



## LA CONSTRUCCIÓN DE UN SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LOS GOBIERNOS LOCALES

*Javier Eduardo Quesada Lumbreras*  
*Investigador de la UIM*

### Resumen

En la presente comunicación, en primer lugar, presentaremos un conjunto de propuestas encaminadas a la construcción de una carrera de servicio civil local en América Latina. A estos efectos, distinguiremos entre las variables que consideramos esenciales en el proceso de implementación de un servicio civil de carrera, de aquellas otras que, aún no teniendo este carácter, resultan de vital importancia para el éxito de una carrera de servicio civil municipal.

En este contexto, y en segundo lugar, serán abordadas un conjunto de ideas-fuerza que representan los desafíos pendientes para alcanzar el éxito de las reformas emprendidas. Y es que, en efecto, lo que se determina es la importancia de construir un proyecto de servicio civil municipal que escuche a todas las partes implicadas y que saque de la desidia y la inoperancia al funcionamiento de los municipios. Para ello se ve como imprescindible el convencimiento intimo de todos los afectados de los beneficios que a largo plazo podrán disfrutarse y el compromiso cierto de los políticos para que destinen esfuerzo personal y partidas económicas suficientes para su implementación.

### Abstract

In the present communication, in the first place, we will present a set of proposals directed to the construction of a local civil service of race in Latin America. To this end, we will distinguish between the variables that we considered essential in the process of implementation of a civil service of race, of those others that, not yet having this character but are from vital importance for the success of a local civil service.

Against this background, and secondly, they will be boarded an idea-strongest set that represents the pending challenges to achieve the success of the undertaken reforms. And it is that, in effect, which determines is the importance of constructing to a project on local civil service who listens all the implied parts and that removes from laziness and the inoperancia to the operation of the municipalities. For it one sees like essential the intimate conviction of all the affected of the benefits that in are the long term will be able to enjoy and the certain commitment the politicians so that they destine personal effort and sufficient economic games for its implementation.

## **I. PROPUESTAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CARRERA DE SERVICIO CIVIL LOCAL**

A estos efectos, distinguiremos entre las variables que consideramos esenciales en el proceso de implementación de un servicio civil de carrera, de aquellas otras que, aún no teniendo este carácter, resultan de vital importancia para el éxito de una carrera de servicio civil municipal.

1.1) Variables de carácter esencial.

A) Crear el marco institucional y el consenso político-social adecuado para la implementación de las reformas en la gestión de recursos humanos garantizando su permanencia en el tiempo.

El primer reto que se plantea es el de conseguir el liderazgo y un apoyo político suficiente y sostenido; de hecho liderazgo y apoyo político son necesarios porque los cambios cualitativos del management público implican casi siempre cambios en el equilibrio de influencias e intereses tejido en y alrededor de la organización concreta que se considere, en nuestro caso, el servicio civil de carrera.

En efecto, es preciso definir qué se pretende, y definirlo con todos los actores implicados en el proceso, y una vez definido garantizar la permanencia de las políticas que aseguren su implementación. Pero, además, en el contexto local es preciso un diagnóstico y estudio de la situación que tenga en cuenta las peculiaridades que este nivel territorial presenta.

El propio entorno político, económico y sociológico de las entidades locales en una era post-industrial, tecnológica, integrada en espacios geopolíticos altamente competitivos, cambiantes y de incertidumbre en que nos movemos en la actualidad, no es exactamente idéntico al que existía en el momento de creación de los servicios civiles de carrera tradicionalmente puestos como ejemplo. Asimismo, la exigencia de resultados dista mucho de ser la que la ciudadanía exigía al comienzo de los procesos de descentralización. Por último, la madurez y el desarrollo organizacional de los Gobiernos locales tras estos procesos, sin perjuicio de que subsistan carencias relevantes, tampoco es igual, ni asimismo el grado de desarrollo competencial de las mismas que en su ejercicio manifiestan una diversidad notoriamente más acusada que otras Administraciones territoriales.

Pero, asimismo, también es preciso referirse a un elemento que ha de ser abordado específicamente en el nivel local. Y es que, efectivamente, un conjunto de elementos condicionan el modelo de organización territorial local y ponen en jaque una visión estática de la organización del territorio, a saber: una realidad municipal heterogénea en la que conviven municipios con una dimensión que no le permite gestionar con eficiencia las competencias a ellos atribuidos y, junto a éstos, municipios de gran tamaño que gestionarían con mayor eficacia competencias atribuidas a otras Administraciones públicas; aceptación de la existencia de entes territoriales de idéntico nivel, pero con una necesidad de prestación de servicios distinta determinada por la existencia de factores específicos que los singularizan (municipios turísticos, de montaña, metropolitanos, etc.); la existencia de realidades urbanas integradas por varios términos municipales y que crean una problemática urbana común; las infraestructuras

de transporte terrestre que facilitan la movilidad y la residencia en lugares distintos; las dinámicas ambientales derivadas de la existencia de espacios naturales y que exigen un tratamiento conjunto más allá de los límites municipales o departamentales; las nuevas necesidades que la sociedad en materia de ocio y consumo plantea; o, por poner un último ejemplo, las necesidades asimétricas en relación a su dimensión geográfica y humana que exigen la prestación de ciertos servicios públicos (agua, residuos, transportes, etc.). Todo ello, aparentemente ajeno al empleo público, no lo es. Y las adecuadas soluciones que hayan de encontrarse habrán de tener en cuenta esta realidad.

B) Fortalecer la dirección de recursos humanos de las municipalidades e incrementar la apuesta por la formación como un factor estratégico para el desarrollo de la organización y de sus recursos humanos.

La observación de la realidad actual en el campo público en la mayoría de los países donde se ha implementado un servicio civil de carrera pone de relieve que las funciones de estas unidades refleja, con carácter general, un panorama no satisfactorio si atendemos a las funciones desarrolladas por las mismas. Situación que, además, resulta acentuada en el caso de los Gobiernos locales.

En efecto, la gestión de los recursos humanos se realiza sin establecimiento de objetivos ni plan alguno, sin evaluación de los resultados, sin una clara definición del contenido y la dimensión de las unidades orgánicas, en medio de la ausencia de una política de recompensa/sanción, con un importante déficit en los mecanismos de racionalización y reasignación de efectivos en la que, en ocasiones, se opera con una simple lógica incrementalista, con una utilización de la formación en la que sólo se tienen en cuenta los intereses de desarrollo personal de los miembros de la organización, etc.

Es preciso que la Dirección de Recursos Humanos, sin embargo, no simplemente aplique la norma que eventualmente se dicte, sino que la dirección ha de plantear el problema, valorar las posibles soluciones en términos de recursos, priorizarlas en función de las posibilidades existentes, etc. En definitiva, la función de recursos humanos ha de considerarse como una variable estratégica de la organización que ha de incorporar nuevas habilidades acordes con dicha concepción.

Desde este punto de vista, también ha de considerarse que los sistemas de gestión de personas no son un patrimonio exclusivo de las unidades de recursos humanos, sino que son una realidad transversal y estratégica que alcanza a la organización como las políticas de calidad o de financiación. Por ello es preciso la desconcentración de numerosas parcelas que habitualmente se desarrollan en forma centralizada en las unidades de recursos humanos, centrandolas en la definición estratégica de dicha gestión y no en la administración del estatuto en la que deben implicarse, asimismo, el resto de unidades de la organización.

Por otra parte, desde la perspectiva de las Administraciones Públicas, la formación profesional continua y el reciclaje profesional de todos los empleados públicos ha constituido desde siempre una necesidad imprescindible en orden a conseguir sus objetivos permanentes de eficacia y de modernización. Pero, acaso hoy en día, su necesidad sea aún más sentida, dada la rápida evolución de los conocimientos y de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y, con ello, de los requerimientos de la Administración a sus empleados. La formación constituye un factor relevante para

incrementar la productividad de cada empleado público y de la organización en su conjunto. Pero es que, además, la formación no sólo contribuye a la mejor calidad del trabajo desarrollado, sino que sirve como instrumento de motivación y compromiso del personal, de transmisión de cultura y valores, de progreso personal y profesional, y de transmisión y conservación del conocimiento. Todos estos elementos influyen de modo directo en el mejor desempeño y son uno de los signos distintivos de las organizaciones más avanzadas y eficientes. No por ser un tópico deja de ser verdad la afirmación de que la formación es una inversión, una de las mejores inversiones que puede hacer cualquier organización.

Paralelamente, desde la posición de los empleados públicos, la formación profesional constituye sin duda el *prius* lógico para poder llevar a efecto una carrera profesional, promocional o retributiva que debe ser reconocida como un derecho y como un deber de éstos.

Desde este punto de vista, los Gobiernos locales han de adoptar, de esta manera, un modelo “positivo” o activo de formación profesional, en virtud del cual deben asumir, por sí mismos o en forma coordinada y apoyados por la cooperación internacional, tanto las cargas que requiere proporcionar la formación profesional necesaria o conveniente para sus empleados, como el reto de optimizar la utilización de los recursos destinados a estos fines.

C) Sensibilizar a los actores con incidencia y socializar las propuestas: el proceso de implementación del servicio civil de carrera es un proceso cultural además de normativo.

En efecto, por encima de las anteriores reflexiones, es preciso realizar una de mayor calado y que puede explicar, en gran medida, la persistencia y prácticamente nula desaparición de los problemas que han venido apareciendo, con una lógica implacable, tras la aprobación de distintos instrumentos legales reguladores del empleo público en diversos países.

La clave reside en admitir con humildad y modestia que no basta un cambio normativo para producir, a modo de unguento milagroso, un cambio en el sistema establecido. Efectivamente, PRATS ha puesto de relieve la necesidad urgente, para que las reformas del Estado alcancen el éxito que se espera de las mismas, de que se produzca un cambio institucional. Quiere decir ello, en palabras de dicho autor, que “las organizaciones estatales no son libremente disponibles; contrariamente, se encuentran ampliamente sobredeterminadas por el tipo de institucionalidad pública existente, es decir, por las normas y reglas –formales e informales- que establecen los fines, límites, actores, procedimientos y formas de participación en la acción colectiva, así como por los correspondientes modelos mentales, actitudinales y valorativos que prestan legitimidad, permiten la vigencia y dificultan el cambio de tales reglas y normas”. De todo lo cual deduce el autor una conclusión: “si la institucionalidad pública es el marco de incentivos de las organizaciones públicas, cualquier reforma de éstas sólo será positiva y duradera en la medida en que contribuya a reformar también positiva y duraderamente el fondo o marco institucional en que la organización se inserta” y, correlato de lo anterior, que si reconocemos como cierto lo expuesto la reforma del sistema de empleo público no puede ser solamente una operación meramente técnica sometiéndola a una lógica de cambio perfectamente planificado.

*Mutatis mutandis*, y aplicada dicha reflexión al objeto de nuestro análisis, difícilmente variaremos un ápice el sistema de empleo público mientras no modifiquemos los valores y marcos en que se inserta el mismo. Podremos variar su estructura y composición, profesionalizar a los empleados públicos, potenciar el sistema de carrera, introducir la negociación colectiva, flexibilizar la relación jurídica entablada, dinamizar el sistema retributivo, etc., pero lo que a la larga verdaderamente importa permanecerá invariable y es que los sistemas de empleo público también obedecen a patrones de comportamiento, a modelos, a lógicas y tabúes que de no modificarse determinarán que unos cuantos años después de establecido un nuevo sistema volvamos a reiterar las mismas dificultades y los mismos viejos problemas aunque formalmente se respeten las normas.

D) Diseñar un modelo de implementación de un sistema integral en el que se fortalezca la profesionalización del personal al servicio de los Gobiernos locales.

La implementación de un servicio civil de carrera, y la consiguiente profesionalización del personal al servicio de los Gobiernos locales, debe servir, asimismo, como una estrategia dirigida a afrontar los eventuales problemas de corrupción y ausencia de transparencia que presenten los Gobiernos locales y estar orientado, en última instancia, a la mejora de la prestación de los servicios a los ciudadanos.

La construcción de este servicio civil tiene que tener como horizonte una redefinición de las organizaciones en que todo el personal al servicio de éstas tenga una posición activa, con capacidad de fijación de metas, autorrealización y aceptación de responsabilidades. Esto implica gestionar los recursos humanos con modelos de alto compromiso basados en los cuatro principios enumerados por Lawler: 1) Información sobre los procesos, los estándares de calidad, opinión de los clientes, funcionamiento de la organización y de los resultados; 2) Conocimientos, en el sentido de formación, sobre su trabajo, los objetivos y el sistema global de la organización; 3) Poder, es decir, delegación para tomar decisiones en lo que concierne a su trabajo; 4) Recompensas, ligadas a los resultados y crecimiento en la contribución y en las capacidades del factor humano.

#### 1. 2) Variables de carácter instrumental.

A) Facilitar la flexibilidad y la cooperación organizativa haciendo compatible la especialización con la versatilidad de las funciones atribuidas a los puestos de trabajo y articular sistemas que hagan viable la movilidad interna y externa entre las distintas funciones públicas de los entes locales y el Estado.

Una de las desventajas que presentan los servicios civiles de carrera, ya se ha dicho, consiste precisamente en su eventual rigidez. Precisamente por ello el diseño del mismo debe responder a las funciones y competencias del Gobierno local, a su organización institucional y a los servicios que efectivamente se prestan. Y, además, hacerlo de forma flexible y adaptativa atendiendo a necesidades futuras y cambios en las formas de gestión y actuación del nivel local.

B) Articular un sistema salarial sensible y sencillo que potencie las competencias y el desempeño.

Las retribuciones del personal al servicio de los Gobiernos locales alcanza en la mayoría de las municipalidades de los distintos países una muy importante partida de sus presupuestos y ello exige, aunque sólo fuese por la importancia económica que suponen en el total de recursos disponibles, la necesidad de que el sistema retributivo se canalice en forma eficiente para estimular las actitudes y comportamientos de las personas y, de esta manera, poder contribuir al cumplimiento de los objetivos de la organización.

Desde este punto de vista, y con independencia del tratamiento que se le dé en la norma, el objetivo ha de ser que la cuantía del salario y su administración sea adecuada y con visión estratégica. Si el sistema retributivo no responde a una estrategia y a unos objetivos claros pronto perecerá en su coherencia interna debido a las presiones corporativas de grupos de empleados o al deseo de satisfacción de personas singulares dentro de la organización.

En cualquier caso, debe advertirse que dos de los más importantes problemas que deberán enfrentarse en este aspecto consisten: el primero de ellos, en la insuficiente cuantía del salario que puede determinar unas organizaciones poco productivas; el segundo, y no menos relevante, en un importante grupo de países, no es tanto el montante retributivo, sino más bien la desigualdad en la aplicación de éste entre los empleados públicos.

C) Conocer la situación de gestión del empleo público local y su contexto: una nueva visión y un nuevo ámbito de las relaciones laborales en el sector público local.

La relación antagónica y de desconfianza eventualmente existente entre la representación sindical y el Gobierno local ha de ser superada y establecida una nueva cultura de cooperación y colaboración en la mejora de la calidad de vida laboral de los empleados al servicio de los Gobiernos locales. Esto requiere reconstruir el Gobierno local con los trabajadores y en ningún caso para, contra o sin la participación activa de éstos y el desarrollo de una estrategia de formación de los actores y responsables de las relaciones laborales en formas alternativas de solución del conflicto y en enfoques conjuntos de resolución de problemas.

Del mismo modo es preciso diseñar un procedimiento de participación de los empleados públicos en el establecimiento de sus condiciones de trabajo que ha de tener en cuenta: las restricciones propias en cuanto al ámbito de negociación al tratarse del sector público; la estructura municipal de cada país; la falta de confianza en un sistema de relaciones laborales y en el papel de los sindicatos.

D) Articular un sistema reaccional y de garantía jurisdiccional como mecanismo de cierre del sistema y creación de mecanismos arbitrales de solución de conflictos.

A nadie se le oculta la alta conflictividad, tanto en las relaciones laborales como en las funcionariales en el caso de los países que tienen implementados servicios civiles de carrera. Sin embargo, dicho estado de cosas no es satisfactorio ni para los trabajadores que aprecian abusos manifiestos, ni para los tribunales que se ven abocados a resolver

imperativamente conflictos que podrían tener otras vías de solución, pero ni, inclusive, para las propias organizaciones públicas cuya actuación en este concreto aspecto no potencia la motivación de los empleados públicos y, en ocasiones, ofrecen una sensación de abuso injustificable en la toma de decisiones, articulada de forma unilateral en la mayoría de los supuestos, que no favorece la armonía en las relaciones laborales.

## **II. CONCLUSIONES: LOS DESAFÍOS PENDIENTES PARA ALCANZAR EL ÉXITO DE LAS REFORMAS EMPRENDIDAS**

A) El contexto interno y externo como factores determinantes de la definición de un sistema de servicio civil: falta racionalizar la organización y un diagnóstico integral.

La eficacia de los principios, procedimientos, políticas y prácticas de gestión que configuran un sistema de servicio civil requiere que todos ellos sean debidamente contextualizados en el entorno institucional en el que deben incardinarse y operar. Los requerimientos derivados de la historia, las tradiciones, el contexto socioeconómico y el marco político de cada realidad nacional son factores que condicionan los contornos específicos de cualquier modelo genérico.

En este contexto, la gestión de RRHH que no se desarrolle, con arreglo al anterior parámetro, dará lugar a una visión muy restringida, ausente de planificación alguna, y sin gestión de la mayoría de subsistemas que integran la función de RRHH.

Asimismo, se constata la ausencia de un diagnóstico de la situación, y por ende, una falta de información que permita conocer los desafíos pendientes que son necesarios abordar, como paso previo, a la hora de afrontar el reto de construir una carrera de servicio civil municipal.

B) Existencia de una cultura política clientelar, falta de capacidades para la construcción de un servicio civil y resistencia al cambio: el diseño institucional político y la competencia electoral.

La génesis de la problemática de recursos humanos en los municipios parece responder a una posible poco evolucionada capacidad política de sus cargos electos y a una cultura popular que es permisiva con prácticas clientelares y de favoritismo político. La burocracia pública en las municipalidades no está al servicio objetivo e imparcial del interés general, sino al servicio de aquél que, en ese momento, desempeña la Alcaldía de la localidad.

En consecuencia, el pluripartidismo, la debilidad de los partidos políticos, la fragmentación de los actores públicos, la inestabilidad política, la existencia de una Asociación de Municipalidades con capacidades de gestión e interlocución, la competencia electoral, son factores todos ellos (y sus contrarios), los que pueden contribuir al éxito o fracaso de las reformas emprendidas.

C) Deficiencias en la capacidad institucional de las municipalidades: falta de capacidades para la gestión del sistema.

Una característica común que se pone de relieve de forma reiterada, consiste en la constatación de una deficiente capacidad de gestión de un sistema de carrera administrativa por parte de la mayoría de las municipalidades. Las principales causas de esa incapacidad son básicamente dos:

- Insuficiencia financiera de la entidad local para hacer frente a las medidas que conlleva la implantación de un sistema de carrera profesional.
- Insuficiencia de equipos técnicos cualificados para la construcción de una carrera administrativa municipal.

Estos factores negativos van asociados a una visión de la autonomía local todavía embrionaria y apegada a esquemas paternalistas de supervisión y control del Estado. Ese escaso desarrollo de la institucionalidad política local, se entiende si se tienen en cuenta que sólo recientemente ha sido realmente dotada de reconocimiento jurídico la autonomía local al permitir la elección por sufragio universal de los alcaldes y el resto de regidores que conforman la corporación municipal y desechar la costumbre de nombramiento por parte del poder ejecutivo estatal de dichos cargos políticos locales.

Existe, con independencia de lo anterior, un déficit de capacidad en numerosas municipalidades que es preciso suplir, a través de fórmulas asociativas y con la creación de un órgano ad hoc que coadyuve en dicha tarea.

D) Crisis fiscal: la construcción de un servicio civil genera costes que las municipalidades no podrían financiar.

Una de las principales rémoras de gestión de los recursos humanos se centra en la escasa autonomía de los municipios, sobre todo en lo referido a su capacidad recaudatoria y presupuestaria. En consecuencia, se reconocen muy mermados en cuanto a posibilidades de implantar reformas o medidas de fortalecimiento de sus estructuras básicas y de su organización interna.

En efecto, la implementación de un servicio civil de carrera implica costes. Costes por su eventual repercusión sobre el sistema salarial existente, por su impacto sobre el sistema de clases pasivas y por las necesidades derivadas de su implementación.

E) Falta de conciencia social y de los beneficios que genera su implementación: las reticencias culturales a la puesta en marcha de cambios en los sistemas de gestión del empleo público.

Es opinión generalizada lo beneficioso de contar con unos recursos humanos estables, profesionales y capacitados para desarrollar las labores administrativas y de desarrollo económico de los municipios. Partiendo de esta premisa, podemos decir, sin embargo, que la viabilidad y oportunidad de la reforma no es asumida con igual entusiasmo por todos.

Las prioridades de la agenda política no dotan de protagonismo a los componentes municipales de las reformas, lo que da una impresión de que la reforma del empleo estatal y el municipal son consideradas dos líneas de trabajo paralelas. Así, se constata la dinámica por parte de numerosos gobiernos nacionales de excluir a los empleados municipales.

Al mismo tiempo, es arraigada costumbre el que los empleados municipales sean removidos de sus puestos cuando cambia el líder local, aunque casi todos los implicados rechazan estas prácticas por ser de elevado coste y un factor evidente de ineficacia para la prestación de los servicios públicos municipales.

En este sentido, es palpable una desconfianza hacia la capacidad de las instituciones públicas para afrontar el reto de la profesionalización del empleo público y una opinión poco positiva acerca de la voluntad política de las instancias nacionales y de los alcaldes de liderar la reforma que aquí se propone. No se tiene esperanza en un decidido apoyo desde instancias supralocales y se confía en que la tarea de modernización administrativa y del empleo público municipal es algo que debe ser liderado y protagonizado por sus propios cargos públicos mediante la unión de sus fuerzas.

Esta situación pone de manifiesto una ventaja y una debilidad; por un lado, existe conciencia de la necesidad de adoptar cambios relevantes en el tratamiento del empleo público local; pero, por el otro, se evidencia una desconfianza hacia la capacidad de realizar ese cambio.

#### F) Desorden en la actuación de la cooperación internacional.

Los resultados del impacto de la globalización de la gestión pública no han sido del todo positivos, sino más bien, podrían considerarse difusos.

Y es que, en efecto, se ha observado cierto desorden en la actuación de los organismos internacionales, ya sea, bien por la ausencia de sinergia positiva (oferta), bien por la falta de estructura en la demanda, o bien por la no priorización en las necesidades, lo cierto es, que no se ha producido una coordinación de acciones, ni mecanismos que las coordinen, a la hora de desarrollar estrategias encaminadas a transformar los sistemas de servicio civil.

Es por ello que estas prácticas no hacen más que evidenciar la necesidad de mecanismos de coordinación de acciones que favorezcan la permanencia en el tiempo de las reformas que pretendan ser implementadas.

En todo caso, lo que se determina es la importancia de construir un proyecto de servicio civil municipal que escuche a todas las partes implicadas y que saque de la desidia y la inoperancia al funcionamiento de los municipios. Para ello se ve como imprescindible el convencimiento íntimo de todos los afectados de los beneficios que a largo plazo podrán disfrutarse y el compromiso cierto de los políticos para que destinen esfuerzo personal y partidas económicas suficientes para su implementación.