

GESTIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN ÁREAS TRANSVERSALES DE DOS MUNICIPIOS DEL CONURBANO BONAERENSE

Autores: Ricardo A. PAPARÁS (rpaparas@campus.ungs.edu.ar); Gabriela MANSILLA (gmansill@campus.ungs.edu.ar) y Karina G. MONTES (kmontes@campus.ungs.edu.ar). Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento

Resumen:

La cuestión de la profesionalización del servicio civil en los gobiernos locales es una temática poco abordada. Los estudios suelen destacar las prácticas particularistas y clientelares que expresan la politización de las burocracias. Sin embargo, la incorporación de nuevas funciones que lleva más de tres décadas, con mayores requerimientos formativos para sus recursos humanos, ha impactado de forma diferenciada en el entramado organizativo de los municipios. En este sentido, la ponencia tiene como objetivo indagar las particularidades que presenta la gestión del empleo público de dos áreas transversales y no tradicionales (género y discapacidad) de los municipios de Vicente López y Malvinas Argentinas, en términos de incorporación, permanencia, modalidades de contratación y nivel de profesionalización. La metodología consiste en un estudio comparativo de casos, con un diseño cuali-cuantitativo, cuya técnica de recolección de datos está basada en el análisis documental, el relevamiento de fuentes secundarias y entrevistas semi-estructuradas a funcionarios municipales de RRHH, de las áreas involucradas y representantes sindicales. Los resultados obtenidos permiten concluir que dichas áreas realizan incorporaciones mayormente ajustadas a los principios de mérito e idoneidad y que presentan un alto nivel de profesionalización y permanencia, aunque las modalidades de contratación no otorgan estabilidad en el puesto.

Palabras clave: Empleo Público, Gobiernos Locales, Profesionalización

Introducción

La profesionalización del empleo público constituye una problemática relevante tanto para la investigación académica como para la gestión. Este concepto puede ser entendido como la garantía de posesión del trabajador público de un conjunto de atributos necesarios para el desempeño eficaz y eficiente de sus actividades, entre ellos, “el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia” (CLAD, 2003: 3).

Asimismo, se trata de asegurar a dicho trabajador, mediante diversos dispositivos, el acceso de acuerdo a aptitudes, ser ubicado adecuadamente en un puesto de trabajo, ser evaluado según su desempeño y eventualmente ser promovido, a la vez que obtener una compensación justa; también permitirle su realización profesional y garantizar estabilidad sujeta al buen desempeño y conducta (Oszlak, 2003).

A su vez, Longo (2004) refiere a una función pública dirigida por la política, pero no patrimonializada por ésta, por lo que podemos entender a la profesionalización como un medio para combatir y evitar prácticas patrimonialistas y preburocráticas. A partir de ello, el debate académico ha girado en torno a la dicotomía politización-profesionalización o patronazgo-profesionalización (Longo y Ramió M., 2008; Schweinheim, 2011; Llano, 2017).

Desde esta visión, una burocracia patrimonializada se define por la forma en que ingresan los funcionarios a la administración, bajo criterios de lealtad política o afiliación partidaria, sin tomar en cuenta requisitos técnico-profesionales, y su vínculo temporal con ella. A partir de ello, puede considerarse que dicha burocracia adolece de una baja autonomía y gran fragilidad, ya que los cambios en el elenco gobernante pueden generar cambios y desvinculaciones masivas de funcionarios/os (Zuñanic y Iacoviello, 2010).

Cuando nos referimos a los gobiernos locales, esta dicotomía cobra particular relevancia. En Argentina, ellos aparecen como principales empleadores en muchos territorios, frente a la debilidad de los mercados privados. Ante esta realidad surge una percepción social de clientelismo y nepotismo, reforzada por una baja aplicación de sistemas de concursos para el ingreso (Iturburu, 2007), un alto grado de informalismo en la gestión del empleo (Cao, 2008) y una debilidad institucional de la administración en su conjunto (Tecco, 2006; Bonardo, 2009).

En otro trabajo (Paparás, Mansilla y Dodaro, 2022) se sostiene que, sin perjuicio del diagnóstico general y debido a la gran heterogeneidad existente entre los distintos municipios argentinos, debe analizarse cada uno de ellos, con el fin de distinguir sus particularidades. Es así que, en el estudio de los municipios de Tigre, Vicente López, Malvinas Argentinas y San Miguel, de la Provincia de Buenos Aires, podía observarse una prevalencia de contratos sin estabilidad en sus burocracias, con mecanismos de acceso ad-hoc, aunque aparecían dispositivos más formalizados para cubrir perfiles de mayor especialización.

Esta última consideración cobra especial relevancia si tenemos en cuenta la transformación experimentada por los gobiernos locales en los últimos treinta y cinco años, a partir de las reformas del Estado, que los obligó a ampliar sus funciones y responsabilidades, y en menor medida en sus atribuciones, debiendo proveer de este modo un conjunto mayor y más heterogéneo de servicios a la comunidad (Carmona y Anzoátegui, 2010).

A ello se sumaron nuevas demandas por parte de la ciudadanía que reforzaron la presión sobre los gobiernos locales. Así es que, a lo largo de los años, fueron sumando a la gestión de los servicios tradicionales (infraestructura urbana, regulación y control de

actividades locales y funciones de asistencia básica), nuevas responsabilidades en materia de medio ambiente, seguridad ciudadana, promoción económica, educación, entre otros (Cravacuore, 2007).

Estas transformaciones tuvieron un impacto en términos organizativos, mediante la modificación, fusión y creación de áreas, así como su redefinición de objetivos, todo ello al tiempo que se iban incrementando las dotaciones de personal. Se sostiene que esta mayor complejidad de las estructuras municipales ha presentado impactos diferenciales en términos de la gestión de su personal, de acuerdo a las funciones que desempeñan sus áreas, entre las formas tradicionales que caracterizan a aquellas de carácter más tradicional, respecto a las más nuevas.

En este sentido, este trabajo tiene como objetivo indagar las particularidades que presenta la gestión del empleo público de dos áreas transversales y no tradicionales (género y discapacidad) de los municipios de Vicente López y Malvinas Argentinas, en términos de incorporación, permanencia, modalidades de contratación y nivel de profesionalización.

La metodología utilizada para este propósito consiste en un estudio comparativo de casos, con un diseño cuali-cuantitativo, cuya técnica de recolección de datos está basada en el análisis documental, el relevamiento de fuentes secundarias y entrevistas semi-estructuradas a funcionarios municipales de RRHH, de las áreas involucradas y representantes sindicales, realizadas entre los años 2022 y 2023.

A continuación, se presenta el marco teórico, seguido por el desarrollo de la investigación de los casos, presentando las conclusiones al final.

Las tecnologías de gestión de recursos humanos en el ámbito municipal

La gestión de los recursos humanos en el sector público puede ser entendida como un sistema, compuesto por partes interrelacionadas entre sí. Cada una de las partes, también llamadas subsistemas, comprende las diversas interacciones y tecnologías necesarias para adecuar las personas a la estrategia organizacional, de modo de producir resultados acordes a las finalidades perseguidas. De ese ajuste a las necesidades de la organización, resultará un dimensionamiento cuantitativo y cualitativo de los recursos humanos (Longo, 2004).

En primera instancia se puede definir a los Sistemas de Empleo Público (en adelante SEP) en los gobiernos locales como “un conjunto de arreglos institucionales formales e informales por medio de los cuales se articulan, negocia y gestiona al elenco de trabajadores que desempeñan sus tareas en el ámbito público municipal, en procura del logro de los fines de las instituciones del Estado” (Mansilla y Papparás, 2023).

Los SEP se caracterizan por diversas políticas y prácticas de gestión que pueden identificarse en los diferentes componentes que lo integran, que organizan y gestionan la organización del trabajo, la gestión del empleo, la gestión del rendimiento, la gestión de la

compensación y la gestión del desarrollo (Longo, 2004). El abordaje de la temática de SEP constituye un tópico de investigación de la administración pública no muy extendido en nuestro país, particularmente en los niveles subnacionales.

Dentro del SEP, el subsistema organización del trabajo se ocupa de dos tareas principales: el diseño de los puestos y la definición de los perfiles. El proceso del diseño de puestos de trabajo incluye la descripción de las características y condiciones del ejercicio de las tareas como la misión, ubicación organizativa, funciones y responsabilidades de la unidad organizacional en donde se va a incorporar personal. En el caso de la definición de perfiles se determinan requisitos de idoneidad de personas que desempeñarán las tareas, qué competencias se requieren y cuáles se consideran prioritarias (ibid).

Además, es importante considerar el subsistema de gestión del empleo que permite la gestión de la incorporación, movilidad funcional y desvinculación del personal. En el caso de la incorporación se refiere a las políticas y prácticas que permiten el acceso a las personas al puesto de trabajo, desde el reclutamiento a la selección y la recepción (ibid). En cuanto a la desvinculación, además de las descritas por el autor (disciplinarias, bajo rendimiento, organizativas, jubilación) vinculadas a una relación de empleo con estabilidad, aparece la posibilidad de cese por finalización de contrato en los casos que la persona no resida en planta permanente.

La gestión del desarrollo es el subsistema de empleo público se ocupa de dos cuestiones. En primer lugar, de las políticas de promoción y carrera que articulan los procesos por medio de los cuales el personal progresa en la organización. En segundo lugar, de las políticas de formación destinadas a garantizar los aprendizajes individuales para el logro de las finalidades de la organización, desarrollo de competencias de los empleados y estimulación en su progreso profesional. Estos elementos son vitales para verificar la coherencia entre los instrumentos de evaluación del rendimiento y las características que asumen las políticas que brindan formación a los planteles, en este caso, municipales (ibid).

El análisis del SEP, mediante sus políticas y prácticas de gestión permite entender las características que adquieren sus trabajadores, quienes finalmente son los actores visibles de las estructuras administrativas. En este trabajo se define a la estructura como la distribución de personas a lo largo de varias líneas y entre posiciones sociales que influyen en las relaciones de los papeles entre esta gente (Blau, 1974).

Esta conceptualización introduce cuestiones como la definición del trabajo, posiciones, reglas y reglamentos, diferencia de grados y comportamientos para cada posición. Las estructuras son cristalizaciones institucionales de los intereses económicos y de las burocracias públicas, así como herramientas de gestión que permiten el funcionamiento del aparato estatal para producir valor público (Oszlak, 2006).

Existen dos grandes modelos o tipos ideales bajo los cuales puede identificarse una gestión particular de los SEP: el “cerrado” o de “carrera” que recoge la tradición burocrática-weberiana y el “abierto” o de “empleo” (INAP, 2018).

Los sistemas de carrera parten de la consideración que el trabajador va a vincularse de por vida a la administración: rige el principio de la estabilidad como protección de la arbitrariedad política. La persona accede a un determinado nivel, cuerpo o categoría de empleo, pudiendo prestar servicios en diferentes puestos de trabajo dentro de su ámbito profesional y asciende progresivamente teniendo como límite el máximo rango o categoría prevista. Es cerrado ya que los ingresos de carácter abierto sólo se efectúan en la base de la carrera y el reclutamiento para las siguientes categorías es interno a la administración. El sistema de acceso es altamente formalizado, mediante concursos, y para la progresión debe verificarse la existencia de una vacante y que el candidato posea experiencia. Este modelo corresponde principalmente a la tradición francesa y fue adoptado por gran parte de los países europeos continentales y del mediterráneo (INAP, 2018; Longo, 2004; Ramió Matas, 2000).

El modelo abierto, en cambio, se basa en la diferenciación y la especialización de acuerdo a los requerimientos del puesto de trabajo. La relación contractual no implica el derecho a una carrera: la incorporación proviene del exterior a la administración y el vínculo finaliza al abandonar el puesto concreto. Por lo tanto, no se listan categorías para agrupar a los empleados ni se predeterminan pautas de ascenso. Las búsquedas están orientadas en función de necesidades de personal de corto plazo y se recluta al mejor candidato para el puesto. El caso de la administración estadounidense con sistemas de selección post-by-post es el indicado para ejemplificar este modelo (INAP, 2018; Longo, 2004; Ramió Matas, 2000, 2001).

Análisis de los casos: la gestión del empleo público de lo general a lo particular

Los municipios analizados presentan diferencias. Por un lado, el partido de Vicente López fue creado en el año 1905 por la Ley N° 2.959 con terrenos del Partido de San Isidro. Por otro lado, Malvinas Argentinas tiene su fecha fundacional en 1995, mediante el proyecto Génesis, del por entonces gobernador Eduardo Duhalde. Este último municipio, junto con San Miguel y José C. Paz, integraba el ex partido de General Sarmiento (Bennardis, 2003).

Si bien se trata de partidos relativamente contiguos (integran la región norte y noroeste del conurbano bonaerense), muestran heterogeneidades de acuerdo al distinto nivel de desarrollo. Tomando como referencia algunas variables como superficie, densidad poblacional, Producto Bruto Geográfico Per cápita, y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) no existe alguna correlación importante que permita establecer alguna relación o clasificación preliminar. El Cuadro 1 resume los datos de las variables seleccionadas.

Cuadro 1: Caracterización de los casos elegidos

	Superficie	Densidad poblacional	Producto Bruto Geográfico Per cápita	NBI (Niveles)
--	------------	----------------------	--------------------------------------	---------------

Malvinas Argentinas	63 Km ²	5.117hab./km ²	13.857 PBG/hab.	Alto
Vicente López	33 Km ²	6.908hab./km ²	49.867 PBG/hab.	Bajo

Fuente: Elaboración propia en base a datos del “Informe final: Sistemas de empleo público en municipios del noroeste del Conurbano Bonaerense: un estudio exploratorio (2016-2020)” (Mansilla y Paparás, 2023)

Vicente López posee un territorio no muy extenso, pero con una alta densidad poblacional y Producto Bruto Geográfico Per Cápita y un bajo indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas. Malvinas Argentinas duplica el tamaño con una densidad poblacional levemente inferior, y presenta peores niveles de PBG per cápita y NBI.

Partiendo de esta caracterización, el empleo público se estructura de forma también divergente en ambos municipios. En cuanto a la cantidad de trabajadores públicos por cada mil habitantes, para el año 2018 Vicente López (23,64) cuadruplicaba a Malvinas Argentinas (6,51), teniendo en cuenta aquí que se trata de empleos registrados (CEM, 2019).

A partir de diferentes relevamientos, hemos estimado la planta de personal para el año 2021, pudiendo observar que en Vicente López poseía 3.942 empleados, de los cuales una parte tenían estabilidad (el 38%) y 2.439 (el 62%) residían en planta temporaria (no se ha podido distinguir aquí, en términos agregados, si figuran contratos por monotributo, aunque la vinculación es enteramente diferente a la transitoriedad). En Malvinas Argentinas, de aproximadamente 6.000 trabajadores, sólo 600 pertenecían a planta permanente (el 10%), 2.400 eran temporarios (el 40%) y 3.000 se desempeñaban como becarios o -en menor medida- locación de servicios- (el 50%).

Estos datos permiten observar que los escalafones de ambos municipios se integran en mayor medida por personal transitorio, que no gozan de estabilidad, y en Malvinas Argentinas aparece de forma muy difundida la utilización de becas, que sólo otorgan un estipendio mínimo, con una cobertura importante en el sector hospitalario. Estas situaciones incumplen largamente la limitación contemplada por la Ley 14.656 -regulatoria del empleo municipal sancionada por la provincia en 2014- que establece en un veinte por ciento la proporción de contratos en relación con la planta permanente (Mansilla y Paparás, 2023).

En términos globales, el acceso al empleo se produce a través de vínculos sin estabilidad (planta transitoria, locación de servicios, becas y pasantías), que, en algunos casos y con el tiempo, pueden dar lugar al ingreso a planta permanente. Esto último se ha visto más limitado en Malvinas Argentinas que en Vicente López.

Respecto a los mecanismos de ingreso, en Malvinas Argentinas se detectó una gran descentralización. Estos aparecen comandados por las diferentes áreas y donde la Dirección de Recursos Humanos toma intervención al momento de dar el alta y

confeccionar el legajo. Ello otorga un margen de discrecionalidad considerable a las áreas para definir los criterios bajo los cuales incorporarán a su personal. En cambio, cuando surge la necesidad de incorporar perfiles con mayor especialización y profesionales, se ha tendido a recurrir a dispositivos de reclutamiento más centralizados, mediante el uso de diversas redes y la Oficina de Empleo del municipio.

En cambio, se ha podido observar que en Vicente López el proceso de difusión de búsquedas laborales tiene un mayor grado de centralización, al punto de que las unidades organizacionales que necesitan personal no realizan convocatorias, ni procesos de búsquedas tal como sucede en otros municipios. Dentro del proceso de reclutamiento de personal, la difusión se realiza a través de la Secretaría de Comunicación principalmente mediante las redes sociales oficiales del municipio y el Portal de Empleo que es una plataforma de diseño propio.

Si estas son las condiciones generales que imperan en los gobiernos locales, resulta de interés observar lo que acontece en áreas específicas, especialmente debido al diagnóstico acerca de la pretendida falta de profesionalización en el ámbito público subnacional.

En términos de estructuras, de acuerdo al Cuadro 2 las áreas de género y discapacidad tienen diferente ubicación en los casos elegidos.

Cuadro 2: Áreas elegidas por ubicación y género de la autoridad - Año 2023

	Área de género	Género de la autoridad	Área de discapacidad	Género de la autoridad
Malvinas Argentinas	Subsecretaría	Mujer	Dirección	Mujer
Vicente López	Dirección General	Mujer	Dirección	Mujer

Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse, en todos los casos las unidades son dirigidas por una mujer. En Malvinas Argentinas se trata de la Subsecretaría de la Mujer, Niñez y Adolescencia y de la Dirección de Discapacidad. En Vicente López, la Dirección General de Género y Diversidad Sexual y la Dirección de Discapacidad y Políticas Inclusivas.

En relación a las áreas de Género, en ambos casos, se encargan de llevar adelante políticas integrales y acciones de prevención y acompañamiento frente a situaciones de violencia o discriminación por razón de género. También tienen incidencia en los programas de capacitación en clave de género, en cumplimiento con la Ley Micaela provincial (Ley 15.134).

En cuanto a discapacidad, ambos municipios adhieren a la Ley provincial 10.592, Régimen Jurídico Básico e Integral para Personas con Discapacidad (PCD), que establece un piso del cuatro por ciento de puestos reservados para PCD. Dicho porcentaje se aplica sobre el personal de planta permanente, temporaria, transitoria y/o personal contratado cualquiera sea la modalidad de contratación. A partir de ello, los municipios cuentan con programas de promoción de empleo, que incluyen el registro de postulantes, búsquedas de personal y asesoramiento e intermediación laboral. Las áreas destinadas a abordar las problemáticas de las PCD, que las acompañan para ser incorporadas en el empleo público y, en mayor medida, el privado, así como en la tramitación del Certificado Único de Discapacidad (CUD).

Los municipios también ejecutaron hasta 2023 programas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social destinado a PCD, como el caso del Programa de Inserción Laboral para personas con discapacidad. Sin embargo, ya en el año 2016 ante la falta de cumplimiento de la Ley 10.592, la Defensoría de la Provincia de Buenos Aires instó a llamar a concurso para cubrir el cupo laboral mínimo del cuatro por ciento en todos los organismos provinciales y municipales para garantizar el derecho al trabajo de las PCD. Esto, a raíz de un pedido de informe al que el Instituto de Previsión Social (IPS) respondió que ningún órgano del gobierno provincial ni municipal, hasta el 2015, cumplía con el cupo establecido por la ley.

Dentro del área de Discapacidad, en Vicente López, de 25 trabajadores, uno es PCD (4%) y en Malvinas Argentinas, de 27 personas que trabajan en el área, cinco poseen discapacidad (18%). En cuanto al tipo de discapacidad, se trata de tipo motora, auditiva e intelectual.

En las áreas de género, en Malvinas Argentinas la Subsecretaría, creada en 2016, posee un equipo de trabajo de mayor envergadura, ya que realizan diversas acciones que incluyen también otras temáticas. Allí trabajan aproximadamente 90 personas distribuidas entre las dependencias que la componen: Niñez, Servicio Local, Mujer, Centro Integral para la Mujer y el Departamento de Diversidad Sexual y Géneros.

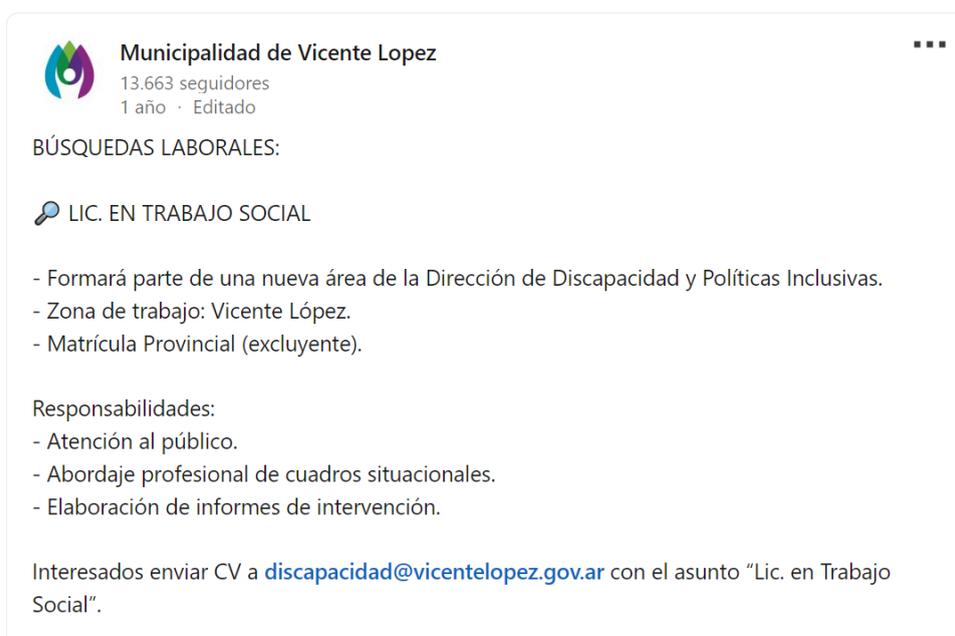
En Vicente López, se trabaja bajo tres ejes: asistencia, prevención e inclusión laboral, encaminadas a lograr la igualdad entre los géneros y el respeto por la diversidad. Estas acciones se articulan con otras dependencias como la Comisaría de la Mujer y la Familia y la Unidad de Violencia de Género.

Al contrario de lo que suele afirmarse respecto a los gobiernos locales, debe destacarse el carácter altamente profesionalizado de las áreas de discapacidad y género. En ambos municipios, prácticamente todo el personal posee estudios universitarios o terciarios. Al referirnos al área específica de discapacidad, sobresale la presencia de psicólogos, terapeutas ocupacionales, acompañantes terapéuticos, licenciados en relaciones laborales, en trabajo social, kinesiólogos, fonoaudiólogos, musicoterapeutas y profesores de educación física. En género, se trata de licenciados en trabajo social, técnicos universitarios en minoridad y familia, psicólogos, psicólogos sociales, psicopedagogos, abogados, licenciados en política social, entre otros.

Ahora bien, cuando se indaga acerca de las modalidades de contratación, en todos los casos puede observarse que la gran mayoría (aproximadamente el 80%) de los profesionales poseen contratos de locación de servicios (monotributo) y, en menor medida, de planta temporaria o permanente.

De acuerdo a las entrevistas realizadas, la incorporación de estos perfiles especializados se verifica mediante búsquedas específicas, acudiendo a las ya reseñadas redes de empleo con que cuentan los municipios (ver Figura 1). Sin duda, estas prácticas permiten alcanzar un mayor universo de interesados en el reclutamiento, pero también favorecen a una mayor publicidad y transparencia, y contribuyen a la imparcialidad en la selección, aunque en este proceso puede también llegar a valorarse algún criterio de confianza política. Se trata, en estos casos, de un mecanismo que se corresponde con el modelo abierto de gestión de recursos humanos descrito por Ramió Matas (2000), donde se busca elegir a la mejor persona para el puesto.

Figura 1: Publicación de búsqueda laboral para la Dirección de Discapacidad de Vicente López. Año 2023



Municipalidad de Vicente Lopez
13.663 seguidores
1 año · Editado

BÚSQUEDAS LABORALES:

 LIC. EN TRABAJO SOCIAL

- Formará parte de una nueva área de la Dirección de Discapacidad y Políticas Inclusivas.
- Zona de trabajo: Vicente López.
- Matrícula Provincial (excluyente).

Responsabilidades:

- Atención al público.
- Abordaje profesional de cuadros situacionales.
- Elaboración de informes de intervención.

Interesados enviar CV a discapacidad@vicentelopez.gov.ar con el asunto "Lic. en Trabajo Social".

Fuente: Página de LinkedIn.

Por este motivo, las personas que se incorporan a las áreas, ya poseen una parte importante de las competencias requeridas para realizar las tareas, a las que se suman aquellas que surgen de la experiencia y el trabajo en equipo y de las capacitaciones que reciben. En relación a esto último, en las dependencias consultadas se señaló que existen de tipo general, provenientes del área de capacitación del municipio, pero también las propias áreas de género y discapacidad llevan adelante formaciones específicas, relacionadas con la temática -como las de la Ley Micaela en género-. A estos dos tipos de capacitaciones se suman aquellas que promueve el gobierno nacional -como en discapacidad, a través de la ANDIS (Agencia Nacional de Discapacidad)-.

Teniendo en cuenta la frágil condición del vínculo laboral, que no garantiza la estabilidad, interesaba conocer si existe rotación en los equipos de trabajo, facilitada por la ausencia de rigidez al momento de la desvinculación y por la diferencia salarial que muestra en desventaja al empleo público respecto de un puesto similar en el mercado privado.

Pese a estas limitaciones, a partir de las entrevistas realizadas, pudo advertirse que las plantas de personal muestran una alta estabilidad y permanencia en el tiempo. Ello contribuye a la conformación y afianzamiento de los equipos de trabajo y a generar una memoria institucional que favorece al funcionamiento de las áreas y al cumplimiento de sus objetivos de cara a la ciudadanía.

Reflexiones finales

En un marco general de escasez de trabajos sobre la gestión del empleo público municipal en la provincia de Buenos Aires, el objetivo de este trabajo estuvo dirigido a indagar las particularidades que presenta dicha gestión -en términos de incorporación, permanencia, modalidades de contratación y nivel de profesionalización-, en dos áreas transversales y no tradicionales (género y discapacidad) de los municipios de Vicente López y Malvinas Argentinas, que -si bien comparten un marco normativo basado en legislación provincial -la Ley 14.656, de tendencia laboralista-, presentan diversos niveles de desarrollo y estructuran el empleo público de forma diferente.

El abordaje del empleo público municipal implica la observación de las particularidades que presentan los municipios en sus políticas y prácticas de gestión, así como de las causas que inciden sobre dichas particularidades, entre las cuales se encuentran las propias de las áreas de política. En este trabajo se analizaron aquellas nuevas o no tradicionales, derivadas de la ampliación de las funciones, responsabilidades y atribuciones de los municipios que a su vez responden al abordaje de “nuevas” cuestiones socialmente problematizadas; y su análisis en los casos de Vicente López y Malvinas Argentinas arrojó una evidencia novedosa sobre cómo se desarrolla aquí la gestión del empleo.

En primer lugar, respecto de la modalidad general de contratación de personal, dichos municipios tienden a parecerse, dichas particularidades tienden a reducirse, en un tándem estabilidad-precariedad. Si bien esta situación puede dar paso a la pertenencia a la planta permanente (como uno de los grandes objetivos sindicales), los escalafones se integran en mayor medida por personal que no goza de estabilidad laboral, al registrarse como planta transitoria, locación de servicios, becas (explicada fuertemente por el servicio hospitalario especialmente en el caso de Malvinas) y pasantías. Asimismo, si miramos las áreas de género y discapacidad, la mayoría del personal reviste en la categoría de locación de servicios.

Por su parte, los mecanismos de ingreso son analizados en términos de centralización-descentralización, de acuerdo a los actores institucionales que intervienen en esta etapa como las diversas áreas y la específica de Recursos Humanos; así como

dispositivos de reclutamiento utilizados como redes sociales, portales u oficinas municipales de empleo, que democratizan las búsquedas, especialmente al momento de reclutar perfiles de mayor profesionalización. Aquí los municipios tienden a diferenciarse.

En los casos analizados, Malvinas Argentinas se acerca a un esquema descentralizado en términos de decisión y establecimiento de criterios, comandado discrecionalmente por las diferentes áreas y las tareas administrativas del proceso se reservan a la Dirección de Recursos Humanos. En tanto, Vicente López se corresponde con un esquema centralizado, pues si bien la decisión de incorporar y el perfil requerido lo determinan las áreas, en todo el proceso de búsqueda y difusión tiene intervención directa del área de RRHH.

En tanto, en las áreas de género y discapacidad que son intensivas en conocimiento y reclutamiento técnico y experto, se reproducen las condiciones generales mencionadas, enfatizando que, para la incorporación de estos perfiles específicos, se acude a las redes de empleo con que cuentan los municipios.

Respecto del nivel de profesionalización en el ámbito público municipal, cuyo diagnóstico suele ser deficitario, lo analizamos en áreas específicas que responden al abordaje de “nuevas” cuestiones socialmente problematizadas: género y discapacidad.

Este tema se caracteriza por la discusión acerca de la contradicción -aparente- entre profesionalización y politización, discusión clásica sobre el tema de empleo en el sector público, predominando el tratamiento de la relación en forma de dicotomía. Sin embargo, a pesar del diagnóstico general de clientelismo y baja calificación en gobiernos locales, existen mecanismos orientados al reclutamiento y selección de perfiles idóneos y especializados en los municipios.

Si bien existen preferencias de selección orientadas a la confianza política de los candidatos, las incorporaciones están mayormente ajustadas a los principios de mérito e idoneidad en las áreas de género y discapacidad, cuyo personal o equipos de trabajo –que justamente realizan tareas sobre aspectos sensibles de cara a la sociedad- está altamente profesionalizado, detentando estudios universitarios o terciarios, en una pluralidad de disciplinas.

En este sentido, los municipios vienen avanzando en la utilización de diversas herramientas para el reclutamiento y selección de perfiles profesionales a través de mecanismos más transparentes, basados en criterios de mérito e idoneidad, especialmente en Vicente López. De hecho, han ampliado sus redes de búsqueda a través de herramientas informáticas (portales de empleo), dependencias (Oficina de Empleo) y convenios (bolsas de empleo en universidades).

De esta manera, el estudio de estas áreas, nos muestra el carácter relativo de la dicotomía, siendo más pertinente referirnos a una tensión en la cual se mantiene una relación entre profesionalización y politización.

Respecto de los niveles de estabilidad laboral, al poner la lupa en las áreas transversales y no tradicionales de los municipios, nos encontramos con que tienen menos historia institucional y se han conformado de forma más flexible, mediante modalidades de contratación que no garantizan la estabilidad en el empleo. No obstante, pese a la inestabilidad laboral y los bajos salarios se verifica permanencia de los equipos de trabajo, lo que redundaría en el fortalecimiento de la memoria institucional. Una cuestión a explorar aquí son las motivaciones relacionadas con el compromiso con lo público o de filiación o simpatía partidaria.

En conclusión, el análisis de la gestión del empleo público en el nivel local debe estar orientado a mostrar las particularidades, pero además al hacerlo sobre áreas nuevas, posibilita observar los subsistemas de gestión con características también novedosas que relativizan afirmaciones anteriores como escasa profesionalización y predominio de politización, o inestabilidad laboral. El estudio puede proseguirse con el resto de los municipios y tener como objetivo establecer posibles vinculaciones para observar las causales que determinan las particularidades de los estilos de gestión de los sistemas de empleo público.

Referencias bibliográficas

BENNARDIS, A. (2003). La estructura municipal de los nuevos municipios: estudio de casos. En: Badia, G. y Pereyra, E. (coord.) Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Al Margen, Instituto del Conurbano. UNGS.

BLAU, P. (1983). Sobre la naturaleza de las organizaciones. Krieger Pub Co.

BONARDO, D. (2009). Los recursos humanos en el ámbito municipal y el desarrollo local. Pilquen-Sección Ciencias Sociales, (11), pp. 1-7.

CAO, H. (2008). La administración pública argentina: nación, provincias y municipios. Ponencia presentada en XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, noviembre, Buenos Aires, Argentina.

CARMONA, R. y ANZOÁTEGUI, M. (2010). Aspectos político-institucionales, modelos de gestión pública y relación Estado-sociedad en municipios del oeste y noroeste del conurbano bonaerense. En Rofman A. (comp.). Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense. Un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, pp. 217-257. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

CEM (2019). Tamaño y autonomía del Estado Municipal 2018. Centro de Estudios Metropolitanos. Documentos CEM N° 24.

CLAD (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra,

Bolivia, 26-27 de junio. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11).

CRAVACUORE, D. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005). En: Cravacuore D. e Israel, R. (comp.). Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005), pp. 25-49. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile.

INAP (2018). Servicio civil comparado y evaluación de impacto de la capacitación. Serie de investigaciones empleo público. 1ra ed. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública

ITURBURU, M. (2007). Modernización en los municipios argentinos. En: Cravacuore D. e Israel, R. (comp.). Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005), pp. 67-209, Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile.

LLANO, M. (2017). Explorando herramientas para analizar el nivel de profesionalización de los sistemas de empleo público municipales. Ponencia presentada en XIII Congreso Nacional de Ciencia Política, agosto, Buenos Aires, Argentina.

LONGO, F. (2004). Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Barcelona: Paidós.

LONGO, F. Y RAMIÓ MATAS, C. (2008). Introducción. En: Longo, F. y Ramió Matas, C. (eds.). La profesionalización del empleo público en América Latina. Barcelona: Fundación CIDOB.

MANSILLA, G. y PAPARÁS, R. (2023). Gestión del empleo público en municipios del noroeste del Conurbano Bonaerense: estudio exploratorio en cuatro municipios. Informe final del proyecto UNGS. Mimeo.

MUNICIPALIDAD DE VICENTE LÓPEZ (s/f). Gestión de los recursos humanos en la administración pública municipal 2019/2023. Secretaría de Recursos Humanos. Mimeo.

OSZLAK, O. (2003). Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública. En: Arellano, D.; Egaña R.; Oszlak O. y Pacheco R. (eds.). Retos de la profesionalización de la función pública. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

OSZLAK, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. Postdata, (11), pp. 11-56.

PAPARÁS, R.A.; MANSILLA, G.; y DODARO, J. (2022). Desafíos para la gestión del empleo público en gobiernos locales: un estudio de cuatro municipios del conurbano noroeste bonaerense. Presentada en XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, noviembre, Rosario, Argentina.

RAMIÓ MATAS, C. (2000). Experiencias de implantación de servicio civil en América Latina: aprendizaje desde algunos modelos consolidados de Europa y Estados Unidos. Ponencia presentada en V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, octubre, Santo Domingo, República Dominicana.

RAMIÓ MATAS, C. (2001). Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (21).

SCHWEINHEIM, G. (2011). ¿Un nuevo desarrollo en América Latina? Implicancias en las políticas públicas, el Estado y la Administración. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (49).

TECCO, C.A. (2006). La gestión del desarrollo local y la administración de bienes públicos. Sobre modelos y prácticas en la organización de la gestión municipal. En: Rofman A. y Villar A. (comps.). Desarrollo local. Una revisión crítica del debate, pp. 215-230, Buenos Aires: Espacio Editorial.

ZUVANIC, L. y IACOVIELLO, M. (2010). La burocracia en América Latina. Revista Centroamericana de Administración Pública, 58, (59), pp. 9-41