



PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN Y GOBERNABILIDAD LOCAL

La rotación del personal municipal y sus efectos sobre la eficiencia (Un estudio de casos en municipalidades seleccionadas)

Guatemala, abril de 2008

Documento GEN-36-08

“La realización de este documento es posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos de América, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), conforme a los términos del Acuerdo No. GS-10F-0048L/520-M-00-05-0037-00. Su contenido es responsabilidad exclusiva de DevTech; el mismo no necesariamente refleja las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos”



PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN
Y GOBERNABILIDAD LOCAL

La rotación del personal municipal y sus efectos sobre la eficiencia
(Un estudio de casos en municipalidades seleccionadas)

Submitted to:
Alfredo Calderón, Cognizant Technical Officer
USAID/Guatemala Democracy and Governance Office

Submitted by:
DevTech Systems, Inc.
Contract No. GS-10F-0048L, Order No. 520-M-00-05-0037-00
Central America and Mexico Strategic Objective 1: Ruling Justly: More responsive,
Transparent governance

Abril 2008



La rotación del personal municipal y sus efectos sobre la eficiencia
(Un estudio de casos en municipalidades seleccionadas)

Guatemala, Abril 2008.

Desde la firma de los Acuerdos de Paz, Guatemala ha decidido seguir por el camino de la descentralización, donde el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales para el desempeño confiable y eficiente de las municipalidades, es fundamental.

Con el fin de apoyar ese proceso, el Programa de Descentralización y Gobernabilidad Local (PDGL) de USAID, ha venido brindando asistencia técnica y capacitación a municipalidades y mancomunidades seleccionadas, para que mejoren sus capacidades en las áreas de la administración financiera, la transparencia, la planificación estratégica y los espacios para mejorar la participación activa de la ciudadanía.

Para lograr avanzar en esa vía, se requiere que las municipalidades y las mancomunidades cuenten con el personal calificado, que facilite el proceso que finalizará con el ejercicio de funciones que durante décadas han estado reservadas al poder central, ignorando, muchas veces, las necesidades y realidades sociales y culturales, de las diferentes regiones que conforman la República.

Por ello el PDGL ha destinado importantes recursos a la preparación de los funcionarios municipales y ha impulsado la creación de un espacio mediante el que puedan llegar a certificar, por medio de un sistema avalado por la institución nacional correspondiente, sus conocimientos, como es el Sistema de Certificación de Oficiales Financieros Municipales: <http://inapgt.com/certificaciones/>.

Aunque esta iniciativa de certificar las capacidades de los funcionarios es adecuada y permitirá ir creando una cultura de respeto por parte de las autoridades políticas, hay que reconocer que la legislación vigente, está muy lejos de facilitar un proceso mediante el cual se garantice que la democrática alternabilidad en el poder local que la población decida, no afecte negativamente las capacidades técnicas construidas en las municipalidades y mancomunidades.

En ese sentido, es importante que en el corto plazo el Congreso de la República conozca de iniciativas, como las que ha preparado la “comisión mixta” conformada por la S CEP, ANAM y AGAAI, con el patrocinio del Programa Municipios Democráticos, que incluye las propuestas de “reforma al Código Municipal para establecer un sistema de acreditación de competencias de funcionarios municipales”; así como la “reforma a la Ley de Servicio Municipal para viabilizar eficazmente la carrera pública municipal”.

Con el fin de evidenciar la forma cómo funciona el sistema, cada vez que hay “cambio de poder” a nivel municipal y enfatizando que debe existir una radical diferencia entre la decisiones políticas-electorales de aquellas que involucren el fortalecimiento técnico de las municipalidades, el equipo técnico del PDGL, ha preparado este estudio de lo que ha sucedido durante el primer trimestre del 2008, en las municipalidades que ha venido apoyando directamente.

Cambios registrados

Los cambios afectan sobre todo a los tres funcionarios clave de las municipalidades: Secretario Municipal, Coordinador de la OMP y Coordinador de la AFIM.

En las 13 municipalidades atendidas por el PDGL/USAID, el **índice promedio de rotación de esos tres funcionarios es del 44%** para las nuevas administraciones municipales que iniciaron en Enero 2008, incluyendo los casos en los que el alcalde fue reelecto (5 de 13).

Sin embargo, también hay que tomar en cuenta que en esas tres oficinas claves de las municipalidades, además de sus coordinadores, **también se cambió al 89% del personal técnico.**

Cambios de Autoridades, Funcionarios y Personal Técnico en las Municipalidades atendidas por el PDGL/USAID

Puestos	Autoridades y Funcionarios		Personal Técnico	
Secretarios	5	38 %	n/a	n/a
Coordinador AFIM	6	46 %	19	79 %
Coordinador OMP	6	46 %	20	100 %
TOTALES	17	44 %	39	89 %

FUENTE: Elaboración PDGL con base en observaciones de campo a abril 2008.

Llama la atención que tres de los ocho secretarios que laboraron con alcaldes anteriores, mantuvieran su puesto, ya que el Secretario Municipal parecen estar más expuesto a la rotación, por el grado de confianza que requiere el puesto.

Como se puede observar en el cuadro anterior, incluso en las municipalidades donde no se cambió a los funcionarios principales, sí se sustituyó a casi todo el personal técnico.

Entre funcionarios y personal técnico, **se ha cambiado a las dos terceras partes** del personal de las tres oficinas principales de las trece municipalidades atendidas por el Programa.

Esos datos son aplicables a las municipalidades atendidas en Chiquimula, Chimaltenango y El Quiché, coinciden con los disponibles para las municipalidades atendidas por el Programa en el **Departamento de San Marcos**. Allí, el **48% de los coordinadores de las OMP han sido sustituidos a la fecha**.

A continuación se podrán ver en detalle la rotación de alcaldes y funcionarios que ha ocurrido en las trece municipalidades que apoya el PDGL:

Municipalidad	Alcalde	Secretario	AFIM	OMP	UDAI	OMM
Nebaj			Director	Coordinador		
Cotzal	XX	XX	Todo el personal (director y 3 técnicos)	Todo el personal (coordinador y 4 técnicos)		Se formó este año
Chajul	XX	XX	Todo el personal (director y 2 técnicos)	Todo el personal (coordinador y 2 técnicos)		No hay
Santa Cruz					Se nombró este año	
San Antonio	XX		3 técnicos de 3	Se agregan 3 técnicos	Se nombró este año	Se formó este año
Chiche	XX	XX	Director y 2 técnicos de 5		XX	Cambio coordinadora y personal
Pachalum						
San Martín	XX	XX	Todo el personal (director y 4 técnicos)	Todo el personal (coordinador y 2 técnicos)	XX	No hay
Granados	XX		2 técnicos	Todo el personal (coordinador y 4 técnicos)		Se formó este año



PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN
Y GOBERNABILIDAD LOCAL

Camotan	XX	XX	Todo el personal (director y 4 técnicos)	Todo el personal (coordinador y 4 técnicos)		Cambio coordinadora y personal
Jocotan						
Olopa	XX		Directora y 1 técnico	Todo el personal (coordinador y 4 técnicos)	Se nombró este año	Cambio coordinadora y personal
San Juan Ermita						

*/ Los espacios en blanco significan que no hubo cambio.
FUENTE: Observaciones de campo del PDGL/USAID.

La situación observada en las trece municipalidades, se confirma en la municipalidades del Departamento de San Marcos, luego de que durante dos años, el Programa capacitó y validó una propuesta para la creación del Sistema de Información y Monitoreo de Proyectos Municipales en San Marcos, resultando que al finalizar el 2007, las OMPs de 16 municipalidades que apoyaba el Programa, estaban debidamente capacitadas y motivadas a implementar el uso diario del SIMPM (Además de tres municipalidades adicionales, cuyos coordinadores de OMPs habían participado en la capacitación brindada a la red de las oficinas de la Costa y Bocacosta).

Sin embargo, solamente en cinco de esas municipalidades el alcalde fue reelecto (En el siguiente cuadro se indican los casos de reelección), y con excepción del caso de Ocós -Que nombró OMP y su coordinador al final del año pasado y renunció al inicio de éste- es evidente que hay una alta relación entre la rotación de OMPs y la no reelección; tal y como se aprecia a continuación:

MUNICIPIO	ESTADO ACTUAL
Sipacapa	En esta administración se cambió al coordinador de la OMP y existe en la actualidad una sola persona para dicha oficina quien se encuentra en el proceso de implementación del SIMPM
Concepción Tutuapa	Las dos personas que estaban en la administración pasada fueron despedidas actualmente el responsable de la OMP está en proceso de capacitación sobre la implementación del SIMPM
San Miguel Ixtahuacán	Las dos personas anteriores fueron despedidas y nuevo coordinador esta en el proceso de capacitación para la implementación del SIMPM.

Tejutla (<u>Alcalde reelecto</u>)	En esta Municipalidad no hubo cambio de personal de OMP y dicha persona ya tiene su usuario y contraseña para la utilización del SIMPM
Comitancillo	De dos personas que habían únicamente se quedó una quien ya cuenta con su usuario y contraseña para el manejo del SIMPM.
San Lorenzo	La persona que fungía como coordinador fue cambiado, y el actual aun esta por capacitarse sobre el manejo del SIMPM.
Tajumulco	La persona que fungía como coordinador fue cambiado, y el actual aun esta por capacitarse sobre el manejo del SIMPM.
Ixchiguán (<u>Alcalde reelecto</u>)	Esta Municipalidad cuenta con el mismo personal de OMP, la coordinadora de esta Oficina ya está capacitada quedando pendiente su usuario y contraseña
San José Ojetenam	Esta Municipalidad cuenta con el mismo personal de OMP, el coordinador de esta Oficina ya está capacitado quedando pendiente su usuario y contraseña
Tacaná	Esta Municipalidad cuenta con el mismo personal de OMP, el coordinador de esta Oficina ya está capacitado quedando pendiente su usuario y contraseña
Sibinal	Esta Municipalidad cuenta con el mismo personal de OMP, el coordinador de esta Oficina ya está capacitado y cuenta con usuario y contraseña para ingresar al SIMPM. Sin embargo actualmente han manifestado su temor por que sean despedidos
San Marcos (<u>Alcalde reelecto</u>)	Esta Municipalidad cuenta con el mismo personal de OMP, el coordinador de esta Oficina ya está capacitado quedando pendiente su usuario y contraseña
San Pablo	Esta Municipalidad cuenta con el mismo personal de OMP, el coordinador de esta Oficina ya está capacitado quedando pendiente su usuario y contraseña
Malacatán (<u>Alcalde reelecto</u>)	Esta Municipalidad cuenta con nuevo personal de OMP, el coordinador de esta Oficina ya está capacitado y cuenta con su usuario y contraseña para ingresar al SIMPM
Ayutla	Esta Municipalidad cuenta con nuevo personal de OMP, la coordinadora de esta Oficina ya está capacitada y cuenta con su usuario y contraseña para ingresar al SIMPM
Ocós (<u>Alcaldesa reelecta</u>)	En esta Municipalidad aunque la Alcaldesa se reeligió el Coordinador de OMP renunció en febrero 08 y no se ha nombrado su sustituto



PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN
Y GOBERNABILIDAD LOCAL

<p>Catarina, El Rodeo, El Tumbador, Pajapita, El Quetzal, La Reforma y Nuevo Progreso</p>	<p>Además de las 16 Municipalidades atendidas anteriormente se ha capacitado a personal de las OMP's de 7 Municipios más</p> <p>En las Municipalidades de Catarina, El Tumbador y Pajapita ya habían participado en la Red de OMP's el año pasado y en estos tres municipios hubo cambio de personal; en el caso de Catarina la persona que está actualmente era la que se encontraba como coordinador de la OMP de Malacatan. Las demás, no participaron en reuniones de redes el año pasado</p>
---	---

FUENTE: Observaciones de campo del PDGL/USAID.

Impactos

Según las observaciones del personal técnico del PDGL/USAID, los impactos principales derivados del cambio de funcionarios y personal técnico en las municipalidades atendidas son:

1. **Enfoque cortoplacista:** La incertidumbre sobre la continuidad en los puestos, impulsa a los funcionarios a no favorecer acciones de “mediano” plazo (más de un año), que requieran procesos de consulta y/o preparación sin dar resultados visibles e inmediatos (planes estratégicos, por ejemplo).
2. **Ineficiencia en la gestión municipal:** La salida abrupta y masiva de funcionarios y de personal capacitado, tiende a reducir drásticamente, aún sea en forma temporal, la eficiencia en la administración municipal. Es probable que el período de “transición” dure cerca de un trimestre, pero el período de “adaptación” dura cuando menos seis meses, en los que la población resiente deficiencias graves en la prestación de servicios básicos.
3. **Desempeño auto-limitado:** La inestabilidad, los bajos salarios y la falta de prestaciones laborales en la mayoría de casos, desincentiva a funcionarios y personal técnico para mejorar su grado de desempeño y la eficiencia en la prestación de los servicios básicos.
4. **Desplazamiento de criterios técnicos:** La percepción “politizada” que se mantiene sobre sus cargos, les inhibe a mantener y/o a expresar opiniones basadas en criterios estrictamente técnicos en sus labores.
5. **Efectos limitados de programas de capacitación:** Las inversiones de las municipalidades, del gobierno central y de los programas de cooperación internacional, para mejorar el recurso humano de los gobiernos municipales, tienden a ser menos efectivos en la medida que el personal capacitado es sustituido con cierta frecuencia. La mayor parte del personal capacitado que es desplazado tiende a salir del ámbito de trabajo de las municipalidades.