativa, encontramos que el personal calificado prefiere trabajar de manera externa a la gestión, como asesores o consultores, sin las exigencias de un trabajo a tiempo completo y las responsabilidades políticas y también legales que podrían tener cuando acabe la gestión municipal a la que ofrecen sus servicios, como manifiesta el gerente de administración de una municipalidad del departamento de Ancash:

... por el medio, no hay mucho profesional competente, en cambio, si tú quieres traer de Huaraz o de Lima, no están en la capacidad de venirse por un tema remunerativo, por un tema de gasto, y que en

Lima puedes encontrar mayores oportunidades de trabajo y en Huaraz también. No encuentras así por así gente que se quiera venir lejos.

Por otra parte, los profesionales que suelen trabajar en las municipalidades que se encuentran por debajo de la escala XIII tienden a tener escasa experiencia en cargos importantes. El jefe de obras de una municipalidad de Ancash menciona que estos profesionales están fundamentalmente animados por la motivación de adquirir experiencia para alimentar su currículo profesional, y así poder dar el salto a las municipalidades provinciales o a otra institución pública: “La cuestión económica también prima, pero para ganar más hay que tener más experiencia, más currículo”, asegura.

En conclusión, se puede afirmar que son altas las responsabilidades para una remuneración tan baja (personal calificado) o que las municipalidades distritales se convierten en un espacio de transición mientras se adquiere experiencia.

VOLATILIDAD DEL PERSONAL

Uno de los factores que influye de manera significativa en el desempeño de los funcionarios municipales es la volatilidad de los puestos laborales. El hecho de llegar a un puesto, sobre todo importante y de confianza, implica un tiempo de inducción durante el cual el funcionario debe aprender a desenvolverse, no solo para el cumplimiento de las funciones propias de su puesto, sino también para adaptarse al ambiente laboral de la municipalidad (por ejemplo, habituarse a los tiempos que toman los procesos dentro de ella). La rotación de trabajo externa, a diferencia de la interna (es decir, gente que ya trabaja en la

2 Cabe precisar que las dietas no constituyen remuneración, sin embargo, en cientos de municipalidades rurales con escasísimo personal, los regidores asumen funciones administrativas y participan cotidianamente de las labores municipales. Lo reducido de las dietas, si bien no constituye remuneración, en la práctica sí tiene tal connotación, lo cual ha afectado la dedicación a la municipalidad por parte de los regidores.

3 Entrevistas realizadas durante junio y diciembre de 2012 para la sistematización del proyecto Municipio al Día. Entrevistas realizadas durante junio y diciembre de 2012 para la sistematización del proyecto Municipio al Día.

municipalidad, pero que asciende o cambia de área), entorpece esta inducción, y esta dificultad se intensifica si es que los funcionarios cambian de trabajo en unos cuantos meses.

La mayoría de los funcionarios (12 de los 15) que se refirieron a la alta rotación del personal como problemática indicaron que la causa de esta tiene como origen decisiones tomadas por alcaldes o regidores, quienes tienden a despedir y rotar a discreción al personal que está bajo regímenes de contratación flexibles.

Las entrevistas realizadas confirman lo anteriormente planteado: la alta volatilidad de los funcionarios públicos de los gobiernos locales afecta su capacidad de desarrollar plenamente su trabajo debido a que no permanecen el tiempo suficiente en un puesto como para adquirir el conocimiento necesario, como afirma el subgerente de capital humano de una municipalidad del departamento de Tacna: “Hay contratados que están por periodos, y dejan un vacío para que ingrese uno nuevo. Eso es empezar otra vez y unos meses de aprendizaje para entrar al sistema. Esto genera problemas”.

En estas entrevistas se les preguntó sobre su experiencia laboral personal y sobre cómo y por qué creen que se da esta alta volatilidad de personal en las municipalidades donde laboraron.

La mayoría de los comentarios de los funcionarios (15 de los 19) refuerzan esta idea, como este del jefe de presupuesto de una municipalidad del departamento de Ancash:

En mi caso, por ejemplo, hay muchachos que ya tienen un cierto conocimiento. Nosotros, un equipo de ingeniería, [...] le enseñamos a una persona, y si cambiamos de personal hay que volverles a enseñar. Es una pérdida de tiempo”.

Otros funcionarios incluso van más allá, y señalan que la rotación interna también afecta de manera similar el desempeño de los funcionarios. Si bien los que trabajan por un periodo considerable ya conocen los tiempos y cómo opera la municipalidad, muchas veces no poseen el conocimiento para pasar a otra área, y además pueden dejar proyectos inconclusos, que quien entre no podrá manejar de la misma manera que alguien que sabe acerca del puesto. Este es el caso del gerente de inversiones de una municipalidad del departamento de Cajamarca:

La mayoría de casos [de rotación interna] no creo que sean positivos, porque cuando tienes una línea ya en el cargo que ocupas y te pasan a otro, esa línea que estabas formando se pierde, y el que viene tiene que retomarla. Es un atraso.

Un factor a tomar en cuenta entre las causas de la volatilidad del personal, además de la remunerativa, es la discrecionalidad de las autoridades políticas de las municipalidades.⁴ La mayoría de

⁴ Si bien la Ley Marco del Empleo Público, Ley 28175, establece que no más del 5% del personal puede ser contratado como personal de confianza, la realidad demuestra que ese porcentaje no se cumple, y es mucho más elevado, especialmente en lo que se refiere a la contratación de funcionarios con capacidad de toma de decisiones.

los funcionarios (12 de los 15) que se refirieron a la alta rotación del personal como problemática indicaron que la causa de esta tiene como origen decisiones tomadas por alcaldes o regidores, quienes tienden a despedir y rotar a discreción al personal que está bajo regímenes de contratación flexibles (como la contratación administrativa de servicios, CAS). Esta incertidumbre laboral se puede apreciar sobre todo en los puestos llamados “de confianza”. El testimonio del gerente de administración y finanzas de una municipalidad de Ancash es muy ilustrativo al respecto:

El detalle es que las municipalidades manejan bastante lo político. Aquí no es como una entidad privada. Acá pasa alguien, por ejemplo, un periodista, y dice “no me atendieron”, el alcalde se molesta y te quita la confianza, te quita la resolución. Es más, yo sé que puedo estar sentado aquí ahorita y en la tarde sale una resolución, anulan mi resolución, y me voy a mi casa. Así es el personal de confianza. Me quita la confianza el señor alcalde y simplemente me voy.

Los alcaldes no tienen muy claro que si ellos cambian a sus funcionarios cada mes, nunca van a tener un buen funcionariado. Y eso que he trabajado con tantos alcaldes, y hasta ahora no piensan en ello. Por ejemplo, llega febrero, y, no sé, dice “boten al contador”, y ni siquiera se ponen a pensar que el 31 de marzo, ahora con los nuevos cronogramas, vamos a presentar los estados financieros anuales”.

Y esta rotación motivada por decisiones de las autoridades guarda estrecha relación con el desarrollo

de las capacidades para determinados puestos, tal y como lo señala el gerente de planificación de una municipalidad del departamento de Cajamarca:

En otra municipalidad se capacitaba a los gerentes de planificación, y luego venía un regidor y decía “pon otro”. ¿De qué sirvió pagarle la capacitación al primero si viene el regidor y pone al que quiere? Meten a una persona nueva y a empezar otra vez de cero: cómo hacer el trabajo, qué funciones va a realizar, etc. En vez de avanzar damos un paso atrás.

Si bien es comprensible que las principales gerencias de las municipalidades requieran funcionarios de confianza del alcalde, también hay que tomar en cuenta qué es lo que se pierde con estos cambios, sobre todo en puestos clave. Designar nuevos funcionarios implica costos (de tiempo, de conocimiento y económicos). Habría que encontrar maneras más eficientes de transmitir el conocimiento necesario para los puestos o hacer un manejo más responsable del personal de las municipalidades.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La complejidad del tratamiento del personal en el aparato público, y especialmente en las municipalidades con realidades tan diferentes, hace que los retos respecto de la mejora en la calidad de la gestión pública sean más difíciles de alcanzar si es que no se asume con decisión la implementación de un régimen de carrera pública, el cual considere la organización y funcionamiento del Estado en sus tres niveles, en toda su complejidad y diversidad. El relanzamiento de la descentralización no puede dejar de tomar en cuenta esta realidad.

De manera complementaria, es necesario revisar y realizar algunos cambios normativos que permitan reducir trabas para la contratación de personal capacitado, como por ejemplo el Decreto Supremo 025-2007-PCM, el cual establece los topes de remuneración de los alcaldes y determina, por ejemplo, que en municipios con población electoral no superior a 10.000 electores un funcionario municipal no pueda percibir más de 2.600 nuevos soles, lo cual se convierte en un mecanismo que ahuyenta a los profesionales capacitados e incita a las municipalidades a evadir las aplicación de la norma.

Por último, es necesario también replantear la discrecionalidad de la autoridad municipal —propia del régimen alcaldista que nos rige— para designar y remover libremente a los denominados funcionarios de confianza, afirmando, en todo caso, la continuidad de funcionarios de carrera debidamente preparados y con remuneraciones justas. □

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Palomino, Moisés, Diego Cerna y Miguel Ríos. “El servidor municipal: un tema de agenda pendiente para fortalecer la gestión comunal”. En *Revista Argumentos*, año 7, n.º 2. Mayo 2013. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/el_servidor_municipal.html
ISSN 2076-7722