

Título: "Funcionamiento del Sistema de Gestión de Recursos Humanos del Municipio de Godoy Cruz."

Llano María Mercedes.

Cita:

Llano María Mercedes (2010). *Título: "Funcionamiento del Sistema de Gestión de Recursos Humanos del Municipio de Godoy Cruz. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/479>

Funcionamiento del Sistema de Gestión de Recursos Humanos del Municipio de Godoy Cruz

Resumen Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas
Universidad de San Andrés (2008)

María Mercedes Llano

mechidd@yahoo.com.ar

Área temática: Estado, Administración y Políticas Públicas

"Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010."

RESUMEN. El objetivo de este artículo es analizar el grado de profesionalización del sistema de gestión de recursos humanos del Municipio de Godoy Cruz a partir del modelo de análisis propuesto por Francisco Longo (2002). En los últimos años esta metodología se ha convertido en el marco de referencia común para la realización de diagnósticos de los servicios civiles latinoamericanos. Estos estudios se han centrado básicamente en los sistemas de recursos humanos nacionales, desatendiendo el abordaje de la función pública en los niveles subnacionales de gobierno. El presente trabajo persigue cubrir este vacío.

Uno de los principales hallazgos del estudio es el bajo nivel de desarrollo del sistema de recursos humanos del Municipio de Godoy Cruz, aproximándose tan sólo un 30% al modelo ideal propuesto por la metodología. La debilidad institucional como el predominio de una concepción patrimonialista del empleo público son señalados como los factores que han contribuido en mayor medida a la configuración de un sistema más próximo a un modelo de despojos que a uno de servicio civil.

1. INTRODUCCION

1.1. Presentación del tema a abordar

La relevancia del factor humano en el éxito de las políticas públicas como también su incidencia en la imagen ciudadana respecto de la Administración Pública y su correspondiente prestigio, han motivado el presente trabajo. Un elemento de vital importancia para el desarrollo socio-económico ha quedado librado a los intereses corporativos y coyunturales, impidiendo en la Provincia de Mendoza tanto el cumplimiento efectivo del actual marco regulatorio, como también limitando las propuestas de reforma a medidas aisladas y poco sustanciales con el único fin de producir un impacto mediático ante las exigencias de una demandante opinión pública.

Esta realidad ha quedado manifiesta en la sistemática resistencia a las reformas administrativas impulsadas por los sucesivos gobiernos provinciales durante los años noventa, proveniente tanto del ámbito sindical, donde se han priorizado intereses corporativos, como también de sectores políticos, entre los cuales, los intereses electoralistas y el uso clientelar de los puestos administrativos han sido predominantes.

A inicios de los noventa, en el marco del proceso reformista, la Legislatura provincial sancionó el estatuto del empleo municipal a través del cual se estableció un sistema basado en el mérito, la profesionalidad, la estabilidad y la igualdad cuyo cumplimiento ha quedado supeditado a los intereses políticos y sindicales.¹ La discrecionalidad en la selección del personal, la proliferación de las contrataciones temporales, el incremento progresivo de las plantas de personal, la imposibilidad de ascenso de los empleados dentro de la organización, han sido las notas características de la administración pública mendocina a nivel municipal. Esta situación ha provocado gran insatisfacción no sólo a los ciudadanos mendocinos que anhelan una administración eficiente y profesional, sino también el descontento de los propios políticos que no pueden cumplir con sus funciones al ocupar los cargos obtenidos debido a la falta de personal capacitado, como el descontento de los mismos empleados cuyas carreras quedan supeditadas al favor de algún político de turno.

Los intereses sectoriales han distorsionado el sistema imperante a través del incumplimiento o de diversas interpretaciones del mismo. Esta realidad requiere profundos diagnósticos acerca del funcionamiento real de sistema de gestión de recursos humanos en base al cual diseñar futuras propuestas, ya sea de aplicación efectiva del marco regulatorio, o de reforma del sistema actual. Dada la imposibilidad práctica de abordar en el presente trabajo el sistema de gestión de recursos humanos de la totalidad de municipios de la Provincia de Mendoza, únicamente se analizará el sistema de uno de ellos. Y no sólo los impedimentos de índole práctica han conducido a tal decisión, sino también los importantes aportes que brinda este tipo de estudio. En primer lugar, permite extraer conclusiones respecto al funcionamiento efectivo de los sistemas de recursos humanos a la luz de la incidencia que tienen sobre el mismo las variables conductuales, las reglas informales y las especificidades contextuales. En segundo término, contribuye a forjar una visión integral del funcionamiento del sistema de gestión de recursos humanos sobre la cual proponer reformas. Por último, favorece el avance en el estudio del servicio civil a nivel municipal.

¹ En este sentido Oscar Oszlak (1999) afirma que un rasgo característico de los numerosos intentos que registra la historia de las reformas administrativas en Argentina, es la insistencia de suponer que simples cambios legislativos proporcionarán bases suficientes para la instauración de una carrera administrativa.

El sistema de gestión de recursos humanos del Municipio de Godoy Cruz constituirá el objeto de estudio del presente trabajo. Ante los recurrentes reclamos de ciudadanos afectados por la ineficiencia y la mala atención municipal, el actual gobierno decidió impulsar una serie de reformas procedimentales con el fin de agilizar e informatizar los trámites que le competen, así como también mejorar la atención al público, convirtiéndose el Municipio en uno de los pioneros en la implementación de este tipo de medidas.² A pesar del significativo avance que representan estos cambios, los mismos no resuelven íntegramente el problema de la ineficiencia y de la baja calidad de los servicios, dada la innegable influencia del factor humano en su generación. En este sentido se pronuncia Francisco Longo (2004), para quien se ha ido haciendo evidente que los cambios legales, las reestructuraciones organizativas y la modernización tecnológica, aunque son importantes, no son suficientes para cambiar en profundidad el funcionamiento de las organizaciones públicas. El verdadero cambio es aquel que consigue penetrar en las mentes de los individuos y trasladarse a sus conductas. La mirada se vuelve crecientemente a las personas (...).

En consecuencia, la elaboración de un diagnóstico acerca del sistema de recursos humanos del Municipio de Godoy Cruz es oportuna aprovechando un escenario propicio para el cambio.

1.2. Marco conceptual y metodológico del trabajo

El estudio es abordado a partir de la aplicación de una metodología de análisis propuesta por Longo (2002, 2004), centrada en la evaluación del funcionamiento efectivo del sistema de gestión de recursos humanos y basada en una concepción integral del mismo, el cual es concebido como un sistema compuesto por diversos subsistemas que operan conectados e interrelacionados entre sí y ligados a una estrategia organizacional.

Esta metodología permite determinar, por medio de la evaluación de puntos críticos y de la elaboración de índices, el grado de proximidad del sistema analizado a lo que el autor considera como un modelo ideal de función pública, es decir, aquel sistema de articulación del empleo público mediante el que se garantiza, mediante enfoques, sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales. (Longo, 2004)

Un aspecto elemental de este modelo para el diagnóstico de los sistemas de gestión de recursos humanos es la evaluación de los factores situacionales externos e internos, como lo son la estructura y la cultura organizativa en el primer caso, y el marco jurídico y el mercado laboral en el segundo caso. La relevancia del análisis de estos factores radica en que la adecuación de los servicios civiles a su entorno es considerada una condición de éxito de los mismos. La eficacia de los principios, procedimientos, políticas y prácticas de gestión que configuran un sistema de función pública requiere que todos ellos sean debidamente contextualizados en el entorno institucional en el que deben incardinarse y operar. (Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2003)

Asimismo, cabe resaltar que la metodología sugerida por Longo ha sido aplicada en distintos países de la región para la evaluación de los respectivos sistemas de gestión de recursos humanos. La gran ventaja de la amplia aceptación y del consecuente uso extensivo de esta herramienta reside en la posibilidad de comparar longitudinalmente un mismo servicio civil como así también de contrastar diversos servicios civiles. Si bien esta metodología ha sido aplicada principalmente en las esferas nacionales, los resultados de estos estudios sirven como referencia para el análisis de los sistemas de gestión de recursos humanos en los niveles subnacionales de gobierno.

2. DATOS DE IDENTIFICACIÓN Y ÁMBITO DEL TRABAJO

El ámbito de análisis corresponde a los empleados públicos del Departamento Ejecutivo del Municipio de Godoy Cruz, abarcando a personal temporario, permanente, interino y a las prestaciones efectuadas a través de contratos de locación³. El diagnóstico incluye únicamente a los agentes regidos por el

² La Municipalidad de Godoy Cruz creó el Centro de Atención Unificada, un ámbito en donde el vecino puede realizar trámites vinculados a la institución. Por tratarse de la primera experiencia de este tipo en el país, el Senado de la Nación otorgó al Municipio un reconocimiento a la “Buena Gestión Municipal”.

³ El ámbito de aplicación del estatuto-escalafón también se extiende a los empleados de los Juzgados de Tránsito y del Concejo Deliberante, pero éstos tan sólo serán incluidos para calcular los indicadores empleados en la metodología.

estatuto-escalafón del empleado público municipal, ley 5892/92. La población objeto de estudio comprende a los ocupantes de los 2.087 cargos presupuestados, entre los que abarca 1.782 puestos de planta permanente, 305 temporarios⁴ y los contratos de locación que superan los 200.

La descripción relativa al funcionamiento del sistema de gestión de recursos humanos se circunscribe al período de marzo del año 2006 hasta principios del año 2007 e incluye algunos datos correspondientes al año 2008 para la elaboración de los indicadores requeridos por el esquema planteado por Longo (2002).

El diagnóstico está basado en la revisión bibliográfica, en el examen de fuentes documentales internas y de carácter normativo⁵. Este análisis se complementó con entrevistas a los principales actores⁶ del sistema de recursos humanos y a especialistas en la materia, intentando cubrir los distintos subsistemas comprendidos en la metodología. La evaluación de los puntos críticos se sustenta en el juicio del analista y se complementa con un taller de evaluación integrado por funcionarios vinculados a áreas de personal, por empleados con reconocida trayectoria en la materia y por el Secretario General del Sindicato Municipal.

Conforme al formato de informe sugerido por la metodología, el presente diagnóstico comienza con un examen de los antecedentes y el contexto en el que está inserto el sistema de servicio civil estudiado. A continuación, se promedian las valoraciones de los distintos puntos críticos de cada subsistema en base a una escala predeterminada. Posteriormente, se introduce un análisis de estos resultados a partir de la contrastación de los puntos críticos correspondientes a cada componente del modelo de gestión de recursos humanos propuesto con la realidad observada⁷. Por último, se exploran las posibles áreas causales de los problemas detectados y se formulan algunas recomendaciones.

3. ANÁLISIS DEL CONTEXTO INSTITUCIONAL

El primer elemento contextual que se evaluará es el marco jurídico. Este factor es un poderoso componente del entorno cuya influencia sobre el funcionamiento de los sistemas de GRH es incuestionable. Del marco legal, destaca Longo, derivan algunas de las principales singularidades y restricciones que la GRH debe asumir en los sistemas públicos. El segundo elemento a analizar es el mercado de trabajo cuya influencia en campos como el aprovisionamiento de RRHH o las políticas de compensación, entre otros, lo tornan un factor situacional de indudable trascendencia. (2002)

En lo referente al *marco legal*, la regulación del empleo público municipal no ha sido una responsabilidad claramente deslindada por la constitución y el régimen municipal mendocino, sin embargo, en consonancia con el reducido margen de autonomía reconocido a los municipios, las normas estatutarias y escalafonarias del empleo en el orden local han sido establecidas centralizadamente por el poder legislativo provincial.

A este fenómeno se le agrega el exiguo nivel de cumplimiento del marco regulatorio. En el año 1992 la Legislatura provincial sancionó un estatuto-escalafón específico para el personal municipal con la finalidad explícita de adecuar el marco legal a las realidades locales. Sin embargo, detrás de esta iniciativa se encubrían intereses políticos e intenciones de incrementos salariales que terminaron por desvirtuar el proyecto original, derivando, consecuentemente, tanto en la inobservancia de varios aspectos contemplados en la norma como en la falta de regulación de puntos cruciales para la instauración de una carrera administrativa. Los evidentes vacíos legales que presenta el estatuto-escalafón así como también la delegación regulatoria en distintas instancias decisorias que contempla el dispositivo, han contribuido no

⁴ Los cargos permanentes pueden estar afectados o vacantes e incluso pueden estar ocupados en forma interina. Se toma como referencia a los cargos presupuestados por no disponer de cifras actualizadas acerca de la cantidad de puestos afectados ni tampoco de la condición de permanencia de sus ocupantes.

⁵ Se han consultado *normas* de carácter provincial y municipal así como también actas paritarias provinciales. También se ha recurrido a *instrumentos de ordenación* como los presupuestos, las planillas de personal, las escalas de retribuciones o el manual de funciones; a *muestras de instrumentos* de corriente utilización, como decretos vinculados a casos de movilidad interna, de supresión de cargos, de reformas estructurales o de aplicación de sanciones; a *bases de datos* consistentes en pirámides de categorías y tramos y, finalmente, a un *estudio* de consultoría externa efectuado en el marco de proceso de reforma.

⁶ Se consultó a funcionarios de sectores vinculados a recursos humanos, a dirigentes sindicales, a empleados de larga trayectoria en áreas de recursos humanos y a técnicos en la materia.

⁷ A los fines de sintetizar el trabajo de tesis para poder plasmarlo en el presente artículo, se ha invertido el orden de exposición del documento original, el cual comenzaba con una descripción de los elementos del entorno para luego continuar con un análisis pormenorizado sobre el funcionamiento de los siete subsistemas en base a los puntos críticos relacionados a cada uno de los subsistemas. Posteriormente se promediaban las valoraciones de los distintos puntos críticos y, finalmente se indagaba sobre las áreas causales y se explicitaban las recomendaciones.

sólo a la aplicación supletoria de normas precedentes y consecuente dispersión normativa sino, principalmente, han favorecido la discrecionalidad en el manejo de los recursos humanos.

¿Qué aspectos han sido delegados a otras esferas de decisión? La norma establece que las municipalidades, con la previa participación de los sindicatos municipales correspondientes, dictarán un nomenclador que determinará las funciones y establecerá puntos cruciales como los procedimientos de selección, las condiciones de ingreso así como también de promoción. No obstante la relevancia de los mencionados aspectos para el funcionamiento efectivo del servicio civil, aún persiste la discusión sobre el nomenclador.

A pesar de la evidente complejidad del entramado legislativo, la realidad institucional del Municipio de Godoy Cruz pareciera consonante con la de otras localidades argentinas, en donde, según destaca Mónica Iturburu (2007), es común el bajo grado de cumplimiento de los escalafones, salvo en lo relacionado a licencias y otras franquicias.

A estas normas del sector público se le agregan también regulaciones del sector privado, específicamente en lo relativo a las modalidades de contratación del personal. Además de designar agentes conforme a las disposiciones del estatuto-escalafón, los municipios pueden incorporar temporalmente agentes a través del sistema de contratos de locación encuadrado en el Código Civil. (Mobilia, 2004)

Se estima que estas modalidades de contratación alcanzaban hacia fines del noventa el 23% del total de agentes que trabajaban para la administración pública provincial. Este fenómeno no sería exclusivo del ámbito provincial sino que también se habría extendido hacia los niveles municipales de gobierno, en donde estas proporciones se repiten o incrementan (Cuoghi, 2000). Estas transformaciones se comprenden dentro de una tendencia general que se está produciendo en toda la provincia: mientras la planta personal permanente de la administración central y de los municipios se mantiene estática, o con un ritmo de crecimiento muy bajo, otras modalidades contractuales ascienden. (Cuoghi, 2000)

Leonora Cuoghi advierte que en las distintas jurisdicciones, sean provinciales o municipales, se trata de eludir los sistemas tradicionales de contratación y reemplazarlos por modalidades contractuales. ¿Qué factores estarían asociados a esta evasión? Desde distintas perspectivas se intenta dar luz a las razones que están detrás de la proliferación de los contratados, entre ellas: las deficiencias existentes en materia de recursos humanos, la intención de reducir costos o de efectuar ajustes presupuestarios, el uso político de las figuras jurídicas y ciertas restricciones legales.

Si bien estas interpretaciones divergen en cuanto a los factores que favorecieron el incremento de las contrataciones civiles, la mayoría converge en plantear el uso abusivo e impropio que se hace de estas figuras jurídicas, generando serias consecuencias en términos de precarización del empleo público.

Al igual que en otros países latinoamericanos⁸, en el servicio civil estudiado la utilización recurrente de este tipo de mecanismo no está claramente inserta en un proceso de reformas sino, contrariamente, responde más bien a una cuestión coyuntural. Esta aplicación improvisada se manifiesta en la ausencia de marcos legales claros así como también en la utilización indiscriminada de esta figura para cualquier tipo de actividad municipal y en la resultante generalización de su uso.

En relación al *mercado laboral* es posible señalar que en épocas de crisis económicas la demanda laboral en el sector público municipal incrementa y en épocas de bonanza se descomprime. Asimismo, durante períodos de estabilidad económica se advierte, por un lado, la emigración de profesionales y de ocupantes de cargos jerárquicos hacia el sector privado a causa de condiciones salariales más beneficiosas y, por otro lado, el anquilosamiento de personas con menor calificación y experiencia en segmentos operarios a raíz de las mejores condiciones laborales y del similar nivel salarial en relación al sector privado.

En lo referente a la *estructura organizativa*, el principal aspecto a remarcar es la incidencia del rol político asignado al empleo municipal sobre la conformación y el tamaño del esquema organizacional. En este sentido, la lógica de intercambio que caracteriza el accionar político local en la actualidad ha

⁸ Al analizar los informes vinculados a los servicios civiles latinoamericanos es posible advertir que la tendencia a la utilización incremental de contrataciones no es una especificidad del servicio civil godoycruceño, es una realidad característica de los sistemas de recursos humanos de varios países de la región (Ver Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. BID). Del mismo modo, el sistema de gestión de recursos humanos estudiado presenta ciertas similitudes con el resto de los servicios civiles latinoamericanos en relación a la finalidad que se le es asignada a los contratos, donde estas figuras son utilizadas como paliativos coyunturales o meros “mecanismos de huida” (Longo, 2006) ante las rigideces del sistema. En gran parte de los países de la región, el uso abusivo de este tipo de contrataciones introduce una flexibilización espuria a la gestión, favoreciendo la generación de sistemas paralelos de contrataciones precarias y, consecuentemente, degradando o impidiendo la consolidación del sistema de carrera. (Iacoviello; Zuvanic, 2006c)

contribuido a acrecentar notablemente la demanda clientelar de empleo público. Este fenómeno se refleja en el plano interno tanto en la personalización como en el aumento exponencial de las estructuras.

En un contexto dominado por una concepción patrimonialista del estado y por una modalidad mercantilista de hacer política, los cargos públicos son utilizados como moneda de cambio para alcanzar o para mantenerse en el poder. En este escenario los cargos políticos disponibles resultan insuficientes para satisfacer las expectativas de las personas que conforman las estructuras partidarias, quienes conciben en su mayoría a la asignación de un cargo como el pago natural por los servicios prestados. Al haber sido desplazados los móviles idealistas que otrora estimulaban la participación política por incentivos materiales selectivos, como el empleo público, es lógico que la demanda de un puesto en el municipio se haya inflado notablemente bajo esta nueva forma de practicar la política⁹. A este fenómeno se le agrega el hecho de que las aspiraciones referentes al puesto a ocupar son realmente ambiciosas, pretendiendo desempeñar en numerosos casos cargos jerárquicos. La convergencia tanto de la demanda incremental de puestos públicos por parte de la dirigencia así como también de esta suerte de caciquismo propio de la dirigencia, repercute directamente en la estructura orgánica municipal. Una de las soluciones a estas presiones ha sido, según destacan las personas consultadas, la creación o la modificación de estructuras a los fines de beneficiar a determinadas personas, evidenciándose a través de una serie de transformaciones orgánicas como el corrimiento jerárquico de los cargos¹⁰, la proliferación de los órganos directivos, el incremento de los puestos de mando sobre los de servicios y el predominio de los cargos administrativos sobre los operativos.

A este contexto también se agrega una *cultura organizativa* caracterizada por un fuerte apego a las normas¹¹, un intenso sentido de pertenencia y una alta valoración de la estabilidad, la equidad, la justicia, la experiencia y la antigüedad. Otro rasgo destacable es la actitud desconfiada y hasta despectiva de los empleados hacia los jefes políticos¹² así como también el menoscabo hacia las tareas operativas en contrapartida a la elevada apreciación por las tareas de oficina.

Además de estos condicionamientos externos e internos descriptos, otros factores contextuales, como las reformas adoptadas y las percepciones ciudadanas acerca del empleo público, inciden de manera directa o indirecta sobre la gestión de las personas en el orden municipal.

Hacia fines de los años noventa se impulsó desde el Municipio un proceso de *reformas* que se extendería, intermitentemente, hasta la actualidad. Frente a la presencia de serios déficits financieros y desequilibrios organizacionales tales como una obsoleta tecnología aplicada a la gestión, sistemas informáticos añejos, problemas de coordinación entre áreas¹³, superposición de actividades, desconocimiento de normas, excesivo grado de burocratización interna, existencia de un organigrama informal, entre otros inconvenientes (CIPPEC, 2005), el gobierno entrante decidió promover un programa orientado, fundamentalmente, a la modernización y al reordenamiento institucional del Municipio.

En este marco, se implementaron reformas de incidencia directa en materia de recursos humanos. Inicialmente las medidas se focalizaron en la actualización tanto del manual de funciones como del organigrama y, posteriormente, en la reestructuración y jerarquización el área de personal a través de la creación de una Subdirección de Recursos Humanos de la cual dependerían dos departamentos que anteriormente respondían a secretarías distintas: personal y liquidaciones. En esta última instancia los esfuerzos se dirigieron básicamente a la capacitación de los servidores municipales, al desarrollo de

⁹ Un ejemplo paradigmático, si bien no directamente relacionado con el intercambio de empleo por apoyo político, contribuye a dar cuenta del grado de naturalización en la sociedad mendocina de las prácticas clientelares. Se trata de la creación de una “herramienta para legalizar el clientelismo” ideada por un remisero mendocino y militante justicialista y, elaborada por un bufete de abogados. Este instrumento consiste básicamente en un contrato entre agrupaciones de punteros respaldadas por aproximadamente 100 militantes y el candidato, por medio del cual los militantes acuerdan prestar apoyo y trabajo político a cambio del pago a la organización del 30% de su sueldo durante toda su gestión, en el caso de que el político acceda al cargo. Esta insólita ocurrencia comenzó a materializarse a través de la publicación en el transcurso de una semana en el Diario Los Andes de dos avisos en los que se precisaba: “punteros, que sus militantes no queden afuera sin cobrar, prestaciones recíprocas de servicios políticos” y, “militantes políticos, se acercan las internas, quedás afuera sin un mango, negociá”. (De Faveri, 2007)

¹⁰ Este fenómeno hace referencia al aumento de jerarquía asignado a ciertos cargos.

¹¹ Al hacer alusión al fuerte apego a las normas se intenta describir la inclinación de los empleados hacia un cumplimiento acrítico de las regulaciones y de los procedimientos basado en el temor y en la costumbre, lo cual imprime profundas rigideces en el accionar administrativo.

¹² Entrevista Leonora Cuoghi

¹³ Formulario de presentación - Concurso “Experiencias positivas en gestión local” -Banco de Experiencias Locales- Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Nacional de General Sarmiento - Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Nación. <http://www.unq.edu.ar/bel>.

instrumentos de comunicación interna, a la mejora del clima laboral y a la atención del recurso humano, principalmente, en lo referente a salud laboral.

Estas deliberadas transformaciones, fueron acompañadas de cambios resultantes de la coyuntura económica que también impactarían sobre el empleo público local. En un contexto de suma conflictividad a raíz de la crisis económica por la que atravesaba la institución, se promovió un plan de retiro voluntario del personal municipal a los efectos de reducir la planta de personal permanente en aquellas áreas donde excediera la cantidad de agentes necesaria para la normal prestación de los servicios.

4. VALORACIÓN DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL

A los efectos de abordar los aspectos específicos del sistema de gestión de recursos humanos del Municipio de Godoy Cruz se analizarán, inicialmente, los resultados obtenidos a partir de la valoración de los puntos críticos para luego indagar sobre las principales características del servicio civil estudiado asociadas al puntaje alcanzado.

Al evaluar¹⁴ el promedio de las valoraciones de los distintos puntos críticos de cada subsistema, se advierte que el sistema de servicio civil abordado presenta un bajo nivel de desarrollo en contraste con el modelo propuesto por la metodología, aproximándose tan sólo en un 33,4%. Si se analizan los subsistemas de forma desagregada, el grado de acercamiento de cada uno de ellos al sistema sugerido registra marcadas diferencias. La organización del trabajo es el subsistema menos desarrollado, aproximándose un 13,4% a las pautas sugeridas, mientras que el subsistema mejor puntuado es el de relaciones humanas y sociales, alcanzando en un 55% los patrones recomendados. En general, el nivel de desarrollo de los distintos componentes del sistema de gestión de recursos humanos es sumamente limitado, especialmente de aquellos cuyo funcionamiento es crucial para la instauración de un sistema de servicio civil, como la gestión de la organización, del empleo, del desarrollo y del rendimiento.

CUADRO1: Promedio de los subsistemas de servicio civil

<i>Subsistema</i>	<i>Promedio (escala 0-5)*</i>	<i>Grado aproximación al modelo sugerido (%)</i>
Gestión de la Organización del trabajo	0,67	13,4%
Gestión del Empleo	1,21	24,2%
Gestión del Desarrollo	1,42	28,4%
Gestión del Rendimiento	1,50	30%
Gestión de la Planificación	1,55	31%
Gestión de la Compensación	2,00	40%
Organización de la función recursos humanos	2,25	44,5%
Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	2,75	55%
Promedio Subsistemas	1,67	33,4%

0 = la realidad analizada está completamente alejada al modelo propuesto

5 = alto grado de coincidencia entre el modelo propuesto y el sistema estudiado.

Una perspectiva comparada entre los resultados obtenidos por distintos servicios civiles nacionales latinoamericanos a partir de la aplicación de la metodología propuesta por Longo, contribuye a dar luz a este diagnóstico cuantitativo del sistema de gestión de recursos humanos de Godoy Cruz.

¹⁴Para la evaluación de los puntos críticos Longo propone la construcción de un índice abarcativo de un conjunto de dimensiones básicas del sistema de servicio civil. Sin embargo, a raíz del incipiente desarrollo de sistema de gestión de recursos humanos analizado se ha optado por presentar los promedios de las valoraciones de los distintos puntos críticos de cada subsistema en base a la escala sugerida en la metodología.

Al contrastar los puntajes alcanzados por los distintos subsistemas del servicio civil analizado con los obtenidos por el sistema de gestión de recursos humanos nacional, es posible advertir distintos grados de aproximación de los componentes del sistema al modelo de referencia. En el caso de los subsistemas de planificación, organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del rendimiento y gestión del desarrollo, el sistema de Godoy Cruz presenta un marcado rezago con respecto al nacional, mientras que en ambos casos, el nivel de desarrollo de los subsistemas de compensación, de relaciones humanas y sociales y de organización de la función de recursos humano es equiparable. Las brechas existentes se asocian principalmente a la falta de institucionalización de un sistema de carrera basado en el principio meritocrático en el orden local. Las diferencias más acentuadas se registran en los puntos vinculados a la aplicación del principio de igualdad y de mérito en el acceso como así también en aquellos relacionados a la calidad de la selección y del reclutamiento. La instrumentación en la administración nacional de un sistema de carrera apoyado en la capacitación y el rendimiento explica también las divergencias existentes con el sistema local estudiado, en donde no se identifican pautas formales y objetivas de progreso. Además de las distancias en lo que respecta a la dimensión meritocrática de los sistemas, se advierten notorias diferencias en los aspectos gerenciales de los servicios civiles contrastados. En este sentido, el sistema de gestión de recursos humanos godoycruceño presenta un menor desarrollo en los puntos vinculados a la eficacia de la planificación y, especialmente, en aquellos referentes al rendimiento debido a la inexistencia de mecanismos de evaluación del desempeño. Finalmente, se constata una pronunciada brecha en lo que respecta al diseño y a la actualización de puestos y perfiles.

Igualmente, si se compara el servicio civil analizado con la media de los sistemas de gestión de recursos humanos latinoamericanos, es posible observar en el CUADRO 2 que el sistema local obtiene una menor puntuación en las áreas de planificación, organización del trabajo, gestión del empleo y gestión del desarrollo, mientras que supera la media regional en lo referente a la gestión de la compensación, a la gestión de las relaciones humanas y sociales y a la organización de la función de recursos humanos.

Tomando como referencia únicamente dos de los servicios civiles más avanzados y dos de los más retrasados de la región en relación al modelo propuesto por Longo, el nivel de desarrollo del servicio civil estudiado presenta una mayor semejanza a aquel de los sistemas más rezagados. Esta proximidad está asociada a la baja institucionalización de los sistemas de gestión de recursos humanos y a un alto nivel de politización de los mismos. Existen marcos regulatorios exhaustivos pero éstos se aplican parcialmente, reduciéndose a una mera formalidad aspectos trascendentes para el funcionamiento adecuado de los respectivos servicios civiles.

Algunos ejemplos ilustran el nivel de desarrollo divergente de estos grupos de servicios civiles analizados. Mientras que Brasil y Chile prevalecen principios meritocráticos en las decisiones de selección; en Bolivia y Perú predomina una fuerte politización en las decisiones de ingreso y (Iacoviello, 2006), al igual que en Godoy Cruz. Los primeros cuentan con sistemas meritocráticos sólidos, en cambio los segundos muestran una alta debilidad. En Bolivia el 70% de los ingresos se efectiviza sin convocar a concurso como lo establece la ley y, en el país vecino, Perú, rara vez se acude a los concursos de mérito (Iacoviello, Zuvanic, 2006e; Echabarría, 2006), tal como sucede en el Municipio de Godoy Cruz. Mientras que en Brasil y Chile se da un mayor nivel de desarrollo de la carrera administrativa, combinando el criterio de antigüedad y la evaluación del desempeño para el avance; en Bolivia, Perú y Godoy Cruz, no existen o no está generalizada la aplicación de planes de carrera, prevaleciendo criterios de promoción basados en la confianza política. (Iacoviello, 2006, Iacoviello, Zuvanic, 2006e, Echabarría, 2006).

CUADRO 2: Comparación entre puntaje subsistemas del servicio civil de Godoy Cruz y subsistemas de servicios civiles latinoamericanos

Godoy Cruz	Argentina	Brasil	Chile	Perú	Bolivia	Latinoamérica
Planificación						
1,5	2,4	2,9	3,5	0,8	1,1	1,9
Organización del Trabajo						
0,7	2,4	2,9	2,4	0,6	0,9	1,7
Gestión del Empleo						
1,2	2,3	3,8	2,8	0,9	1,2	2,0

Gestión del rendimiento						
1,5	1,8	2,3	3,4	0,9	0,5	1,5
Gestión de la Compensación						
2	2,3	2,9	3,1	0,5	1,1	1,7
Gestión del Desarrollo						
1,4	2,4	3,4	2,7	0,3	0,6	1,6
Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales						
2,7	2,4	2,8	2,4	0,9	1,2	1,7
Organización de la Función Recursos Humanos						
2,2	2	2,5	2,5	0,7	0,7	1,7

Fuente: Los datos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Perú se extrajeron del Anexo Final del Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina (Echebarría, 2006a). Los datos promedio de Latinoamérica se obtuvieron del documento de Rodríguez Gustá y Iacoviello (2008) "Comparing the Civil Service in Four English-Speaking Caribbean Countries: a Quantitative and Qualitative Approach".

5 ANÁLISIS FUNCIONAL DEL SERVICIO CIVIL

5.1. Análisis por subsistemas

A los fines de comprender el resultado alcanzado por el sistema de recursos humanos estudiado es preciso analizar el nivel de desarrollo de sus diversos componentes a la luz de los puntos críticos que conforman el modelo de referencia.

Con el objeto de resumir el extenso tratamiento que se le brindó a este apartado en el trabajo original, sólo se hará alusión a aquellos aspectos que contribuyen a explicar en mayor medida el puntaje obtenido por el servicio civil evaluado. A tal efecto, se abordará en forma particularizada cada uno de los subsistemas que integra el sistema de gestión de recursos humanos en función del resultado alcanzado por cada uno de ellos, comenzando por el subsistema que obtuvo la menor valoración hasta finalizar por aquel que logró la mayor puntuación.

5.1.1. Gestión de la Organización del trabajo

El bajo puntaje obtenido por el subsistema de organización del trabajo está relacionado a las reducidas valoraciones atribuidas a la totalidad de los puntos críticos que integran este componente, reflejando un desarrollo limitado de los procesos¹⁵ vinculados a la organización del trabajo.

Existencia e integridad del subsistema. En general, no es constatable una política abarcativa de los procesos del subsistema de organización del trabajo que implique ciertos criterios orientadores sobre los cuales basar cotidianamente las acciones. El incipiente desarrollo de este subsistema se reduce a medidas coyunturales y procedimentales que raramente derivan de acciones planificadas en el largo plazo o bien, se limita a reformas administrativas que aunque representen importantes avances, resultan insuficientes para el pleno funcionamiento de los procesos de descripción de puestos y de definición de perfiles.

Calidad técnica y flexibilidad del diseño de los puestos. En lo referente al sistema de descripción de puestos, éste se reduce a disposiciones aisladas e inconexas entre sí. Coexisten, por un lado, una serie de iniciativas orientadas a delimitar y mantener actualizadas las funciones de las distintas áreas municipales, respondiendo a criterios de gestión pero que se circunscriben a una determinada cantidad de puestos jerárquicos; y por otro lado, el resto de los cargos cuyas descripciones se reducen a consideraciones estrictamente legales remanentes de un régimen ya obsoleto.

¹⁵ El subsistema de organización del trabajo supone dos procesos que deben ser analizados: el *diseño de los puestos de trabajo*, que implica la descripción de las actividades, funciones, responsabilidades y finalidades que la organización asigna al puesto y que también supone realizar opciones importantes acerca del grado de especialización horizontal y vertical del puesto y del grado de formalización del comportamiento; y la *definición de los perfiles* de los ocupantes de los puestos, consistentes en la identificación de competencias básicas que aquellos deben reunir. (Longo, 2004)

En el marco del proceso de modernización municipal se elaboró un manual de funciones y se promovió una política de actualización de dicho instrumento, sin embargo, además de ser aplicado parcialmente, el alcance del dispositivo es sumamente restringido, limitándose a cargos fuera de escala y jerárquicos¹⁶. Contrariamente, las especificaciones relativas a los demás puestos, emanan de los vestigios del escalafón precedente a la normativa actual, en el que se definían genéricamente los agrupamientos y sus respectivos tramos¹⁷.

En un contexto en el que predominan criterios políticos, estas imprecisiones se traducen en fenómenos recurrentemente mencionados por los entrevistados, tales como la ignorancia de las funciones que deben cumplir las personas al ingresar a la administración municipal, la duplicidad de funciones, entre otros.

Calidad de la definición de los perfiles. En cuanto a la definición de perfiles, el manual de funciones contiene algunas especificaciones vagas respecto al perfil del ocupante del cargo cuya aplicación es de difícil constatación por tratarse, principalmente, de puestos de naturaleza política, los cuales no están sujetos a un proceso formalizado de ingreso. En lo relativo al resto de los puestos, el estatuto-escalafón vigente no establece requisitos para la incorporación a la administración municipal, subordinando su especificación al dictado de un nomenclador de funciones que aún sigue en discusión. Igualmente, delega la definición de los perfiles de los ocupantes de los puestos a una Junta de Selección que en los últimos años no ha sido convocada. Frente a esta omisión fáctica se aplican por “inercia” algunos requerimientos contenidos en el antiguo escalafón, pero no justamente aquellos vinculados a la idoneidad para el desempeño de los puestos municipales.

Los entrevistados ajenos a la órbita gubernamental hacen hincapié en el desarreglo prevaleciente entre el nivel de formación de los empleados y los requerimientos vinculados a las funciones o demandas municipales. Este desfase que genera, al entender de los agentes, una notoria escasez de recursos humanos especializados, se lo adjudicarían al uso político del empleo. Algunos indicios de este accionar político sería la contratación de personal para el desempeño de una determinada función, lo cual supondría un perfil específico, para luego realizar tareas distintas a aquellas para las cual fue originalmente incorporado, así como también la rotación de las mismas personas contratadas por diversas áreas radicalmente distintas o el bajo nivel de instrucción del personal jerárquico.

Administración. No se advierte una política formalizada tendiente a la revisión y posterior adecuación de los puestos y de sus respectivos perfiles para adaptarlos a la evolución de las nuevas funciones. En lo referente a los puestos escalafonarios, al no estar definidas siquiera las competencias que deben reunir los ocupantes de los cargos, no existe ningún tipo de medida orientada a la actualización de los perfiles. Y, las descripciones de los distintos puestos contenidas en el escalafón, se han mantenido prácticamente inalteradas desde los años `80. En cuanto al diseño de los cargos jerárquicos incluidos el manual de funciones, si bien representan un avance en este contexto, no son objeto de un examen periódico a los efectos de adecuarlos a las necesidades emergentes. Las adaptaciones que se pueden observar consisten simplemente en actualizaciones complementarias al manual que se realizan al modificar o crear estructuras.

5.1.2. Gestión del Empleo¹⁸

El magro resultado alcanzado por el subsistema de gestión del empleo está relacionado, primordialmente, a un alto nivel de politización de los procesos de incorporación.

Igualdad y mérito en el acceso. El actual estatuto-escalafón establece que la incorporación de personal de planta se realizará mediante procesos de selección cerrados o abiertos en los cuales deberá intervenir una Junta de Selección. Asimismo, la normativa reconoce al principio de idoneidad como base

¹⁶ La cantidad de puestos descritos en el manual de funciones representa tan solo el 8% de la totalidad del empleo municipal.

¹⁸ El subsistema de gestión de empleo abarca la *gestión de la incorporación*, que comprende los procesos de reclutamiento, de selección y de inducción, la *gestión de la movilidad*, que afecta a los movimientos de las personas entre puestos de trabajo de la organización (movilidad funcional y geográfica), y por último, la *gestión de la desvinculación*, que integra las políticas y prácticas de gestión de recursos humanos relacionadas con la extinción de la relación de empleo, ya sea por causas disciplinarias, por inadecuación o bajo rendimiento, o por razones económicas, organizativas o tecnológicas. También se incluyen las políticas y prácticas de corrección disciplinaria, aunque las sanciones sean de carácter menos grave y no lleguen a traducirse en el despido. (Longo, 2004)

para el ingreso a la administración municipal. Éstas y algunas cuestiones procedimentales, son las únicas previsiones contempladas en la normativa, las cuales deberán ser ampliadas y precisadas en el nomenclador de funciones.

Aparte de los mecanismos de ingreso, la legislación prevé otras modalidades más flexibles de acceso, como la designación por tarea de temporada, eventual y a plazo fijo. Además de estas incorporaciones estipuladas estatutariamente, en los hechos se recurre a otras modalidades de empleo que implican una evasión a los procesos de selección existentes. Los gobiernos municipales se refugian en figuras jurídicas provenientes del derecho privado, como los contratos de locación o bien, en el interinato¹⁹ contemplado en el anterior régimen pero no en el vigente. Según resaltan los propios entrevistados, la utilización creciente de estas modalidades estaría ligada a razones presupuestarias, al congelamiento de vacantes, a la desconfianza de los funcionarios hacia los empleados heredados, a la complejidad inherente a los procesos de selección y, principalmente, a intereses políticos.

Al no haber sido aprobado el nomenclador de funciones en el que se determinen los procesos de selección, los requisitos y los perfiles pertinentes para acceder a la administración municipal como también, al no estar instituida la Junta de Selección prevista legalmente, la incorporación de personal se basa en criterios no formalizados.

En este contexto carente de reglas de ingreso institucionalizadas, la fuente primordial de reclutamiento se limita al círculo de simpatizantes políticos o de sus recomendados, a dirigentes de otros partidos cooptados a través de un empleo o beneficiarios de una negociación o bien, a familiares. Principalmente, se trata de un reclutamiento basado en la intención de mantenerse en el poder o de incrementar el peso intrapartidario. Los patrones informales a los que se busca se ajusten los futuros ocupantes, consisten en su peso político medido en términos de cantidad de votos, de poder interno o de capacidad de movilización. Ante la incertidumbre normativa priman razones de índole política sobre criterios ligados a la idoneidad, lo cual favorece la desigualdad de oportunidades en beneficio de aquellas personas que logren convencer a los detentores del poder de su incidencia política.

Calidad del reclutamiento. No existen normas ni tampoco prácticas formalizadas orientadas al reclutamiento de un número adecuado de candidatos solventes para cubrir los puestos de la administración municipal. Informalmente puede producirse una serie de candidaturas para ocupar determinados cargos pero provistas por un hermético círculo político y definidas en base a criterios también netamente políticos.

Calidad en la selección. La postergación de la elaboración del nomenclador de funciones ha redundado en un elevado grado de incumplimiento de las regulaciones relativas al ingreso a la administración municipal. En efecto, los únicos concursos que se realizaron fueron impulsados hacia fines de los noventa durante la gestión justicialista. En cambio, desde la asunción del gobierno radical no se registra la aplicación de ningún mecanismo de selección de personal.

En lugar de concentrar esfuerzos para instrumentar procesos de selección, las autoridades han recurrido al uso incremental de los contratos de locación y al nombramiento de personal interino como vías de escape a las restricciones normativas y, principalmente, con la finalidad de administrar discrecionalmente los cargos públicos.

Asimismo, otra modalidad habitual de incorporación a la planta permanente ha sido a través de la efectivización masiva de los empleados temporarios o interinos ante un cambio de régimen escalafonario. Como resulta evidente, estas medidas no obedecen ni a criterios de mérito ni a la capacidad profesional de los ingresantes.²⁰

Por otro lado, no existen descriptores de puestos ni de perfiles de la generalidad de los cargos a los que ajustar la selección de sus futuros ocupantes. Y para aquellos que están contenidos en el manual de funciones, al tratarse de cargos políticos o al no implementarse un procedimiento de selección para aquellos puestos escalafonados, no hay forma de constatar la adecuación de la persona al cargo, más allá de los requisitos vinculados a la titulación.

¹⁹ Son los empleados que ocupan interinamente el cargo hasta tanto no se realice el proceso de selección correspondiente. El empleado interino es una figura que aparece en el estatuto 560/73 y no así en la ley 5892.

²⁰ En este sentido, el Art. 91 de la ley 5892 establece que “los empleados que a la fecha de entrada en vigor de este estatuto-escalafón, se desempeñen como “interinos”, en alguna de las clases previstas en la ley 5126, ocupando cargos de la planta permanente, y los que se desempeñen como contratados con más de tres (3) años de servicios computables, excepto si fueran trabajadores de temporada, quedarán confirmados en dichos cargos y gozarán de estabilidad en ellos, si dentro de un plazo de un año contando desde la vigencia de la presente ley no se convoca a proceso de selección para cubrirlos, de acuerdo con sus disposiciones”.

Movilidad. Los mecanismos de movilidad funcional previstos no se encuadran dentro de una política orientada a responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos. Las funciones que cumplen son variadas, su utilización puede estar ligada a razones estructurales, políticas, a causas de fuerza mayor o, excepcionalmente, a intereses particulares.

Desvinculación. Desde el advenimiento de la democracia no se reconoce como una práctica habitual la rescisión de empleos que afecte a puestos efectivos de carácter profesional por razones de cambio de gobierno. Sin embargo, algunos entrevistados identifican casos de “persecución política” y, en este sentido, citan mecanismos indirectos, como los sucesivos traslados, que terminan por desgastar o perturbar al empleado, quien acaba renunciando o faltando reiteradamente.

El principal mecanismo de desvinculación masiva adoptado en los recientes años ha sido el sistema de retiro voluntario. En el año 2002 el gobierno optó por aplicar este instrumento a los efectos de reducir la planta de personal permanente en aquellas áreas donde se excediera la cantidad necesaria de agentes para la normal prestación del servicio, y de esa forma, mitigar el impacto económico de la crisis²¹. Los entrevistados destacan que los resultados de esta decisión no fueron los esperados. El nivel de adhesión fue menor a lo pretendido y, además, se retiraron las personas que ocupaban jefaturas de departamento, quedando vacantes cargos cuyas funciones eran fundamentales para el funcionamiento del municipio. Asimismo las personas adherentes al sistema eran agentes próximos a jubilarse.

5.1.3. Gestión del Desarrollo²²

El magro puntaje alcanzado por este subsistema está ligado, principalmente, al bajo o casi nulo nivel de implementación de la carrera.

Eficacia de las políticas de promoción y calidad del diseño de carrera. El estatuto-escalafón garantiza la protección de las expectativas de carrera de los agentes y la reconoce como el derecho que le asiste al empleado que demuestra su idoneidad, de progresar dentro de las distintas funciones y categorías previstas en nomenclador de funciones. La norma establece que para asegurar los beneficios de la carrera, toda vacante en funciones a la que se haya asignado una categoría superior a la inicial, deberá ser cubierta por agentes que posean categoría inferior, excepto cuando no haya podido cubrirse la vacante por carencia de postulantes, caso en que los procedimientos de selección serán abiertos. Estos mecanismos cerrados y los requisitos de promoción deberán estar contenidos en el nomenclador de funciones e implementados por una Junta de Selección. Sin embargo, como se describió en apartados anteriores, el nomenclador no ha sido aprobado y tampoco se ha constituido la Junta, quedando el progreso de los agentes librado a la informalidad normativa y a la discrecionalidad de los funcionarios de turno.

En la práctica, al no existir normas claras en cuanto a las modalidades y requisitos de promoción, los ascensos se efectúan a partir de reestructuraciones, de reubicaciones de personal, de asignación de jerarquías en base a las solicitudes de los directivos y, temporalmente, a través de las subrogancias²³. Sin embargo, a pesar de la utilización de estos mecanismos informales, se tiende al anquilosamiento de los agentes en los cargos.

Los mecanismos y los criterios de promoción no están reglamentados, ni tampoco son claramente definibles en el plano de la informalidad. El único criterio identificable de ascenso está relacionado a las transformaciones estructurales, en cambio, el rendimiento y la capacitación no parecen tener relación alguna con el progreso en las categorías.

Ante esta anomia imperante, predomina la politización de las decisiones en materia de promoción, vulnerando la igualdad de oportunidades para progresar dentro de la administración, situación que genera un profundo sentimiento de injusticia entre de los empleados, quienes, además de ver frustradas sus expectativas de progreso sienten que su trabajo no es reconocido.

Calidad de la formación. A partir de la primera etapa de la modernización municipal se le dio un fuerte impulso a las acciones de capacitación en base a las recomendaciones emanadas de la consultoría

²¹ Ordenanza 4773/02, Decreto 743/02, Decreto 1115/02.

²² Este subsistema incluye las *políticas de promoción y carrera*, que articulan los procesos por medio de los cuales las personas progresan tanto en su aportación como en el reconocimiento organizativo de aquella, y las *políticas de formación*, destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los empleados y estimulando su progresión profesional. (Longo, 2004)

²³ En el Segundo Informe efectuado en el marco del Proyecto de Modernización del Municipio de Godoy Cruz en el año 2001, de un total de 612 empleados entrevistados 20 subrogan cargos (3,3%).

realizada en el año 2001, pero se trataba de medidas aisladas no insertas en un plan de formación del recurso humano. En la última etapa se apunta a planificar de forma integral las actividades de capacitación, procurando ajustar la formación del empleado a los requerimientos del puesto a través de formación permanente y en base a las necesidades de cada área. El resultado que se espera obtener a través de estas iniciativas es una mejora integral del empleado en cuanto a su rendimiento en el puesto de trabajo, a su aporte a la organización y a su crecimiento personal. La finalidad última de este proceso es delinear las políticas de formación en base a los ejes de acción definidos en el marco del plan de desarrollo estratégico municipal

Al momento de concluir el presente trabajo los propósitos precedentemente expuestos no habían sido concretados. No están organizados de manera sistemática cursos dirigidos a complementar la formación inicial o de acceso de los empleados, salvo algunos básicos como redacción, atención al público, informática, entre otros. Igualmente, sólo se imparten algunos cursos orientados a adaptar a las personas a la evolución de las tareas o hacer frente a déficit de rendimiento²⁴, los cuales no están enmarcados dentro de líneas de acción generales ligadas en forma sistemática a los resultados de desempeño de los agentes y áreas ni a una actualización constante de las funciones de las distintas reparticiones y cargos. Al no estar desarrollado el subsistema de rendimiento y al ser precario el desenvolvimiento del subsistema de organización, principalmente en las categorías más bajas, éstos brindan escasos insumos sobre los cuales apoyar las decisiones de capacitación.

El apoyo al crecimiento profesional de los agentes tampoco pareciera ser una prioridad en materia de capacitación. En un contexto en el que las reglas de promoción no están formalizadas, difícilmente se destinen esfuerzos a respaldar el progreso profesional de los agentes. Esta desvinculación entre capacitación y promoción también redundaría en desinterés de algunos empleados por prepararse, debido a que no perciben a la formación como un medio de superación laboral.²⁵

Gestión de la formación. Los diagnósticos de las necesidades de capacitación se basan fundamentalmente en recomendaciones provenientes de un estudio realizado en el año 2001²⁶ o en las opiniones y requerimientos de los directores de área. En esta nueva etapa de transformaciones en la que gran parte de las acciones se orienta a planificar la capacitación, se les ha asignado un rol protagónico a los directores por ser éstos quienes conocen con mayor profundidad “las necesidades del área y cómo subsanarlas en el corto plazo y en el largo plazo”. Si bien cabe reconocer el importante avance que significa basar las decisiones en diagnósticos fiables de las necesidades de formación, éste tipo de estudio se efectuó por única vez y no de manera sistemática. Consecuentemente, la evaluación de los requerimientos de formación en etapas posteriores a la mencionada consultoría se sustenta, en numerosos casos, en meras apreciaciones de los niveles directivos, quedando la fiabilidad del diagnóstico supeditada a su criterio. A esta situación contribuye la inexistencia de mecanismos formalizados de evaluación del rendimiento cuyos resultados sirvan de insumo para delinear las actividades de formación.

Asimismo, las restricciones presupuestarias y los elevados costos que implica el dictado de cursos en la casa municipal, limitan los planes de capacitación, debiendo circunscribirlos a los recursos disponibles y, en muchos casos, a la oferta educativa disponible.

En lo referente a la evaluación de la capacitación, las acciones se reducen a la realización de entrevistas con el jefe del área y a consultas a los asistentes a los cursos. No existen mecanismos orientados a analizar metódicamente la satisfacción de los participantes, la relación costo-beneficio de las actividades y el impacto de la formación sobre el rendimiento²⁷.

5.1.4. Gestión del rendimiento²⁸

²⁴ Por ejemplo, cursos sobre programas informáticos específicos para determinadas áreas o vinculados a la certificación de normas ISO.

²⁵ En este sentido la representante sindical manifiesta: “¿qué es lo que nos está faltando? Creo que (...) es la información y el entusiasmo para que la gente se inscriba y lo haga, porque el empleado está muy en el día en día, pero no en la superación ...”.

²⁶ Segundo Informe efectuado en el Proyecto de Modernización del Municipio de Godoy Cruz. GMS Consultores. Año 2001.

²⁷ Cabe destacar que autores como Mercedes Iacoviello, (1999), si bien señalan la necesidad e importancia de evaluar los efectos de la capacitación, resaltan lo complejo que resulta aislar el impacto del programa de formación sobre el rendimiento de la organización, y traducir en términos monetarios ese impacto.

²⁸ Concebido como un ciclo, este subsistema comprende la *planificación del rendimiento*, que se traduce en la definición de pautas o estándares de rendimiento acordes con la estrategia y objetivos de la organización, *el seguimiento activo del rendimiento*, a lo largo del ciclo de gestión, observando el desempeño de las personas y apoyando, *la evaluación del rendimiento*, contrastando las

Los resultados alcanzados por este componente están ligados al reducido nivel de institucionalización del subsistema, limitándose a la aplicación de pautas informales de evaluación.

Planificación y seguimiento. La normativa vigente no determina un sistema de evaluación del rendimiento propiamente dicho, únicamente, el estatuto-escalafón del empleado municipal por medio de la definición de un sistema de incentivos remunerativos, establece tangencialmente ciertas aproximaciones a la gestión del rendimiento, pero no precisa claramente un sistema para evaluar el desempeño del personal. La mencionada norma clasifica a la planta de personal por categorías escalafonarias, en razón de la función que presta el agente y de su progreso en la carrera. A su vez, la ley reconoce a los empleados efectivos, dentro de cada categoría, factores de adecuación remuneratoria denominados grados. Éstos están destinados a premiar, anualmente, la eficiencia del personal en el cumplimiento de sus servicios, en función de su calificación o de la evaluación sectorial del grupo al que pertenezca. Estas regulaciones se centran principalmente en la estipulación de un sistema de incentivos más que en la definición de mecanismos de evaluación del rendimiento. No obstante estas previsiones, el factor grado no ha sido implementado hasta la fecha, en primer lugar, porque su instrumentación conllevaría un abultado incremento salarial, impactando profundamente sobre las erogaciones municipales; en segundo lugar, debido a la complejidad que implica su aplicación; y, por último, a raíz de uso discrecional que puede hacerse de este dispositivo dada la alta dosis de subjetividad que suponen los criterios de evaluación.

La ley también establece la posibilidad de organizar sistemas de medición de la productividad en la función pública, pero el único dispositivo que se aplica en este sentido es el adicional por mayor producción.

En definitiva, el grado de institucionalización de este subsistema es sumamente bajo, predominando pautas establecidas en el plano de la informalidad.

Se fijan estándares de manera informal basados en la potencial o efectiva asignación de adicionales de mayor producción, especialmente en aquellas áreas donde es más sencillo cuantificar el trabajo, como en servicios públicos. Los entrevistados afirman que en este ámbito el “rendimiento normalmente se tiene en cuenta”, pero a su vez ratifican que no “existe una metodología” de medición.

Contrariamente, la definición de estándares de rendimiento relativos a áreas administrativas reviste mayor complejidad, dada la dificultad que implica en términos de medición del trabajo producido. La asignación de adicionales orientados a incentivar el esfuerzo en ámbitos administrativos es blanco de fuertes cuestionamientos. Una de las críticas que se efectúa es la generalización de este adicional como así también el carácter permanente que asume en la mayoría de los casos y la adopción de criterios políticos de asignación. Asimismo, es objetado el otorgamiento del adicional sin la especificación de la contraprestación que lo justifica.

Evaluación. Tampoco existen mecanismos institucionalizados de evaluación más allá de los que puedan aplicar informal y subjetivamente los directores de línea para otorgar premios, como los adicionales, o castigos, como los traslados. Pese a no disponer de especificaciones formales respecto a los estándares de rendimiento esperado, en los hechos, los directivos de las áreas vinculadas a servicios públicos, tienden a diseñar en sus mentes ciertas pautas a las cuales contrastan el desempeño efectivo de los empleados dependientes de su repartición.

Al estar presentes implícitamente estas pautas entre los empleados de los sectores operativos y, al tratarse de áreas que prestan servicios susceptibles de cuantificación, los criterios de evaluación tienden a ser percibidos como objetivos por los agentes. En cambio, en aquellas reparticiones orientadas a actividades administrativas donde la medición del desempeño es más compleja, los juicios sobre los cuales se basa el otorgamiento de los adicionales, son percibidos como menos fiables. La indefinición de pautas de rendimiento alimenta la sospecha entre los empleados acerca del predominio del favoritismo político y del amiguismo.

Los funcionarios también señalan que si bien no existe un mecanismo de evaluación sistemático e institucionalizado, otras prácticas implican procesos de auto-evaluación organizacional. Este es el caso de la certificación de calidad en una de las áreas municipales, que en palabras de los mismos funcionarios, involucra “corrección permanente de errores” a partir de una evaluación externa.

5.1.5. Gestión de la Planificación²⁹

Existencia, integridad y coherencia estratégica del subsistema. A partir del 2001 el Municipio de Godoy Cruz inicia un proceso de reformas cuya etapa final es la implementación de un plan de desarrollo estratégico 2007-2015. De este modo, en los últimos años ha comenzado a insertarse, paulatinamente, la planificación estratégica en el accionar municipal, limitado hasta ese momento a reacciones adaptativas a los condicionamientos del entorno, principalmente de naturaleza financiera.

El endeudamiento registrado hacia fines de los noventa y la crisis financiera de inicios del milenio impusieron prácticamente como objetivo de gestión el logro del equilibrio de las finanzas municipales. Gran parte de las previsiones en materia de recursos humanos se desprendía de ese objetivo, orientándose al control del gasto y del volumen de personal como así también hacia el aumento de los niveles de productividad laboral. A medida que las finanzas se recuperaban estas metas económicas perseguidas forzosamente eran suplantadas por objetivos voluntariamente definidos, dando lugar a la introducción de una perspectiva estratégica.

Si bien estas iniciativas representan un significativo avance, en lo referente a las previsiones de recursos humanos se han impulsado algunas medidas aisladas carentes de una visión integral del proceso de planificación de la función pública. En una primera instancia las acciones se focalizarían en la capacitación y en otros aspectos como la comunicación interna y la salud laboral, dejando supeditados a la aprobación del nomenclador de funciones y a la implementación del plan estratégico la instrumentación de los procesos de selección y de aspectos cruciales para el desarrollo de una carrera administrativa.

Es importante destacar también que las políticas de recursos humanos suelen ser asociadas a reformas procedimentales que tangencialmente afectan temas vinculados al personal, como ocurre en el caso de la implementación del Centro de Atención Unificada para la cual fue necesaria la capacitación de los agentes que se desempeñarían en ese lugar o la Certificación de las Normas de Calidad ISO 9000, cuya instrumentación implicó la preparación de los empleados del área.

Al margen de estas medidas recientemente impulsadas, los procesos de planificación de recursos humanos se reducen a previsiones presupuestarias y de cobertura de cargos³⁰ basadas no siempre en criterios de gestión sino también en razones políticas, en restricciones financieras y en prácticas inerciales. Contrariamente a lo que se plantea en la metodología como deseable (Longo, 2004), las necesidades de personal pueden ser consideradas, pero en general, éstas no se analizan ni técnica ni sistemáticamente, ni tampoco existe una programación de la cobertura articulada a los déficits o excesos detectados.

Información de base. El sistema de información sobre el personal presenta un mayor nivel de desarrollo en cuanto a la información relativa a aspectos cuantitativos de los recursos humanos que a aspectos cualitativos. En el marco del Programa de Municipio Activo se implementó un sistema informático integral e integrado denominado Municipio 2000 en el que estaba incluido un software para el área de recursos humanos y de liquidaciones, por medio del cual, es posible acceder a información relativa a la cantidad de personal, al nivel escalafonario, a aspectos salariales, a días trabajados, entre otros datos. También se dispone de información vinculada a riesgos de trabajo, enfermedades laborales y accidentología. No obstante esta evolución, los sistemas de información presentan ciertas limitaciones en cuanto a la actualización de aspectos vinculados a las disponibilidades cuantitativas de recursos humanos, específicamente, la información que arroja el sistema sobre la ubicación jurisdiccional de los empleados presenta cierto desfase en relación a la realidad.

Eficacia. No existen políticas claramente definidas en cuanto a la adecuada distribución de los recursos y de las cargas de trabajo entre las unidades. Se utilizan frecuentemente mecanismos de transferencias de áreas o de cargos vacantes para efectuar reestructuraciones administrativas. En la mayoría de los casos este tipo de decisiones no se apoya en análisis técnicos ni se efectúa de forma planificada sino más bien pareciera responder a una diversidad de situaciones que se van atendiendo improvisadamente. En algunas oportunidades motivos políticos están detrás de estos traslados y, en otras, necesidades de gestión, de salud o razones disciplinarias. Pero en general, al producirse estas transferencias por motivos distintos a

²⁹ Incluye los procesos de *análisis de necesidades brutas de RRHH*, consistente en la previsión de las necesidades cuantitativas (cuántas personas, cuánto tiempo) y cualitativas (qué competencias), el *análisis de las disponibilidades*, actuales y futuras, el *análisis de las necesidades netas* de RRHH, resultante del contraste entre los dos apartados anteriores, y la *programación de medidas de cobertura*. (Longo, 2004)

³⁰ Iacoviello y Tommasi (2002) identifican estos dos procesos en el orden nacional, los cuales son aplicables al plano municipal.

los de gestión, las deficiencias resultantes en las áreas afectadas no son subsanadas con nuevas incorporaciones.

Si se le suma a esta situación la política de fijación del volumen de empleo³¹, es previsible que se produzcan déficits o excedentes de personal en distintas unidades organizativas. En base a las continuas demandas expresadas por los directores de las distintas áreas se estima que la comuna debería incrementar aproximadamente en un 10% su planta³².

El gasto global de la planta de personal representa la erogación más alta dentro del presupuesto municipal, promediando en los últimos 10 años³³ el 55% del gasto total. Este porcentaje presenta los picos más elevados durante las épocas de crisis financieras en las que ha llegado a significar el 71%³⁴ de las erogaciones, reduciendo ampliamente el margen de acción municipal. Incluso los porcentajes ascienden si se le agrega el gasto en locaciones de servicios, que por ejemplo, en el presupuesto 2008 representa el 2,5% del gasto total.³⁵

En lo relativo a la tecnificación de las dotaciones, no hay información disponible acerca del nivel de instrucción de la totalidad de la planta de personal. Si se toma como referencia únicamente el porcentaje de empleados que presta servicios en el agrupamiento profesional³⁶, se advierte un leve incremento desde el año 2000 al 2007, de un 2,5% a un 4,7% respectivamente.

Administración. El seguimiento y actualización de las previsiones de planificación de recursos humanos están básicamente relacionados con la ejecución del presupuesto.

Existen ciertas rigideces para hacer frente a las modificaciones en la estrategia y en el entorno. Si se presentara un cambio que requiriera una mayor dotación de personal, el encorsetamiento que representa la fijación de la cantidad de cargos reduce significativamente el margen de acción del gobierno.

5.1.6. Gestión de la Compensación³⁷

El desarrollo alcanzado por este subsistema está ligado, principalmente, al elevado nivel de inequidad interna y a los criterios políticos que atraviesan las decisiones salariales.

Existencia de una estrategia de compensación. El salario está compuesto por la base remuneratoria de cada categoría más adicionales, suplementos y asignaciones familiares que se determinen en cada caso. En las convenciones de empleo municipal celebradas a nivel provincial se regula la remuneración mínima de cada categoría escalafonaria y, a partir de ese piso, en el ámbito de paritarias municipales se determina la propia escala salarial. Igualmente, los adicionales son fijados en el orden provincial, pudiendo ser transformadas, revocadas o modificadas sus alícuotas por las convenciones municipales.

En la práctica, estas disposiciones terminan configurando un complejo mosaico de distintos adicionales, suplementos, asignaciones, entre los cuales el básico constituye un porcentaje menor dentro de la composición total del salario (30%)³⁸.

³¹ En las ordenanzas presupuestarias de los últimos años también se ha establecido la imposibilidad de incrementar los cargos de planta permanente como así también se ha procedido al congelamiento de vacantes y a la supresión de aquellas que no estén afectadas a subrogancias o que no sean consideradas imprescindibles por el Departamento Ejecutivo.

³² Taller. Opinión emitida por el Secretario de Gobierno, Tadeo García.

³³ Cálculo en base a las previsiones presupuestarias de 1998 al año 2007.

³⁴ Este porcentaje corresponde al presupuesto 2003.

³⁵ Desde una perspectiva comparada, el nivel de gasto de la Municipalidad de Godoy en el año 2000 se aproximaba a la media nacional, alcanzando el 58% y al 56% respectivamente. (Iturburu, 2007)

³⁶ Para ingresar en este agrupamiento se exige titulación universitaria o estudios terciarios.

³⁷ Este subsistema de la GRH incluye la gestión del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extrasalariales) y no retributivas que la organización satisface a sus empleados, en concepto de contraprestación por la contribución de éstos a los fines de la organización, abarcando el *diseño de la estructura retributiva fija o básica*, a través de la valoración de puestos y su clasificación por niveles o bandas salariales, el *diseño de retribuciones variables*, los beneficios extrasalariales el *diseño de mecanismos de evolución* global o individual, la *administración de salarios*, y el *reconocimiento no monetario*. (Longo, 2004)

³⁸ Este fenómeno no se produce exclusivamente en el Municipio de Godoy Cruz, según señala Mónica Iturburu (2005), una característica de los salarios en el sector público es la gran cantidad de conceptos que lo componen. En contraposición con el análisis del salario en el sector privado, en el que se pueden detectar muy pocos ítems, el recibo de sueldo de un empleado público contiene varios conceptos. A nivel latinoamericano también se puede apreciar esta tendencia, por ejemplo, en el caso de caso del servicio civil nacional de Colombia, los adicionales representan en promedio un 50% del salario básico. Otro ejemplo destacable en este sentido es el de Uruguay, en donde la estructura retributiva básica se ve afectada por una gran diversidad de adicionales, específicamente por 120 retribuciones especiales. (Iacoviello, 2006)

En este marco, el Municipio dispone de un limitado margen de acción en relación a la estructura salarial y a las políticas de remuneración, ya que la institución debe ajustarse a las escalas salariales básicas acordadas en paritarias municipales en la órbita provincial, pudiendo disponer aumentos dentro de los coeficientes definidos para cada clase. Las políticas se reflejan primordialmente en el manejo de los adicionales y, especialmente, en aquellos de naturaleza temporal.

No emerge claramente un criterio objetivo de distribución de los adicionales, las autoridades afirman que su asignación responde a políticas de estímulo del rendimiento mientras que otros actores expresan que su otorgamiento está ligado a finalidades políticas o a intenciones de encubrir aumentos salariales.

Equidad interna. Al analizar las retribuciones aplicadas a similares niveles de puestos se advierten componentes salariales constantes y otros variables que introducen notables diferencias entre cargos de las mismas categorías. El equilibrio entre las remuneraciones de las mismas franjas de puestos se altera al incorporar los componentes móviles de las retribuciones, correspondientes a características del agente o del puesto o bien, a necesidades coyunturales de servicio o al rendimiento.

La disparidad salarial entre las mismas categorías de puestos de distintas áreas es significativa si se trata de reparticiones a las que le son asignados determinados adicionales en función al tipo de servicios que brinda o a la necesidad de optimizar la prestación. Al interior de estas áreas que desempeñan funciones específicas el nivel salarial tiende a ser homogéneo. Contrariamente, al realizar comparaciones interjurisdiccionales, la diferenciación se acentúa.

En este contexto prevalece una percepción de desigualdad salarial entre los empleados a raíz de la asignación discrecional de ciertos adicionales como la producción, la mayor dedicación o la movilidad.

Los empleados consultados manifiestan que la inequidad interna es considerable al comparar el nivel de retribuciones percibido con las tareas y responsabilidades asignadas, situación que generaría una profunda disconformidad por parte de los agentes que se sienten en desventaja. Tomando como base la escala remunerativa básica, la amplitud del abanico salarial resulta sumamente acotada. La relación de la remuneración entre los extremos de la escala se mantiene constante desde la celebración del Acta Paritaria Provincial N° 20 en diciembre del 2004, en la que se acordaron los coeficientes para cada clase. A partir de ese dispositivo, los sucesivos aumentos se han efectuado sobre la base de esos coeficientes, manteniendo una relación de 1,71 entre la categoría más alta (I) y la más baja (A).

Equidad externa. El salario promedio tanto del sector público como del sector privado a principios del 2007 era similar. No obstante esta equivalencia en términos medios, la nota distintiva entre las remuneraciones de ambos sectores se da en referencia a la escala salarial, donde la brecha existente entre los que menos y los que más ganan en el sector público es notablemente inferior a la del sector privado, según destaca el Subdirector de Recursos Humanos del Municipio³⁹. Los salarios de los niveles bajos son equiparables, en cambio, no ocurre lo mismo al comparar los ingresos de las franjas jerárquicas donde la diferencia es pronunciada. Aunque no estén disponibles datos precisos, es posible afirmar en función a las apreciaciones de los actores consultados, que este fenómeno redunda en el ámbito público en una mayor rotación de los ocupantes de puestos jerárquicos y en una tendencia hacia la estabilidad de los empleados que ocupan cargos de niveles bajos. Trabajar en el sector público resulta poco atractivo para las personas que poseen las capacidades y la formación necesaria para desenvolverse en puestos de jerarquía, debido al desfase existente entre el grado de responsabilidad que implican las funciones a desempeñar y las bajas remuneraciones percibidas, además del desprestigio que sufre actualmente la función pública. En cambio, para los potenciales ocupantes de los puestos de menor rango, para los cuales se exige un nivel de formación inferior, ingresar al sector público es atractivo debido a que se trabaja menor cantidad de horas, se les asegura una obra social y, principalmente, estabilidad.

³⁹ La situación del Municipio de Godoy Cruz es semejante a la de los servicios civiles de Panamá, Guatemala, en los que se observan remuneraciones promedio similares tanto en el sector público como en el privado, sin embargo, en ambos países se reportan problemas de competitividad salarial en los niveles gerenciales, donde los salarios del sector privado son mayores (Iacoviello, Zuvanic, 2006d).

Eficacia de las políticas de compensación. Los únicos elementos remunerativos que pueden aplicarse para estimular el rendimiento de los agentes son los adicionales por mayor producción y mayor dedicación.

Entre los actores consultados predominan dos perspectivas respecto a la incidencia de estos mecanismos de retribución utilizados sobre el desempeño individual o grupal. Por un lado, un grupo de entrevistados sostiene que los adicionales de mayor producción y mayor dedicación se otorgan elásticamente no sólo para cubrir necesidades de servicio sino también, para mejorar el rendimiento de los empleados, cumpliendo con el propósito que les dio origen. Por otro lado, otros consultados señalan que razones principalmente políticas han contribuido a la desnaturalización de estos suplementos, lo cual se refleja en la indefinición de las labores adicionales a prestar justificativas del pago del adicional, en la asignación permanente y no temporal del suplemento como así también en la generalización del otorgamiento de la mayor producción, que alcanzaría a casi la mitad de los agentes en el 2006⁴⁰. Esta caracterización respecto a la utilización de estos adicionales constituiría una clara evidencia de que a través de su asignación no se persigue la estimulación del esfuerzo.

Los mecanismos salariales tampoco parecen incentivar el aprendizaje y el desarrollo de competencias. Al no existir ni reglas ni políticas de promoción, los agentes no se sienten motivados a adquirir mayores conocimientos y competencias en vistas a lograr un ascenso que implique una mejora de sus haberes.

Administración de salarios. Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a disposiciones legales vigentes y a los acuerdos alcanzados en paritarias municipales de orden provincial y local. Pero más allá que las decisiones remunerativas se encuadren dentro del régimen normativo, existe cierto margen para manejos clientelares y arbitrarios, principalmente, a través del otorgamiento de los adicionales variables. El fundamento legal de la asignación es la necesidad de servicio, pero en realidad responde a cuestiones políticas como la afinidad partidaria, la cooptación de voluntades o el reconocimiento a la labor proselitista. Este uso se refleja en el pago de producciones sin especificar las contraprestaciones adicionales que ameritan su asignación, la retribución de mayores dedicaciones a simpatizantes partidarios o la concesión de adicionales de movilidad a personas cuyas funciones no implican traslados.

5.1.7. Análisis organizativo de la función de Recursos Humanos

El elevado puntaje atribuido a la organización de la función de recursos humanos está relacionado, principalmente, a la percepción generalizada sobre su incidencia en el logro de los objetivos colectivos.

Hasta mediados del año 2006 las responsabilidades en materia de gestión de recursos humanos se ejercían de manera fragmentada y los roles asignados a las áreas de personal respondían a un modelo meramente administrativo, reducido básicamente al control de asistencias, a la confección y actualización de legajos y a la liquidación de haberes, entre otras funciones. En base a las recomendaciones resultantes de los estudios de consultoría efectuados durante el año 2001, en mayo del 2006 se realiza una serie de modificaciones estructurales a través de las cuales se crea una unidad que no sólo centralizaría las funciones tradicionalmente atribuidas al área de personal sino también, se le daría un nuevo perfil vinculado al desarrollo de los recursos humanos.

Por medio de estas modificaciones también se apunta a que los directores y jefes actúen como gerentes de recursos humanos, por mantener éstos el contacto directo y cotidiano con el personal adscrito a sus unidades. Los niveles jerárquicos disponen de cierto margen de autonomía para gestionar los recursos humanos que se desempeñan en sus respectivas dependencias. Los directivos pueden programar las licencias, intervenir en la aplicación de sanciones, solicitar los traslados, otorgar algunos adicionales, elevar las necesidades de capacitación de su área, evaluar informalmente el desempeño de los agentes y el cumplimiento de metas.

Al margen de este nuevo diseño organizativo, es destacable que la Dirección de Administración actúa como una especie de órgano rector del sistema de recursos humanos a través del establecimiento de los principales lineamientos en materia de recursos humanos.

⁴⁰ En el Expediente 2335/06 figuran 923 empleados como beneficiarios del suplemento por mayor producción y, si se toma la cantidad de empleados presupuestados para el año 2006, entonces al 44% de los agentes se le otorgaba ese adicional.

5.1.8. Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales

El componente mejor puntuado es el subsistema de relaciones humanas y sociales debido al elevado nivel de desarrollo de las relaciones laborales

Gestión del clima y eficacia de la comunicación. Mediante el proceso de reforma del sector de recursos humanos uno de los principales objetivos que se persigue es mejorar el ambiente que rodea al puesto de trabajo, para lo cual una de las acciones proyectadas es medir de manera programada y constante el clima laboral. Estos lineamientos al momento de efectuar las consultas para este estudio no habían sido instrumentados y, al remitir el análisis a las prácticas actuales y no a las meras intenciones futuras, se advierte que la evaluación del clima laboral no integra las prácticas habituales de gestión de recursos humanos, salvo a través de algunas mediciones aisladas efectuadas en el marco de procesos de reforma que han requerido conocer las percepciones compartidas de los empleados, como en el caso de la certificación de la Normas ISO 9000.

En cuanto a las comunicaciones direccionadas de “abajo hacia arriba”, el municipio no ha diseñado políticas específicas dirigidas a conocer las iniciativas, sin embargo, el empleado dispone de mecanismos para manifestar sus inquietudes, como memorándums, la presentación de notas⁴¹ o el chat municipal⁴². Contrariamente, los instrumentos de comunicación de “arriba hacia abajo” presentan un mayor nivel de desarrollo en lo relativo a la transmisión de actos administrativos. El municipio también dispone de un sistema de intranet y de una página web en donde está disponible un digesto normativo e información relativa a iniciativas municipales.

Equilibrio y calidad de las relaciones laborales. El estatuto-escalafón municipal establece dos instancias de negociación colectiva: las convenciones de empleo municipal en el orden provincial y las convenciones municipales. Las condiciones generales de trabajo de los agentes municipales y la remuneración mínima de cada categoría escalafonaria se acuerdan en convenciones de empleo municipal a nivel provincial con ámbito de aplicación en todos los municipios de la Provincia de Mendoza⁴³. En el marco de las convenciones municipales son reglamentadas e interpretadas en lo particular las condiciones generales de empleo y el salario mínimo establecido en el orden provincial, y los convenios colectivos que se acuerdan en esta instancia son aplicables sólo a los trabajadores del municipio respectivo. Además se le otorga la facultad de reemplazar los adicionales convenidos en el ámbito provincial así como también modificar sus alícuotas, transformarlos o revocarlos, según se describió precedentemente.

En el marco de las negociaciones laborales el tratamiento preferencial de ciertos contenidos temáticos en detrimento de otros, constituye un elemento cualificador del modelo de relaciones colectivas, según Longo (2004). A la luz de este parámetro, la calidad del esquema de relaciones laborales departamentales es relativamente baja si se tiene en cuenta que las discusiones salariales y de riesgos de trabajo dominan las paritarias departamentales en menoscabo de otros aspectos trascendentales en materia de recursos humanos, como la reglamentación e implementación de mecanismos de ingreso y promoción. La calidad de las relaciones colectivas no sólo debe medirse a través de los asuntos priorizados sino también a partir del impacto que este tratamiento parcializado produce sobre la integralidad del sistema de recursos humanos. En este sentido, los reclamos por incrementar desproporcionadamente los sueldos de los niveles bajos y su consecuente achatamiento de la pirámide salarial así como también la inclinación a demandar la generalización de los adicionales, terminan por desvirtuar el sistema de incentivos. O bien, la intención de efectivizar a los empleados sin importar que medie un mecanismo de selección, atenta contra uno de los pilares del un sistema función pública: el principio meritocrático.

Existe un consenso generalizado acerca de la orientación actual de las relaciones laborales hacia la transacción y la concertación. La crisis financiera marcó un punto de inflexión a partir del cual se produjo un

⁴¹ Este trámite se efectúan en las Oficinas del Centro de Atención Unificada y de allí se deriva a las reparticiones correspondientes.

⁴² Al chat municipal puede accederse a través de la intranet y por medio de un nombre de usuario y clave otorgado a los funcionarios y empleados. Este novedoso instrumento se orienta a agilizar e incrementar la comunicación interinstitucional y puede ser utilizado únicamente para tareas vinculadas al ejercicio de las funciones inherentes a los cargos.

⁴³ Las negociaciones en este ámbito comprenden todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, a excepción de la estructura orgánica de los municipios, las facultades de dirección y organización de las municipalidades, el principio de idoneidad como base de ingreso y de promoción en la carrera, los incrementos retroactivos de remuneraciones y adicionales y otros complementos remunerativos que excedan la vigencia de la convención en las que se los incluya, la estructura de categorías, el factor grado y las modalidades de empleo previstas.

cambio de un estilo confrontativo de relaciones hacia un modelo en el que prevalece la negociación y la búsqueda de acuerdos. La concientización acerca de las limitaciones financieras por parte de los representantes sindicales repercutió en su modalidad de acción, consistente en adaptar las reivindicaciones laborales a las posibilidades económicas del municipio, sin que ello implicase una renuncia a sus demandas.

Gestión de las políticas sociales. La atención de la salud y la seguridad de los agentes municipales constituyen unos de los principales ejes de acción del gobierno. En lo que respecta a salud laboral, a raíz de la preocupación que generan las altas tasas de absentismo⁴⁴ y de rotación interna, está previsto efectuar un relevamiento a cada uno de los empleados a los fines de diagnosticar la situación de la salud de los agentes municipales y, en base a esa información, elaborar subprogramas específicos de prevención de las distintas enfermedades detectadas. Estas medidas se complementarían con la realización de revisiones periódicas a los agentes. En lo referente a higiene y seguridad laboral, se está trabajando en políticas para reducir los accidentes y riesgos de trabajo, comenzando por los sectores donde hay mayor concentración del riesgo y poniendo énfasis en la capacitación a los efectos de concientizar a los empleados respecto al valor de trabajar más seguros.

Además, los empleados gozan de beneficios sociales contemplados en la normativa vigente o promovidos por el municipio, como licencias y asignaciones familiares. El Municipio también les brinda a los empleados la posibilidad de incorporarse a planes de alfabetización y de finalizar sus estudios terciarios o universitarios. Asimismo, los agentes municipales reciben una amplia cobertura de salud a través de su afiliación a la Obra Social de Empleados Provinciales (OSEP).

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. Análisis de áreas causales

Siguiendo la metodología sugerida por Longo, en este apartado se hace referencia a las áreas causales de los problemas detectados.

La estrategia organizativa. Parte de los problemas detectados a partir del análisis de los subsistemas de gestión de recursos humanos están relacionados al predominio de un tipo de accionar reactivo frente a los condicionamientos del entorno en donde el horizonte se limita a la definición y consecución de objetivos cortoplacistas. Esta caracterización de la actividad municipal está fuertemente ligada tanto a las crisis financieras por las que ha atravesado el municipio como a los criterios políticos que atraviesan las acciones municipales. Contrariamente, en un marco de estabilidad económica y de continuidad política como el actual, se han impulsado iniciativas tendientes a la planificación estratégica, conviviendo consecuentemente, elementos de esa vieja tradición fuertemente arraigada con elementos de esta embrionaria cultura. Esta convergencia entre acciones inerciales y acciones orientadas al largo plazo se traducen en una falta de claridad respecto a la estrategia organizativa.

Esta situación se refleja también en el sistema de gestión de recursos humanos. No se advierte una estrategia ni explícita ni implícita que de sentido a la generalidad de las acciones en materia de personal, sino simplemente se aprecia una serie de medidas aisladas ligadas a los objetivos de la organización. Al no existir ni haber existido una estrategia organizativa claramente definida, tampoco se han impulsado acciones tendientes a ajustar el sistema de recursos humanos a las metas perseguidas. Si bien es cierto que la regulación centralizada de los estatutos-escalafones ha condicionado las decisiones municipales en relación a la gestión del personal, la laxitud de la legislación actual otorga un amplio margen de acción a la comuna para ajustar el modelo de gestión a los objetivos organizacionales.

Sistema de gestión de recursos humanos. Uno de los principales problemas que presenta el sistema de gestión de recursos humanos es la falta de asunción del valor estratégico de la gestión de las personas. El recurso humano no es concebido como un elemento central para la eficacia de las políticas públicas. La valoración del recurso humano está más asociada a su utilidad política que a su contribución a la consecución de los objetivos de la gestión.

El funcionamiento del sistema adolece de una elevadísima desarticulación entre los elementos que lo componen debido a la ausencia de una visión estratégica integral de la gestión de recursos humanos. La alta politización de las decisiones en materia de personal, la existencia de esquemas de administración

⁴⁴ El Secretario de Gobierno señala casos de ausentes crónicos que registran aproximadamente 30 días de absentismo al año.

tradicional, la insuficiente capacidad planificadora y la indeterminación de reglas claras contribuyen a esta carencia de una mirada sistémica de los recursos humanos.

A esto se suma la persistencia de un modelo tradicional de administración en el que las funciones se reducen al riguroso cumplimiento de los requerimientos normativos, a la liquidación de salarios, al control de legajos y de asistencia, entre otras asignaciones de naturaleza netamente administrativa y legalista, sin dejar prácticamente espacio a la gestión de los recursos humanos.

Se le agrega a este esquema la baja interiorización de una cultura de la planificación. Las políticas relacionadas a recursos humanos se limitan a meros ajustes adaptativos a las restricciones del entorno, principalmente presupuestarias, y a prácticas inerciales o reactivas ante condicionantes externos. Los recientes esfuerzos por delimitar ciertos lineamientos a largo plazo se reducen a reformas espasmódicas carentes de un seguimiento adecuado que garantice su sustentabilidad o a “islas” de medidas sin una mirada integral del funcionamiento del sistema de gestión de recursos humanos.

Otro factor asociado a la ausencia de una visión estratégica integral del sistema de recursos humanos es la debilidad institucional. La falta de claridad, la inaplicación e incluso la ausencia de reglas vinculadas a los recursos humanos impiden un funcionamiento integrado de los componentes del sistema.

Un aspecto de gran incidencia en las disfuncionalidades detectadas es el sesgo igualitario y cortoplacista de las iniciativas sindicales. Esta orientación del accionar de los representantes de los trabajadores públicos actúa en menoscabo de la instauración de una cultura de la competencia y del esfuerzo que supone un sistema profesionalizado de la función pública. Las recurrentes presiones por generalizar los adicionales o por efectivizar a los empleados sin el correspondiente procedimiento de selección o su influencia en el achatamiento salarial, son algunos ejemplos ilustrativos de esta situación.

Factores internos. En la cultura organizativa están aún muy arraigados valores propios del modelo burocrático como el fuerte apego a las normas y a las rutinas o la sobre-estimación del principio de estabilidad⁴⁵. También está presente un esquema lineal y rígido de la carrera laboral que junto a la persistencia de los valores burocráticos actúan en detrimento de la instauración de modelos más competitivos y flexibles de empleo.

Las restricciones presupuestarias también han limitado marcadamente la gestión de recursos humanos, condicionando la incorporación de agentes, las actividades de capacitación, las políticas salariales, los mecanismos de incentivos, entre otros ámbitos afectados⁴⁶.

Factores de entorno. Ante la falta de regulación de aspectos trascendentales del sistema de recursos humanos y la consecuente aplicación supletoria de normativas precedentes, no emerge claramente un modelo formalizado de gestión del personal. En su lugar, coexisten disposiciones propias de modelos tradicionales de administración con prescripciones características de esquemas de gestión más modernos.

Un punto a resaltar, vinculado a la aplicación parcial de la normativa, es aquel señalado por Cuoghi referente a la inadecuación de los marcos normativos a la heterogeneidad característica de la labor municipal. Se establecen normas genéricas, como por ejemplo aquellas sobre agrupamientos, para aplicarlas a grupos, funciones y tareas de amplia diversidad.

También es destacable que la centralización en el orden provincial de las potestades regulatorias en materia de empleo público local limita la esfera de acción municipal para la formulación de políticas de personal. Si bien la legislación actual delega la regulación de aspectos trascendentales a autoridades municipales y sindicales, el margen decisorio sobre ciertos temas es muy reducido, como por ejemplo, en el caso de los salarios.

Otro aspecto de gran incidencia en los problemas detectados es la inclinación a eludir el cumplimiento de la normativa vigente así como también el manejo discrecional de los recursos humanos frente a la existencia de los mencionados vacíos legales o cláusulas abiertas. Al ser las estructuras partidarias locales los cimientos de los aparatos partidarios provinciales, el empleo público municipal constituye un

⁴⁵ Según destaca Francisco Longo (2001), la hiperprotección del empleo público y la consiguiente garantía de estabilidad, son consideradas como elementos de rigidez que dificultan el funcionamiento eficaz de las administraciones.

⁴⁶ Este problema también se presenta en el plano nacional, en donde las crisis presupuestarias han afectado a todos los subsistemas de la gestión de recursos humanos, tomándose la reducción de costos en personal en el criterio estratégico por excelencia. (Iacoviello, Tommasi y Zuvanic, 2003)

medio elemental para el armado y consolidación de tales esquemas. Consecuentemente, la presión y el interés por disponer irrestrictamente de los cargos públicos son significativos⁴⁷.

6.2. Conclusiones principales del diagnóstico

El nivel de desarrollo del sistema de empleo público en el Municipio de Godoy Cruz, en contraste con el modelo analizado, es sumamente bajo. Esta situación es producto de dos factores que se retroalimentan mutuamente, por un lado, una concepción patrimonialista del empleo público, acentuada por una tendencia a la mercantilización de la política y, por otro, un marco institucional débil y fragmentado. El interés por manejar políticamente los cargos públicos va erosionando progresivamente la normativa vigente y, a la vez, las laxas reglas imperantes incrementan el uso político de los puestos. En un ámbito de gobierno donde el rol político del empleo público adquiere su máxima expresión, los gobernantes pugnan por ampliar los márgenes de decisión en materia de recursos humanos. En este escenario el sistema presenta visos más próximos a un modelo de despojos que a un modelo profesionalizado de función pública, donde el principio de mérito está ausente y donde la predominante flexibilidad se confunde con discrecionalidad.

El recurso humano no representa un área estratégica para los decisores políticos. A pesar del nuevo perfil que se le intenta dar al área de personal, el sector está relegado al cumplimiento de funciones tradicionales reducidas a aspectos administrativos, de control y de liquidación de haberes. A esta situación contribuye la baja interiorización de la planificación dentro de la cultura organizativa, prevaleciendo acciones inerciales, reactivas e improvisadas. Este horizonte cortoplacista intenta ser extendido a través de reformas aisladas y planes estratégicos sin un sentido definido que parecieran más bien intentos de ajuste a las corrientes modernizadoras dominantes. En este escenario no emerge claramente una estrategia organizacional, y por ende, tampoco se desprenden de ella metas relativas a recursos humanos. Consecuentemente, no es verificable una orientación integral que de curso a las políticas y prácticas relacionadas a gestión de personal. La planificación se limita principalmente a previsiones presupuestarias y los escasos esfuerzos por definir líneas de acción distintas al presupuesto, no se dirigen a modificar aspectos sustanciales considerados de alta complejidad, como aquellos vinculados a los procesos de selección, a los mecanismos de evaluación o a la descripción de puestos y funciones, entre otros, sino más bien, apuntan a temáticas que no resten margen para la utilización política de empleo y que sean de fácil manejo, como el caso de la capacitación.

Al predominar un mosaico de distintos sistemas de gestión de empleo y no un único modelo, los distintos componentes del esquema resultante difícilmente funcionen articuladamente. La brecha entre el modelo remanente de gestión de recursos humanos y el de referencia es sumamente amplia. El nivel de desarrollo de casi la totalidad de los subsistemas es marcadamente limitado, a excepción del módulo ligado a las relaciones laborales. Si bien el subsistema de organización del trabajo es el que registra un menor puntaje, otros subsistemas cuyo funcionamiento es crucial para la instauración de un sistema profesionalizado de recursos humanos, apenas se distancian de ese resultado. Esto ocurre en el caso del subsistema de empleo, de rendimiento y de desarrollo. Prácticamente no se aplica ninguna regla vinculada a estos aspectos ni tampoco existen definiciones precisas. Los procesos de selección y de promoción se efectúan en base a criterios discrecionales y las descripciones de los puestos se reducen mayoritariamente a las especificaciones genéricas establecidas por la normativa. Tampoco están definidos los perfiles de los ocupantes de los cargos ni establecidos estándares de rendimiento y mecanismos de evaluación. Ante este escenario, resulta casi imposible establecer conexión alguna entre los distintos componentes del sistema. Al no estar detalladas las funciones a cumplir ni los perfiles, difícilmente pueda establecerse un mecanismo de selección que asegure la adecuación de la persona al puesto. Al no estar establecidos los criterios de promoción difícilmente pueda ligarse el desarrollo al rendimiento y a la capacitación. Al no estar definidos los estándares de rendimiento no puede evaluarse el desempeño y, por ende, tampoco asociarlo a la compensación.

El sistema presenta serias disfunciones relacionadas al principio meritocrático. La patrimonialización del empleo público es un fenómeno evidente en decisiones y prácticas vinculadas a la generalidad de los subsistemas. Los nombramientos, las contrataciones, la asignación de ciertos adicionales, las promociones,

⁴⁷ La realidad godoycruceña se aproxima a la situación del servicio civil nacional argentino, en donde, según destacan Iacoviello y Zuvanic (2006b) la progresiva politización de las decisiones conduce a la degradación de las normas. Se encuentran caminos para eludir las reglas, se generalizan las excepciones a través de nuevas normas, o se aceptan como válidas prácticas distorsivas.

los traslados, son susceptibles de un manejo arbitrario sin ningún basamento técnico⁴⁸. Esta situación genera una profunda sensación de desigualdad entre los empleados, quienes a pesar de exteriorizar cierta resignación, en el fondo reclaman el establecimiento de reglas objetivas. Las disfunciones ligadas a la flexibilidad no son tan serias debido a la falta de aplicación de gran parte de la legislación vigente y a la existencia de vacíos legales. Están asociadas a la persistencia de comportamientos rutinarios y al fuerte apego a las normas. El excesivo colectivismo característico de las relaciones laborales también imprime profundas rigideces al sistema, especialmente en materia salarial. Asimismo, la uniformidad del marco normativo en ciertos temas, como en el caso de los agrupamientos y categorías, impide la adecuación de la legislación a la heterogeneidad y al dinamismo característico de la actividad municipal.

6.3. Recomendaciones

El Municipio atraviesa una situación económica favorable para el impulso de reformas administrativas. Crecimiento económico y administraciones profesionales son dos aspectos que están fuertemente asociados, consecuentemente, la instauración de un sistema de función pública contribuirá a la sostenibilidad del desarrollo económico.

Si bien es cierto que a las entidades municipales mendocinas no les es reconocida la facultad de dictar sus propias normas estatutarias y escalafonarias, la normativa actual establece un marco genérico que les atribuye a las comunas amplias potestades en la regulación de aspectos trascendentales del empleo público local. El Municipio dispone de la prerrogativa de definir descriptores de puestos, de determinar los procesos de selección y de promoción, de establecer los mecanismos de evaluación del desempeño, entre otras. Ante esta posibilidad de regular los aspectos esenciales para la instauración de un modelo profesionalizado de empleo público, el Municipio cuenta con un amplio margen para encarar una sustancial reforma administrativa.

El punto trascendental para efectivizar esta transformación es la voluntad de cambio. Resulta inconcebible una modificación de esta naturaleza sin la preexistencia de un consenso entre los distintos actores involucrados que asegure legitimidad y continuidad a la reforma. Difícilmente prospere sin la convicción de la necesidad de relegar los intereses políticos a favor de la profesionalización y de la recuperación del prestigio de la administración pública. Sin esta condición esencial ningún sistema va a perdurar sin sufrir alteraciones⁴⁹. En este acuerdo es ineludible la participación de los representantes partidarios, que de una u otra forma obtienen beneficios del sistema vigente; de los actores sindicales, que además de defender los intereses de los trabajadores deben consustanciarse con los objetivos de la reforma; y finalmente, de los empleados, para asegurar la adecuación de las modificaciones a la realidad laboral y, además, asegurar su apoyo.

Una vez tomada esta decisión, el primer paso es el diseño institucional del sistema dentro de las facultades reconocidas a los municipios mendocinos. Las regulaciones complementarias al marco normativo vigente deben establecer reglas claras de juego sin dejar espacio al manejo discrecional del empleo público. Además, deben definirse en base a una visión sistémica que asegure un funcionamiento integral del modelo de gestión. A los fines de evitar caer en el impulso de reformas faraónicas que con el transcurso del tiempo se reduzcan a letra muerta, es aconsejable encarar el proceso por etapas y experimentalmente. Lo esencial es comenzar por aspectos clave que actúen como palanca de cambio. La elaboración y aprobación del nomenclador de funciones en donde no sólo están contenidas las descripciones de puestos y perfiles sino también, están definidos los procesos de selección y promoción, constituye un paso fundamental. Al estar determinadas las funciones a cumplir en cada cargo y las características esperadas de sus respectivos ocupantes, es posible efectivizar los mecanismos de ingreso para los aspirantes a incorporarse a la administración. La etapa a seguir es la implementación del sistema de evaluación previsto en las nuevas

⁴⁸ Igualmente, Iacoviello, Tommasi y Zuvanic (2003), reconocen que en el orden nacional, la prevalencia de criterios políticos se refleja en el manejo de ciertos adicionales como así también en la proliferación de las contrataciones por fuera de los esquemas de carreras meritocráticas.

⁴⁹ Igualmente, Iacoviello, Tommasi y Zuvanic (2003) reconocen como condición elemental para el éxito de la reforma del servicio civil, la existencia de un marco de acuerdo mínimo entre todos los actores involucrados. En la misma línea se expresa Joan Prats i Catalá (1998), quien concibe que los cambios institucionales referentes a la función pública no provienen únicamente de modificaciones legislativas sino, principalmente, de un cálculo racional de los actores (partidos políticos, gobiernos, sindicatos, grupos de funcionarios, opinión experta y opinión pública) que conduzca a un consenso suficiente para producir una alteración de las reglas del juego y de los modelos mentales y valorativos que las subyacen.

disposiciones, para luego continuar con la aplicación de los procedimientos de promoción. Éstos y otros pasos pueden paulatinamente ir concretándose⁵⁰. Incluso las transformaciones pueden implementarse en base a un modelo experimental, circunscribiéndose las primeras acciones a determinadas áreas, ramas de actividades o niveles jerárquicos específicos, por citar algunos ejemplos. La reforma debe proyectarse en el largo plazo sin abandonar la meta de instaurar un sistema de función pública que opere integralmente y que se adapte al contexto en el que se inserta, evitando avanzar a través de compartimentos estancos.

En este escenario en el que el rol político del empleo público es más acentuado que en otros ámbitos, por más consenso que se alcance, la inclinación a utilizar los cargos patrimonialmente siempre está latente. La priorización del principio de mérito sobre el de flexibilidad se hace necesaria en un contexto marcado por esta acentuada tendencia a usar discrecionalmente los recursos estatales. Están ausentes valores imprescindibles para la implementación de un modelo flexible de gestión. La principal carencia está relacionada con el predominio de una cultura de corte netamente individualista en donde a lo público se le resta valor. Entonces, ¿cómo ampliar los márgenes de libertad de acción relativos a recursos humanos si existe una altísima probabilidad de que las decisiones se adopten en base a criterios distintos al beneficio del interés general? Las acciones en materia de empleo público municipal deben estar encuadradas dentro de un marco que establezca al menos ciertas pautas mínimas de decisión, en caso contrario, la flexibilidad sin ningún basamento degenera en arbitrariedad. Ante la prevalencia de un manejo discrecional de los cargos públicos y el consecuente descontento social por esta administración antojadiza, resulta inminente la institucionalización de reglas que garanticen la aplicación de criterios objetivos. La incorporación del principio meritocrático es el pilar para asegurar esta necesaria imparcialidad⁵¹. En un marco altamente politizado como el analizado, la consolidación de este principio y su consecuente aplicación son el estadio anterior al afianzamiento del principio de flexibilidad. La adopción de un sistema de gestión primordialmente meritocrático presenta grandes desafíos. Por un lado, ante la presunción predominante en el imaginario colectivo acerca de la parcialidad de las decisiones vinculadas a recursos humanos, el desafío pasa por generar confianza en los mecanismos y criterios de evaluación del mérito. La participación de instituciones independientes de reconocida trayectoria en estos procesos contribuiría enormemente a esa finalidad. Por otro lado, el principal desafío pasa por asegurar el cumplimiento de las reglas. Esto sólo es posible si existe un consenso sustentado en una auténtica convicción acerca de la necesidad y de las ventajas de profesionalizar la administración pública.

La consolidación de un sistema de carrera basado en reglas de juego claras es un aspecto trascendental para superar la imagen estereotipada del empleado público abúlico, desganado, desatento y resignado, propia de un modelo en el que prácticamente no existen posibilidades de progreso y en el que prevalece una fuerte percepción de inequidad interna.

En este proceso de diseño del servicio civil resulta imprescindible delimitar el margen de acción respecto a los contratos de locación a los efectos de evitar tanto el manejo político de estas figuras como la precarización laboral y las desigualdades internas asociadas a estas incorporaciones. Desde el ámbito académico una de las soluciones propuestas consiste en erradicar totalmente del sector público este tipo de contratos. En cambio, desde la órbita pública han intentado resolver esta situación por medio de la reglamentación de las contrataciones, favoreciendo en el transcurso del tiempo la legitimación y consecuente incremento de estas prácticas. El principal fundamento para institucionalizar su uso ha sido la necesidad de flexibilizar la gestión ante las rigideces que presenta el sistema actual. Frente a la natural inclinación a manejar políticamente estas figuras y a ajustar las regulaciones para tales fines, la solución pasa por impedir su uso o en el hipotético caso de que esto no fuere posible, al menos circunscribirlo a la utilización de contratos de locación de servicios profesionales que aportan mínimos elementos objetivos como la titulación. Ante tal escenario, una medida ineludible es la publicación de información detallada relativa a las contrataciones como la nómina de prestadores, los montos de cada contrato, su duración, el objeto del contrato, las razones que motivaron las contrataciones y los informes periódicos de las tareas realizadas.

⁵⁰ Por ejemplo, dadas las restricciones presupuestarias y las limitaciones en materia de oferta educativa, se puede también continuar con la motorización de nuevos procesos de formación que contemplen la multiplicidad de formas que adopta el aprendizaje en las organizaciones públicas. En el marco de este enfoque se proponen nuevas modalidades de capacitación como la formación de facilitadores internos, foros de responsables de procesos y reuniones interforos, talleres de casos, transferencia de buenas prácticas a partir del aprendizaje de directivos en organizaciones emprendedoras. (Falivene y Silva, 2003)

⁵¹ Prats i Catalá (1998) plantea, según se describió precedentemente, que el sistema de mérito surgió con la finalidad de procurar seguridad jurídica y confianza.

Estas contrataciones deben ser administradas centralizadamente por una unidad estrictamente técnica a los fines de asegurar su adecuada utilización y evitar el uso abusivo de las mismas.

Otro paso fundamental a seguir es la definición precisa de una estrategia integral de recursos humanos que se desprenda de la estrategia organizacional a los fines de orientar la generalidad de las políticas y prácticas de empleo en el largo plazo. Esto está condicionado por el grado de claridad y de sustentabilidad de la estrategia organizacional a la cual deben ajustarse los lineamientos en materia de recursos humanos. Es elemental también asegurar un funcionamiento integrado e integral de todos los subsistemas y congruente con la estrategia del sector.

Transparentar la información crítica relativa a recursos humanos constituye una manifestación de la voluntad de cambio. El ocultamiento de este tipo de información ha sido una práctica asociada a un sistema patrimonialista de gestión en el que la rendición de cuentas no es concebida como una obligación. La publicación de aquellos asuntos cuyo manejo ha suscitado una fuerte desconfianza entre la ciudadanía, contribuiría enormemente a legitimar el proceso de reformas.

El funcionamiento efectivo de un sistema de carrera basado en reglas claras constituye un elemento trascendental para asegurar la eficacia de las políticas, consolidar el desarrollo y devolver el deteriorado prestigio de la administración pública local. La institucionalización de un sistema de servicio civil contribuiría a contrarrestar fenómenos nocivos para el fortalecimiento de lo público como la mercantilización de la política y la patrimonialización de los recursos públicos.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Ábalos, María Gabriela (2000). “La Autonomía y el federalismo en la Constitución Nacional luego de la Reforma de 1994. Especial referencia a la autonomía Municipal”. Revista La Ley Año N° 5 N° 4. Gran Cuyo. Mendoza. Agosto.
- Ábalos, María Gabriela (1999). “Principales lineamientos en torno a la autonomía y la participación en el Municipio Argentino. Especial referencia al Derecho Público Provincial”. Estudios de Derecho Administrativo III. Ediciones Dike, Foro de Cuyo. Mendoza.
- Baron, James y Kreps, David (1999), “Strategic Human Resources: Frameworks for general managers”. Nueva York. John Wiley and Sons.
- (2003) “Carta Iberoamericana de la Función Pública”. XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Santa Cruz de la Sierra. Bolivia, 14 al 15 de noviembre
- CIPPEC (2005). “Hacia la planificación estratégica”. Fundación CIPPEC y Grupo INNOVA. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Junio.
- Cuñaro, Alicia (1997). “La reforma del Estado y los recursos humanos”. Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Año 4, Número 9, Otoño 1997. Asociación de Administradores Gubernamentales. Buenos Aires.
- Cuoghi, Leonora Inés (1999). “Los Procesos de modernización de los Municipios en la Provincia de Mendoza”. Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Mendoza.
- Cuoghi, Leonora Inés (2000). “Modalidades de empleo en el Estado”. Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Centro de Estudios de Políticas y Gestión Local. Mendoza.
- De Faveri, Victoria y Llano, Mercedes (2007). “Algunos resultados de la investigación sobre la relación entre Política y Gestión”. Proyecto bianual “Legislatura y Calidad Democrática en Mendoza (Segunda Parte). En perspectiva de actores legislativos”. Centro de Estudios de Innovación Institucional para la Gobernabilidad Democrática. Carrera de Ciencia Política y Administración Pública. Universidad Nacional de Cuyo. Director: Walter Cueto. VIII Congreso Nacional de Ciencia Política, ¿Hacia dónde va la Argentina? Inserción Internacional, Calidad Institucional y Nuevas Representaciones. USAL. Buenos Aires, del 6 al 9 de noviembre.
- Echebarría, Koldo y Mendoza, Xavier (1999) “La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público”. Losada i Marrodan, Carlos (Ed.) De burócratas a Gerentes. Las ciencias de la Administración aplicadas a la administración del Estado. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.
- Echebarría, Luis Estanislao, Iacoviello, Mercedes, Zuvanic, Laura (2006). “Síntesis del Diagnóstico Caso Chile”. Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina Parte II. Capítulo 5. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Echebarría, Luis Estanislao (2006). “Síntesis del Diagnóstico Caso Perú”. Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina Parte II. Capítulo 16. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Echebarría, Luis Estanislao (2006a). “Anexo Final”. Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina Parte II. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ejarque, Germán Miguel (2006). “Relación Laboral en Contratos de Locación de Servicios”. Tesina II Curso de Perfeccionamiento de Postgrado en Recursos Humanos y Comportamiento Organizacional. Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Mendoza.
- Estévez, Alejandro M. y Blutman, Gustavo E. (2005) “El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los `90: ¿funcionarios, gerentes o sobrevivientes?”. Revista Venezolana de Gerencia. Año 9 N°25. Enero-Marzo.
- Falivene, Graciela y Graciela, Silva (2003). “Formación Directiva para la creación de una cultura del conocimiento y de la calidad en las organizaciones públicas”. (<http://www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso2/Silva-Falivene.pdf>)
- Hood, Christopher y Jackson, Michael (1997). “La argumentación administrativa”. Fondo de Cultura Económica. México.
- Iacoviello, Mercedes (1995) “La experiencia del Federal Civil Service”. Revista Aportes. Año 2. Número 3. Otoño.
- Iacoviello, Mercedes (1999). “Desarrollo estratégico de recursos humanos en el Estado”. Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 15. Caracas.
- Iacoviello, Mercedes, Tommasi, Mariano y Laura Zuvanic (2002). “Diagnóstico Institucional de sistemas de servicio civil: Caso Argentina. Diálogo Regional de Políticas, BID”. Documentos de la Tercera Reunión de la Red de Gestión Pública y Transparencia, Washington DC, del 14 al 15 de Noviembre.
- Iacoviello, Mercedes; Tommasi, Mariano y Laura Zuvanic (2002a). “Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina”. Diagnóstico Institucional de sistemas de servicio civil: Caso Argentina. Informe elaborado para el Diálogo Regional de Políticas, BID. Septiembre.
- Iacoviello, Mercedes (2006). “Análisis Comparativo por Subsistemas”. Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Parte II. Capítulo 20. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Iacoviello, Mercedes y Zuvanic, Laura (2006a). Síntesis del Diagnóstico Caso Chile. Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina Parte II. Capítulo 5. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Iacoviello, Mercedes y Zuvanic, Laura (2006b). Síntesis del Diagnóstico Caso Argentina. Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina Parte II. Capítulo 2. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Iacoviello, Mercedes y Zuvanic, Laura (2006c). Síntesis del Diagnóstico Caso Perú. Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina Parte II. Capítulo 16. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Iacoviello, Mercedes y Zuvanic, Laura. (2006d). “El Servicio Civil en los Países Centroamericanos y República Dominicana”. Serie de Estudios Económicos y Sociales. Banco Interamericano de Desarrollo. Diciembre.
- Iacoviello, Mercedes y Zuvanic, Laura (2006e). Síntesis del Diagnóstico Caso Bolivia. Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina Parte II. Capítulo 3. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Iacoviello, Mercedes y Rodríguez Gustá, Ana L. (2006). Síntesis del Diagnóstico Caso Brasil. Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina Parte II. Capítulo 4. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Iturburu, Mónica. “Gestión de Recursos Humanos en el Gobierno Local”. Apuntes de clase. Universidad Nacional de Quilmes-Federación Argentina de Municipios.
- Iturburu, Mónica (1999) “Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local”. Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección Nacional de Estudios y Documentación. Dirección de Estudios e Investigaciones. Segunda edición.
- Iturburu, Mónica (2005). “Incoherencias entre estrategia y gasto en personal”. VII Seminario de RedMuni. (www.sgp.gov.ar/inap/redes/redmuni_publicaciones.htm)
- Iturburu, Mónica (2007). “Los Municipios”. Introducción a la Administración Pública Argentina. Nación, Provincias y Municipios. Cap. 4. Coordinador Horacio Cao. Editorial Biblos. Buenos Aires.
- Klingner, Donald E. y Pallavicini Campos, Violeta (2001). “Strengthening Personnel Management in Developing Countries: Lessons learned, lessons forgotten, and an agenda for action”. Public Personnel Management, Volume 30 N° 1. Spring.

- Lentini, Mercedes y Palero, Delia. “La participación de la sociedad civil en la producción del hábitat residencial popular”. (www.clad.org.ve/anales6/palero.html)
- Longo, Francisco (2001) “La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad”. Diálogo Regional de Políticas. Documentos de la Primera Reunión de la Red de Gestión Pública y Transparencia. Washington DC, del 26 al 27 de abril.
- Longo, Francisco (2002). “Marco Analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil”. ESADE. Instituto de Dirección y Gestión Pública. Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo Regional de Políticas. Barcelona. Abril.
- Longo, Francisco (2004). *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Paidós Empresa, Barcelona.
- Longo, Francisco (2006). Una lectura transversal de los resultados. Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Capítulo 22.
- Llano, María Mercedes (2006). “La afiliación partidaria y la real participación política en Argentina”. Documentos CADAL. Año IV. Número 60. Agosto.
- Marconi, Nelson (2004). “Gestao de recursos humanos nas organizacoes sociais”. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid. España
- Marshall, Adrián (1996). Empleo Público en América Latina. Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo. Año 2. Número 2. México
- Mobilia, Elina Delia (2004). “Régimen del Empleo Público Estatal”. Universidad del Aconcagua. Mendoza.
- Montbrun, Alberto (1991). “Fortalece la Suprema Corte de Justicia la Autonomía Municipal”. Revista del Foro. Tomo 2. Ediciones Dike. Mendoza.
- Mosso Giannini, Cesar. (2002). “Notas sobre la regulación del empleo público en la Constitución de la Provincia de Mendoza”. Estudios de Derecho Administrativo VII. Instituto de Estudios de Derecho Administrativo (I.E.D.A.). Ediciones Dike. Foro de Cuyo. Mendoza.
- Organización Internacional del Trabajo (1999). “El desarrollo de los recursos humanos de la función pública en el contexto del ajuste estructural y del proceso de transición”. Informe para el debate de la Reunión paritaria sobre el desarrollo de los recursos humanos de la función pública en el contexto del ajuste estructural y del proceso de transición. Ginebra.
- Orlansky, Dora (2000). “Reforma del Estado y el Empleo Público. Innovaciones en las Condiciones Laborales. Argentina 1989-1999”. III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo. Buenos Aires.
- Orlansky, Dora (1997). “El Estado en Transición 1989-1995: El nuevo estado empleador. En D. Cantón, J.R. Jorrot, compiladores”. La investigación social hoy, Institutos Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Oficina de Publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (1999) “Quemar las Naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)”. Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental. Año 6. N° 14. Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (2001). “El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros”. Diálogo Regional de Política. Gestión y Transparencia de la Política Pública: el Servicio Civil. Washington DC, 1 Abril.
- Prats i Catalá, Joan (1998). “Servicio civil y gobernabilidad democrática”. Revista iberoamericana de administración pública (RIAP). N° 1. Julio-Diciembre.
- Prats i Catalá, Joan. *Del Clientelismo al Mérito en el Empleo Público. Análisis de un Cambio Institucional*. Biblioteca Ideas, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Universidad Oberta de Catalunya. (<http://200.80.149.114/ecgp/FullText/000000/PRATS%20i%20CATALA,%20Joan%20-%20Del%20clientelismo%20al%20merito.pdf>)
- Rauch, James y Evans, Peter (2000). “Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries” (with Peter B. Evans). Journal of Public Economics 75. January.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura & Mercedes Iacoviello (2008) “Comparing the civil service in four English-speaking countries: a quantitative and qualitative approach”. Report on the civil service in the Caribbean. Chapter 6. (Ed: Mercedes Mateo Díaz & Koldo Echebarría). InterAmerican Development Bank, Regional Policy Dialogue. Washington, DC.
- Sánchez, Alberto M. (2002). “La idoneidad en el funcionario público”. Estudios de Derecho Administrativo VII. Instituto de Estudios de Derecho Administrativo (I.E.D.A.). Ediciones Dike. Foro de Cuyo. Mendoza.

- Scialpi, Diana (2004). “Violencias en la Administración Pública. Casos y Miradas para pensar la Administración Pública Nacional como ámbito laboral”. Catálogos. Buenos Aires.
- Programa Auditoría Ciudadana. Calidad de las Prácticas Democráticas en los Municipios. UNDP. Jefatura de Gabinete de la Nación (2007). Información preparatoria para elaboración informe preliminar: Conclusiones Grupos Focales Municipio de Malargüe y Municipio de Lavalle; Análisis Cuantitativo Municipio de Malargüe y Municipio de Lavalle.
- Vega, Juan y Diblasi, Juan (2004). “Finanzas Públicas Municipales. El caso de Mendoza”. Facultad de Ciencias Económicas. UNC. Mendoza.
- Formulario de presentación. Concurso “experiencias positivas en gestión local”. Banco de Experiencias Locales. Universidad Nacional de Quilmes -Universidad Nacional de General Sarmiento. Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Nación. (<http://www.unq.edu.ar/bel>)

ARTÍCULOS DIARIOS

- Césari, Verónica (2003). “Quieren modificar el régimen de carrera de los empleados Municipales”. Diario Los Andes. Sección Política. Enero.
- Bustos Herrera, Gabriel (2001). “¿Achicar o reformar?”. Diario Los Andes. Agosto.
- Tirso Fiorotto, Daniel (2007). “Polémica en Paraná por un festival de jefaturas insólitas”. Diario La Nación. Sección Política. Buenos Aires.
- Brusotti, Federico (2007). “El remisero que busca punteros para alquilárselos a los políticos”. Diario Los Andes, Sección Política. Mendoza. Agosto.

• *ANEXO 1- Indicadores cuantitativos del sistema de servicio civil analizado*⁵²

Profesionalismo del Servicio Civil

1. Tasa de designaciones políticas

(I) Total cargos extraescalafonarios Departamento Ejecutivo	AÑO 2007 30	Fuente: Presupuesto 2007
(I) Total cargos escalafonarios Departamento Ejecutivo	AÑO 2007 2.087 ⁵³	
(I/II) Tasa designaciones políticas Departamento Ejecutivo	0,014	

Peso fiscal del Empleo Público regulado

2. Peso de la nómina salarial sobre elPBG

3. Peso de la nómina salarial sobre el gasto público total

(I) PBG	AÑO 2004 1.462.257 (en miles de pesos)	Fuente: Facultad Ciencias Económicas- Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas- Estadísticas Municipales
(II) Gasto en personal Departamento Ejecutivo 2004	AÑO 2004 20.435.120	Fuente: Presupuesto 2004
(III) Gasto en personal Departamento Ejecutivo 2007	AÑO 2007 41.118.160	Fuente: Presupuesto 2007
(IV) Gasto en personal gobierno municipal (Departamento Ejecutivo + Concejo Deliberante+ Juzgados de Tránsito + Servicios Especiales ⁵⁴)	AÑO 2007 45.054.310	Fuente: Presupuesto 2007
(V) Gasto público total	AÑO 2007 94.112.999	Fuente: Presupuesto 2007
(VI) Gasto público total (sin servicios de la deuda)	AÑO 2007 90.652.279	Fuente: Presupuesto 2007
(II/I) Gasto en personal Departamento Ejecutivo/PBG	AÑO 2004 0,014	
(III/V) Gasto en personal Departamento Ejecutivo/ Gasto público total	AÑO 2007 0,437	
(IV/V) Gasto en personal Departamento Ejecutivo + Concejo Deliberante+ Juzgados de Tránsito Servicios Especiales/ Gasto Público Total	AÑO 2007 0,479	

⁵²Se incluyen los indicadores solicitados en la metodología propuesta por Longo. No se diferencia entre Gobierno General, Gobierno Central Civil porque los servicios de seguridad, salud y educación son competencia predominantemente de la Provincia y se rigen por escalafones provinciales. El empleo público municipal está regulado por un único estatuto-escalafón (Ley 5892) e incluso los profesionales de la salud que se regían por el Decreto-Acuerdo 142/90 fueron incorporados la normativa municipal.

⁵³ Se incluyen los 60 cargos temporarios correspondientes a programas nacionales.

⁵⁴ Los empleados de estas cuatro jurisdicciones están regulados por la Ley 5.892. Servicios Especiales abarca a Promoción Económica y Turismo.

(III/VI) Gasto en personal Departamento Ejecutivo/ Gasto público total (sin servicios de la deuda)	AÑO 2007 0,454	
(IV/VI) Gasto en personal Departamento Ejecutivo + Concejo Deliberante+ Juzgados de Tránsito + Servicios Especiales) / Gasto Público Total (sin servicios de la deuda)	AÑO 2007 0,497	

Incentivos del Servicio Civil

4. Compresión vertical de los salarios

(I) Salario del nivel más alto de la escala salarial (categoría I)	AÑO 2008 994,75	Fuente: Decreto 2281/07 - Planillas salariales sueldos a enero 2008.
(II) Salario del nivel más bajo de la escala salarial (categoría A)	AÑO 2008 581,72	
(I/II) Compresión vertical de los salarios	1,71	

5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno municipal/PBG per cápita
6. Sueldo gubernamental promedio del gobierno municipal/ sueldo promedio del sector manufacturero
7. Sueldo gubernamental promedio del gobierno municipal/ sueldo promedio del sector financiero
8. Sueldo gubernamental promedio del gobierno municipal/ sueldo promedio del sector privado

(I) PBG per cápita 2004	AÑO 2004 7991,5	Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Facultad Ciencias Económicas- Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas- Estadísticas Municipales y Censo 2001.
(II) Costo salarial promedio del gobierno municipal 2004	AÑO 2004 912	Fuente: Presupuesto año 2004
(III) Costo salarial promedio del gobierno municipal 2007	AÑO 2007 1.691	Fuente: Presupuesto año 2007. Calculado como gasto total en personal sobre cantidad de personal en gobierno municipal. Promedio mensual
(IV) Costo salarial promedio sector manufacturero	AÑO 2007 3.346	Fuente: Dirección Nacional de Cuentas Nacionales INDEC sobre la base de datos del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Costo Salarial Sector Manufacturero por provincia. Promedio Mensual. Primer trimestre 2007
(V) Costo salarial promedio sector financiero	AÑO 2007 4.646	Fuente: Dirección Nacional de Cuentas Nacionales INDEC sobre la base de datos del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Costo Salarial Sector Financiero por provincia. Promedio Mensual. Primer trimestre 2007
(VI) Costo salarial promedio sector privado	AÑO 2007 1.741	Fuente: Dirección Nacional de Cuentas Nacionales INDEC sobre la base de datos del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Costo Salarial del Trabajador Asalariado por provincia. Promedio Mensual. Primer trimestre 2007

Cifras de dotaciones de empleo

9. Peso del empleo en relación con la población

(I) Población total	AÑO 2001 182.977	Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Resultados Generales de la Provincia de Mendoza. Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas
---------------------	---------------------	--

(I) Número total de empleados públicos en el Departamento Ejecutivo ⁵⁵	AÑO 2007 2.087	Fuente: Presupuesto 2007
(II) Número total de empleados públicos en el gobierno municipal (Departamento Ejecutivo + Concejo Deliberante + Juzgados de Tránsito) ⁵⁶	AÑO 2007 2.166	Fuente: Presupuesto 2007
(II/I) Número total de empleados públicos en el Departamento Ejecutivo/ Población Total	0,0114	
(III/I) Número total de empleados públicos en el gobierno municipal (Departamento Ejecutivo + Concejo Deliberante + Juzgados de Tránsito) /Población Total	0,0118	

10. Número de empleados retribuidos por proyectos de cooperación, planes de modernización o fórmulas análogas/Número total de empleos

(I) Número de empleados retribuidos por proyectos de cooperación, planes de modernización o fórmulas análogas ⁵⁷	AÑO 2007 60	Fuente: Presupuesto 2007
(II) Número total de empleados Departamento Ejecutivo	AÑO 2007 2.057	Fuente: Presupuesto 2007
(I/II) Número de empleados retribuidos por proyectos de cooperación, planes de modernización o fórmulas análogas/ Número total de empleados gobierno municipal	0,029	

Otros indicadores

11. Puestos de trabajo para cuyo desempeño se exige titulación universitaria superior/puestos total. Ningún agrupamiento o cargo exige titulación de posgrado para ocupar el puesto
12. Puestos de trabajo para cuyo desempeño se exige titulación universitaria/puestos totales

(I) Puestos de trabajo para cuyo desempeño se exige titulación universitaria- Agrupamiento profesional	AÑO 2007 83	Fuente: Presupuesto 2007
(II) Puestos de trabajo para cuyo desempeño se exige titulación universitaria- Agrupamiento profesional + Titulación puestos jerárquicos contenidos en Manual de Funciones ⁵⁸	AÑO 2007 128	Fuente: Presupuesto 2007 y Manual de funciones
(III) Puestos totales ⁵⁹	AÑO 2007 1.782	Fuente: Presupuesto 2007
(I/III) Puestos de trabajo para cuyo desempeño se exige titulación universitaria- Agrupamiento profesional/puestos totales	0,047	
(II/III) Puestos de trabajo para cuyo desempeño se exige titulación universitaria- Agrupamiento profesional + Titulación puestos jerárquicos contenidos en Manual de Funciones/puestos totales	0,072	

⁵⁵ Se excluyen cargos extraescalafonarios.

⁵⁶ Se excluyen cargos extraescalafonarios.

⁵⁷ El presupuesto sólo presenta una desagregación en relación a los contratos temporarios afectados a programas de orden nacional.

⁵⁸ Se excluye los títulos exigidos para ocupar direcciones por tratarse de puestos extraescalafonarios. Tanto en el caso del agrupamiento profesional y de los puestos jerárquicos se incluyen los títulos terciarios.

⁵⁹ No incluye puestos fuera de escala y temporarios.

