

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y SEMINARIOS**



**TESIS DE GRADO**

**“FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA LA  
APLICACIÓN DE LAS NORMAS LABORALES EN EL  
GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ”**

**(Tesis para optar el Grado de Licenciatura en Derecho)**

**POSTULANTE : ALEJANDRO UBALDO MUJICA ARIAS**

**TUTOR : DR. CONSTANTINO ESCOBAR ALCON**

**LA PAZ – BOLIVIA  
2009**

## DEDICATORIA

A mis padres Alejandro y Sabina que siempre me apoyaron, a mis hijos Camila y Fabian que son mi inspiración, a mis hermanos Alicia, Emma, Nicolás y Marcelo que en todo momento estuvieron a mi lado, todos y cada uno han contribuido a la culminación de este trabajo de investigación que me ayudara a culminar mi formación profesional.

## **AGRADECIMIENTO**

- A mi querida Universidad Mayor de San Andrés.
- A todas las autoridades y docentes de la Facultad de Derecho por la formación profesional recibida.
- Al Dr. Constantino Escobar Alcon, ASESOR DE TESIS, por la paciencia y apoyo en la elaboración de este trabajo de investigación.

RESUMEN “ABSTRACT”

El tema “Fundamentos Jurídicos para la Aplicación de las Normas Laborales en el Gobierno Municipal de La Paz”, se desarrolla a partir de la implementación de la Ley 2027 del Estatuto del Funcionario Público de 27 de octubre de 1999 (modificada por la Ley 2104 de 21 de junio de 2000) y la Ley 2028 de Municipalidades de 28 de octubre de 1999, ambas son muy similares existiendo una coherencia en las ideas centrales, es así que en la Ley 2027 en el Artículo 3, define que sectores serán regulados por una legislación especial (entre ellos se refiere a las carreras administrativas de los gobiernos municipales), misma que se menciona en el Art. 61 de la Ley 2028, siendo el Gobierno Municipal de La Paz el primer municipio en Bolivia que viene concretando avances importantes para su implementación.

Este proceso se inicia mediante Resolución Municipal No. 0359/01 (24 de octubre de 2001), posteriormente mediante la Ordenanza Municipal 511/2007 (de 4 de octubre de 2007) se aprueba el Reglamento de la Carrera Administrativa Municipal del GMLP, posteriormente mediante Ordenanza Municipal No. 426/2008 (11 de septiembre de 2008) se modifica este Reglamento en 5 artículos, entre ellos el Artículo 91 que hace referencia a la composición y elección del Órgano de Supervisión y Validación de la Carrera Administrativa Municipal (OSVACAM), que como su nombre lo indica tiene la función de supervisar y validar este proceso de institucionalización. Sin embargo es importante mencionar que este órgano es conformado por tres personas, funcionarios de libre nombramiento elegidos por el Honorable Concejo Municipal de La Paz mediante convocatoria pública, pudiendo probarse en esta elección la falta de los principios de independencia e imparcialidad (no podemos desconocer la composición política del H. Concejo Municipal y del Ejecutivo Edil), evidenciándose un vacío legal que nos hace notar la necesidad de contar con un órgano de control y supervisión independiente del Gobierno Municipal de La Paz ya que el mismo no puede ser juez y parte.

# INDICE

Dedicatoria.....	I
Agradecimientos.....	II
Resumen “Abstract”.....	III
<b>DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN</b>	
1. ENUNCIADO DEL TEMA DE TESIS.....	1
2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.....	1
3. PROBLEMATIZACION.....	2
4. DELIMITACION DEL TEMA DE LA TESIS.....	3
4.1. Delimitación Temática.....	3
4.2. Delimitación Espacial.....	3
4.3. Delimitación Temporal.....	4
5. FUNDAMENTACION E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACION.....	4
6. OBJETIVOS DEL TEMA DE TESIS.....	4
6.1. Objetivos Generales.....	4
6.2. Objetivos Específicos.....	5
7. MARCO DE REFERENCIA.....	5
7.1. Marco Histórico.....	5
7.2. Marco Teórico.....	5
7.3. Marco Conceptual.....	6
7.4. Marco Jurídico.....	8
8. HIPOTESIS DEL TRABAJO.....	8
8.1. Variables.....	9
8.1.1. Variable Independiente.....	9
8.1.2. Variable Dependiente.....	9
8.2. Unidades de Análisis.....	9
8.3. Nexo Lógico.....	9
9. METODOS Y TECNICAS A UTILIZAR EN LA TESIS.....	10
9.1. Métodos.....	10
9.1.1. Métodos Generales.....	10
9.1.2. Métodos Específicos.....	11
9.2. Técnicas a utilizarse en la Tesis.....	13
DISEÑO DE PRUEBA DE LA TESIS	
INTRODUCCIÓN.....	15

## CAPITULO I ANTECEDENTES EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL MUNICIPIO

1.1. ORIGEN DEL MUNICIPIO.....	19
1.2. ANTECEDENTES EN LA BIBLIA.....	20
1.3. GRECIA.....	21
1.4. ROMA.....	22
1.5. EL MUNICIPIO MEDIEVAL.....	23
1.6. LOS MUNICIPIOS EN LA COLONIA.....	24
1.7. LOS MUNICIPIOS EN LA REPUBLICA.....	25

1.8	EL MUNICIPIO EN EL ESTADO NEOLIBERAL .....	26
1.8.1	LA LEY SAFCO.....	26
1.8.2	LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR.....	27
1.8.3	LA LEY 1516 DE 6 DE FEBRERO DE 1995 (CPE).....	27
1.8.4	LA LEY DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.....	28
1.9	LA LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES.....	28

**CAPITULO II  
MARCO TEORICO  
FUNDAMENTOS JURIDICOS PARA LA APLICACION  
DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL**

2.1.	CONCEPTOS BÁSICOS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL .....	30
2.2.	SERVICIO CIVIL.....	36
2.2.1.	ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL.....	36
2.2.2.	DEFINICIÓN DE SERVICIO CIVIL.....	37
2.3.	LA INSTITUCIONALIZACIÓN EN BOLIVIA.....	39
2.4.	REGIMENES ESPECIALES EN EL ESTATUTO DEL FUNCIONARIO PUBLICO. ....	42
2.5.	LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE BOLIVIA. ....	43
2.6.	CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ. ....	45
2.7.	VACÍOS LEGALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL EN EL GMLP.....	50
2.8.	LA INEXISTENCIA DE UN ÓRGANO DE CONTROL Y SUPERVISIÓN INDEPENDIENTE Y AUTÓNOMO PARA RESOLVER CONFLICTOS LABORALES.....	53
	CONCLUSIONES.....	55

**CAPITULO III  
MARCO JURÍDICO  
APLICACIÓN DE LAS NORMAS LABORALES  
EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ**

3.1.	LEGISLACIÓN BOLIVIANA.....	59
3.1.1.	CARACTERÍSTICAS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO.....	59
3.1.2.	LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO Y LA FUNCIÓN PÚBLICA.....	60
3.2.	LEY 1178.....	61
3.3.	LEY DE MUNICIPALIDADES 2028.....	61
3.4.	LEY GENERAL DEL TRABAJO.....	63
3.5.	NORMAS BÁSICAS DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL..	65
3.6.	SUPERINTENDENCIA DEL SERVICIO CIVIL.....	66
3.6.1.	ESTATUTO DEL FUNCIONARIO PUBLICO 2027.....	66
3.7.	NORMAS INTERNAS DEL GMLP.....	68
3.7.1.	REGLAMENTO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL (R-CAM) APROBADO POR EL HCM MEDIANTE ORDENANZA MUNICIPAL NO. 287/03.....	68

3.7.2.	REGLAMENTO PARA LA CONTRATACIÓN DE PERSONAL EVENTUAL APROBADO MEDIANTE ORDENANZA MUNICIPAL NO. 288/2003.....	78
3.7.3.	REGLAMENTO DEL FUNCIONARIO PUBLICO MUNICIPAL CON DISCAPACIDAD APROBADO MEDIANTE ORDENANZA MUNICIPAL NO. 051/2003.....	78
3.7.4	ORDENANZA MUNICIPAL NO. 426/2008 DE 11 DE SEPTIEMBRE DE 2008.....	81
	CONCLUSIONES.....	83

**CAPITULO IV  
MARCO PRÁCTICO  
DIAGNOSTICO, DATOS GENERALES, ANÁLISIS  
ESTADÍSTICO, CONCLUSIONES Y PROPUESTA**

4.1	DIAGNOSTICO.....	86
4.2	GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ.....	87
	a) ASPECTOS GENERALES.....	87
	b) UBICACIÓN GEOGRÁFICA.....	87
	c) CONTEXTO POBLACIONAL.....	88
	d) LA DISTRIBUCIÓN POR GRUPOS DE EDAD.....	88
	e) LA MIGRACIÓN.....	89
	f) EL ANALFABETISMO.....	89
	g) EL IDIOMA MATERNO.....	90
	h) LA AUTO-IDENTIFICACIÓN ÉTNICA.....	90
4.3	CONCLUSIONES.....	92
4.4	PROPUESTA .....	100
	4.4.1. CONSIDERACIONES.....	100
	4.4.2. PROYECTO DE LEY.....	103
	FUNDAMENTOS.....	107
	BIBLIOGRAFÍA.....	111
	ANEXOS.....	113

## **1. ENUNCIADO DEL TEMA DE TESIS**

“FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS LABORALES EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ”.

## **2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA**

La Ley 1551 de 20 de abril de 1994 inicia las reformas de segunda generación, cuyo propósito principal es materializar los dictámenes del Consenso de Washington (Comisión de Participación Popular: 1994), las reformas iniciadas por este cuerpo normativo transfieren una serie de responsabilidades, a los poderes locales bajo el principio de subsidiariedad.

A partir de estas reformas se comienza a configurar el nuevo Estado unitario descentralizado. Con el propósito de dotar racionalidad y disciplina al Estado, el 28 de julio de 1995 se promulga la Ley 1654 de Descentralización Administrativa. Creando de esta manera las condiciones básicas para dotar a los poderes locales de una burocracia racional como rasgo distintivo del municipio moderno.

El 28 de octubre de 1999 se promulga la Ley de Municipalidades 2028, en el capítulo quinto describe el la condición jurídica de los “servidores públicos y otros empleados municipales”, tomando como antecedente la Ley del estatuto del Funcionario Publico 2027 de 27 de octubre de 1999, en un periodo posterior se promulga el Decreto Supremo 25749, bajo este tramado jurídico la carrera administrativa en el nivel local pasa a normarse a través de legislación especial que debe ser normada por el poder local.

Los gobiernos locales tendrían la potestad de crear este Instrumento jurídico, cuyo fin sería materializar al carrera administrativa, institucionalizando los



cuerpos de funcionarios de carrera los cuales serian la garantía de una administración pública, honesta, profesional, especializada y autónoma.

En esta lógica progresiva, el ensanchamiento de los derechos democráticos, los gobiernos locales se adecuarían de manera coherente con la Ley 2027 y en los principios señalados por este cuerpo normativo.

En la actualidad se evidencia el incumplimiento de las normas laborales vigentes en los municipios de Bolivia esto en gran parte se debe a la injerencia político partidaria en el manejo de recursos humanos y la independencia administrativa de los municipios, existiendo diferentes factores que tienen como resultado las violaciones de derechos que están enmarcados en la Constitución Política del Estado y la normativa especial que regula este sector.

### **3. PROBLEMATIZACIÓN**

- ¿Cuáles son las limitaciones a las que esta expuesta la implementación de la Carrera Administrativa Municipal en el Gobierno Municipal de La Paz?.
- ¿De que manera las decisiones publicas en materia de recursos humanos están condicionadas a la voluntad política?.
- ¿Cómo se identifica el interés colectivo de los funcionarios públicos municipales con respecto a la implementación de la Carrera Administrativa Municipal?.
- ¿De que manera los intereses de la colectividad se encuentran por debajo de los intereses de los partidos políticos en función de gobierno?.
- ¿En que medida los funcionarios públicos de los gobiernos municipales deben estar sometidos a una legislación especial en cuanto a carrera administrativa?.

- ¿En que medida los gobiernos municipales cuentan con algún mecanismo que vele por los intereses de los funcionarios municipales en lo referente a la aplicación de la normativa laboral ?.
- ¿En que medida la implementación de la Carrera Administrativa Municipal en el Gobierno Municipal de la Paz como primera experiencia en Bolivia será un modelo a seguir para los demás gobiernos municipales del interior del país?.

## **4. DELIMITACIÓN DEL TEMA DE LA TESIS**

### **4.1. DELIMITACIÓN TEMÁTICA**

La investigación considerara el análisis y la comparación referente al campo jurídico municipal, con relación al desarrollo del municipio y los cambios existentes en la actual coyuntura en sus diversos aspectos referentes a la implementación de la Carrera Administrativa Municipal, perteneciendo la misma al Derecho Publico con incidencia en el Derecho Laboral.

### **4.2. DELIMITACIÓN ESPACIAL**

Con respecto al espacio geográfico, tomare en cuenta al municipio de La Paz situado en la provincia Murillo. Como objeto de investigación consideraré a la ciudad de La Paz, ya que en el se encuentran las instituciones municipales y no municipales que tienen estrecha relación con el manejo de recursos humanos del Gobierno Municipal de La Paz.

### **4.3. DELIMITACIÓN TEMPORAL**

El estudio comprenderá desde el 27 de octubre de 1999 hasta finales de octubre de 2008, ya que a partir de la implementación de la Ley de Municipalidades (2028 de 25 de octubre de 1999) y el Estatuto del Funcionario Público (Ley 2027-D.S.25749) se produjeron cambios en el plano económico,

político, social, jurídico y que tienen estrecha relación con la falta de institucionalización de la carrera administrativa en los gobiernos municipales.

## **5. FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACION**

El presente trabajo de investigación descansa en supuestos de orden público en lo referente al gobierno municipal, por cuanto de acuerdo al principio de subsidiariedad iniciada por la Ley 1551 y la Ley 2027 los poderes locales deben constituir, institucionalizar un instrumento legal que regule la función pública dentro la institución edil en el nivel local autónomo (Weber:1919,p.23)

## **6. OBJETIVOS DEL TEMA DE TESIS**

### **6.1. OBJETIVOS GENERALES**

Como objetivos generales de este trabajo de investigación tenemos:

- Observar las características del impacto que provoca la ausencia de un órgano de validación y control que sea independiente e imparcial, cuya función comprometería un proceso de incorporación de los funcionarios públicos a la Carrera Administrativa Municipal de una manera especializada y transparente.
- Analizar el proceso de implementación de la carrera administrativa en el primer Gobierno Municipal que la incorpora en Bolivia, sobre la base de la continuidad política, cosa que permita dar cumplimiento a un cronograma de incorporación de funcionarios públicos que necesariamente debe establecerse.

### **6.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Como objetivos específicos de este trabajo de investigación tenemos:

-Recopilar información del proceso de implementación de la Carrera Administrativa Municipal en el Gobierno Municipal de La Paz desde la vigencia de la Ley 2028 de Municipalidades hasta agosto de 2008.

-Realizar un análisis de los vacíos legales en la implementación de la Carrera Administrativa Municipal en el Gobierno Municipal de la Paz y plantear soluciones a los mismos.

-Plantear los alcances, características y atribuciones con las que contaría un órgano de validación y control que sea imparcialidad e independencia del Gobierno Municipal de La Paz.

- Cuantificar los alcances de la implementación de la primera carrera administrativa en un municipio de Bolivia y su incidencia en los procesos de incorporación a seguir en el resto del los municipios del país.

## **7. MARCO DE REFERENCIA**

### **7.1. MARCO HISTÓRICO**

En la burocratización del mundo, aparecen los antiguos funcionarios; occidentales y orientales, provistos de una educación de alto nivel, poseedores de habilidades y conocimientos solo accesibles a estratos sociales privilegiados, imbuidos por una mística de servicio asentada en la lealtad al monarca, representando al poder político. En ellos descansaba la eficiencia del gobierno; ellos eran la administración. Pero la burocracia evoluciono, transformándose en un aparato administrativo específico, altamente patrimonialista y prebendaría al servicio del monarca, en un conjunto de instituciones normadas en todas sus operaciones, de efectos predecibles al servicio del Estado. Esa evolución, en el concepto lineal de Weber, ha

producido y desencantado no solo los fines que justifican la burocracia, sino las reglas de comportamiento de los funcionarios, lo mismo que los mecanismos de ingreso, ascenso, retribución y salida que hoy conforman el servicio civil.

## **7.2 MARCO TEÓRICO**

La racionalidad burocrática manifiesta las siguientes características – sin ser nuevas pues se habían manifestado en el pasado en circunstancias diversas, con distintos grados de intensidad, pero nunca de manera continua - se pueden resumir en diez principios a los que cada funcionario miembro del cuadro administrativo burocrático sujeta su proceder:

- Separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo
- Apego exclusivo a los deberes objetivos de su cargo
- Jerarquización administrativa
- Competencias claras
- Contratación por selección
- Calificación profesional que fundamenta su nombramiento
- Retribución fija en dinero de acuerdo con la jerarquía, el cargo, y el prestigio.
- Exclusividad del empleo
- Carrera de largo plazo.
- Disciplina rigurosa y vigilancia administrativa. (WEBER: 1933; p.176).

## **7.3. MARCO CONCEPTUAL**

**ADMINISTRACION LOCAL:** La administración local es diferente de la administración departamental no solo por tener un ámbito de acción mas reducido desde el punto de vista territorial, sino por las funciones que cumple. La jurisdicción y competencia de la administración local corresponde

específicamente a las municipalidades que reciben la denominación de gobiernos locales con autonomía de gestión.

La administración local sujeta su funcionamiento y desarrollo a las normas establecidas al efecto de la Constitución Política del Estado, la Ley de Participación Popular, la Ley de Municipalidades y otras disposiciones legales que emite el poder público (Legislativo y Ejecutivo) para regular su desenvolvimiento institucional.

**ADMINISTRACION PÚBLICA:** La administración pública es el conjunto de órganos que ejecutan actividades por medio de las cuales el Estado logra sus fines y objetivos, en otras palabras, la administración pública consiste en todas las operaciones que tienen como propósito el cumplimiento de las políticas públicas.

La función del órgano o poder ejecutivo es distinto a la que cumplen los Poderes Legislativo y Judicial. El concepto de órgano ejecutivo, vinculado al ejercicio de la administración, permite establecer que la actividad administrativa que realiza el Estado es la que se denomina administración pública, diferente a la que llevan a cabo las entidades de carácter privado.

**CARRERA ADMINISTRATIVA:** Consistente en el reclutamiento, promoción y permanencia del personal administrativo en las funciones públicas, atendiendo a la idoneidad, capacidad y rendimiento de los funcionarios, es decir, al principio del mérito, sin tomar en cuenta consideraciones de favor político o familiar.

Para normar la Carrera Administrativa se ha promulgado la Ley del Estatuto del Funcionario Público previsto por la Constitución Política del Estado, con el declarado propósito de regular la relación del Estado con sus servidores

públicos, garantizando el desarrollo de la Carrera Administrativa y que tiene la institucionalización en los municipios de su norma especial (Carrera Administrativa Municipal) y así asegurar la dignidad, transparencia, eficacia y vocación de servicio a la colectividad en el ejercicio de la función pública, así como su eficiente desempeño y productividad; y la permanencia de los funcionarios condicionada a su buen desempeño.

## **7.4. MARCO JURÍDICO**

Antes de ser norma el derecho es organización ahora bien esta afirmación es demostrable ¿Qué significa organización?. Significa distribución de funciones de manera tal que cada miembro del grupo participe, según sus capacidades y competencias, en el logro del fin común, pero esta distribución de tareas no se puede cumplir sino por medio de normas de conducta.

Y entonces no es cierto que la organización se de antes que las normas, sino mas bien es cierto lo contrario, es decir las normas son anteriores a la organización.

Una sociedad organizada, una institución, esta constituida por un grupo de individuos que regulan su actividad con el fin de obtener un fin común, esto es un fin que no podría lograrse individualmente.

Pero una disciplina es resultado de una reglamentación, de un conjunto de normas de conducta. Precisamente para que se pueda desarrollar el proceso de institucionalización que transforma un grupo inorgánico en un grupo organizado, es decir en un ordenamiento jurídico, se requieren tres cosas:

- Que se determinen los fines propios de la institución.
- Que se establezcan los medios o por lo menos los medios principales, que se consideran necesarios para lograr aquellos fines.

- Que se distribuyan las funciones específicas de los individuos que compone el grupo para que cada uno colabore, a través de los medios previstos, para el logro del fin.(Bobbio,2006,p.96).

## **8. HIPÓTESIS DE TRABAJO**

La implementación de la Carrera Administrativa Municipal en el Gobierno Municipal de La Paz que tiene su jurisdicción en 7 Subalcaldías Urbanas y 2 Subalcaldías Rurales debe tener determinado un órgano de control, supervisión y validación independiente e imparcial, escenario que garantizaría un proceso de incorporación profesional, especializado, y despolitizado en favor de todos los funcionarios públicos mencionados en el Reglamento de la Carrera Administrativa Municipal del GMLP

### **8.1. VARIABLES**

#### **8.1.1. VARIABLE INDEPENDIENTE**

La implementación eficiente de la Carrera Administrativa Municipal en el Gobierno Municipal de La Paz.

#### **8.1.2. VARIABLE DEPENDIENTE**

Este órgano de validación y control garantizaría un proceso de incorporación profesional, especializado y despolitizado.

## **8.2. UNIDADES DE ANÁLISIS**

- Gobierno Municipal.
- Subalcaldías urbanas y rurales.
- Servidores Públicos.
- Funcionarios Designados.
- Funcionarios de Libre Nombramiento.
- Personas Contratadas en las empresas municipales públicas o mixtas.
- Funcionarios públicos municipales con discapacidad



### **8.3. NEXO LÓGICO**

- de la.
- en el
- debe
- que

## **9. MÉTODOS Y TÉCNICAS A UTILIZAR EN LA TESIS**

### **9.1. MÉTODOS**

El propósito de la presente investigación es básicamente descriptiva es decir describir situaciones y eventos. Esto es decir, como es y se manifiesta determinado fenómeno. Los estudios descriptivos buscan “especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier fenómeno que sea sometido a análisis” (Hernández 1997:60). Miden o evalúan diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno o fenómenos a investigar.

#### **9.1.1. MÉTODOS GENERALES**

El método de estudio abordado por la presente investigación se contextualiza como un continuo cualitativo y cuantitativo, todo ello nos conduce a una situación paradójica que antes de la dicotomía histórica entre metodologías cualitativas y cuantitativas, inducida por la construcción del Estado monolítico y monocultural y su incorporación de los otros en su nuevo marco universal, existe hoy lo llaman un “continuo interactivo” (yapu 2006:94) entre estas tendencias metodológicas.

#### **MÉTODO CUALITATIVO**

Las investigaciones cualitativas enfocan tópicos conceptuales, simbólicos, normativos y otros no susceptibles a ser expresados en números o cantidades

por su particularidad señalaremos que desde el punto de vista epistemológico la investigación cualitativa, siempre tiene que anteceder a la investigación cuantitativa en la práctica y en el tiempo, por que primero es necesario establecer que entidades hay en el contexto de estudio – que categorías sociales de personas, que funciones de control social, que ámbitos de politización – antes de intentar contarlos o medirlos, en el caso de los que se pueda contar, en las investigaciones cualitativas la dificultad es la relación entre estos ideales o imágenes y la realidad práctica.

## **MÉTODO CUANTITATIVO**

La investigación cuantitativa epistemológica mente esta vinculada al empirismo y al positivismo lógico que tienden a estudiar los eventos desde el exterior, el objeto de la investigación cuantitativa es la medición de los hechos, la demostración de las relaciones de causalidad entre variables o prueba de la hipótesis y la generación de los resultados mediante un proceso de inducción (inferencia).

La recolección de la información desde la perspectiva cuantitativa se realiza de manera estructurada y sistemática a través de encuestas que permiten la medición de variables en una relación diferenciada entre el observador y el observado, a fin de lograr la objetividad de la información.

### **9.1.2. MÉTODOS ESPECÍFICOS**

La presente investigación desarrollara el método lógico jurídico, la lógica es el arte de pensar con claridad y considerando que la lógica jurídica, es un método que impone un particular desarrollo del pensamiento jurídico, se constituye relevante e importante para el desarrollo de cualquier proceso de investigación jurídica, ya que en el derecho se debe aplicar la lógica como aspecto importante.

Cuando existen interpretaciones y contradicciones encontradas, este método tiene una principal ocupación; que se expresa en el análisis lógico sobre la normatividad existente y su desarrollo.

### **INVESTIGACIÓN DESCRIPTIVA**

Este tipo de investigación sirve para saber quien, dónde, cuándo, cómo y por que, se usa cuando el objetivo de la investigación es describir las características de ciertos grupos, en este caso de la administración publica del municipio de La Paz, calcular la proporción de una población específica con características particulares.

### **EVALUACIÓN Y VALIDEZ DE LAS FORMAS DE INVESTIGACIÓN**

A la hora de evaluar un diseño de investigación, el criterio fundamental es que el diseño se adecue a los objetivos, si esto se lograra se justificará realizar las actividades planificadas.

Si se cumple este requisito, se puede considerar cuatro criterios de validez para la investigación cuantitativa: la interna, la externa, la de constructo y la estadística

#### **VALIDEZ INTERNA**

Existe validez interna cuando las relaciones de causalidad establecidas entre variables dependientes e independientes no permiten explicaciones alternativas o estas pueden ser controladas.

#### **VALIDEZ EXTERNA**

En la práctica dada las limitaciones (por presupuesto y tiempo) de estudiar el todo, se analiza una muestra que deberá ser representativa de una población y los resultados deberán ser factibles de generalización hacia esta población.

## **VALIDEZ DEL CONSTRUCTOR**

Se utiliza para considerar el grado de adecuación conseguido en la medición de los conceptos centrales de la investigación.

Cualquier concepto permite distintas posibilidades de la medición a su vez, es difícil que cualquier operacionalización de un concepto cubra todas las dimensiones del mismo, por lo tanto es necesaria una operacionalización precisa de los conceptos.

## **10. TÉCNICAS A UTILIZARSE EN LA TESIS**

### **EL MUESTREO**

Es la fase de selección del universo de estudio y de la muestra representativa de la población.

### **RECOLECCIÓN DE DATOS**

La recopilación de datos, de nuestra investigación tiene carácter cuantitativo y cualitativo, existen diferentes técnicas para la recolección de la información.

En la investigación se privilegia los aspectos cuantitativos, la encuesta es la forma que por excelencia se utiliza para la recopilación de información.

### **LA ENCUESTA**

Se define como un procedimiento estandarizado para recabar información (oral o escrita) de una muestra de sujetos.

### **ANÁLISIS DE DATOS**

Una vez realizada la recolección de la información de tipo cuantitativo, comienza la fase de análisis e interpretación.

Este proceso puede resultar complejo dependiendo del tipo de análisis que se pretenda realizar: descriptivo el alcance de este apartado se orienta a presentar

una introducción a los aspectos básicos sobre la presentación de información y el análisis descriptivo.

### **PRESENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN CUANTITATIVA**

Ya sea que se maneje información de una muestra ó de una población, existe una regla práctica: cuando el conjunto de datos contenga veinte ó más observaciones, la mejor manera de observar los datos es presentarlos de forma resumida elaborando tablas y gráficas apropiadas que faciliten aproximar sus principales características. (Berson 1992:97).

## **INTRODUCCION**

El papel que juegan actualmente los Estados en las sociedades ha ido cambiando y con ello las funciones asignadas y los mecanismos para lograr sus fines. Sin embargo, existe una frecuente falta de adecuación de las estructuras administrativas públicas tradicionales a esos procesos de cambio, la introducción de un modelo de servicio civil de carrera conlleva un gran avance que poco a poco sobre todo en los gobiernos municipales de Bolivia viene tomando cuerpo, este trabajo de investigación se propone describir la primera experiencia de la incorporación de carrera en las administraciones públicas municipales en Bolivia como ser la del Gobierno Municipal de La Paz, que para su incorporación introduce nuevos elementos y procedimientos que serán imitados por otros gobiernos municipales que necesariamente tendrán que asumir este cambio, analizando algunos de los componentes del proceso de implementación que verificamos tienen vacíos legales inevitables en este primer proceso de transformación.

Debemos mencionar que este trabajo de investigación pretende presentar el estado actual de la Ley 2027 del Estatuto del Funcionario Publico y su aplicación con relación a los gobiernos municipales poniendo especial interes en su Articulo Tercero, numerales III y IV, donde hace una diferenciación de

legislaciones especiales haciendo mención entre estas a: “Los Gobiernos Municipales, Universidades Publicas, Escalafón Judicial del Poder Judicial, Carrera Fiscal del Ministerio Publico, Servicio Exterior y Escalafón Diplomático, Magisterio Publico (en el Numeral III)” y en el Numeral IV menciona a las Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Servicio de Salud Publica y Seguridad Social” todos estos sectores contaran con carreras administrativas con características especiales consecuencia de su autonomía y otros factores, sin embargo este proceso de reforma y modernización que se lleva adelante en el Gobierno Municipal de La Paz, no solo servirá de modelos a los demás gobiernos municipales de Bolivia sino también dará parámetros a seguir en las diferentes carreras administrativas de los sectores mencionadas anteriormente.

La particularidad de la Carrera Administrativa Municipal en el Gobierno Municipal de La Paz (sin tomar en cuenta que es el primero de su naturaleza en Bolivia) es que se lograron importantes avances gracias a lo continuidad que se dio de las políticas en el manejo de recursos humanos, esto debido en gran parte a que el Ejecutivo Edil y el Consejo Municipal como instrumento político vienen continuando su gestión por segunda vez consecutiva, ahora esto nos hace preguntar que pasará en el resto de los gobiernos municipales de Bolivia (sobre todo en los del área rural) que no cuentan con esta continuidad política y que normalmente utilizan su gestión en un manejo político – partidario dando poca importancia a la implementación de estas nuevas formas y procesos de transformación en el manejo de recursos humanos.

En Bolivia estamos acostumbrados a mencionar la ley y sus alcances, sin embargo y a pesar de mencionarse en la Ley de Municipalidades 2028 y en el Estatuto del Funcionario Publico 2027, la implementación de las carreras administrativa en los gobiernos municipales de Bolivia se hace de manera casi intrascendental, a pesar de existir fallos del Tribunal Constitucional de Sucre que vienen recomendando su implantación y dando parámetros importantes

para el registro de los funcionarios públicos de carrera, recayendo esta facultad únicamente en la Superintendencia de Servicio Civil (Sentencia Constitucional 0226/2007-R Sucre de 3 de abril de 2007, Exp. 2006-13855-28-RAC ), este escenario nos hace entender que debe crearse en esta institución una oficina que supervise, controle y valide la incorporación de los funcionarios públicos a la carreras administrativas que se regulan por legislación especial, (instituciones mencionadas en el Artículo 3, Numerales III y IV del Estatuto del Funcionario Publico).

De un tiempo a esta parte históricamente existió un vacío legal ya que la Ley General del Trabajo era la que regulaba las relaciones del Estado con los trabajadores existiendo artículos específicos que mencionaban a los funcionarios públicos y los dejaban al margen de sus alcances y beneficios sociales, resolviéndose este vacío en el caso de los gobiernos municipales con la promulgación de la Ley 2028 de Municipalidades, sin embargo sectores sindicalizados (Ejem. Gobiernos Municipales y Universidades) contaban con estos beneficios consecuencia de sus luchas y conquistas sociales, esto nos hace cuestionar si los sindicatos establecidos en los Gobiernos Municipales (en el Gobierno Municipal de La Paz existen dos sindicatos: el Sindicato de Trabajadores Municipales y el Sindicato de Obreros Municipales) crearan alguna diferencia en la implementación de las carreras administrativas, a pesar de que el Ejecutivo Edil actualmente desacredita sus acciones de hecho y movilizaciones que van orientados a su incorporación a la Ley General del Trabajo, debemos recordar que los Alcaldes de Bolivia y los Consejos Municipales también asumieron estas medidas de hecho en su negativa para su incorporación a la Ley 1551 de Participación Popular (La Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia FAM - Bolivia, representa a 327 Gobiernos Municipales del país).



En consecuencia para su mejor comprensión cada Capítulo de la Tesis “Fundamentos Jurídicos para la Aplicación de las Normas Laborales en el Gobierno Municipal de La Paz” cuenta con una introducción y conclusiones. La metodología de investigación empleada en el proceso de estudio es bastante práctica, ya que nos permite conocer aspectos importantes en el objeto de estudio que podrán ser aplicados en un futuro cercano ya que la implementación de las carreras administrativas en estos sectores regulados por legislaciones especiales deberá ser en un corto tiempo y será de carácter necesario, por ello las pautas que damos en la solución de vacíos legales serán un valioso aporte.

En el proceso de investigación se evidenció que la obtención de antecedentes, documentación sobre el tema, medios de información informáticos y otros se constituyeron como instrumentos valiosos para poder realizar un análisis importante de un tema de actualidad, asimismo el enfoque positivista que se le dio nos permitió estructurar este trabajo de investigación.

Se tuvo varios limitantes para la elaboración de esta trabajo ya que el Gobierno Municipal de La Paz tiene información sobre el tema que guardan con mucho recelo, sin embargo instituciones como la Superintendencia del Servicio Civil pusieron especial interés al trabajo y la propuesta de un Proyecto de Ley que modifica dos artículos del Estatuto del Funcionario Público.

# **CAPITULO I**

## **ANTECEDENTES**

### **EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL MUNICIPIO**

En este Capítulo se establece una relación de antecedentes sobre el origen y evolución del municipio, la transformación sufrida en el tiempo y su papel en el actual Estado.

## 1.1. ORIGEN DEL MUNICIPIO

Etimológicamente Municipio deriva del vocablo latino “Municipium” que compuesta significa “manus-capeare o manus capio”, que significa tomar o desempeñar un oficio o cargo.

Se dice que una persona o un pueblo es nómada cuando no tiene un territorio fijo como residencia permanente, desplazándose con frecuencia de un lugar a otro. Dicho hábito es un estilo de vida, una forma de subsistencia y posee una organización social, política, religiosa, administrativa y económica adaptada a ello. “El nomadismo designa una de las más antiguas y largas formas de subsistencia y desarrollo humano, es objeto de estudio de la [historia](#). Si bien la humanidad entera fue nómada durante toda su [Prehistoria](#), para muchos el nomadismo representa un estado primitivo del desarrollo humano”<sup>1</sup>. Es gracias al nomadismo que se pobló el planeta durante milenios y gracias al mismo que la humanidad sobrevivió y se adaptó a fenómenos naturales como las [glaciaciones](#) o territorios hostiles como los [desiertos](#). Todos los pueblos [prehistóricos](#) fueron nómadas antes de desarrollarse la [agricultura](#) y la [ganadería](#). Cazadores y recolectores que viajaban constantemente tras los animales de los cuales se alimentaban.

“Cuando el grupo humano adopta el régimen sedentario, dejando atrás el nomadismo, toma una región determinada de territorio que considera propio, establece normas de convivencia y crea niveles de control y autoridad, así se evidencia el nacimiento de la comuna”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> PÉREZ MURILLO, María Dolores (2003), Introducción a la Historia de América: Universidad de Cádiz.

<sup>2</sup> CANALS FRAU, Salvador (1976), Prehistoria de América, Buenos Aires: Sudamericana.

La comuna asume el control de todas las regiones contenidas en este grupo de comunas embrionarias y buscaba organizar la vida colectiva de todos los habitantes, y seguidamente ejercerá la soberanía otorgada por el conjunto social y político, tenemos que tomar en cuenta que la unión de dos o mas personas dan lugar a la relación de sociabilidad y convivencia, buscando que el lugar escogido para vivir reúna condiciones aceptables para la habitabilidad.

El esfuerzo de un grupo de personas o una familia no resulta suficiente para dar soluciones de vital importancia para el desarrollo de la comunidad, quien se organiza para conseguir soluciones en problemas comunes, surgiendo en esta etapa la familia, la comunidad, y la ciudad.

La necesidad del hombre de buscar la solución de los problemas en lo colectivo se inicia en los comienzos del genero humano, llevando adelante soluciones para problemas comunes en un aspecto comunitario es una característica especial del genero humano que se rige por los fenómenos social básico y fundamental; la convivencia que se da.

## **1.2. ANTECEDENTES EN LA BIBLIA**

Uno de los testimonios más antiguos de tribus nómadas lo presenta la [Biblia](#), especialmente en los relatos del [Génesis](#) y del [Éxodo](#). A partir de Génesis 12, comienza el relato de [Abraham](#), un personaje que para algunos estudiosos denota más bien el nombre de una tribu nómada del [Medio Oriente](#). Dice el relato bíblico que Abraham partió de [Ur](#) de los [Caldeos](#) hacia la tierra de [Canaán](#). El relato describe cómo debió ser la vida de las tribus nómadas en la región entre el [2000 ad](#)c y el 1000 ad,c,. Esta acción no solo responde a una narración bíblica, sino que debemos reconocer que es un mandato superior, y que constituye la piedra fundamental, para que posteriormente cada uno de los países pudieran incorporarla en sus legislaciones.

### **1.3. GRECIA**

Los griegos primitivos se fueron asentando en la Península de los Balcanes y finalmente en la Elade. Las ciudades pequeñas se constituían en ciudades estado. Formaban parte de pueblos indoeuropeos (akeos, dorios, jonios,..) Estos pueblos eran guerreros y se dedicaban a la ganadería, es el caso de Micenas, algunos de estos pueblos aprenden a navegar construyendo un tipo de barco mucho más grande, el que aparece en la guerra de Troya. Se relacionan con los pueblos del mar y con Egipto recibiendo influencia de carácter artístico y literario.

Esas ciudades primitivas fueron articulándose como ciudades autónomas (Atenas, Sparta,...) y su vinculación con las ciudades mesopotámicas era puramente formal, ya que las ciudades se constituían como núcleos tribales, se era miembro de una ciudad por el hecho de pertenecer a un clan, o a una familia y por los lazos de sangre. De manera que la sociedad humana y lugar geográfico se diferencia radicalmente y además la autoridad sobre el territorio que ocupaban no corresponde a los dioses, que son solo patronos benefactores, sino que nace de la tribu (el clan) y de sus tradiciones y ese conjunto de familias o de clanes, son los que constituyen la polis, establecieron unas normas (Nomos) que estaban sujetas por la razón (Logos), El demos era una parte determinada del territorio de un estado, una unidad de gobierno local con un doble carácter de asociación y de división administrativa, cada Demos tenía a la cabeza una autoridad comparable con el alcalde llamado "Demarca" sus asuntos eran administrativos, los mismos eran administrados por los propios ciudadanos quienes para su desarrollo normal debían participar necesariamente en la vida pública (los Demos están conformados por un grupo de ciudadanos en valles y colinas que conservaban un mismo origen).

## 1.4. ROMA

“El origen de la palabra Municipio viene de la voz latina “munera” que quiere decir el tributo que debían pagar los aliados al Imperio Romano”<sup>3</sup> .

Según la tradición romana, Municipios eran las ciudades principales y libres aliadas a Roma, cuyos vecinos podían invocar y gozar de los derechos y privilegios de los habitantes de la ciudad eterna.

A estas mismas ciudades Roma les otorgaba la posibilidad de tener un gobierno local con sus propias leyes, la creación de una entidad política resistente, la concesión de la ciudadanía que igualaba a todos los ciudadanos sin importar si eran griegos, hispanos o romanos, llegando a tener el cargo de emperador lo mismo un hispano que un africano, y la gran tarea de asimilación de los pueblos conquistados por Roma explican la durabilidad de este imperio, superando a lo largo de su historia revueltas y guerras civiles que hubieran llevado al declive a otros imperios.

Los Ediles Curules surgieron durante la [República Romana](#), inicialmente para organizar algunas [celebraciones](#). Eran designados por los [Comicios Tribunados](#), inicialmente ejercieron la magistratura alternativamente [patricios](#) y [plebeyos](#); después la designación fue independiente de la clase; el 541 [ab urbe condita](#) se volvió a su designación alternativa (patricios en los años impares y plebeyos en los años pares), más tarde asumieron funciones policiales, sanitarias, morales, abastecimientos, mercados, precios, calidad, y organización de juegos.

## 1.5. EL MUNICIPIO MEDIEVAL

La invasión de los bárbaros produjo un decaimiento de la vida urbana y correlativamente de las instituciones municipales. En el largo periodo de cinco

---

<sup>3</sup> ESCOBAR Alcon. Constantino, Derecho Municipal, Edición 2007, Pág. 65

siglos desde el comienzo de la Edad Media hasta el resurgimiento de las ciudades, solo es posible señalar una institución particular de los visigodos, el “conventos públicos vicinorum”, o sea, la asamblea de los hombres libres de una población o distrito rural, que conservo la “organización y la sombra de autonomía” de que gozaban los municipios en los últimos tiempos del imperio Romano.

Esta singular entidad del gobierno tenía facultades en las siguientes materias: edilicias, sobre deslinde y amojonamiento de heredades; policía, en la indagación y búsqueda de ciervos fugitivos, y judiciales, en la aplicación de ciertas penas.

Posteriormente, con el resurgimiento de las ciudades, después del siglo X, comenzó otra estructuración política distinta: la propia del feudalismo y del estado estamental, caracterizado por la poliarquía, que importa la coexistencia de distintos centros de poder, sumándose a los mencionados la iglesia, los reyes y la nobleza.

Este proceso no es igual en todo occidente, ya que hubo variado desarrollo de las ciudades y diversas relaciones entre los estamentos de poder. Por eso existieron distintos regimenes jurídicos según los respectivos países y las etapas históricas. Sin embargo, podemos señalar, especialmente, siguiendo a Regla Campistol, tres tipos de municipios en el occidente europeo: el municipio rural, donde predomina el elemento económico, con un villico o merito a su cabeza, con estructura ligada a la jura impersonal y al poder judicial; el municipio privilegiado, surgido por la aplicación de concesiones mobiliarias, infanzonías, etc., y el municipio consular, desarrollado en Italia y en el Sur de Francia, con la justicia separada dependiente del Rey y designado como “communitatem seu commune”, con la curiosa evolución de los modesta italianos, que simbolizan la imparcialidad de los gobernares. Hay también tipos

intermedios, como las ciudades de señorío, en las cuales participaban los vecinos junto con el delegado del señor.

## **1.6. LOS MUNICIPIOS EN LA COLONIA**

“Después de consolidarse los estados Europa toma interés en recorrer nuevas rutas económicas para buscar la apertura de mercados presentándose la colonización de Asia, África y América, Durante el gobierno del Rey Carlos I se crea el Virreinato del Perú en el marco de las Nuevas Leyes que buscaban fortalecer a la Corona Española”<sup>4</sup>.

En América se consideraba a los Cabildos como expresión institucional municipal heredada de Europa que eran los gobiernos locales, conformada por la reunión de los vecinos del lugar, en asambleas populares a la hora anunciada por el progenero o al llamado de las campanas del ayuntamiento o de la iglesia, entre los miembros del cabildo tenemos a los Regidores, al Procurador, el Alguacil Mayor y el Alcalde de la Santa Hermamandad, cuando el Cabildo sesionaba con todos los vecinos era llamado Cabildo Abierto entre las funciones que tenía el estaban: Mantener el ornato y la limpieza de la ciudad, administrar justicia a nivel local, velar por los precios, pesos y medidas de los productos, la seguridad en la ciudad y sus entornos, realizar pedidos al rey mediante el procurador en su beneficio.

## **1.7. LOS MUNICIPIOS EN LA REPUBLICA**

En la vida republicana de Bolivia el municipio ha sufrido muchas transformaciones, entre las principales podemos mencionar la Asamblea Constituyente de 1826 que suprime la institución municipal, transfiriendo sus

---

<sup>4</sup> ALVA Candela, Juan (historiador), Historia de América



atribuciones a un Intendente de Policía, durante el gobierno del Mariscal Andrés de Santa Cruz se establecieron los congresos departamentales y provinciales, en fecha 12 de noviembre de 1831 una Ley inspirada en el sistema municipal Francés organizo las Comisiones Nacionales, con el nombre de : Consejos, Juntas y Agencias Municipales en sustitución de los Cabildos Coloniales desde entonces los municipios en Bolivia enfrentaron la absorción total de sus atribuciones legítimas y la intromisión obligada del poder estatal, pero no se perdió su principal objetivo que era la conducción de los intereses públicos y locales.

En fecha 21 de noviembre de 1867 y el 28 de octubre de 1896 se crearon las primeras leyes orgánicas para la constitución de los municipios en Bolivia, en ambas leyes se reconoce la constitución de los Consejos en las Capitalias de departamento y de las juntas en los departamentos.

En 1936 la Constitución Política del Estado reforma el régimen municipal estableciendo que los miembros de los Consejos Deliberantes sean elegidos por el voto popular y directo y los alcaldes por el Presidente de la Republica lo que francamente era contradictorio con la autonomía de los Gobiernos Municipales.

## **1.8. EL MUNICIPIO EN EL ESTADO NEOLIBERAL**

El modelo de Estado de Bienestar Social (1985 – 2008) significó para la sociedad boliviana, un “Capitalismo de Estado” implantado desde la década de 1980, posteriormente se vio marcada la gestión de Hernan Siles Zuazo por una alarmante hiperinflación que conllevó en la promulgación del Decreto Supremo 21060 de 29 de agosto de 1985 por Victor Paz Estensoro, teniendo como consecuencia una economía Neoliberal o también llamada “ Modernización del Estado”, debemos aclarar que este modelo fue recomendado por el Fondo

Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), con relación al régimen municipal modifico roles y competencias de los municipios apareciendo la figura de “autonomía municipal”, “consiguientemente consideramos que el Decreto Supremo 21060 de 26 de agosto de 1985, es una verdadera ley constitutiva del Estado Neoliberal que en los hechos y jurídicamente se enseñorea sobre la Constitución Política del Estado”<sup>5</sup> tuvo varias disposiciones legales que la relacionaron con el régimen municipal entre ellas tenemos:

### **1.8.1. LA LEY SAFCO**

La Ley 1178 (SAFCO) de 20 de julio de 1990 regula los Sistemas de Administración y Control de los Recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública, en el Capítulo II, “Sistemas de administración y de Control” Artículo 9, establece:

“El Sistema de Administración de Personal, en procura de la eficiencia en la función pública, determinará los puestos de trabajo efectivamente necesarios, los requisitos y mecanismos para promoverlos, implantará regímenes de evaluación y retribución del trabajo, desarrollará las capacidades y aptitudes de los servidores y establecerá los procedimientos para el retiro de los mismos”.

### **1.8.2. LA LEY DE PARTICIPACION POPULAR**

La Ley 1551 de Participación Popular de 20 de abril de 1994, que en el Título I se refiere a que para la obtención de sus objetivos dispone:

- Delimitar como jurisdicción territorial del gobierno municipal, la sección de provincia.
- Amplia competencia y recursos a favor de los gobiernos municipales.

---

<sup>5</sup> ESCOBAR Alcon. Constantino, Derecho Municipal, Edición 2007, Pág. 130

- Transfiere infraestructura física de educación, salud, deportes, caminos vecinales y micro riego otorgando la obligación de su administración, mantenimiento y renovación a los gobiernos municipales.
- Dispone la distribución igualitaria por habitante de los recursos de coparticipación tributaria en favor de Departamentos, Municipios y Universidades.

### **1.8.3. LA LEY 1516 DE 6 DE FEBRERO DE 1995 (CPE)**

La Ley 1615 Constitución Política del Estado de 6 de febrero de 1995 tiene como innovación el Art. 201, Parágrafo II, sobre la censura constructiva que permite al Honorable Consejo Municipal censurar al Ejecutivo Municipal (alcalde) después de haber cumplido un año a partir de su posesión, también establece que los municipios pueden tomar la decisión de asociarse entre si o convenir diferentes tipos de contratos con personas individuales y colectivas publicas o privadas para llevar adelante los fines propuestos en su gestión.

### **1.8.4. LA LEY DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA**

La Ley 1654 de Descentralización Administrativa de 28 de julio de 1995 tiene como principal objetivo la descentralización administrativa del ejecutivo de los departamentos en Bolivia incorporando un nuevo orden en la distribución y asignación de recursos económico financieros en favor de los mismos, que conlleva como fin mejorar la eficiencia y eficacia en la administración publica.

## **1.9. LA LEY ORGANICA DE MUNICIPALIDADES**

La Ley Orgánica de Municipalidades de 10 de enero de 1985 en lo referente al capitulo V de los servidores públicos y Carrera Administrativa, Art. 54 determina que los “funcionarios municipales gozaran de los beneficios de la

Ley General del Trabajo y el beneficio de la Carrera Administrativa, bajo condiciones y requisitos establecidos en el Estatuto del Funcionario Municipal”

Después de 14 años de vigencia de la Ley Orgánica de Municipalidades, fue promulgada la Ley No. 2028 de Municipalidades de 28 de octubre de 1999 y publicada el 8 de noviembre del mismo año, la misma rige a los Gobiernos Municipales en lo referente a los derechos y obligaciones de los servidores públicos municipales que vienen progresivamente ingresando a la Carrera Administrativa Municipal, razón por lo que no se manejan por la Ley No.2027 del Estatuto del Funcionario Público que establece que la Carrera Administrativas en los Gobiernos Municipales se regularan por legislación especial aplicable en el marco de lo establecido en el mismo estatuto.

La Ley de Municipalidades 2028 en su Artículo 11, referido a los trabajadores municipales establece que: “Las personas que se encuentran prestando servicios a la Municipalidad, con anterioridad a la promulgación de esta Ley, a cualquier título bajo cualquier denominación, mantendrán sus funciones bajo las normas y condiciones de su designación o contratación original, ya sea bajo la protección de la Ley General del Trabajo o cualquier disposición pertinente. Los Gobiernos Municipales podrán incorporarlos paulatinamente en las categorías de empleados que establece la presente ley”. La incorporación a las categorías de personal establecidas en la propia Ley de Municipalidades supone un proceso paulatino que en el caso del GMLP se encuentra actualmente regulado por las disposiciones de los Art. 17 y siguientes del Reglamento de la Carrera Administrativa Municipal del GMLP aprobado mediante Ordenanza Municipal No. 287/2003 promulgada el 6 de febrero de 2004.

Asimismo con referencia a los funcionarios públicos y otros servidores municipales se establece la incorporación a categorías de servidores públicos

municipales, mediante la Carrera Administrativa Municipal, (todo lo referido al reclutamiento y selección de personal y los resultados de este proceso se encuentra establecido en los artículos del 59 al 76 de la Ley de Municipalidades).

## **CONCLUSIONES**

Se puede evidenciar que el proceso de transformación del municipio en Bolivia desde los Cabildos tuvo un avance importante llegando a las autonomías municipales, y justamente este factor es el que en el Estatuto del Funcionario Público hace que se denomine como legislación especial, característica que marcará su desarrollo en el futuro.

# **CAPITULO II**

## **MARCO TEORICO**

### **FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL**

En este Capítulo se fundamenta acerca de los conceptos relacionados con el Servicio Civil, Carrera Administrativa y manejo de Recursos Humanos y su relación con su implementación en Bolivia.

## 2.1. CONCEPTOS BASICOS DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

Para entender mejor hacemos referencia a algunos conceptos básicos:

**El Municipio:** existen diversas posiciones referentes al municipio por lo que pasamos a exponer las propuestas más significativas:

- a) **Idea de Rafael Bielsa.-** Este maestro de derecho administrativo nos suministra una caracterización que se acerca a la posición del típico cuño administrativista, que tiene a los municipios como autárquicos. En tal sentido, nos dice que la institución municipal “es la unidad administrativa mas simple y bien podría considerársele como la célula del estado”
- b) **Posición de Alcides Greca.-** Siguiendo la línea administrativista, este pensador puntualiza que el municipio actúa en el organismo del país “como la célula en el cuerpo humano. Su funcionamiento autónomo, individual, esta subordinado a las leyes generales, permanentes, de un todo orgánico, a las que debe someterse a riesgo de desaparecer”
- c) **Elaboración de Adriano Carmona Romay .-** Enseña este jurista que por institución municipal debemos entender a “la organización político – administrativa de la sociedad local”.
- d) **Ideación de Luis Leopoldo Boffi.-** Para este prestigioso facultativo y destacado cultor del quehacer municipal se debe entender por municipio a “la entidad social y política “que representa“ la unidad política natural del estado, así como la familia es la unidad biológica de la humanidad”.
- e) **Construcción de Nestor Amilcar Cipriano .-** Indica este jurista y literato platense que “El municipio es el estado del encuentro que se percibe sin complicaciones. Nos referimos a un encuentro mas

determinado. En cierto modo, es el estado con rostro, cercano con perfiles que casi se tocan. El habitante lo advierte con más facilidad.

- f) **Postura de Lisandro de La Torre.-** Sostenía el eminente tribuno rosarino en su tesis doctoral que se trata de “una organización completamente natural, que nace sin violencia dondequiera que exista una agrupación de individuos”.

**Servicio Público:** “Es una actividad pública, regulada por la Ley con el objeto de satisfacer, en forma mas o menos continua necesidades colectivas” (Bielsa).

El servicio público puede ser cumplido por particulares, por el Estado o por entidades mixtas; pero en todas las situaciones se destaca lo imprescindible de su mantenimiento, para impedir consecuencias que podrían ser irreparables para los intereses de los particulares considerándose estos la mayoría del país.

**Funcionario Público.-**“Son funcionarios públicos aquellos que prestan servicio al estado y en reparticiones similares como ser Alcaldías, etc”<sup>6</sup>.

**Funcionarios Electos.-** “Se denomina a todo aquel ciudadano que ha sido elegido para ocupar algún cargo publico mediante el voto universal, libre secreto por un periodo pre establecido en la norma legal, en Bolivia se regula por la Constitución Política del Estado”<sup>7</sup>.

Por lo General en esta categoría se encuentran el presidente de la república, Vicepresidente, Senadores, Diputados, Alcaldes Concejales y Agentes Municipales.

---

<sup>6</sup> BOLIVIA. Estatuto del Funcionario Publico. Ley 2027. 1999.

<sup>7</sup> BOLIVIA. Estatuto del Funcionario Publico. Ley 2027. 1999.

Por la característica del cargo y de la función no se encuentran sujetos a la Ley General del Trabajo ni a la Carrera Administrativa del Funcionario Público; su regulación esta expresada en normas especiales.

**Funcionarios Designados.-** “Son aquellas personas cuya función pública se origina en un proceso eleccionario previsto en la Constitución Política del Estado.”<sup>8</sup>

No están sujetos a las disposiciones relativas a la carrera administrativa y régimen laboral del Estatuto del Funcionario Público.

En esta categoría de servidores públicos se encuentran los Ministros de Estado, Viceministros, Directores Nacionales, Prefectos, Subprefectos, Corregidores, Fiscal General de la República, Contralor, Superintendente, Ministros, Vocales, Magistrados, Consejeros de la Adjudicación, que de igual forma, su nombramiento y su responsabilidad funcionaria, se encuentra regulada por leyes especiales.

**Funcionarios de Libre Nombramiento.-** “Son aquellas personas que realizan funciones administrativas de confianza y asesoramiento técnico especializado para los funcionarios electos designados.”<sup>9</sup>

Su designación esta a cargo de la máxima autoridad ejecutiva de la entidad pública.

---

<sup>8</sup> BOLIVIA. Decreto Supremo 25749. 2000.

<sup>9</sup> BOLIVIA. Estatuto del Funcionario Público. Ley 2027. 1999.



Al igual que los funcionarios designados, su nombramiento y su responsabilidad funcionaria, se encuentran regulada por leyes especiales.

Se encuentran en esta categoría todos los asesores Generales, Coordinadores, Jefes de Gabinete, Oficiales mayores, Secretarios privados, por, lo general engloba a todo el personal de confianza.

Si bien su nombramiento es atribución del máximo ejecutivo de la entidad, este deberá coordinar con los organismos del estado a efectos del presupuesto.

**Funcionario de Carrera Administrativa.-** “Son aquellos que forman parte de la administración pública, cuya incorporación y permanencia se ajusta a las disposiciones de la carrera administrativa”.<sup>10</sup> Ocupan puestos que no se consideran de jerarquía.

Su incorporación, evaluación, permanencia y régimen laboral, están sujetos a lo establecido por las normas del funcionario público.

**Funcionarios Interinos.-** “Son aquellos que de manera provisional y por un plazo máximo e improrrogable de 90 días, ocupan cargos públicos previstos para la carrera administrativa, en tanto sea posible su desempeño por funcionarios de carrera”.

La característica de estos cargos, constituye la duración del mismo, la necesidad del servicio y la imposibilidad de constituirse en forma automática en funcionarios de carrera.

---

<sup>10</sup> BOLIVIA. Decreto Supremo 25749. 2000.

**Cargo Publico.-** Es todo aquel trabajo dependiente de cualquier entidad del estado sea autónoma, autarquica o descentralizada, independientemente sea la fuente de su remuneración.

Su administración se regula por leyes especiales, principalmente por el Estatuto del Funcionario Publico.

**Clase Trabajadora.-** “La integran todos aquellos que llevan a cabo una tarea socialmente útil, mediante actividad manual, intelectual, de inspección, dirección u organización”.

Pertenece a esta clase todas las personas que participan en un proceso de producción, será en carácter de empleado u obrero, inclusive los profesionales independientes cuando prestan sus servicios subordinados dentro de dicho proceso productivo.

Si bien dentro de la clase trabajadora no existe una subclasificación en alta, media o baja, existen otros parámetros que permiten una subdivisión, como ser entre empleados y obreros, inclusive dentro de los mismos obreros, encontramos a los maquinistas, capataces, etc.

**Concejo Municipal.-** “Forma parte del Gobierno Municipal, son elegidos por el pueblo en forma directa, es la Máxima Autoridad del Gobierno Municipal, constituye el órgano representativo, deliberante, normativo y fiscalizador de la gestión municipal”<sup>11</sup>.

Gozan de una dieta mensual, relacionada con el número de sesiones realizadas, no se les reconoce ningún beneficio social.

---

<sup>11</sup> BOLIVIA. Ley de Municipalidades. Ley 2028. 1999.

**Estabilidad Laboral.-** “Consiste en el derecho que tiene todo trabajador en relación de dependencia, a conservar su trabajo, en forma indefinida o en plazos fijos establecidos por la Ley, salvo que el trabajador incurra que el trabajador incurra en causa justificada de despido”<sup>12</sup>.

La estabilidad laboral en plazos fijos se da en forma expresa, como es el caso de la protección a la maternidad, y la dirigencia sindical; en el primer caso establece un periodo de gestación y entre seis y un año pos-parto, según las diferentes legislaciones, y en materia sindical, mientras dure el ejercicio de su cargo.

**Extinción de la Relación laboral.-** “El contrato de trabajo se puede extinguir por mutuo acuerdo de partes o por voluntad de una de ellas; según sea la parte que determine la extinción, dará lugar al nacimiento de derechos u obligaciones”<sup>13</sup>.

La extinción puede ser también por causas justificadas e injustificadas.

**Trabajador.-** “Persona física que realiza una actividad útil física o intelectual, para otra persona, como efecto de un contrato de trabajo, lo que supone la existencia de dos sujetos el empleador y el Trabajador”<sup>14</sup>; por lo general los que realizan una actividad manual en la realización de su actividad son llamados también obrero, jornalero, empleado, los trabajadores que reciben su salario del T.G.N. son llamados Funcionarios Públicos.

---

<sup>12</sup> BOLIVIA. Ley 975. 1988.

<sup>13</sup> BOLIVIA. Ley General del Trabajo. D.R.L.G.T.

<sup>14</sup> BOLIVIA. Ley General del Trabajo. D.R.L.G.T.

Se ha generalizado el término de trabajador, designando a aquella persona que sin tener una relación contractual ni un empleador, realiza una actividad “Socialmente útil”, así sea por cuenta propia como es el caso de un vendedor, o la persona dedicada a las actividades del agro.

## **2.2. SERVICIO CIVIL**

### **2.2.1. ATECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL**

Como se describe en Echebarría (2003) el origen histórico del Servicio Civil se sitúa en la transición del Estado Patrimonial al Estado Constitucional, en el que el empleado público pasa de ser un servidor personal de la Corona a ser un servidor del Estado, entendiendo a este último como un ente impersonal sujeto al imperio de la ley. Los principios básicos del Servicio Civil en el Estado Constitucional, (mérito e igualdad), aparecen establecidos en el artículo 26 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano (26 de agosto de 1789), donde se proclama la igualdad de todos los ciudadanos para ser admitidos a toda clase de dignidades, puestos y empleos públicos según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos.

Echebarría distingue también tres dimensiones en las cuales el Servicio Civil contribuye a la conformación del Estado contemporáneo. En primera instancia se encuentra el fortalecimiento de la democracia, ya que un Servicio Civil profesional debe contar con una sólida posición institucional y sentido del deber. La segunda dimensión está relacionada con la consolidación de Estado de derecho puesto que la garantía de imparcialidad que ofrece el Servicio Civil funciona en los diferentes países como un freno a la arbitrariedad y un sostén de la seguridad jurídica. Finalmente se encuentra la dimensión de eficacia de las políticas públicas que hace referencia a la importancia que tienen los recursos humanos en la producción de bienes y servicios públicos, ya que la

calidad de estos últimos dependerá en gran medida de la capacidad y motivación con que los empleados asumen sus tareas.

Por otro lado, Longo (2003) establece que el origen del Servicio Civil moderno está relacionado con la producción histórica de cinco fenómenos: a) la separación de lo público y lo privado; b) la separación de lo político y lo administrativo; c) el desarrollo de la responsabilidad individual; d) la seguridad en el empleo (sujeta al rendimiento); y e) la selección por mérito e igualdad.

### **2.2.2. Definición de Servicio Civil**

Resulta importante aclarar algunos aspectos referentes al Servicio Civil que causan confusión cuando se hace referencia al tema. “En Echebarría (2003) sobre el respecto indica que la expresión Servicio Civil es utilizada a veces de manera restrictiva para identificar subconjuntos del empleo público, con base en diversos criterios. El primero de estos criterios es de orden jurídico-formal e identifica al Servicio Civil con aquella parte del empleo público regulada por normas de derecho administrativo. Otro criterio, también de orden jurídico aunque diferente del anterior, reservaría la condición de Servicio Civil al sistema cuyos contenidos están definidos por ley y son administrados por el empleador público de forma unilateral. Un tercer criterio identificaría al Servicio Civil con el empleo público de la administración del gobierno central, excluyendo a los demás niveles subnacionales. Finalmente el último criterio vendría a ser de orden funcional, identificando al Servicio Civil como el régimen de empleo de una parte de los servidores públicos, en concreto, aquellos que desempeñan funciones conectadas con el ejercicio de las llamadas potestades públicas vinculadas a hacer efectivo el Estado de Derecho”.

Debemos mencionar a Echebarría (2003) así como también a Longo (2003), por hacer un primer intento por delimitar una noción más amplia, que sea extensible a la totalidad del empleo público. Si bien ambas definiciones son similares, el

primero de los autores rescata de forma más descriptiva los puntos sobresalientes, indicando que el Servicio Civil es una de las instituciones centrales del Estado Democrático de Derecho y como tal, debe incorporar ciertos mecanismos institucionales que hagan viable la existencia y continuidad de una administración profesional, basada en los principios de mérito e igualdad. Por su parte, Longo identifica al Servicio Civil como el sistema de articulación del empleo público mediante el que determinados países garantizan, con enfoques, sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales.

“Se entenderá por administración profesional una administración pública dirigida y controlada por la política, en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público”<sup>15</sup>. La noción de Servicio Civil exige, en este sentido, la existencia de un órgano especializado de protección del empleo público frente a prácticas de padrinazgo político.

## **2.3 LA INSTITUCIONALIZACIÓN EN BOLIVIA**

En lo referente a nuestra realidad, la incorporación de las carreras administrativas todavía no están siendo cumplidas en una parte importante de las instituciones, razón por la cual no puede considerarse que en Bolivia exista un Régimen de Servicio Civil como tal, sino más bien una serie de normativas de carrera administrativa. Si se toma como parámetro de referencia el análisis de estas normativas de carrera administrativa, se puede señalar que las mismas se encuadran dentro de las instituciones que cuentan con un amplio margen de libertad en la selección de personal, por ello debemos resaltar que actualmente coexisten a nivel nacional dos tipos de normativas sobre carrera

---

<sup>15</sup> VILLARROEL Böhrh Sergio G., Servicio Civil y Escalafon Híbrido para Puestos Jerárquicos., Pag. 18.

administrativa. La primera que se circunscribe al ámbito regulado por la Ley 2027 Estatuto del Funcionario Público y la segunda que contempla todas las carreras administrativas con legislación especial como ser Gobiernos Municipales, Magisterio Público, Carrera Judicial etc. (mencionadas en el Art. 3 de la Ley 2027).

Esto nos hace comprender la coexistencia de normativas sobre carrera administrativa a nivel nacional, la regla común es respetar la libertad de las instituciones en la selección de personal, pero, al interior de las carreras administrativas con legislación específica, se pueden observar algunos procedimientos especiales en lo referente a la incorporación de los funcionarios público a las carreras administrativas, con un margen de acción que se limita al ámbito particular de cada una de estas carreras administrativas especiales. Existen también dos instrumentos legales globales que sirven de garantía para la preservación de los principios de igualdad y mérito en los procesos de selección:

El primero de estos instrumentos son las atribuciones que a continuación detallamos:

Artículo. 61 del Estatuto del Funcionario Público (Atribuciones).- “Son atribuciones del Superintendente General de la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIO CIVIL:

- a) Conocer y resolver los recursos jerárquicos planteados por aspirantes a funcionarios de carrera, o funcionarios de carrera públicos, relativos a controversias sobre ingreso, promoción o retiro de la función pública o aquellos derivados de procesos disciplinarios, en el marco del presente estatuto y las disposiciones reglamentarias aplicables.

- c) Supervisar y vigilar la implantación gradual de la carrera administrativa, pudiendo remitir, en su caso, informes a la Contraloría General de la Republica para su fiscalización mediante auditorias especiales.
- d) Vigilar el proceso de transición para la aplicación plena del presente estatuto.
- e) Mantener el registro de la información relativa al ingreso, evaluación, permanencia, movilidad y retiro de los funcionarios de carrera, en coordinación con el Órgano Rector.
- f) Realizar convocatorias internas y externas de personal para el caso establecido en el Artículo 43 del presente estatuto, salvo que se trate de su propio personal, en cuyo caso las convocatorias deberán ser realizadas por el órgano rector del Sistema de Administración de Personal.
- h) Promover en las entidades sujetas a su competencia, la adopción de Códigos de Ética.
- J) Regular la índole, oportunidad y costo de los presentes y obsequios que legítimamente pudieran recibir los servidores públicos.
- K) Certificar y autorizar a las entidades privadas especializadas que puedan prestar servicios de selección de personal a entidades del sector publico.
- L) Supervisar la correcta aplicación de los procedimientos de evaluación de desempeño que realicen las entidades publicas sobre sus funcionarios de carrera.
- M) Informar al interior de la administración publica y a la sociedad en general sobre los procedimientos y políticas de personal que deben observarse por parte de los funcionarios y autoridades de la administración publica.

Como se puede observar la Superintendencia del Servicio Civil actúa como supervisor y validador en los procesos de contratación de personal en las



entidades públicas, (Cabe aclarar que estas facultades no se ejercen sobre las carreras administrativas reguladas por legislación especial mencionadas en el Art. 3, del Estatuto del Funcionario Público). En el resto de las carreras administrativas, puede verificar que las normas estén en el marco de lo que establece el Estatuto del Funcionario Público, pudiendo remitir, en caso de encontrar irregularidades, informes a la Contraloría General de la República para una fiscalización mediante auditorías especiales.

El segundo mecanismo se refiere a la obligación que tiene cada institución de compatibilizar su Reglamento Específico de Sistema de Administración de Personal (RESAP) con el órgano rector respectivo (en este caso el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General de Sistemas de Administración Gubernamental). Al efectuar dicha compatibilización (que se lleva a cabo una sola vez), el órgano rector verifica que los procedimientos de ingreso a la carrera administrativa que empleará la institución, se encuentran en el marco de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal (NB-SAP, D.S. 26115 de 21/03/2001). Existe también la posibilidad de que las instituciones, puedan contratar los servicios de una empresa privada especializada en Recursos Humanos para hacerse cargo de la etapa de reclutamiento (ya sea para transparentar el proceso o por limitaciones de tiempo y personal). De ser este el caso, existe un mecanismo adicional que le compete a la Superintendencia de Servicio Civil que es el de certificar y autorizar a estas empresas privadas (sobre la base de parámetros confiables), para que puedan prestar dichos servicios de selección de personal.

## **2.4. REGIMENES ESPECIALES EN EL ESTATUTO DEL FUNCIONARIO PÚBLICO**

En Bolivia se establece Ley 2027 Estatuto del Funcionario Público que entra en vigencia el 19 de junio de 2001 que en el Título I, Artículo 2.- (OBJETO). Indica

textualmente: “El presente Estatuto en el marco de los preceptos de la Constitución Política del Estado , tiene por objeto regular la relación del Estado con sus servidores públicos, garantizar el desarrollo de la carrera administrativa y asegurara la dignidad, transparencia, eficacia y vocación de servicio a la colectividad en el ejercicio de la función pública, así como de promoción de su eficiente desempeño y productividad”, en los Artículos 31 y 33 de la Ley N° 2027, se establecen los procesos de promoción de funcionarios de carrera que se fundan, en la igualdad de oportunidad de participación, pudiendo utilizarse como modalidades de promoción la convocatoria interna (que permite la participación de funcionarios de carrera) cuando se trate de niveles bajos e intermedios, y necesariamente la convocatoria interna y externa. Pero hay que hacer referencia a lo que indica el Artículo 3 de la Ley 2027 (ÁMBITO DE APLICACION). I. “El ámbito de aplicación del presente Estatuto abarca a todos los servidores públicos que presten servicios en relación de dependencia con cualquier entidad del Estado, independientemente de la fuente de su remuneración. III. Las carreras administrativas en los Gobiernos Municipales, Universidades Públicas, Escalafón Judicial del Poder Judicial, Carrera Fiscal del Ministerio Publico, Servicio Exterior y Escalafón Diplomático, Magisterio Publicó, se regularan por su legislación especial aplicable en el marco establecido en el presente Estatuto”, para identificar las particularidades que caracterizan a este tipo de instituciones especiales, que a la vez deberían implementar una carrera administrativa especial adecuada a las características que componen cada sector, se debe mencionar que una de las principales particularidades con las que cuenta es la autonomía, además algunas de estos sectores son sindicalizados, situación que les brinda un matiz que las diferencia de las instituciones que tienen directa relación con la Superintendencia del Servicio Civil.

Por otra parte resulta indispensable hacer una aclaración sobre la terminología utilizada normalmente denominada “Carrera” que puede dar lugar a

confusiones interpretativas. En Bolivia suele designarse con el nombre de “Carrera Administrativa” al desempeño de funciones de un servidor público en el marco de alguna de las normativas específicas que regulan principalmente las características de ingreso, evaluación, promoción y retiro sobre la base de criterios afines a lo que se conoce como Servicio Civil. Nótese que se hace mención a normativas específicas, puesto que además del Estatuto del Funcionario Público, existen otras nueve normativas especiales de carrera administrativa para sectores específicos como el de salud, educación etc. La diferencia fundamental entre este término de “Carrera Administrativa” y los “Sistemas de Carrera”, reside en que en el segundo de los casos se hace referencia al sistema en bloque, como un todo, que funciona con características especiales únicas.

## **2.5. LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE BOLIVIA**

El marco normativo básico para la implementación de la carrera administrativa en los gobiernos municipales se encuentra detallado desde la Constitución Política del Estado, siendo más específica en la Ley N° 2028 de Municipalidades (Artículos 61 al 76) de 19 de octubre de 1999, y fue establecido no sólo con el objeto de promover la eficiencia de la administración pública a nivel territorial, sino también con la intención de despolitizar estos gobiernos locales, ya que en la mayoría de los casos en lo que se refiere a movimiento de personal en el cambio de autoridades se veían invadidos por militantes de partidos políticos ligados a las administraciones de turno y que en muchos casos no contaban con los perfiles académicos ni técnicos requeridos.

Las características de diseño de la Ley 2028 de Municipalidades son muy similares a las que se encuentran en la ley 2027 Estatuto del Funcionario Público. Una de las razones de esta similitud es que ambas leyes fueron

desarrolladas prácticamente al mismo tiempo (los números de promulgación son correlativos), razón por la cual es posible notar una clara influencia de las ideas centrales planteadas en lo referente a las carreras administrativas.

Hasta el día de hoy sólo se tiene conocimiento de un caso exitoso de implementación en todo el territorio nacional de una Carrera Administrativa Municipal y es el del Gobierno Municipal de La Paz, existiendo intentos o antecedentes de iniciativas aisladas en Alcaldías más pequeñas del oriente boliviano como por ejemplo: Yapacaní, la Guardia y Camiri, donde por iniciativa de los Alcaldes se llevaron a cabo algunas consultorías relacionadas con la elaboración de manuales, proyectos de reglamentos, optimización de estructuras organizativas etc., llegando inclusive a sacar convocatorias para ciertos puestos, pero los mismos no cumplieron con su objetivo debido a la ausencia de normativas complementarias que viabilicen el proceso de reforma, pero también por razones de cambio de autoridades que desconocieron los esfuerzos de gestiones anteriores y no les dan continuidad o por falta de soporte institucional que en su momento debió ser provisto por el SNAP.

Ante esta indiscutible carencia de institucionalización de cargos en el nivel municipal, se evidencio el interés de instituciones internacionales, como ser la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CESO), que trató de contribuir en algo al proceso de readecuación brindando asistencia Técnica al SNAP (en junio de 2003) en el desarrollo de un primer plan de acción para la aplicación de la carrera administrativa, el cual fue presentado como Proyecto de Apoyo a la Reforma del Sector Público N° 7013432 (ver CESO-SACO, 2003). Este documento de carácter general, confirmaba la existencia de importantes vacíos normativos y recalca la necesidad de tomar muy en cuenta la enorme diversidad que existe entre los diferentes municipios del país, diseñando la necesidad de una transformación gradual en función a las distintas capacidades de los mismos.

## **2.6. CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ**

El proceso de la Carrera Administrativa en el Gobierno Municipal de La Paz se inicia mediante Resolución Municipal No. 0359/01, promulgada por el Alcalde Juan del Granado Cosío, pero como no existen antecedentes de iguales características en otros Gobiernos Municipales y al ser esta una primera experiencia se evidencia obstáculos como ser el que indica el Servicio Nacional de Administración de Personal, en cuanto a que los Gobiernos Municipales no se encuentran sujetos a la aplicación de la Ley del Estatuto del Funcionario Público, y que existen vacíos en lo referente a la Carrera Administrativa Municipal que deben ser superados por la propia reglamentación que realicen los gobiernos municipales demostrándonos que su desarrollo será complejo y que se quiera o no requiere de un cronograma planificado de acciones para su implementación, se evidencia también la coexistencia de dos regímenes laborales: la Ley General del Trabajo y la Ley de Municipalidades, que a pesar de definir su espacio de acción en la Ley de Municipalidades 2028, pero por ser un sector sindicalizado puede cambiara algunas reglas.

A continuación se presentan algunas características del proceso de reforma implantado por el Gobierno Municipal de La Paz (GMLP), teniendo en cuenta que se trata del único municipio del país que a la fecha ha logrado concretar avances importantes en lo que a su carrera administrativa se refiere.

- El proceso de reforma comenzó oficialmente con la emisión de la Resolución Municipal N° 0359/2001 que disponía instituir la Carrera Administrativa Municipal en forma plena y progresiva en el GMLP.
- Durante la gestión 2001 se desarrollaron ciertos instrumentos técnico-administrativos para dar inicio a la carrera municipal, como ser: inventario de recursos humanos, elaboración del manual de organización y funciones,

elaboración del manual de puestos, estudio técnico de la escala salarial matricial, evaluaciones de desempeño, elaboración de un plan de capacitación, etc.

- En el año 2002, el SNAP hace notar mediante Oficio DTSC 002/ 02-SNAP de 03/1/2002 que los Gobiernos Municipales no están sujetos al Estatuto del Funcionario Público y que existen vacíos en lo que se refiere a la Carrera Administrativa Municipal, mismos que deberán ser superados por la propia reglamentación que estos gobiernos desarrollen.
- En febrero de 2002 se aprueba el RE-SAP del GMLP, previa compatibilización técnica por parte del SNAP mediante informe CTSAP 2 11/02.
- En fecha 10 de diciembre de 2003, el Reglamento de la Carrera Administrativa Municipal es aprobado por el Honorable Concejo Municipal y promulgado posteriormente mediante Ordenanza Municipal N° 287/2003 el 06 de febrero de 2004, culminando así un proceso largo de emisión de normativa que duró aproximadamente cuatro y años.
- La primera experiencia de aplicación del Reglamento de Carrera Administrativa Municipal se dio en abril de 2004, cuando mediante convocatoria pública a 28 cargos (para los cuales se presentaron un total 851 postulantes), se procedió al reclutamiento de personal de acuerdo con criterios de mérito, igualdad de oportunidades, imparcialidad y transparencia. Sin embargo, previamente a este hecho, es importante recalcar que existieron otras convocatorias públicas, mediante las cuales ingresaron cerca de 80 servidores públicos, a través de procesos de selección fundados en los mismos principios descritos anteriormente.
- Una de las primeras repercusiones de la aplicación de este Reglamento de Carrera Administrativa Municipal, es que otros gobiernos municipales como los de Cochabamba, Santa Cruz y Sucre (y entre los municipios chicos Tupiza y Villazón), han solicitado asesoramiento al GMLP para la elaboración de sus propios marcos normativos.

- Paralelamente a todo este proceso de emisión de normativa, también tuvo lugar una racionalización progresiva del personal en el municipio. A inicios de la gestión 2000 el personal de planta del GMLP ascendía a 2.353 servidores públicos, los cuales fueron reducidos a 1.949 hasta fines de ese mismo año. En la gestión 2001, el municipio contaba con 1.633 servidores públicos, mismos que fueron reducidos a 1.567 el año 2002, a 1.450 el año 2003 y finalmente a 1.343 el año 2004 (GMLP 2004).
- Esta racionalización de personal implicó también un alto costo económico, ya que por instrucciones de la Máxima Autoridad Ejecutiva, se procedió a la aceleración de pagos de beneficios sociales, indexaciones y devoluciones de descuentos, a todos los funcionarios despedidos (priorizando los pagos de ex trabajadores cuyos trámites estaban congelados desde el año 1996) en el periodo 2000-2003 (GMLP 2004). Como se puede apreciar, el Reglamento de Carrera Administrativa Municipal del GMLP es el documento que viabilizó en última instancia la aplicación de las disposiciones planteadas en la Ley de Municipalidades.

El Reglamento de la Carrera Administrativa Municipal del GMLP y su proceso de incorporación ha sido producto de la voluntad política sostenible de las autoridades municipales existiendo la propuesta de plan de implementación de la Carrera Administrativa Municipal de Corto, Mediano y largo plazo con la finalidad de promover el ascenso al servidor público municipal de los ciudadanos en base al mérito, competencia y transparencia en busca de mejorar la calidad de la gestión municipal, para ello el GMLP ha elaborado un cronograma de incorporaciones a la Carrera Administrativa Municipal, previsto en el Art. 63 del Reglamento de la Carrera Administrativa Municipal, que comprenderá a funcionarios provisorios y funcionarios comprendidos en el marco de la Ley General del Trabajo, mediante cumplimiento de requisitos, a través de convocatorias internas y externas de acuerdo al cronograma que mencionamos a continuación:

**-Gestión 2006/2007.-** Los puestos de funcionarios “provisorios “ y de la Ley General del Trabajo de los niveles de operación desconcentrado, nivel de operación centralizado y nivel de apoyo técnico especializado y/o acción estratégica y nivel de dirección , conforme a la estructura organizacional vigente del GMLP y que comprenden a funcionarios desde el 4º nivel de manera descendiente, del régimen de la Carrera Administrativa Municipal.

**-Gestión 2008.-** Incorporación al régimen de la Carrera Administrativa Municipal del personal provisorio y del personal amparado por la Ley General de Trabajo de los niveles referidos en la estructura organizacional vigente del GMLP (Subalcaldías, Oficialías Mayores, Dirección Especial de Finanzas, Secretaria General, y Secretaria Ejecutiva) previo pago gradual de sus beneficios sociales conforme lo establece el D.S. 28669 promulgado en mayo de de 2005.

**-Año 2009:** Se incorporara a los funcionarios del Honorable Concejo Municipal, Despacho del Honorable Alcalde Municipal y las unidades organizacionales bajo su dependencia, que comprenderán a los funcionarios amparados por la Ley General del Trabajo y puestos provisorios del 4º Nivel del GMLP previo pago de los beneficios sociales

**-Año 2010:** A partir del año 2010, en adelante ningún ciudadano podrá ser incorporado al GMLP en forme provisoria a puestos de la Carrera Administrativa Municipal.

En este proceso de institucionalización de los recursos humanos se conto con apoyo externo específicamente con recursos del BID (financiamiento de 20.000 \$us) para la contratación de una Empresa Especializada en Reclutamiento y



Selección de Personal en el Sector Público (Empresa Bertín), cuyo objetivo es continuar con la implementación de la Carrera Administrativa Municipal, e institucionalizar aproximadamente 990 cargos en el GMLP, del personal que ocupa cargos de carrera en forma provisional y de los funcionarios amparados en los marcos de la Ley General del Trabajo.

Cabe recalcar que todo este proceso de elaboración de normativa, fue llevado adelante sólo por personal interno del GMLP, sin recurrir a consultorías externas, el Gobierno Municipal de La Paz desarrolló también el Sistema Informático para Reclutamiento y Selección de Personal Municipal, denominado SISELEC, el cual incluye metodologías específicas de evaluación y reducción de tiempos de proceso y otro factor importante a mencionar es que la falta de disponibilidad presupuestaria para el pago de beneficios sociales y eventualmente la contratación de empresas privadas especializadas en recursos humanos que faciliten la labor de reclutamiento, se constituyen sin lugar a dudas en limitantes internas de la entidad, el pago de beneficios sociales a más de 2000 ex funcionarios que fueron despedidos durante en las gestiones 1997 al 2001, asciende a más de 50 millones de bolivianos.

## **2.7. VACIOS LEGALES EN LA IMPLEMENTACION DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL EN EL GMLP**

Como anteriormente pudimos explicar por ser el primer Gobierno Municipal en implementar la Carrera Administrativa en el Gobierno Municipal de La Paz se puede apreciar vacíos legales que aparecen en forma repetitiva, la razón principal por la que se tropieza con este inconveniente tiene que ver con lo señalado en el Artículo 76 de la Ley de Municipalidades, que indica: “(Reglamentación Especifica). Cada Gobierno Municipal aprobara su Reglamento específico del Sistema de Administración de Personal, su Reglamento Interno y Manuales e Instrumentos que regulen la función pública

procurando la eficiencia de los servidores públicos municipales”, este artículo establece que cada gobierno municipal, deberá aprobar su Reglamento Específico del Sistema de Administración de Personal (RE-SAP), y otros instrumentos legales que le permitan regular la función pública que a pesar de parecer bastante simple, este requisito de aprobación de normativa complementaria no resulta nada sencillo en el caso de los gobiernos municipales llamados grandes imaginemos que pasara con los gobiernos municipales pequeños que además de tener limitaciones de carácter técnico y económico que sumadas a la ausencia de voluntad política, y a la necesidad de someter los documentos a una cantidad de revisiones dentro y fuera de la entidad, impiden encarar el proceso de reforma de manera apropiada.

Por otra parte debemos mencionar que existe un conflicto en la interpretación del marco legal vigente, puesto que la Ley N° 2028 de Municipalidades dispone en su Art. 61 que la Carrera Administrativa Municipal se articula mediante el Sistema de Administración de Personal. Coherente con este principio, las Normas Básicas de este Sistema de Administración de Personal, aprobadas mediante Decreto Supremo N° 26115 (de 21 de marzo de 2001), ratifican en su Art. 2 que dichas Normas Básicas son de uso y aplicación obligatoria en todas las entidades del sector público señaladas en el Art. 3 de la Ley del Estatuto del Funcionario Público (donde se encuentran los Gobiernos Municipales). Sin embargo, este Art. 3 del Estatuto del Funcionario Público, establece que los Gobiernos Municipales se regularán por su legislación especial, entonces, ya que el instrumento normativo del Estatuto es una Ley con mayor rango que el Decreto Supremo N° 26115 de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal, se produce un quiebre que deja mal paradas a dichas Normas Básicas.

Es lógico mencionar que con estas normativas se basan en un “Sistema de Empleo Abierto”, ya que la selección de personal se produce siempre para un

cargo específico y el proceso de reclutamiento es realizado mediante convocatorias públicas externas e internas (Art. 64 y 68 Ley de Municipalidades y Art. 16 Reglamento de Carrera Administrativa Municipal del GMLP), inclusive en los casos de promoción. Sin embargo, un aspecto importante a mencionarse es que la aplicación de este sistema de empleo abierto puede sin lugar a dudas ser viable en un municipio de gran tamaño y magnitud como el de La Paz, pero, en el caso de municipios pequeños, existen factores como ser la movimiento de funcionarios en distintos cargos, ya sea porque algunas tareas se presentan solamente de forma esporádica o porque existe una limitación financiera que impide contratar mayor cantidad de personal o por factores de carácter político situaciones que necesariamente deben ser considerados en futuros marcos normativos de gobiernos municipales pequeños, puesto que implica una modificación en el criterio de organización de carrera. En este entendido, el funcionario municipal ya no sería contratado sólo para desempeñar un cargo específico, sino que se le permitiría cierta flexibilidad de movimiento hacia otras áreas, sin tener que recurrir necesariamente a otra convocatoria.

Con relación al tema de registro, se puede señalar que toda la documentación contenida en la ficha de personal es enviada al Honorable Concejo Municipal y al SNAP (Art. 21 Reglamento de Carrera Administrativa del GMLP). En caso de retiro, el Gobierno Municipal de La Paz, a través de la Dirección de Gestión de Recursos Humanos, está encargado de llevar un registro del Ejecutivo Municipal y del Honorable Concejo, en el cual se deje constancia de los antecedentes, causales y procedimientos efectuados para el retiro de funcionarios de carrera administrativa (Art. 26 Reglamento de Carrera Administrativa Municipal del GMLP y Art. 73 Ley de Municipalidades). De inicio, este sistema de registro no parece presentar mayores dificultades. No obstante, cabe recalcar que el Honorable Concejo Municipal, como órgano encargado de recibir la documentación contenida en la ficha de personal, puede en algún momento llegar a ser una instancia demasiado política para hacerse cargo de

esta función. De todos modos, el hecho de que otra institución como el SNAP reciba también los mismos documentos, puede de alguna manera equilibrar esta situación, sin embargo la entidad idónea para realizar esta labor es la Superintendencia de Servicio Civil que cuenta en su estructura con una Intendencia de Supervisión y Control, sin embargo se debe considerar la adición de una Intendencia que se encargue de llevar adelante las labores de registro y validación de los sectores regulados por legislación especial.

El Artículo 22 del Reglamento de Carrera Administrativa del GMLP, establece que dicho Gobierno Municipal, a través de la Máxima Autoridad Ejecutiva (Alcalde), una vez verificado el cumplimiento de los requisitos exigidos para los funcionarios de carrera, y previo informe de las evaluaciones de desempeño realizadas durante cada gestión anual, emitirá el Certificado de Carrera Administrativa, a efectos de que el servidor público municipal valide su condición de carrera, sin embargo aun se mantiene la tesis de que la única institución facultada para tal labor es la Superintendencia del Servicio Civil, que es una institución independiente y autónoma, además si analizamos la idea de que el Alcalde será la única autoridad facultada para emitir estos certificados no se considero de que estos están sujetos a procesos de elección y ven por esto mismo comprometido el manejo de recursos humanos a sus partidarios demostrando de alguna manera que no serian los más aptos para esta función por no contar con el principio de independencia.

## **2.8. LA INEXISTENCIA DE UN ORGANO DE CONTROL Y SUPERVICION INDEPENDIENTE Y AUTONOMO PARA RESOLVER CONFLICTOS LABORALES**

En lo concerniente a la instancia de apelación, el Título V del Reglamento de Carrera Administrativa del GMLP, abarca en su totalidad este tema de medios de impugnación y recursos administrativos, relativos a decisiones de retiro o

promoción discrecional. En este marco jurídico se establece que el recurso de revocatoria deberá ser interpuesto por el funcionario ante la autoridad administrativa municipal que dictó la resolución o acto impugnado, y el recurso jerárquico ante la misma autoridad administrativa que dictó el recurso de revocatoria. El Concejo Municipal tiene facultades para conocer el recurso jerárquico interpuesto por los servidores públicos, y deberá pronunciarse mediante resolución administrativa en única y última instancia, sin lugar a recurso administrativo ulterior. Esta característica de que sea el Concejo Municipal la instancia encargada de solucionar en última instancia los conflictos de retiro discrecional, resulta insegura desde el punto de vista de su efectividad en el largo plazo, debido a la naturaleza políticas de este órgano de decisión.

El GMLP mediante Ordenanza Municipal No. 426/08 modifica el último Reglamento de la Carrera Administrativa Municipal aprobado por Ordenanza Municipal No. 511/07 de 4 de octubre de 2007 modificando 5 artículos entre ellos el Artículo 91.- (Composición y Elección). indica: “el órgano de Supervisión y Validación de la Carrera Administrativa Municipal (OSVACAM) esta compuesto por tres personas, funcionarios de libre nombramiento, elegidos por el H. Concejo Municipal de La Paz, mediante convocatoria pública. Puestos que no están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Carrera Administrativa Municipal; siendo que los tres miembros, gozan de las mismas facultades, derechos y obligaciones en el desempeño de sus funciones y responsabilidades.

La permanencia de los miembros del Órgano de Supervisión y Validación de la Carrera Administrativa Municipal (OSVACAM) están sujetos a la Ley de Municipalidades No. 2028, Ley de Administración y Control Gubernamentales No. 1178, normas conexas y a evaluaciones periódicas del cumplimiento de sus funciones, responsabilidades y obligaciones” .

Ante la cesación de funciones de alguno o de todos los miembros del Órgano de Supervisión y Validación de la Carrera Administrativa Municipal (OSVACAM), el H. Concejo Municipal de La Paz procederá a una nueva convocatoria pública para la elección del o los puestos acéfalos. El OSVACAM se considera un órgano de supervención y validación de la Carrera Administrativa Municipal, pero como se evidencia en el Artículo precedente se puede verificar que este órgano no cuenta con el principio de independencia que es fundamental para la resolución de conflictos de carácter laboral por el contrario al ser sus miembros designados por el GMLP actuarían como juez y parte.

No obstante, la posibilidad de modificación de este procedimiento, sin la presencia de una entidad complementaria (al estilo Superintendencia de Servicio Civil) que cuente con las atribuciones necesarias para resolver este tipo de recursos jerárquicos de manera imparcial e independiente, no es del todo imposible, pudiendo pensar eventualmente en una posible ampliación del ámbito de competencias de la actual Superintendencia de Servicio Civil, a fin de que pueda abarcar los sectores regulados por legislación especial (entre ellos los gobiernos municipales). Sin embargo, por las características de “gobierno autónomo”, esta posibilidad aun no es viable ya que no se descarta el hecho de que algunos municipios puedan malinterpretar en su momento esta iniciativa y tomarla como una amenaza a su calidad autonómica, este cambio contribuiría de manera significativa a consolidar una administración pública eficiente en estos gobiernos subnacionales, resaltando su condición de autónomos. Asimismo ya debe empezar a trabajar en la creación de este órgano de apelación para los sectores regulados por legislación especial ya que si pensáramos en crear un órgano de apelación exclusivo el tema de Carrera Administrativa Municipal sería muy difícil hablar de su mantención y cualidades de independencia y si a esto le sumamos que el proceso de implementación de Carrera Administrativa Municipal en el GMLP, produjo una posición diferente en

los funcionarios sindicalizados del GMLP, que actualmente cuenta con dos sindicatos (Trabajadores Administrativos y Obreros) quienes ven con malos ojos el proceso de incorporación a la Carrera Administrativa Municipal, debido principalmente a esta imposibilidad de continuar acumulando beneficios sociales bajo el antiguo régimen laboral establecido en la Ley General del Trabajo, pero también debido a la fuerte tendencia a la profesionalización que conlleva este proceso de reforma, ya que cerca del 80% de los servidores públicos que trabajan en el GMLP, no cuentan con una profesión.

## **CONCLUSIONES**

El Servido Publico en Bolivia esta perturbado por la falta de la aplicación de la normativa vigente y por la conducta ética de quienes manejan el movimiento de personal mas a ínfulas políticas que en cumplimiento de la aplicación de las normas laborales, esto se ve en Ministerios, Embajadas, Entidades Descentralizadas o Desconcentradas, Parlamento, Poder Judicial, y otras de la Administración Publica. La normatividad hasta ahora se encuentra en un proceso de prueba pero aun no se logra en muchas instituciones públicas hacer una diferencia de los cargos públicos de directo nombramiento (Políticos) y los cargos de carrera. El poder político no permite que las normas que ya tienen una vigencia de 8 años (Estatuto del Funcionario Publico) se aplique de acuerdo a lo establecido, por el contrario esta fase se esta caracterizando por la aplicación suspendida de diferentes intereses de la clase gobernante y el Estado de Derecho se ve incapaz de viabilizar solicitudes legítimas de incorporaciones a carrera administrativa por argumentos sin respaldo de los principales actores políticos de las instituciones.

Pero la implementación de las carreras administrativas parecen estar amenazado por la siempre latente influencia político partidaria que en gran parte de las instituciones de carácter publico tiene su asidero, en Bolivia aun sigue practicando lo que es el cuoteo y termina conquistando los espacios

laborales públicos por la fuerza o por medios “legales”, estos aspectos ocasionan contradicciones sobre las normas legales laborales que regulan el accionar del servidor público del Gobierno Municipal de la Paz y además su relación con las leyes laborales como ser: la Ley 2028 de Municipalidades, el Decreto Supremo 26115 que aprueba las Normas Básicas de Administración de Personal (NB-SAP), Reglamento Específico del Sistema de Administración de Personal para el G.M.L.P., Reglamento de Carrera Administrativa Municipal del GMLP, Manual de Organización y Funciones del G.M.L.P., Manual de Puestos del G.M.L.P. y otras disposiciones legales vigentes. Siendo importante hacer un análisis que debe focalizar su atención principalmente en el servidor público y su contribución al desarrollo de esta institución edil, y además generar una conciencia analítica y ética en torno a las tareas que un servidor público debe cumplir no importando su jerarquía.

La legislación sobre el servidor público en Bolivia es limitada y ha sido objeto de modificaciones en virtud a la disputa de intereses políticos sociales, sindicales y hasta cívicos ya que el accionar político de nuestro país marca un paso cada vez más acelerado hacia un cambio, por un lado existe una tendencia a derogar viejas y viciadas normas que organizan y administran las instituciones del estado y por otra existe una tendencia sindical de incluirse a la Ley General del Trabajo, cuando hablamos de gestión de recursos humanos públicos es difícil no referirnos a la influencia política en el ingreso o salida y nos hace preguntarnos si la actual legislación laboral puede hacer cumplir las normas legales vigentes, cuales son los problemas con los que tropieza y en cuanto afecta la influencia política partidaria para su cumplimiento y esto en desmedro de quien va.

Es claro que a pesar de que los políticos en la gestión que les toca llevar adelante muestran a la sociedad una imagen de gestión transparente y sin muchos inconvenientes pero por el contrario existen graves denuncias de



violaciones a la norma que parten desde la cabeza de la institución que hasta la fecha no son resueltos, en la política el intercambio o cuoteo de cargos no es ninguna novedad, para hacer viable coaliciones o apoyo político, en todo gobierno se presentan problemas entre los administradores políticamente designados y los administradores institucionales seleccionados, donde a mucha imposición se encuentra un punto de equilibrio para llevar adelante la administración pública.

Existe la imperiosa necesidad de que los políticos cuenten con su personal de apoyo o de confianza que debe asesorarlo en los aspectos institucionales mas delicados, pero en muchos casos se evidencia que se beneficia a la militancia política sin tomar en cuenta como requisito indispensable su formación académica creando conflicto de opiniones con los profesionales de la institución,

A pesar de contar en nuestro país con un importante sustento legal en lo referente al manejo de personal de la administración pública, la forma de actuar en el cambio de gestión sigue siendo la misma en las instituciones dependientes del Gobierno Central y otras dependencias, el llamado botín político debería desaparecer con la implantación de la normativa vigente, por el imperio de la Ley pero ahora nos preguntamos quienes están a cargo de llevar adelante estos procesos de institucionalización y lamentablemente nos damos cuenta que son políticos que a ciencia cierta han perdido confianza de la sociedad.

La administración pública en Bolivia tiene un desarrollo disparejo ya que existen instituciones dependientes del Gobierno Central que han institucionalizado cargos en forma parcial, y otros que en este aspecto no han avanzado nada, en el caso de los Gobiernos Municipales la situación es distinta ya que no terminan de superar la coexistencia con el antiguo

sistema, en los 314 Municipios solo el Gobierno Municipal de La Paz ha desarrollado las normativa y condiciones para la implementación de la carrera administrativa municipal, es por ello que nuestra investigación va dirigida a la aplicación de esta normativa legal vigente si se cumple o no se cumple y cuales los factores que ocasiona este resultado.

## **CAPITULO III**

### **MARCO JURIDICO**

#### **APLICACION DE LAS NORMAS LABORALES EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ**

En este Capítulo se pone especial énfasis en mencionar la legislación laboral vigente en nuestro país y sus alcances, evidenciándose que desde la promulgación de la Ley 2027 Estatuto del Funcionario Público se intenta generar políticas de cambio para ingresar a un proceso de modernización administrativa.

#### **3.1. LEGISLACIÓN BOLIVIANA**

### **3.1.1 CARACTERÍSTICAS DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO**

La Constitución Política de Bolivia (Ley No. 2650 de 13 de abril de 2004) regula la función pública del estado boliviano y el derecho de las personas a trabajar así como sus derechos y obligaciones de esta manera dispone:

#### **Titulo Primero, “Derechos Fundamentales de la Persona”**

**Artículo 7.-** Establece los derechos fundamentales de la persona, señalándolos en los siguientes incisos:

d) A trabajar y a dedicarse al comercio, la industria o a cualquier actividad lícita, en condiciones que no perjudiquen al bien colectivo.

j) A una remuneración justa por su trabajo, que le asegure para sí y su familia una existencia digna del ser humano.

Por otra parte en el Titulo Segundo, “Régimen Social”, Art. 157, establece lo siguiente en los numerales que se mencionan a continuación:

I. El trabajo y el capital gozan de la protección del Estado. La Ley regulará sus relaciones, estableciendo normas sobre contratos individuales y colectivos, salario mínimo, jornada máxima, trabajo de mujeres y menores, descansos semanales y anuales remunerados, feriados, aguinaldos, primas u otros sistemas de participación en las utilidades de la empresa, indemnización por tiempo de servicios, desahucios, formación profesional y otros beneficios sociales y de protección a los trabajadores.

II. Corresponde al Estado crear condiciones que garanticen para todos

posibilidades de ocupación laboral, estabilidad en el trabajo y remuneración justa”.

### **3.1.2. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO Y LA FUNCION PÚBLICA**

#### **Título Cuarto, “Funcionarios Públicos”:**

**Artículo 43** “Una Ley especial establecerá el Estatuto del Funcionario Publico sobre la base del principio fundamental de que los funcionarios y empleados públicos son servicios exclusivos de los intereses de la colectividad y no de parcialidades o partido político alguno”

**Artículo 44** “El Estatuto del Funcionario Publico establecerá los derechos y deberes de los funcionarios y empleados de la Administración y contendrá las disposiciones que garanticen la carrera administrativa, así como la dignidad y eficacia de la función publica”.

### **3.2. LEY 1178**

La Ley de Administración y Control Gubernamentales (Ley 1178) de 20 de Junio de 1990 dispone:

#### **Capitulo II, “Sistemas de administración y de Control”**

**Artículo 9.-** “El Sistema de Administración de Personal, en procura de la eficiencia en la función pública, determinará los puestos de trabajo efectivamente necesarios, los requisitos y mecanismos para promoverlos, implantará regímenes de evaluación y retribución del trabajo, desarrollará las capacidades y aptitudes de los servidores y establecerá los procedimientos para el retiro de los mismos”.

### **3.3. LEY DE MUNICIPALIDADES 2028**

La ley de Municipalidades No.2028 de 28 de octubre de 1999, en el Capítulo V, “Servidores Públicos y Otros Empleados Municipales” dispone lo siguiente:

**Artículo 59.** (Servidores Públicos y otros Empleados).- A partir de la promulgación de la presente Ley, el personal que se incorpore a los Gobiernos Municipales será considerado en las siguientes categorías:

1.- Los servidores públicos municipales sujetos a las previsiones de la Carrera Administrativa Municipal descrita en la presente Ley y las disposiciones que rigen para los funcionarios públicos.

2.- Los funcionarios designados y de libre nombramiento que comprenden al personal compuesto por los oficiales mayores y oficiales asesores del Gobierno Municipal. Dichas personas no se consideran funcionarios de carrera y no se encuentran sujetas a la Ley General del Trabajo ni al Estatuto de Funcionario Público, de acuerdo con lo previsto por el Artículo 43 de la Constitución Política del Estado; y

3.- Las personas contratadas en las empresas municipales, públicas o mixtas, establecidas para la prestación directa de servicios públicos, estas se encuentran sujetas a la Ley General del Trabajo.

**Artículo 61.** (Carrera Administrativa Municipal).- Se establece la carrera administrativa municipal con el objetivo de promover la eficiencia de la actividad administrativa en servicio de la colectividad, el desarrollo laboral de los servidores públicos municipales y la permanencia de éstos está condicionada a su desempeño. La carrera administrativa municipal se articula mediante el Sistema de Administración de Personal.

La Ley de Municipalidades hace referencia al reclutamiento y selección de personal señalando que estos estarán fundados en los principios de mérito, competencia y transparencia, a través de procedimientos que garanticen la igualdad de condiciones de selección, procesos que deben ser realizados mediante convocatorias externas e internas, en aplicación de las normas del Sistema de Administración de Personal, entendiéndose que los funcionarios que fueron incorporados al Gobierno Municipal en vigencia de la Ley de Municipalidades no están sujetos a la Ley General del Trabajo, puesto que desde la vigencia de la Ley de Municipalidades, únicamente las personas contratadas en las empresas municipales, públicas o mixtas, establecidas para la prestación directa de servicios públicos se encuentran sujetas a aquellas normativas, así como las personas que se encontraban prestando servicios a la Municipalidad con anterioridad a la promulgación de la Ley 2028, siempre que su contratación original se haya sujetado a la LGT (Arts. 59.3) y 11 de las Disposiciones Finales y Transitorias de la Ley de Municipalidades”.

Por otra parte también podemos mencionar al respecto que el Art. 59, Numerales 1) y 2) de la Ley de Municipalidades excluye del ámbito de aplicación de la Ley General de Trabajo (LGT) a los servidores municipales sujetos a la Carrera Administrativa Municipal y al personal jerárquico de libre nombramiento, señalando que existe un vacío normativo que impide dar inmediata aplicabilidad a la Ley de Municipalidades en lo que respecta a los derechos de los trabajadores municipales que ingresaron con posterioridad a su promulgación, sector que se encuentra desamparado y que equivale a violar los Arts. 7, incisos d) y j), y 157 de la Constitución Política del Estado.

### **3.4. LEY GENERAL DEL TRABAJO**

Se advierte que en el GMLP existe la co-existencia de dos tipos de relación laboral:

a) Los funcionarios que fueron contratados con anterioridad a la promulgación de la Ley 2028, quienes se mantienen dentro los marcos de la Ley General del Trabajo y están siendo incorporados paulatimamente a la categoría de servidores públicos municipales previo pago de sus beneficios sociales

b) Los funcionarios que han sido incorporados a prestar servicios dentro de los marcos de la Ley de Municipalidades 2028, en su calidad de servidores públicos municipales que no gozan de beneficios sociales que otorga la Ley General del Trabajo (Art. 59 )

Es importante mencionar que en el Gobierno Municipal de la Paz existen sectores de trabajadores sindicalizados y que rigen esta actividad en coordinación con el Ministerio del Trabajo, existe el Sindicato de Trabajadores Municipales y el Sindicato de Obreros Municipales, en este contexto se realizan las diferentes negociaciones con el Ejecutivo Municipal plasmados en convenios suscritos en aspectos económicos, institucionales y laborales, en este ultimo y a pesar de existir una fuerte discrepancia con el Ejecutivo Municipal por la aspiración de estos sectores sindicalizados para su incorporación a la Ley General del Trabajo, esto a pesar de existir un avance significativo y real de la incorporación de los mismos a la Carrera Administrativa Municipal que se encuentra establecida en la Ley de Municipalidades No. 2028.

Cabe aclarar que uno de los factores para que los Municipios no se encuentren al amparo del Estatuto del Funcionario Publico y se consideren como regimenes especiales se debe a la calidad de sus funcionarios que están sindicalizados situación comparable con otros sectores como es el Sector Salud por Ejemplo.

### **3.5. NORMAS BÁSICAS DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL**

Las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal, aprobadas por Decreto Supremo 26115, de 16 de marzo de 2001, establecen lo siguiente:

1) En la clasificación de puestos en las instituciones públicas, los del primer y segundo nivel jerárquico se encuentran en la categoría superior, figurando los funcionarios electos y designados señalados en la Ley 2027. Luego, la categoría ejecutiva, que comprende puestos cabeza de áreas y unidades organizacionales, está compuesta por el tercer y cuarto nivel, encontrándose en ella los funcionarios de libre nombramiento. Y en la categoría operativa, del quinto al octavo nivel, se encuentran los funcionarios de carrera administrativa. Se determina, además, que los funcionarios de libre nombramiento ocuparán solamente puestos con funciones administrativas de confianza y asesoramiento especializado y técnico (Artículo 13).

2) Serán reconocidos como funcionarios de carrera, entre otros, los servidores públicos que a la fecha de vigencia de la Ley 2027, hubieran desempeñado la función pública en la misma entidad de manera ininterrumpida durante cinco o más años, exigiendo que este plazo sea de siete o más años para quienes ocupan puestos jerárquicos del cuarto nivel de la carrera administrativa. Pero además se establece que podrán asimilar la condición de funcionarios de carrera, previa convalidación de su proceso de vinculación con la administración pública por parte de la Superintendencia del Servicio Civil, aquellos servidores que hayan sido incorporados al servicio público en los últimos cinco años a través de procesos de convocatorias públicas competitivas (Artículo 57, Numerales I y II).

3) Los funcionarios públicos que actualmente desempeñen sus funciones en puestos correspondientes a la carrera administrativa y cuya situación no se



encuentre comprendida en el art. 57 de las presentes Normas Básicas, serán considerados funcionarios provisorios y tendrán la oportunidad de ingresar a éstos mediante los procesos de convocatoria internas (Artículo 59)

### **3.6. SUPERINTENDENCIA DEL SERVICIO CIVIL**

Con relación a los gobiernos municipales la Superintendencia de Servicio Civil tiene a su cargo el ejercicio de las funciones atinentes al cumplimiento de los numerales I y II del artículo 3, (que hace referencia los sectores regulados por legislación especial) de la Ley 2027 Estatuto del Funcionario Publico. Esta institución ha sido creada por la Ley 2027 y tiene como objetivo supervisar el régimen y gestión de la carrera administrativa en las entidades públicas comprendidas en el campo de aplicación del Estatuto.

#### **3.6.1. ESTATUTO DEL FUNCIONARIO PÚBLICO 2027**

La Ley 2027 de 27 de octubre de 1999 Estatuto del Funcionario Público (Modificado por la Ley 2104 de 29 de junio de 2000), entro en vigencia el 20 de junio de 2001 es aplicable en relación con el GMLP en virtud a lo dispuesto en los siguientes artículos:

**Título II “Servidor Publico”** de la función publica en los siguientes artículos:

**Artículo 5** (Clases de servidores públicos)

Los servidores públicos se clasifican en:

a) Funcionarios electos: Son aquellas personas cuya función pública se origina en un proceso eleccionario previsto por la Constitución Política del Estado. Estos funcionarios no están sujetos a las disposiciones relativas a la Carrera Administrativa y Régimen Laboral del presente Estatuto.

b) Funcionarios designados: Son aquellas cuya función pública emerge de un nombramiento a cargo público, conforme a la Constitución Política del Estado,

disposición legal u Sistema de Organización Administrativa aplicable. Estos funcionarios no están sujetos a las disposiciones relativas a la Carrera Administrativa del presente Estatuto.

c) Funcionarios de libre nombramiento: Son aquellas personas que realizan funciones administrativas de confianza y asesoramiento técnico especializado para los funcionarios electos o designados. El Sistema de Administración de Personal, en forma coordinada con los Sistemas de Organización Administrativa y de Presupuesto, determina el número y atribuciones específicas de estos y el presupuesto asignado para este fin. Estos funcionarios no están sujetos a las disposiciones relativas a la Carrera Administrativa del presente Estatuto.

d) Funcionarios de carrera: Son aquellos que forman parte de la administración pública, cuya incorporación y permanencia se ajusta a las disposiciones de la Carrera Administrativa que se establece en el presente Estatuto.

e) Funcionarios interinos: Son aquellos que, de manera provisional y por un plazo máximo e improrrogable de 90 días, ocupan cargos públicos previstos para la carrera administrativa, en tanto no sea posible su desempeño por funcionarios de carrera conforme al presente Estatuto y disposiciones reglamentarias.

**Artículo parágrafo III:** “Las carreras administrativas en los Gobiernos Municipales, Universidades Públicas, Escalafón Judicial del Poder Judicial, Carrera Fiscal del Ministerio Público, Servicio Exterior y Escalafón Diplomático, Magisterio Público, se regularán por su legislación especial aplicable en el marco establecido en el presente Estatuto” y su Reglamento aprobado mediante D.S. 25749. - Resolución Administrativa SSC 001/02 Reglamento de Incorporación a la Carrera Administrativa de la Superintendencia del Servicio Civil.

La Ley del Estatuto del Funcionario Público regula las incompatibilidades a las que están sujetos los servidores públicos en general. Asimismo mediante Resolución Administrativa N° SSC-002/2002 de la Superintendencia de Servicio Civil se ha regulado el procedimiento a seguir para autorizar excepcionalmente el ejercicio de funciones en caso de incompatibilidad por parentesco o matrimonio.

El Estatuto del Funcionario Público trata de regular la función pública con normas modernas, determinar los derechos y deberes de los funcionarios y servidores públicos, aunque se refiere en forma ambigua a que ciertos funcionarios públicos serán considerados de carrera y que tendrán el derecho de la estabilidad laboral siempre que su ingreso se realice de acuerdo a las normas señaladas, se debe aclarar que estos funcionarios de carrera no están sometidos a la Ley General del Trabajo, sin embargo en un acápite hace referencia a que los trabajadores universitarios siguen bajo la tuición de la Ley General del Trabajo y son también servidores públicos.

### **3.7. VICEPRESIDENCIA DE LA REPUBLICA**

Entre sus funciones se encuentra la de promover la adopción de Códigos de Ética. Todavía no existe un órgano de control superior que tenga a su cargo la aplicación del numeral 11.

Actualmente la Vicepresidencia de la República está analizando los mecanismos a establecerse para la lucha anticorrupción y/o las tareas para fortalecer a las instituciones especializadas con competencia legal para prevenir, investigar, acusar y juzgar hechos ilícitos de los funcionarios públicos.

Actualmente la Vicepresidencia cuenta con una unidad de lucha contra la corrupción que tiene entre sus funciones establecer mecanismos de

participación de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales en tareas de lucha contra la corrupción

Sobre los cargos jerárquicos no existen mecanismos formales, pero se han iniciado contactos para conocer experiencias a través de acuerdos, por ejemplo el existente entre el Programa de Institucionalidad y la Oficina Anticorrupción de Argentina. La Unidad Técnica de Lucha contra la Corrupción, dependiente de la Vicepresidencia de la República, ha iniciado contactos para establecer una red de intercambio de experiencias.

### **3.8. NORMAS INTERNAS DEL GMLP**

#### **3.8.1. REGLAMENTO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL (R-CAM) APROBADO POR EL HCM MEDIANTE ORDENANZA MUNICIPAL No. 287/03.**

El Reglamento de la Carrera Administrativa Municipal, hace referencia en el **Título I “Disposiciones Generales”** en los siguientes artículos de sus alcances:

**Artículo 1 (Objeto).**- La Carrera Administrativa Municipal tiene objeto garantizar el acceso al servicio público, en el marco de la igualdad de oportunidades y la imparcialidad en los procesos de selección de personal, a los fines de contar con servidores públicos municipales idóneos, dignos y de vocación de servicio a la comunidad en el ejercicio de la función pública municipal.

La Carrera Administrativa Municipal, busca promover la eficiencia de la actividad administrativa en servicio a la comunidad y la estabilidad laboral de los servidores públicos municipales de carrera en función de su eficiente desempeño, productividad y formación técnico profesional.

**Artículo 3 (Marco Legal de la Carrera Administrativa Municipal).**- La Carrera Administrativa Municipal, esta prevista en el Título Cuarto de la Constitución Política del Estado, Art. 61 de la Ley de Municipalidades No. 2028, Decreto Supremo 26115 de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal de 21 de marzo de 2001, el Código de Ética del G.M.L.P. y sus reglamentos, Reglamento de Procedimiento de Incorporación a la Carrera Administrativa Municipal, Reglamento de Autorización y Certificación de Entidades Privadas especializadas en la Selección de Personal para el Sector Público, Reglamento para Autorizar Excepcionalmente el Ejercicio de Funciones Públicas en Caso de Incompatibilidad por Parentesco o Matrimonio, Resoluciones Administrativas SSC 001/02, 002/02 y 003/02 de 28 de enero de 2002 de la Superintendencia del Servicio Civil.

**Título I Capítulo II “Ámbito de Aplicación, Alcances y Excepciones”**

**Artículo 8 (Ámbito de Aplicación).**- El ámbito de aplicación de la Carrera Administrativa Municipales del G.M.L.P. se basa en las normas legales contenidas en la Ley 2028 de Municipalidades, Reglamento y Ley No. 2104 de fecha 21 de junio de 2000 Modificatoria a la Ley del Estatuto del Funcionario Público y normas conexas. Serán considerados los funcionarios municipales a partir del 4to. Nivel hacia abajo. Quedando exentos del presente Reglamento los funcionarios que prestan servicios en las empresas municipales.

**Artículo 9 (Servidor Público Municipal de Carrera).**- Es aquella persona cuyo acceso a la institución se ha dado mediante convocatoria pública y concurso de méritos y que cumple una función pública municipal administrativa, con eficiencia, eficacia y ética pública.

I. La Carrera Administrativa Municipal en el G.M.L.P. se definió en los siguientes términos:

- a) La Carrera Administrativa Municipal se aplicara a todos los servidores públicos municipales de carrera cuyos cargos y puestos estén comprendidos a partir del cuarto nivel de administrativo superior, conforme establece el escalafón municipal en línea descendente del G.M.L.P.
- b) El presente reglamento define los cargos y puestos de la Carrera Administrativa Municipal del G.M.L.P. en los siguientes niveles.

**4to. Nivel Administrativo Superior**

- Jefes de Unidad
- Responsables de Unidad
- Administrativos

**5to Nivel profesional**

- Comprende puestos que desarrollan funciones profesionales de apoyo especializado a puestos directivos, cuyo requisito implica contar con titulo universitario en el nivel de licenciatura o nivel superior.

**6to. Nivel Técnico – Administrativo**

- Administrativo
- Secretaria Ejecutiva
- Secretaria
- Técnico
- Operador

**7mo. Nivel Guardia Municipal**

- Guardia municipal

**8vo. Nivel**

- Laboral

II. La Carrera Administrativa Municipal en el H. Concejo Municipal, se define de acuerdo a la naturaleza del órgano deliberante y las características de

servidores públicos establecidas por su Sistema de Organización Administrativa, Escala salarial y otros reglamentos que le sean inherentes.

La Carrera Administrativa Municipal se aplicara únicamente al personal de la Administración Publica que se desempeña en puestos de carrera y que no pertenezcan a otras carreras públicas o grupos regulados por leyes especiales.

### **Titulo I. Capitulo III “Ingreso a la Carrera Administrativa Municipal”**

El ingreso de funcionarios a la Carrera Administrativa Municipal, podrá iniciarse una vez que el G.M.L.P. haya cumplido con los requisitos para la implantación del Sistema de Administración de Personal establecidos en las normas Básicas y lo establecido en el presente Reglamento.

#### **Articulo 16.- Requisitos para el ingreso a la Carrera Administrativa Municipal.**

Para adquirir la condición de servidor publico de carrera municipal, el ciudadano en ejercicio de sus derechos podrá participar de convocatorias publicas externas o internas, independientemente de que este se encuentre desempeñando funciones en la institución y al margen de las condiciones en las que haya sido incorporado o contratado.

Todo funcionario municipal sin discriminación alguna, puede aspirar a desempeñar puestos de carrera en el G.M.L.P., siempre y cuando reúna los requisitos establecidos en la Ley de Municipalidades, las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal, el Reglamento Especifico del Sistema de Administración de Personal y otras disposiciones conexas, en cumplimiento a lo siguiente:

- a) Estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos
- b) Poseer capacidad para el buen desempeño del puesto, de acuerdo al perfil establecido en el Manual de Puestos del

G.M.L.P., mismo que será evaluado y demostrado en los concursos realizados mediante convocatorias internas y/o externas

- c) No haber sido condenado a pena corporal, salvo rehabilitación concedida por el Senado, ni tener pliego de cargo auto de culpa ejecutoriada, ni estar comprendido en los casos de exclusión e incompatibilidades establecidas por Ley.
- d) Ser nombrado por autoridad competente.
- e) En caso de ser seleccionado, cumplir satisfactoriamente con el periodo de prueba establecido, salvo si se trata de reingreso a la carrera, en un puesto similar, al que originalmente ocupaba el interesado.

**Artículo 17 .- Funcionarios reconocidos en la Carrera Administrativa Municipal.**

.I. De acuerdo a las disposiciones de la Ley No. 2028 Ley de Municipalidades, se reconoce como funcionarios de Carrera Administrativa Municipal a los servidores públicos municipales, que se encuentren comprendidos en las siguientes situaciones:

- a) Servidores Públicos Municipales que actualmente desempeñan una función pública municipal y que hubiesen sido incorporados a través de concursos de meritos en el marco de la R.S. 217064 y el D.S. 26115.
- b) Desempeño de la función pública en el G.M.L.P. de manera ininterrumpida por cinco o más años, siempre y cuando hayan cobrado sus beneficios sociales en los casos que corresponda.

Se encuentran en esta condición todos aquellos funcionarios transferidos a la modalidad de relación laboral prevista en la ley de



municipalidades, que hayan cobrado la correspondiente indemnización de tiempo de servicio y que a la fecha estén desempeñando funciones en calidad de Servidores Públicos municipales. Previo cumplimiento del inc. "b" del Art. 16 del presente reglamento.

- c) Desempeño de funciones en el G.M.L.P. de manera ininterrumpida, por siete años o mas, para funcionarios que ocupan puestos del máximo nivel jerárquico de la Carrera Administrativa Municipal, es decir, desde el cuarto nivel, jefes de unidad, independientemente de la fuente de su financiamiento.
- d) Los que actualmente formen parte de una carrera administrativa establecida en los municipios.
- e) Aquellos que actualmente desempeñen una función publica y hubiesen sido incorporados a través del programa del servicio Civil en el Municipio, independientemente de su fuente de remuneración.

.II. Los servidores públicos que se incorporen a la Carrera Administrativa Municipal aceptaran tácitamente la desvinculación con regimenes de contratación laboral precedentes, continuando en sus funciones sujetos a la Ley No. 2028, las normas básicas del Sistema de Administración de Personal y el Presente Reglamento manteniendo su antigüedad únicamente para efectos de calificación de años de servicio y vacaciones.

**Artículo 18.- Condiciones Previas para la Permanencia en la Carrera Administrativa.**

Los funcionarios anteriormente señalados y que cumplan con las condiciones establecidas para cada caso, a la fecha de vigencia del presente reglamento de la Carrera Administrativa Municipal serán:

- a) Incorporados por única vez a la Carrera Administrativa Municipal.
- b) Su estabilidad laboral, estar sujeta a la evaluación del desempeño de acuerdo al Reglamento Específico de Personal.
- c) Los funcionarios que cumplan las condiciones para el ingreso a la carrera administrativa, pero que por su perfil personal no guarde relación con los requisitos del puesto de carrera que ocupa, podrán ser transferidos a otro puesto dentro de la Carrera Administrativa Municipal.

**Artículo 19.- Funcionarios no reconocidos por la Carrera Administrativa.**

- a) Los funcionarios que actualmente desempeñan sus funciones en puestos correspondientes a la Carrera Administrativa Municipal y cuya situación no se encuentre comprendida en el Artículo 18 del presente Reglamento, serán considerados provisorios y tendrán la oportunidad de ingresar a esta, mediante los procesos de convocatorias externas e internas dentro las previsiones del Reglamento Especifico de Personal.

**Artículo 20.- Servidores Públicos Municipales Eventuales.**

Los servidores públicos municipales cuya vinculación contractual con el G.M.L.P. y su numeración provienen de las partidas 121, 252, 258, 246 no están sujetos a la Carrera Administrativa Municipal y se rigen por su propio Reglamento para la Contratación de Personal Eventual. El personal eventual municipal contratado para programas y proyectos, también esta exceptuado de dichos alcances.

Por tratarse de modalidades de contratación por carácter eventual o para la presentación de servicios específicos o especializados, sus derechos y obligaciones se regulan en el respectivo contrato y ordenamiento legal aplicable.

## **Titulo VI, Adecuación a la Carrera Administrativa Municipal**

### **Capitulo I.- Modalidades**

#### **Articulo 63.- Plan de Adecuación a la Carrera Administrativa Municipal.**

Las personas que se encuentran bajo distintos regimenes laborales en el G.M.L.P., podrán incorporarse a la Carrera Administrativa Municipal, bajo las siguientes modalidades:

- I. Funcionarios en ejercicio de sus funciones que se encuentren amparados bajo la Ley General del Trabajo y que a la fecha de vigencia del presente Reglamento hayan cobrado sus beneficios sociales o se encuentren programados para su pago durante los años 2004 al 2007, conforme el Art. 17 del presente Reglamento.
- II. Funcionarios incorporados en forma provisoria y que a la fecha de vigencia del presente Reglamento no se hubieran incorporado a la institución bajo procesos de convocatoria publica externa e interna.

#### **Articulo 64.- Funcionarios Amparados bajo la Ley General del Trabajo.**

De conformidad con la Resolución Municipal No. 359/01, a los trabajadores municipales comprendidos en los alcances del Artículo 13 de la Ley General del Trabajo, el G.M.L.P. liquidara los beneficios sociales cuando en derecho corresponda, en base a la gestión y presupuestacion de los recursos financieros por parte de la Oficialia Mayor de Finanzas y la elaboración de finiquitos por la Dirección de Gestión de Recursos Humanos, a través del siguiente cronograma:

- Año 2004: Trabajadores con antigüedad entre 1 y 5 años
- Año 2005: Trabajadores con antigüedad entre 1 y 10 años
- Año 2006: Trabajadores con antigüedad entre 1 y 20 años
- Año 2007: Trabajadores con antigüedad de 20 años o mas

La liquidación de beneficios sociales y renuncia expresa al régimen de la Ley General del Trabajo podrán darse bajo dos modalidades:

- I. Retiro forzoso, emergente de una decisión unilateral del G.M.L.P., para cuyo efecto el ex trabajador podrá solicitar su incorporación a la Carrera Administrativa Municipal.
- II. Renuncia voluntaria al cargo, para cuyo efecto el ex trabajador podrá incorporarse a la Carrera Administrativa Municipal.

El G.M.L.P. deberá presupuestar los recursos necesarios para el pago de beneficios sociales en los casos que corresponda y cronograma de ejecución de la Carrera Administrativa Municipal, mismos que se deberán hacer conocer a la Máxima Autoridad Ejecutiva para su planificación correspondiente.

**Artículo 65.- Plan de Incorporación a la Carrera Administrativa Municipal.**

En cumplimiento a la Resolución Municipal No. 359/01 que dispone instruir la Carrera Administrativa Municipal en forma plena y progresiva, se incluye el plan progresivo y por áreas organizacionales, en base al pago de beneficios sociales o su programación. El presente Reglamento dispone el siguiente cronograma anual de incorporación a la Carrera Administrativa Municipal.

- Año 2004: Subalcaldías, que comprenderá a funcionarios provisorios, antiguos y puestos del cuarto nivel del G.M.L.P.
- Año 2005: Oficialías Mayores, que comprenderá a funcionarios provisorios, antiguos y puestos del cuarto nivel del G.M.L.P.
- Año 2006: Secretaría Ejecutiva, Secretaría General y las Unidades Organizacionales bajo su dependencia, que comprenderá a funcionarios provisorios, antiguos y puestos del cuarto nivel del G.M.L.P.
- Año 2007: El Honorable Concejo Municipal, Despacho del Honorable Alcalde Municipal y las unidades organizacionales bajo su dependencia,

que comprenderá a funcionarios provisorios, antiguos y puestos del cuarto nivel del G.M.L.P.

- A partir del año 2008 en adelante, ningún ciudadano podrá ser incorporado al G.M.L.P. en forma provisoria, en puestos de la Carrera Administrativa Municipal.

### **3.8.2. REGLAMENTO PARA LA CONTRATACIÓN DE PERSONAL EVENTUAL APROBADO MEDIANTE ORDENANZA MUNICIPAL No. 288/2003**

El Reglamento para la Contratación de Personal Eventual en el Gobierno Municipal de La Paz, hace referencia en el Capítulo I “Disposiciones Generales” en los siguientes artículos de sus alcances:

**Artículo 1 (Objeto).**- El presente Reglamento tiene por objeto normar el procedimiento a ser aplicado en la contratación de personal eventual al interior del Gobierno Municipal de La Paz, en cumplimiento al Artículo 16 del Reglamento Específico del Sistema de Administración de Personal del Gobierno Municipal de La Paz.

**Artículo 16.- (Alcances del Régimen de Contratación).**- El presente Reglamento para la contratación de personal eventual del Gobierno Municipal de La Paz se define en su naturaleza por tiempo definido y obtención de resultados; no surtiendo ningún efecto para la Carrera Administrativa Municipal, de conformidad con el Artículo No. 21 del reglamento de la Carrera Administrativa Municipal de La Paz.

### **3.8.3. REGLAMENTO DEL FUNCIONARIO PÚBLICO MUNICIPAL CON DISCAPACIDAD APROBADO MEDIANTE ORDENANZA MUNICIPAL No.051/2003**

El Reglamento del Funcionario Publico Municipal con Discapacidad, hace referencia en el Titulo I “Marco General” en los siguientes artículos de sus alcances:

**Artículo 2 (Objeto).**- El objeto del Reglamento del funcionario Publico con Discapacidad, es reglamentar y normar la incorporación, permanencia y retiro del funcionario dependiente del Gobierno Municipal de La Paz con discapacidad y en sus diferentes modalidades de acuerdo a la Ley 1678.

**Artículo 3 (Ámbito de Aplicación)** .- El presente Reglamento es de aplicación obligatoria para todos los funcionarios públicos municipales con discapacidad que sean incorporados o se encuentren prestando servicios en el Gobierno Municipal de La Paz.

**Artículo 4 (Marco Jurídico).**- el Reglamento se rige y fundamenta en la Constitución Política del Estado, Ley No. 1678 de 15 de septiembre de 1995, Decreto Reglamentario No. 24807 de 4 de agosto de 1997, Ley de Municipalidades 2028, de 28 de octubre de 1999, Decreto Supremo No. 26115 de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal, Reglamento Especifico del sistema de Administración de personal de la H. Alcaldía y Reglamento Municipal de la Carrera Administrativa.

## **Titulo II, Capitulo I (Del funcionario Publico con Discapacidad ).**

**Artículo 7 (Obligaciones).**- Debe cumplir con las obligaciones establecidas para todo funcionario dependiente del Gobierno Municipal de La Paz, conforme el reglamento especifico del Sistema de Administración de Personal de la H, Alcaldía y Reglamento de la Carrera Administrativa.

## **Titulo III, Capitulo I (De la incorporación, remuneración, permanencia y retiro del Funcionario Publico Municipal con Discapacidad).**

**Artículo 8 (De la incorporación).**- Todo ciudadano con discapacidad podrá acceder en igualdad de condiciones a ejercer un cargo en el Gobierno Municipal de La Paz, conforme a sus aptitudes y capacidades, pudiendo ejercer cargos electivos de designación, de libre nombramiento, de carrera y como eventual, mediante convocatoria pública, concurso de méritos e invitación directa.

**Artículo 12 (Permanencia y retiro).**- La permanencia en el cargo, se garantiza mientras desempeñe las funciones cumpliendo el reglamento específico del Sistema de Administración de Personal de la Alcaldía y Reglamento Municipal de la Carrera Administrativa, pudiendo ser retirado por las causales previstas en el Art. 72 de la Ley de Municipalidades y lo dispuesto en el Reglamento Específico del Sistema de Administración de Personal del Gobierno Municipal de La Paz.

**Título III, Capítulo II (Sanciones por contraversión a disposiciones legales).**

**Artículo 16 (Decisión de retiro).**- Las autoridades del Gobierno Municipal de La Paz, no podrán disponer el retiro de un funcionario municipal de carrera con discapacidad, sin previa justificación legal o proceso bajo sanción de responsabilidad Administrativa y Civil, conforme lo establece los Artículos 74 inciso I y 75 inciso I de la Ley de Municipalidades 2028 y Artículo 9, Inciso d) del Decreto Reglamento No. 24807 de 4 de agosto de 1997 de la Ley 1678.

**Título III, Capítulo III (Disposiciones Finales y Transitorias).**

**Artículo 1.-** La Ley de Municipalidades No. 2028 de 28 de octubre de 1999, así como las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal vigente y otros que implementan la Carrera Administrativa del servidor público municipal garantizan la permanencia del funcionario con discapacidad, al margen de cualquier consideración que no sea el desempeño de la función.

**Artículo 2.-** Conforme establece el Artículo 11 de las Disposiciones Transitorias de la Ley de Municipalidades No. 2028, el personal con discapacidad se rige por la Ley General del Trabajo, será incorporado a la Carrera Administrativa Municipal, de acuerdo a la normativa legal interna.

### **3.8.4. ORDENANZA MUNICIPAL No. 426/2008 DE 11 DE SEPTIEMBRE DE 2008 (DONDE SE MODIFICA EL REGLAMENTO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL)**

**Artículo Primero.-** Modificar el Reglamento de la Carrera Administrativa Municipal del Gobierno Municipal de La Paz, aprobado por Ordenanza Municipal G.M.L.P. No. 511/07 de 4 de octubre de 2007 modificando los artículos 13, 41, 69, 91 y 94 de la siguiente manera:

**Artículo 91.-** (Composición y elección).

El Órgano de Supervisión y Validación de la Carrera Administrativa Municipal (OSVACAM), este compuesto por tres personas, funcionarios de libre nombramiento, elegidos por el H. Concejo Municipal de La Paz, mediante convocatoria pública.

Puestos que no están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Carrera Administrativa Municipal; siendo que los tres miembros, gozan de las mismas facultades y obligaciones en el desempeño de sus funciones y responsabilidades.

La permanencia de los miembros del Órgano de Supervisión y Validación de la Carrera Administrativa Municipal (OSVACAM) esta sujeta a la Ley de Municipalidades No. 2028, la Ley de Administración y Control Gubernamentales No. 1178, normas conexas y a evaluaciones periódicas del cumplimiento de sus funciones, responsabilidades y obligaciones.



Ante la cesación de funciones de alguno o de todos los miembros del Órgano de Supervisión y Validación de la Carrera Administrativa Municipal, el H. Concejo Municipal de La Paz procederá a una nueva convocatoria publica para la elección del o los puestos acéfalos.

**Artículo 94. (Requisitos).-**

I. El Órgano de Supervisión y Validación de la Carrera Administrativa Municipal (OSVACAM) esta compuesto por un psicólogo administrador de empresas, y por dos abogados, con alto grado de especialidad de acuerdo a lo señalado en el artículo 90 del presente Reglamento.

**1) Psicólogo o Administrador de Empresas:**

- a) Estudios en Gestión de Recursos Humanos
- b) Experiencia General de ocho años.
- c) Experiencia Específica en Gestión de Recursos Humanos de seis años.
- d) Experiencia Específica en procesos de institucionalización de puestos en entidades publicas.
- e) Conocimiento de mecanismos administrativos en entidades publicas.

**2) Abogados**

- a) Estudios en Gestión de Recursos Humanos y/o Derecho Administrativo
- b) Experiencia General de ocho años.
- c) Experiencia Específica en entidades publicas de seis años.
- d) Experiencia Específica en procesos de institucionalización de puestos en entidades publicas (No excluyente).
- e) Conocimiento de mecanismos administrativos y procedimiento de recursos administrativos (medios de impugnación en procesos de institucionalización) en entidades publicas.

Los requisitos adicionales para todos los postulantes son los siguientes:

- a) Capacidad Gerencial para la resolución de conflictos y controversias como consecuencia de incorporaciones, retiro y movilidad de personal.
- b) Certificado de Solvencia Fiscal emitida por la Contraloría General de la Republica, para la convocatoria.

II. La convocatoria publica, el cronograma de evaluación de los postulantes y la designación de los miembros del Órgano de Supervisión y Validación de la Carrera Administrativa Municipal (OSVACAM) serán aprobados mediante Resolución Municipal emitida por el H. Concejo Municipal de La Paz.

## **CONCLUSIONES**

A partir de la promulgación de la Ley 2028 de Municipalidades aproximadamente el año 2000, el Gobierno Municipal de La Paz intenta generar políticas de cambio para ingresar a un proceso de modernización administrativa desarrollando para este efecto la normatividad específica y en cumplimiento al Art. 61 de la Ley 2028, mediante Ordenanza Municipal No. 287/2003 el HCM del GMLP aprueba el Reglamento de de la Carrera Administrativa Municipal (R-CAM) normativa que fue promulgado el 2 de febrero de 2004, con la cual se viene llevando adelante la implementación a la Carrera Administrativa Municipal.

La Máxima Autoridad Ejecutiva del GMLP Dr. Juan Del Granado Cosio ha colocado la Carrera Administrativa Municipal como Proyecto Estratégico del componente de fortalecimiento del GMLP en el Programa de Revitalización Urbana (PRU) que prevé la contratación de una empresa especializada para realizar los procesos de Reclutamiento, Selección e Institucionalización de puestos en el GMLP, proceso de contratación que ya ha iniciado el PRU con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en coordinación con la Dirección General de Recursos Humanas del GMLP habiéndose remitido los

términos de referencia para dar inicio a la incorporación de los funcionarios públicos a la Carrera Administrativa Municipal.

Dentro de los marcos legales establecidos en la Constitución Política del Estado y la Ley 2028 de Municipalidad, se ha implementado los subsistemas de Dotación de Personal, Evaluación de Desempeño, Capacitación Productiva, Movilidad Funcionaria, Registro y los Capítulos correspondientes a la carrera administrativa que están incluidos en el Reglamento Especifico del Sistema de Administración de Personal (RE-SAP) aprobado por Ordenanza Municipal No. 303/2003 de 29 de diciembre de 2003, cumpliendo lo dispuesto en Decreto Supremo No. 26115 del Sistema de Administración de Personal que indica que las instituciones publicas esta obligadas a su adecuación y su cumplimiento, para garantizar los derechos y obligaciones de los servidores públicos.

Se debe también realizar un análisis del Proyecto de Ley 241/05-06 considerado por la Comisión de Trabajo y Régimen Laboral de la H, Cámara de Diputados que hace referencia a los servidores públicos municipales y su pedido de incorporación a la Ley General del Trabajo (impulsado por sus organizaciones sindicales) que fue objeto de un análisis normativo, económico y social en las instancias del Poder Legislativo y Poder Ejecutivo poniendo en conocimiento y consideración del ejecutivo edil y de su representación a nivel nacional quienes enfáticamente y por argumentos mas técnicos rechazan esta propuesta, en este Proyecto de Ley se consideraron los siguientes aspectos:

-Factibilidad de modificaciones normativas vigentes

-Numero de funcionarios que se mantienen dentro del marco de la Ley General del Trabajo y cantidad de servidores públicos municipales comprendidos en el marco de la Ley 2028 de Municipalidades.

-El costo económico que implica que el presupuesto institucional de los gobiernos municipales el retorno a la Ley General del Trabajo, con derechos en forma retroactiva como señala el proyecto de Ley y su exigencia de pago de beneficios sociales.

-Si existe o no un retroceso en el cambio del sistema de carrera basado en merito, desempeño y la obtención de resultados de la administración pública con relación a la Ley General del Trabajo.

-El numero de servidores públicos municipales que están comprendidos en el marco de la Ley 2028 de Municipalidades y que hasta la fecha han adquirido derechos como funcionarios de carrera.

-La implantación paulatina de la Carrera Administrativa Municipal de acuerdo a cronograma propuesto siendo que los funcionarios municipales amparados en la Ley General del Trabajo fueron disminuyendo paulatinamente.

La Ley 2028 de Municipalidades, en el Artículo 61 señala que los instrumentos legales que regulan los derechos y obligaciones de los servidores públicos municipales y su relación laboral con el GMLP, la Dirección de Gestión de Recursos Humanos viene implementando paulatinamente la Carrera Administrativa Municipal y toda la normativa establecida en la Ley 2028, referente al manejo de los Recursos Humanos, por lo que los funcionarios municipales comprendidos en el marco de la Ley General del Trabajo viene disminuyendo paulatinamente de acuerdo a cronograma establecido y previo pago de beneficios sociales.

# **CAPITULO IV**

## **MARCO PRÁCTICO**

### **DIAGNOSTICO, DATOS GENERALES, ANALISIS ESTADISTICO, CONCLUSIONES Y PROPUESTA**

En este Capítulo se hace una relación de análisis e interpretación de todos los datos e información obtenida, conclusiones y recomendaciones, llegando a una propuesta en lo referente a los vacíos legales existentes en la incorporación de los funcionarios públicos a la Carrera Administrativa Municipal.

#### **4.1.- DIAGNOSTICO**

En su fase de diagnostico la tesis: “Fundamentos Jurídicos para la aplicación de las Normas Laborales en el Gobierno Municipal de La Paz” toma como referencia la implementación de la Carrera Administrativa Municipal del Gobierno Municipal de La Paz que es un primer referente de regulación de carácter laboral en los municipios de Bolivia siendo que para su aplicación se debieron cursar varias fases plasmados en cronogramas que por diferentes factores no se cumplieron a cabalidad, en su reglamentación para su posterior ejecución se evidencia un vacío legal que en adelante traerá conflictos legales ya que la implantación de la Carrera Administrativa Municipal por diferentes motivos conllevara a desacuerdos entre los funcionarios públicos y el Ejecutivo

Municipal, sin contar con órgano de control, validación y supervisión que sea independiente y autónomo.

Realizado un análisis de las normas laborales tomando en cuenta desde la Constitución Política del Estado hasta la Ley 2028 de Municipalidades, se observa que hacen referencia a que el Estatuto del Funcionario Público establecerá la carrera administrativa en los gobiernos municipales, los mismos serán regulados por una legislación especial, en el caso del Gobierno Municipal de La Paz esta legislación tendrá el objetivo de llevar adelante la incorporación de los funcionarios públicos a la Carrera Administrativa Municipal, dejando a cargo del Ejecutivo la implementación de un mecanismo de control y supervisión, recayendo esta función en el Órgano de Supervisión y Validación de la Carrera Administrativa Municipal (OSVACAM), que por el análisis realizado en anteriores Capítulos se observó que el mismo no cuenta con independencia y autonomía, por ello es importante proponer un órgano eficiente, siendo lo ideal que esta oficina especializada sea dependiente de la Superintendencia del Servicio Civil en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Microempresa.

## **4.2.- GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ**

### **a) ASPECTOS GENERALES**

La ciudad de La Paz fue fundada por el capitán español Alonso de Mendoza el 20 de octubre de 1548, en la localidad de Laja; tres días después fue trasladada a la aldea nativa llamada Chuquiago por las extracciones auríferas que se realizaban en el río Choqueyapu (en aimara Chuqiyapu, chacra de oro). El nombre completo designado por los españoles es Nuestra Señora de La Paz. Su nombre conmemora la restauración de la paz después de la guerra civil que siguió a la insurrección de Gonzalo Pizarro contra Blasco Núñez Vela, primer Virrey de Perú. El lema del escudo "Los Discordes En Concordia, En Paz Y Amor Se Juntaron, y Pueblo De Paz Fundaron, Para Perpetua Memoria" refleja

estos eventos. Junto con Sucre, la ciudad de La Paz fue una de las cunas de la independencia de Bolivia. El 16 de julio de 1809, Pedro Domingo Murillo junto a varios patriotas, formaron una Junta Tuitiva, que emitió un documento que señalaba la liberación de la conquista española.

## **b) UBICACION GEOGRAFICA**

El Municipio de La Paz, Sección Capital de la Provincia Murillo conformado por sus dos Cantones La Paz y Zongo, delimita su jurisdicción territorial de Gobierno Municipal como resultado de la Ley N° 1669 del 31 de octubre de 1995, que en su artículo 2° indica que “Las capitales de Departamento son capitales de la Sección de Provincia donde se encuentran ubicadas...”. La Paz está situada en el valle del Río Choqueyapu, con una altura de 3.600 msnm. lo que la constituye en la sede de gobierno más alta del mundo. La ciudad está localizada a 16°30' Sud, 68°8' Oeste del meridiano de Greenwich (-16.5, -68.1333). La Paz es conocida por su inusual topografía y su cultura tradicional.

## **c) CONTEXTO POBLACIONAL**

El Municipio de La Paz líder en la región, concentra en su área urbana más de 839.718 habitantes para el año 2007 según proyecciones del Instituto Nacional de Estadística – INE. La distribución de población es desigual, concentrándose el 99,53% (789.585 hab.) en el área urbana que solo tiene una extensión de 177 Km<sup>2</sup>, y solo el 0,47% en el área rural con más de 1.831 km<sup>2</sup> de extensión territorial, cabe destacar que la ciudad de la Paz es la segunda ciudad mas poblada de Bolivia, después de Santa Cruz de la Sierra, debiendo recalcar que se dio un importante disminución demográfica desde la el año 1900 de su tasa de crecimiento verificándose en la Tasa de crecimiento intercensal entre 1992 y 2001 ha disminuido a 1.1% situándola en este aspecto en el noveno lugar de ente las diez primeras ciudades del país debido principalmente a la migración de sus habitantes hacia otras urbes. En lo referente a la distribución de la población la misma esta estructurada alrededor de un eje central Nor-Oeste y

Sur-Este, constituido por una serie de accidentes geográficos que fueron los lugares hincales de su creación, verificándose un crecimiento significativo recién después de los años 50 en diferentes laderas.

#### **d) LA DISTRIBUCIÓN POR GRUPOS DE EDAD.**

La comparación de las pirámides de edad de 1992 y 2001 muestra un envejecimiento de la población relativamente significativo, en particular con el incremento de la proporción de los jóvenes entre 15 y 25 años. La pirámide de las mujeres muestra un desequilibrio más importante en cuanto a la población de los jóvenes y jóvenes adultos, lo que podría corroborar la hipótesis de una migración femenina más importante en estos grupos de edad.

Este “envejecimiento” de la población trae como consecuencia, a nivel de la gestión municipal, la reestructuración de muchos de los servicios en función estos grupos etareos, como ser: la disminución de la necesidad de escuelas primarias frente a la urgencia de reforzar la accesibilidad a las escuelas de nivel secundario, servicios culturales distintos, políticas de formación de mano de obra (universidades y centros de capacitación técnica), necesidad de proveer fuentes de trabajo destinadas a la población joven que llegará al mercado de trabajo en el mediano plazo.

#### **e) LA MIGRACIÓN**

Entre 1996 y 2001, la ciudad de La Paz acogió a 50.399 personas mientras que ha expulsado 94.063 personas. El saldo migratorio es netamente negativo (43.664 personas, que representa aproximadamente 10 mil personas por año) y tiene como destino casi todos los departamentos, excepto Potosí. La inmigración esta marcada especialmente por los municipios rurales del departamento de La Paz y Potosí.



La emigración de los pácenos a las zonas de colonización: Pando, Beni, Santa Cruz, Tarija, Yungas y regiones fronterizas; el comportamiento paceño es interesante al respecto, en la medida que las otras grandes ciudades del país emigran en una gran mayoría hacia el área urbana y principalmente a las grandes ciudades del país. la emigración paceña es ante todo rural.

## **f) EL ANALFABETISMO**

La tasa de analfabetismo de la población total 4.84% (mapa 2.01) es relativamente baja en todo el municipio. El 80% de las OTBs tienen una tasa de analfabetismo total de menos del 10%. Solamente siete OTBs muestran una tasa de más de 25%. El gradiente creciente del analfabetismo desde el eje central hacia la periferia es también muy significativo. Esta observación corrobora la hipótesis de una inmigración desde las regiones más pobres del país hacia los barrios periféricos de recién colonización como Alpacoma, la zona norte de Max Paredes, Chinchaya y Chincani, el extremo este del eje de Achumani. La Tasa de analfabetismo en el Municipio de La Paz de 4.84% es una de las más bajas en relación al nivel nacional, teniendo 1,42% para la población masculina y 7,69% para la población femenina.

## **g) EL IDIOMA MATERNO**

Cabe remarcar que La Paz al ser Sede de Gobierno concentra un número importante de migrantes del interior del país. Bajo este contexto se puede ver que el 82% de personas tienen el idioma materno al castellano, el 15% el aymará, el 2% quechua y cerca del 1% entre otros idiomas nativos y extranjeros. La población de idioma aymará se ubica en la periferia; es una población que proviene principalmente de la inmigración reciente desde el Altiplano, es decir del mismo departamento de La Paz, la población de habla quechua se ubica en varios núcleos: parte de la periférica dónde se encuentran los migrantes del departamento de La Paz; un núcleo alrededor del casco viejo.

## h) LA AUTO-IDENTIFICACIÓN ÉTNICA

La mayor proporción de la población en el municipio de La Paz (50.16%) se auto identifica como aymará, en tanto que 39.15% declara no pertenecer a ningún grupo étnico originario 9.28% para los Quechuas, 0.17% los Chiquitanos, 0.47% los Guaraníes, 0.18% los Mojeños y 0.59% las otras.

### Cuadro 1

#### GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ DIVISION ADMINISTRATIVA

MACRO DISTRITO	SUB ALCALDÍA	DISTRITOS	POBLACIÓN	DENSIDAD k <sup>2</sup>
<b>DISTRITOS URBANOS</b>				
1	COTAHUMA	3, 4, 5 y 6	153.655	9.542
2	MAX PAREDES	7, 8, 9 y 10	164.566	12.367
3	PERIFÉRICA	11, 12 y 13	159.123	6.108
4	SAN ANTONIO	14, 15, 16 y 17	115.659	5.121
5	SUR	18, 19 y 21	127.228	1.983
6	MALLASA	20	5.082	155
7	CENTRO	1 y 2	64.272	12.307
<b>DISTRITOS RURALES</b>				
8	HAMPATURI	22	2.048	5
9	ZONGO	23	1.660	1

Fuente: Oficialía Mayor de Gestión Territorial - Dirección de Información Territorial

### Cuadro 2

#### GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ

## SUPERFICIE TOTAL SEGÚN AREA GEOGRAFICA URBANA Y RURAL – 2006

ÁREA	SUPERFICIE (Has.)
URBANA	18.009,81
RURAL	183.180,84
TOTAL	201.190,66

Fuente: Oficialía Mayor de Gestión Territorial - Dirección de Información Territorial

### 4.3. CONCLUSIONES

La incorporación de las carreras administrativas en los gobiernos municipales de Bolivia, conllevará un cambio significativo en el manejo de recursos humanos y brindará al funcionario público condiciones reales para trabajar apartándose de los traumas que representan los cambios de gobiernos, es importante hacer un análisis y seguimiento de la incorporación de los funcionarios públicos a la Carrera Administrativa en el Gobierno Municipal de La Paz ya que el mismo servirá para trazar el camino que seguramente seguirán muchos municipios en el interior del país, esta experiencia servirá sin duda a mejorar su aplicación en otros sectores que también son regulados por legislaciones especiales descritos en el Artículo 3 Números III y IV del Estatuto del Funcionario Público.

La necesidad de adecuar el funcionamiento de las administraciones públicas a los nuevos retos que se plantean a los Estados exige la incorporación de modelos de servicio civil vigentes. Después de resaltar el papel estratégico de los empleados públicos en todo este proceso de cambio, la necesidad de incorporarlos a estos sistemas de gestión de personal (en especial los regulados por legislación especial), ha propiciado el surgimiento de múltiples incógnitas sobre sus alcances y vigencia que seguramente tendrán cambios

profundas consecuencia de la puesta en vigencia de una nueva Constitución Política del Estado.

Hasta la fecha estas reformas no han sido del todo aceptadas por los funcionarios públicos, sin llegar a tener una aplicación práctica a la altura de las intenciones, ello nos hace analizar cuanta influencia real tendrá el aspecto político y sindical en este aspecto, asimismo nos hace preguntarnos si los cambios a los que apuntan las políticas y decisiones adoptadas no consiguen resolver plenamente el problema y si estos se fundan en las condiciones culturales y políticas del medio en que pretenden ser implantadas, a pesar de los avances registrados en el Gobierno Municipal de La Paz donde ya se cuenta con un reglamento, hasta el día de hoy no ha sido posible certificar oficialmente la incorporación de ningún funcionario a la carrera administrativa (tampoco el GMLP se encuentran facultados para esta certificación), el principal problema viene siendo la necesidad de generar un marco normativo suficientemente completo dentro de cada gobierno municipal, que permita aplicar lo dispuesto en los Artículos 61 al 76 de la Ley N° 2028 de Municipalidades.

**No es posible afirmar que este proceso haya trascendido a ser un régimen de carrera administrativa propiamente dicho, tampoco se puede afirmar que en el país se haya logrado instituir un Sistema de Servicio Civil, lo que pretende destacarse en definitiva, es la necesidad de tomar conciencia de que estas propuestas de cambio y modernización al implementar la carrera administrativa en los gobiernos municipales de Bolivia, puede contribuir a generar un nuevo orden institucional, ya sea a través de procesos de institucionalización u otros mecanismos similares, y los resultados servirán para la implementación en los restantes gobiernos municipales, que permitan desarrollar nuevas respuestas a los retos que se presentan en los otros sectores regulados por legislación especial.**

El Gobierno Municipal de La Paz ha intentado dotar de un órgano interno que este facultado para supervisar y validar la incorporación de los funcionarios públicos a la Carrera Administrativa Municipal mediante Ordenanza Municipal No. 426/2008 de 11 de septiembre de 2008, donde se modifica el Reglamento de la Carrera Administrativa Municipal, y en el Artículo 91 menciona la composición y elección del Órgano de Supervisión y Validación de la Carrera Administrativa Municipal (OSVACAM), sin embargo hay que destacar que este órgano es conformado por tres personas, funcionarios de libre nombramiento elegidos por el Honorable Concejo Municipal de La Paz mediante convocatoria pública, asimismo sus haberes serán remunerados con fondos del GMLP, pudiendo evidenciarse en este órgano la falta de los principios de independencia e imparcialidad, evidenciándose un vacío legal que nos hace notar la necesidad de contar con un órgano de control y supervisión independiente de cualquier gobierno municipal (ya que el mismo no puede ser juez y parte).

Por ello se debe analizar y aprender de la incorporación de los funcionarios públicos a la carrera administrativa ya que servirán como referente para evaluar la validez de estos modelos como una propuesta de cambio, **sin embargo es importante mencionar que los vacíos legales que existen, conllevan a conflictos de carácter legal, sin embargo no se podría en un primer intento crear una norma perfecta sobre la carrera administrativa, es evidente que será un gran inconveniente en un futuro que en el Gobierno Municipal de La Paz la máxima instancia de apelación a la cual tendrían que recurrir los funcionarios de carrera en caso de retiro discrecional sea el OSVACAM, siendo que no podemos desconocer su conformación política, resultando ser muy poco efectivo como órgano de decisión en esta materia.**

En el caso de todos los sectores que se rigen bajo legislación especial es necesario introducir un órgano que regule, valide y supervise la incorporación de los funcionarios públicos a la carrera administrativa que

**se encuentre bajo la tuición de la Superintendencia de Servicio Civil en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Microempresa que tenga competencias bien definidas en un rango jerárquico importante dentro de la estructura del actual Estado**, este órgano tendrá tuición a nivel nacional y coadyuvara al control de los mecanismos de acceso a carreras administrativas asumiendo la función de instancia de apelación exclusiva en casos de retiro discrecional de funcionarios de carrera.

Es importante mencionar que existe una tendencia a generar normativas de incorporación de funcionarios públicos a carreras administrativas dentro de los sectores que se regulan por legislación especial (incluidos en el Art. 3 de la Ley N° 2027), sin embargo si se creara un órgano que regule, valide y supervise la incorporación de los funcionarios públicos que se encuentre bajo la tuición de la Superintendencia de Servicio Civil y el Ministerio de Trabajo y Microempresa, existiría una única instancia facultada para verificar los procedimientos de incorporación, evaluación y validación de la carrera administrativa reguladas por legislación especial, donde se podrá recurrir cuando se produce el retiro de un funcionario de manera irregular, este órgano que contaría con las principales características de independencia para poder tomar decisiones que se rayen estrictamente en el marco del cumplimiento de la ley e imparcialidad para que estas decisiones no sean influenciadas o modificadas por intervención de las autoridades de turno u otras similares.

Para concluir creemos que sería un avance importante para la implementación de las carreras administrativas en Bolivia introducir estos lineamientos en la nueva Constitución Política del Estado, junto al Título IV que hace referencia a los Funcionarios del Estado y al Estatuto del Funcionario Público.

**Cuadro 3**  
**GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ**  
**PERSONAL DE PLANTA Y DE CONTRATO SEGÚN**  
**SEXO Y GRUPO DE EDAD, 2005-2006**

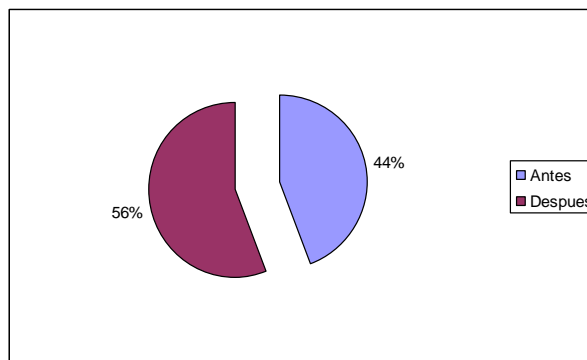
SEXO Y GRUPO DE EDAD	PERSONAL DE PLANTA		PERSONAL A CONTRATO	
	2005	2006	2005	2006
<b>TOTAL</b>	100	100	100	100
Menos de 20	0,04	0,07	1,01	0,78
20 a 30	13,33	14,46	30,59	38,16
30 a 40	29,27	30,6	14,47	23
40 a 50	34,45	31,7	15,46	19,33
50 a 60	20,6	20,72	10,41	15,59
60 y mas	2,32	2,45	2,36	3,13
<b>Hombres</b>	100	100	100	100
Menos de 20	0,03	0,11	1,1	0,28
20 a 30	11,72	13,41	26,19	24,59
30 a 40	27,02	27,9	27,82	32,65
40 a 50	34,52	31	28,69	25,3
50 a 60	23,43	24,07	15,01	15,78
60 y mas	3,28	3,51	1,2	1,41
<b>Mujeres</b>	100	100	100	100

Menos de 20	0,04	0	1,27	0,6
20 a 30	15,93	16,12	36,05	33,37
30 a 40	32,89	34,88	22,33	26,4
40 a 50	34,33	32,8	23,5	21,44
50 a 60	16,04	15,41	14,35	15,66
60 y mas	0,77	0,78	2,5	2,52

Fuente: Dirección de Gestión de Recursos Humanos - Unidad de Administración de Personal

### Grafico 1

#### PORCENTAJE DE FUNCIONARIOS EN PROCESO DE INCORPORADOS A LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL HASTA LA GESTION 2006



### Cuadro 4

#### GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ PERSONAL QUE ACCEDIO A LA CARRERA ADMINISTRATIVA, 2006 (En Numero de Personas)

GESTIÓN	FUNCIONARIOS
TOTAL	261
2000	43
2001	14
2002 *	82
2003	6
2004	16
2005	18
2006 *	30
2007 *	52

Fuente: Dirección de Gestión en Recursos Humanos - Unidad de Desarrollo de Personal  
Elaboración: Dirección Especial de Planificación para el Desarrollo - Unidad Especial de Gestión por Resultados y Estadísticas \* Incluye Personal Eventual "Guardias Municipales"



**Cuadro 5**  
**GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ**  
**BAJAS DE PERSONAL DE PLANTA, GESTION 2005-2006**  
**(En Numero de Personas y Porcentaje)**

GESTIÓN	NÚMERO DE BAJAS	VARIACIÓN ANUAL (%)
TOTAL	4.445	
2000	265	
2001	375	41,51
2002	224	-40,27
2003	425	89,73
2004	971	128,47
2005	1.107	14,01
2006	1.078	-2,62

Fuente: Dirección de Gestión en Recursos Humanos - Unidad de Bienestar Social  
 Elaboración: Dirección Especial de Planificación para el Desarrollo - Unidad Especial de Gestión por Resultados y Estadísticas.

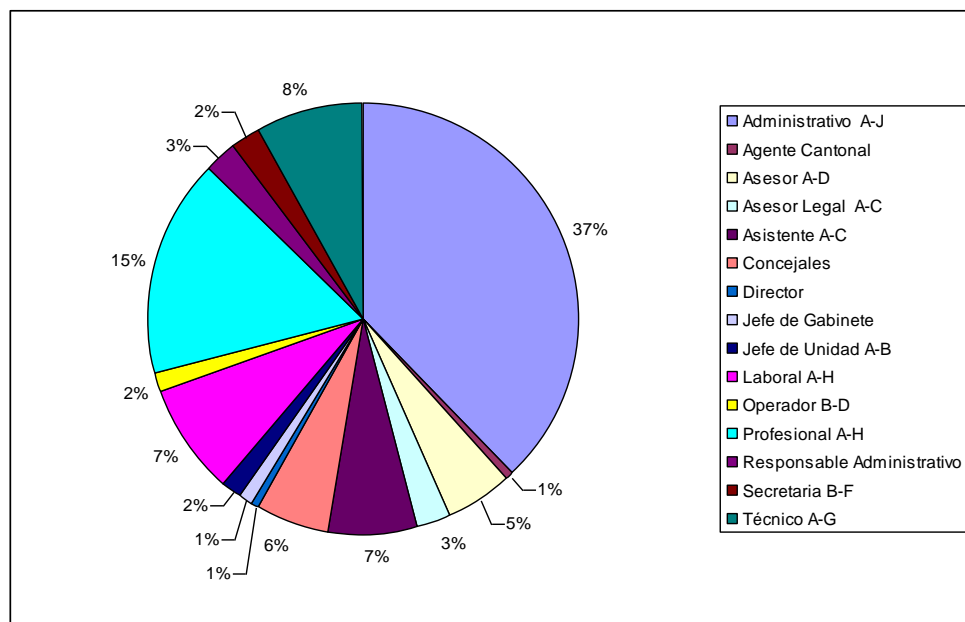
**Cuadro 6**  
**GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ**  
**PERSONAL DE PLANTA QUE TRABAJA SEGÚN UNIDAD DE MAYOR RIESGO, 2005-2006**  
**(En Numero de Accidentes)**

UNIDADES DE MAYOR RIESGO	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TOTAL	88	181	146	167	156	240
Dirección de mantenimiento	31	54	60	88	58	95
Servicios eléctricos	4	2	7	6	22	18
Unidad de vías	5	20	10	7	0	0
Forestación	2	16	17	0	0	0
Zoológico	8	2	0	0	0	0
Cementerio	1	0	0	0	0	0
Matadero	3	3	0	0	0	0
Intendencia	5	18	5	11	21	30
Subalcaldías	9	26	18	19	15	39
Otros	20	40	29	36	40	58

Fuente: Dirección de Gestión en Recursos Humanos - Unidad de Bienestar Social  
 Elaboración: Dirección Especial de Planificación para el Desarrollo - Unidad Especial de Gestión por Resultados y Estadísticas

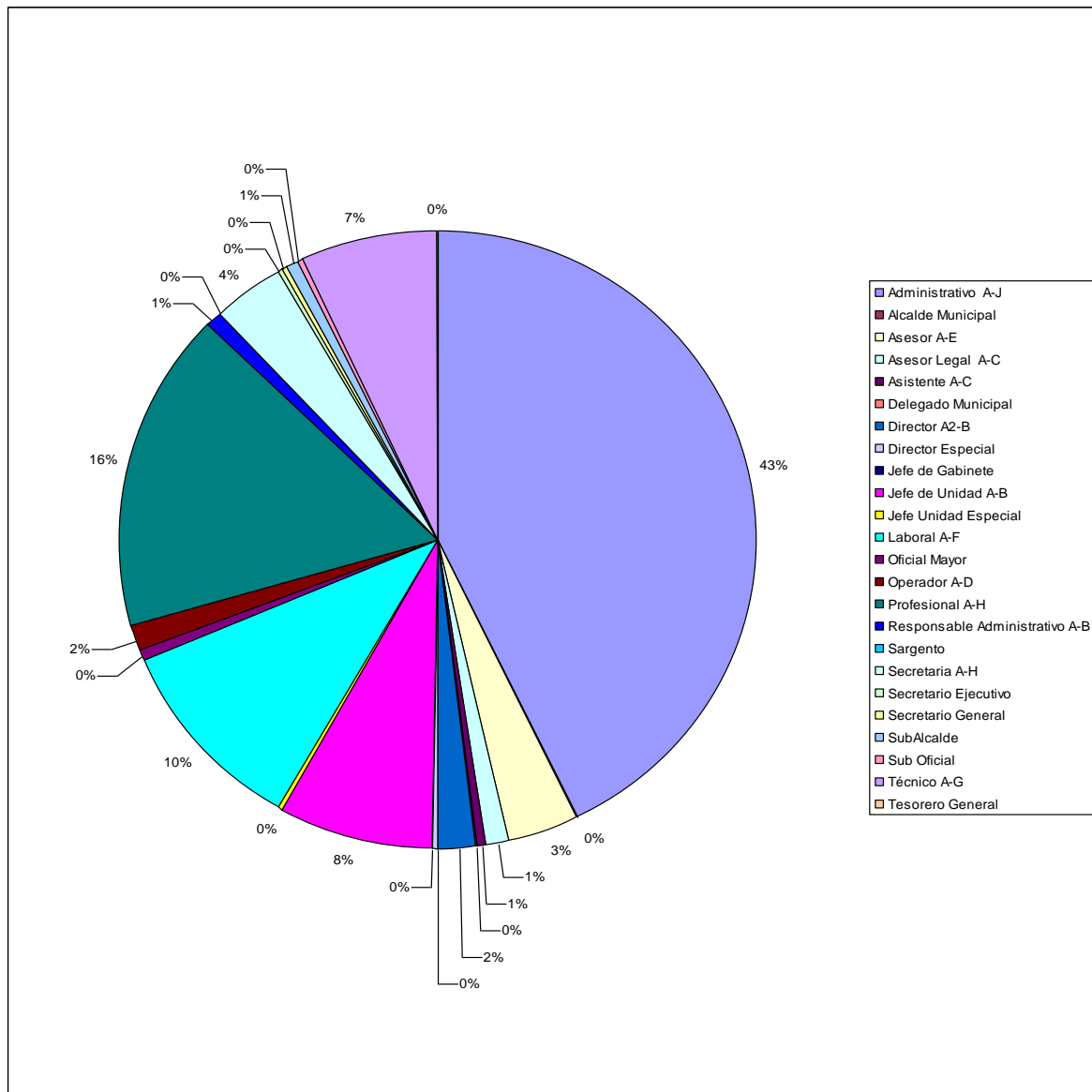
## Grafico 2

### RESUMEN DE CARGOS DE FUNCIONARIOS DEL CONSEJO MUNICIPAL DE GMLP



## Grafico 3

### RESUMEN DE CARGOS DE FUNCIONARIOS DEL EJECUTIVO MUNICIPAL DEL DE GMLP



#### 4.4. PROPUESTA

Por todo el análisis realizado en esta tesis podemos concluir que es necesario implementar un órgano independiente e imparcial que tenga competencia y a

nivel nacional en la validación y supervisión de la incorporación de los funcionarios públicos a las carreras administrativas reguladas por legislación especial, mencionadas en el Artículo 3 del Estatuto del Funcionario Publico, siendo lo mas viable que este órgano sea dependiente de la Superintendencia del Servicio Civil y el Ministerio de Trabajo y Microempresa, para ello es importante hacer una modificación a la Ley del Estatuto del funcionario Publico 2027, en sus Artículos 3 y 61, insertando un acápite en cada articulo que facultara a la Superintendencia de Servicio Civil en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Microempresa a implementar este órgano que proponemos, dependerá de estas instituciones el denominativo que le coloquen, pero a sugerencia nuestra seria: “Oficina de Régimen y Control de Legislaciones Especiales”.

#### **4.4.1. CONSIDERACIONES**

En este trabajo de investigación manejamos muchos conceptos que van desde el servicio civil, carrera administrativa y otros similares, pero en si la tesis hace referencia a la administración de personal y su institucionalización, es por ello que con mas amplitud mencionamos algunos conceptos sobre el tema:

**PIGORS Y MYERS.-** La administración de personal es un código sobre formas de organizar y tratar los individuos en el trabajo, de manera que cada uno de ellos pueda llegar a la mayor realización posible de sus habilidades intrínsecas, alcanzando así una eficiencia máxima de ellos mismos y de su grupo, y dando a la empresa de la que forman parte, una ventaja competitiva determinante, y por ende sus resultados óptimos.

**M.J. JICIUS.-** Es el campo de la dirección que se ocupa de planear, organizar y controlar las diversas actividades operativas que consisten en obtener, desarrollar, mantener y utilizar la fuerza de trabajo con la finalidad de que los objetivos e intereses a los cuales el organismo esta establecido, se obtengan

tan efectiva y económicamente como sea posibles y a la vez los objetivos e intereses de la fuerza de trabajo sean servidos al mas alto grado.

**VICTOR MELITON RODRIGUEZ.-** Es a su vez un conjunto de principios, procedimientos e instituciones que procuran la mejor selección, educación, y armonización de los servidores de una organización, su satisfacción en el trabajo y el mejor rendimiento a favor de unos y otra.

### **ADMINISTRACION DE PERSONAL**

En síntesis la administración de personal es la dinámica que impulsa la debida utilización de los recursos humanos y tiene como objetivo combinar a los grupos sociales para imprimir mayor eficacia en el logro de sus objetivos en beneficio de la institución que los cobija.

### **RELACION CON EL DERECHO**

La administración de personal se auxilia en el derecho en el entendido de que también tiene por finalidad regular las relaciones de trabajo el empleado y el empleador, basando esta relación en el cumplimiento de la Ley General del Trabajo y en sectores públicos el Estatuto del Funcionario Publico.

La política de administración de personal en una institución jamás debe contravenir la filosofía y el espíritu de las disposiciones de la Ley General del Trabajo.



## **4.4.2. PROYECTO DE LEY**

### **PROYECTO DE LEY**

#### **PROYECTO DE MODIFICACIÓN A LOS ARTÍCULOS 3 Y 61 DE LA LEY 2027 ESTATUTO DEL FUNCIONARIO PÚBLICO DE 27 DE OCTUBRE DE 1999**

#### **EL HONORABLE CONGRESO NACIONAL**

#### **DECRETA:**

**Artículo 3º.- (AMBITO DE APLICACION).** I. El ámbito de aplicación de del presente Estatuto abarca a todos los servidores públicos que presten servicios en relación de dependencia con cualquier entidad del estado, independientemente de la fuente de su remuneración.

II. Igualmente están comprendidos en el ámbito de aplicación del presente Estatuto los servidores públicos que presten servicios en las entidades públicas autónomas, autárquicas y descentralizadas.

III. Las carreras administrativas en los Gobiernos Municipales, Universidades Públicas, Escalafón Judicial del Poder Judicial, Carrera Fiscal del Ministerio Publico, Servicio exterior y Escalafón Diplomático, Magisterio Publica, se regularan por su legislación especial aplicable en el marco establecido en el presente Estatuto.

IV. Los Servidores Públicos dependientes de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Servicio de Salud Pública y Seguridad Social, estarán solamente sujetos al Capítulo III del Título II y al Título V del presente Estatuto”

**Deróguese el Artículo 3 de la siguiente manera:**

**Artículo 3º.- (AMBITO DE APLICACION).** I. El ámbito de aplicación de del presente Estatuto abarca a todos los servidores públicos que presten servicios en relación de dependencia con cualquier entidad del estado, independientemente de la fuente de su remuneración.

II. Igualmente están comprendidos en el ámbito de aplicación del presente Estatuto los servidores públicos que presten servicios en las entidades públicas autónomas, autárquicas y descentralizadas.

III. Las carreras administrativas en los Gobiernos Municipales, Universidades Públicas, Escalafón Judicial del Poder Judicial, Carrera Fiscal del Ministerio Publico, Servicio exterior y Escalafón Diplomático, Magisterio Publica, se regularan por su legislación especial aplicable en el marco establecido en el presente Estatuto.

IV. Los Servidores Públicos dependientes de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Servicio de Salud Publica y Seguridad Social, estarán solamente sujetos al Capítulo III del Título II y al Título V del presente Estatuto”

**Los numerales III y IV que hacen referencia a regímenes especiales están bajo supervisión de la Superintendencia del Servicio Civil en relación al Ministerio de Trabajo y Microempresa.**

**Artículo 61.- (ATRIBUCIONES).** Son atribuciones del Superintendente General de la SUPERINTENDENCIA DEL SERVICIO CIVIL:

.a) Conocer y resolver los recursos jerárquicos planteados por aspirantes a funcionarios de carrera, o funcionarios de carrera públicos, relativos a controversias sobre ingreso, promoción o retiro de la función pública o aquellos derivados de procesos disciplinarios, en el marco del presente estatuto y las disposiciones reglamentarias aplicables.



- .c) Supervisar y vigilar la implantación gradual de la carrera administrativa, pudiendo remitir, en su caso, informes a la Contraloría General de la Republica para su fiscalización mediante auditorias especiales.
- .d) Vigilar el proceso de transición para la aplicación plena del presente Estatuto.
- .e) Mantener el registro de la información relativa al ingreso, evaluación, permanencia, movilidad y retiro de los funcionarios de carrera, en coordinación con el Órgano Rector.
- .f) Realizar convocatorias internas y externas de personal para el caso establecido en el Artículo 43 del presente Estatuto, salvo que se trate de su propio personal, en cuyo caso las convocatorias deberán ser realizadas por el órgano rector del Sistema de Administración de Personal.
- .h) Promover en las entidades sujetas a su competencia, la adopción de Códigos de Ética.
- .j) Regular la índole, oportunidad y costo de los presentes y obsequios que legítimamente pudieran recibir los servidores públicos.
- .k) Certificar y autorizar a las entidades privadas especializadas que puedan prestar servicios de selección de personal a entidades del sector público.
- .l) Supervisar la correcta aplicación de los procedimientos de evaluación de desempeño que realicen las entidades publicas sobre sus funcionarios de carrera.
- .m) Informar al interior de la administración pública y a la sociedad en general sobre los procedimientos y políticas de personal que deben observarse por parte de los funcionarios y autoridades de la administración pública.

**Deróguese el Artículo 61 de la siguiente manera:**

**Artículo 61.- (ATRIBUCIONES).** Son atribuciones del Superintendente General de la SUPERINTENDENCIA DEL SERVICIO CIVIL:

.a) Conocer y resolver los recursos jerárquicos planteados por aspirantes a funcionarios de carrera, o funcionarios de carrera públicos, relativos a controversias sobre ingreso, promoción o retiro de la función pública o aquellos derivados de procesos disciplinarios, en el marco del presente estatuto y las disposiciones reglamentarias aplicables.

.c) Supervisar y vigilar la implantación gradual de la carrera administrativa, pudiendo remitir, en su caso, informes a la Contraloría General de la Republica para su fiscalización mediante auditorias especiales.

.d) Vigilar el proceso de transición para la aplicación plena del presente Estatuto.

.e) Mantener el registro de la información relativa al ingreso, evaluación, permanencia, movilidad y retiro de los funcionarios de carrera, en coordinación con el Órgano Rector.

.f) Realizar convocatorias internas y externas de personal para el caso establecido en el Artículo 43 del presente Estatuto, salvo que se trate de su propio personal, en cuyo caso las convocatorias deberán ser realizadas por el órgano rector del Sistema de Administración de Personal.

.h) Promover en las entidades sujetas a su competencia, la adopción de Códigos de Ética.

.j) Regular la índole, oportunidad y costo de los presentes y obsequios que legítimamente pudieran recibir los servidores públicos.

.k) Certificar y autorizar a las entidades privadas especializadas que puedan prestar servicios de selección de personal a entidades del sector público.

.l) Supervisar la correcta aplicación de los procedimientos de evaluación de desempeño que realicen las entidades publicas sobre sus funcionarios de carrera.

.m) Informar al interior de la administración pública y a la sociedad en general sobre los procedimientos y políticas de personal que deben observarse por parte de los funcionarios y autoridades de la administración pública.

**La Superintendencia de Servicio Civil y el Ministerio de Trabajo y Microempresa contarán con atribuciones y facultades para validar,**

**supervisar y resolver conflictos emergentes del proceso de incorporación de los funcionarios públicos a la carrera administrativa regulada por legislación especial.**

Remítase al Poder Ejecutivo para fines constitucionales

Es dada en la sala de sesiones del H. Congreso Nacional.....

## **FUNDAMENTOS**

### **PROYECTO DE MODIFICACIÓN A LOS ARTÍCULOS 3 Y 61 DE LA LEY 2027 ESTATUTO DEL FUNCIONARIO PUBLICO DE 27 DE OCTUBRE DE 1999**

#### **1.- OBJETIVO**

Por medio de la presente Ley intentamos dotar a los Regímenes Especiales mencionados en el Artículo 3, Numerales III y IV del Estatuto del Funcionario Publico de un órgano dependiente de la Superintendencia de Servicio Civil y el Ministerio de Trabajo y Microempresa, que cuente con la facultad de resolver conflictos relacionados con la incorporación de los funcionarios públicos a las carreras administrativas en las legislaciones especiales velando por el cumplimiento de los principios de independencia e imparcialidad.

#### **2. ANTECEDENTES**

Después de 14 años de vigencia de la Ley Orgánica de Municipalidades, fue promulgada la Ley 2028 de Municipalidades de 28 de octubre de 1999 y publicada el 8 de noviembre del mismo año, esta rige a los gobiernos municipales en lo referente a los derechos y obligaciones de los servidores

públicos municipales que vienen progresivamente ingresando a la Carrera Administrativa Municipal, la Ley 2027 del Estatuto del Funcionario Publico en el Artículo 3, (ÁMBITO DE APLICACION). Indica: I. “El ámbito de aplicación del presente Estatuto abarca a todos los servidores públicos que presten servicios en relación de dependencia con cualquier entidad del Estado, independientemente de la fuente de su remuneración. III. Las carreras administrativas en los Gobiernos Municipales, Universidades Públicas, Escalafón Judicial del Poder Judicial, Carrera Fiscal del Ministerio Publico, Servicio Exterior y Escalafón Diplomático, Magisterio Publica, se regularan por su legislación especial aplicable en el marco establecido en el presente Estatuto.

IV. Los Servidores Públicos dependientes de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Servicio de Salud Publica y Seguridad Social, estarán solamente sujetos al Capítulo III del Título II y al Título V del presente Estatuto”. Para identificar las particularidades que distinguen a este tipo de sectores con características especiales, se debe mencionar la autonomía con la que cuentan y la característica de que muchas de ellas son sindicalizadas.

### **3. JUSTIFICATIVO**

Tomándose en cuenta la necesidad de la implementación de las carreras administrativas en los gobiernos municipales de todo el territorio nacional, se evidencia que la primera institución edil con Avances reales sobre el tema es el Gobierno Municipal de La Paz, que a su vez ha seguido un cronograma de actividades para la implementación de la carrera administrativa que requirió de apoyo económico pero mas importante aun el político beneficiando de gran manera la continuidad de las autoridades actuales en dos gestiones continuas para su implementación, el GMLP ha incorporado un órgano encargado de resolver conflictos emergentes de esta institucionalización el Órgano de Supervisión y Validación de la Carrera Administrativa Municipal OSVACAM que

como su nombre lo indica tiene la función de supervisar y validar el proceso de implementación de la Carrera Administrativa Municipal, sin embargo existen vacíos legales que son consecuencia de ser una primera experiencia de esta naturaleza en la carrera administrativa, pudiendo evidenciarse en este órgano la falta de los principios de independencia e imparcialidad, en consecuencia se ve la necesidad de que esta labor de supervisión sea regulada por una institución que cuenta con estas facultades como ser la Superintendencia del Servicio Civil en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Microempresa.

#### **4. FUNDAMENTO LEGAL**

La Ley de Municipalidades 2028 en su Artículo 11, referido a los trabajadores municipales establece que: “Las personas que se encuentran prestando servicios a la Municipalidad, con anterioridad a la promulgación de esta Ley, a cualquier título bajo cualquier denominación, mantendrán sus funciones bajo las normas y condiciones de su designación o contratación original, ya sea bajo la protección de la Ley General del Trabajo o cualquier disposición pertinente. Los Gobiernos Municipales podrán incorporarlos paulatinamente en las categorías de empleados que establece la presente Ley”. La incorporación a las categorías de personal establecidas en la propia Ley de Municipalidades supone un proceso paulatino que en el caso del GMLP se encuentra actualmente regulado por las disposiciones de los Art. 17 y siguientes del Reglamento de la Carrera Administrativa Municipal del GMLP. aprobado mediante Ordenanza Municipal No. 287/2003 promulgada el 6 de febrero de 2004.

El marco normativo para la implementación de la carrera administrativa en los municipios se encuentra mencionada desde la Constitución Política del Estado, siendo más específica en la Ley N° 2028 de Municipalidades (Artículos 61 al 76), y fue establecido no sólo con el objeto de promover la eficiencia de la

administración pública en este nivel territorial, sino también con la intención de despolitizar estos gobiernos locales.

La Ley N° 2027 Estatuto del Funcionario Público incluye a La Carrera Administrativa Municipal dentro de los sectores que se regulan por legislación especial, tal como establece el Artículo 3, Numerales III y IV.

## **5.- CONCLUSION Y RECOMENDACIÓN**

Por todo lo expuesto podemos concluir indicando que es necesario implementar un órgano independiente e imparcial que tenga competencia a nivel nacional en la validación y supervisión de la incorporación de los funcionarios públicos a las carreras administrativas reguladas por legislación especial, mencionadas en el Artículo 3 del Estatuto del Funcionario Publico, debiendo ser dependiente de la Superintendencia del Servicio Civil y el Ministerio de Trabajo y Microempresa, para ello se debe modificar la Ley 2027 en sus Artículos 3 y 61, insertando un acápite en cada articulo que facultara a la Superintendencia de Servicio Civil y el Ministerio de Trabajo y Microempresa a implementar dentro de sus estructuras este órgano que proponemos.

Es dado en la ciudad de La Paz a los..... del mes de ..... de dos mil ocho años.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALZAMORA VALDEZ, Derecho Municipal, Eddili S.A. Lima, 1985.
- ALVA CANDELA JUAN, (historiador), Historia de América 1999.
- BOBBIO NORBERTO, Teoría General del Derecho, Ed.Temis S.A., Bogotá, 2005.
- CANALS FRAU SALVADOR, Prehistoria de América, Buenos Aires: Sudamericana 1976.
- DERMIZAKI PEREDO, Derecho Administrativo, Editorial J.V., Cochabamba, 2001.
- ESCOBAR ALCON CONSTANTINO, Derecho Municipal, 2007,
- GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ, Ordenanza Municipal No. 051/03 “Reglamento del Funcionario Publico Municipal con Discapacidad”, 2003.
- GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ, Ordenanza Municipal No. 287/03 “Reglamento de la Carrera Administrativa Municipal”, 2003.
- GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ, Ordenanza Municipal No. 288/03 “Reglamento para la Contratación de Personal Eventual”, 2003.
- JIMENEZ RAÚL, Derecho Laboral, Ed. Popular, La Paz, 1990.
- PÉREZ MURILLO MARÍA DOLORES, Introducción a la Historia de América: Universidad de Cádiz, 2003.
- VILLARROEL BÖHRT SERGIO G., Servicio Civil y Escalafon Hibrido para Puestos Jerarquicos, 2002.

- WEBER MAX, La Política como Profesión, Ed Austral, España, 2006.
- VILLARPANDO ABELARDO, Apuntes de Derecho Laboral
- BOLETINES SINDICALES
- INFORMES SINDICALES

## **DICCIONARIOS / ENCICLOPEDIAS**

- BIBLIOTECA DE CONSULTA MICROSOFT. Encarta 2008. Microsoft student, 2008.
- CABANELLAS DE T. GUILLERMO, diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.
- DOMINGO RICARDO, Diccionario Enciclopédico Larousse, 1999.
- ANTEZANA REYES JAVIER, Diccionario Jurídico de Derecho Laboral y Seguridad Social, 2004.

## **LEGISLACION**

- BOLIVIA. Estatuto del Funcionario Publico. Ley 2027, 1999.
- BOLIVIA. Decreto Supremo 25749, 2000.
- BOLIVIA. Ley de Municipalidades. Ley 2028, 1999.
- BOLIVIA. Ley 975, 1988.
- BOLIVIA. Ley General del Trabajo. D.R.L.G.T.



# ANEXOS

