

Gestión del empleo público en el noroeste del conurbano bonaerense: estudio en cuatro municipios

Ricardo A. Paparás y Gabriela Mansilla

Resumen

El artículo se propone analizar la gestión del empleo público de cuatro municipios, con el fin de identificar, a partir de su normativa, los mecanismos de acceso al empleo, carrera administrativa y promoción interna e instrumentos de evaluación de desempeño y programas de capacitación, y su contraste con las prácticas que llevan adelante. Para ello se han relevado antecedentes normativos y otras fuentes secundarias, y se realizaron entrevistas a informantes claves. Como resultado, se observa en todos los casos un apartamiento entre la normativa y la práctica, principalmente en los dispositivos de ingreso a la administración, y en la no aplicación de mecanismos de ascenso de categorías. A la vez, se verifica una limitada implementación de sistemas de evaluación de desempeño y de capacitación, especialmente en los municipios de menor desarrollo relativo. En base a ello se realiza una serie de reflexiones como aporte a la solución de la problemática de politización de las plantas, a partir de mejoras en la gestión integral del empleo.

Palabras clave: empleo público, servicio civil, burocracia local, gobierno local

Management of public employment in the northwest of the Buenos Aires suburbs: study in four municipalities

Ricardo A. Paparás y Gabriela Mansilla

Abstract

The article aims to analyze the management of public employment in four municipalities, in order to identify, based on their regulations, the mechanisms of access to employment, administrative career and internal promotion and performance evaluation instruments and training programs, and their contrast with the practices they carry out. For this purpose, regulatory background and other secondary sources have been surveyed and interviews were conducted with key informants. As a result, a departure between regulations and practice is observed in all cases, mainly in the mechanisms for entry into the administration, and in the non-application of category promotion mechanisms. At the same time, there is limited implementation of performance evaluation and training systems, especially in municipalities with relatively less development. Based on this, a series of reflections are made to contribute to the solution of the problem of politicization of plants, based on improvements in comprehensive employment management.

Keywords: public employment, civil service, local bureaucracy, local government

Gestión del empleo público en el noroeste del conurbano bonaerense: estudio en cuatro municipios

Ricardo A. Paparás y Gabriela Mansilla¹

Introducción

El interés por los gobiernos locales ha cobrado mayor relevancia en los últimos años a partir de las políticas de reforma del Estado implementadas a fines del siglo pasado, que generaron un impacto sobre los municipios al obligarlos 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).

Adicionalmente, surgieron 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).

Estos desafíos debieron ser encarados con las estructuras administrativas preexistentes, las que, según algunos/as autores/as nunca llegaron a configurar burocracias weberianas racionales-legales, presentando más bien situaciones de captura patrimonialista de los cargos públicos (Prats Catalá, 2003; Bresser Pereira, 2005; Cao, 2008; Cortázar Velarde, Lafuente y Sanginés, 2014). Por su parte, Tecco (2006) ha entendido que, si bien existen prácticas preburocráticas en las administraciones locales, la parte más significativa de la actividad de los municipios es de carácter operativo que, por sus características inherentes, se deben amparar en procesos de tipo racional-burocráticos.

¹ Investigadores-docentes del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Correos: rpaparas@campus.ungs.edu.ar; gmansill@campus.ungs.edu.ar

El trabajo presenta los resultados finales de un proyecto de investigación integrado además por Joan S. Dodaro y Jacqueline F. Torres, los becarios Jorge G. Seibel y Sonia G. Ordóñez y la adscripta Luciana Llorca.

Estas referencias al campo de estudio para gobiernos locales de América Latina, y de Argentina en particular, resultan de las escasas investigaciones realizadas, dentro de los cuales existen algunos trabajos pioneros que han buscado dar cuenta del tamaño y características del empleo público local argentino de forma agregada (Iturburu, 2005, 2007; Cao, 2008; Bonardo, 2009).

En trabajos más recientes, López y Zeller (2017) han reflejado el crecimiento de las dotaciones municipales durante la primera década del siglo XXI destinado principalmente a cubrir nuevas funciones. Desde otra perspectiva, una línea de investigación ha retomado el interés por la temática para los municipios mendocinos, centrados en la cuestión de la profesionalización del servicio civil (Llano, 2017; Llano, Bilbao y Belmonte, 2019).

En lo que respecta a los municipios de la provincia de Buenos Aires, hay una gran vacancia de investigaciones que den cuenta de la gestión del empleo público, tanto en términos de dimensión de su planta de personal, como de marco institucional y prácticas. Cabe citar a Magoni (2002) y Bernazza (2006) y también trabajos relativos a la capacitación en los municipios bonaerenses, desde una mirada más general (Campari, 2002), centrado en el conurbano (Ríos, 2003) y dando a conocer una experiencia local (Pagani, 2009). En cuanto a las relaciones laborales, existen trabajos recientes abocados a la negociación entre los sindicatos y el Estado empleador (Duhalde, 2021; 2023).

Ahora bien, resulta necesario dar cuenta de la enorme heterogeneidad existente entre los distintos municipios argentinos (Iturburu, 2007; Cao, 2008). De hecho, nuestro país posee alrededor de mil trescientos gobiernos locales con categoría de municipios, con regímenes, prácticas y situaciones contextuales distintivas.

En este sentido, cada provincia establece su propio régimen municipal (art. 5 de la CN), por lo que sería esperable encontrar disparidades en la forma en que se gestiona el empleo en municipios pertenecientes a distintas jurisdicciones provinciales y diferentes ámbitos de actuación gremial. Por este motivo, se requieren de estudios en profundidad que permitan observar las características que adopta el empleo público local en las diferentes regiones y ámbitos provinciales.

A partir de ello, el diseño de investigación que dio origen a este trabajo es de tipo descriptivo y tiene como objeto hacer una caracterización y comparación del empleo

público en gobiernos municipales, en su dimensión y modalidades de contratación, y en sus políticas y prácticas de gestión. Sus preguntas clave son las siguientes: ¿cómo se estructuran globalmente las plantas de personal municipales?, ¿qué modalidades de contratación prevalecen?, ¿con qué modelos de gestión se pueden identificar sus marcos normativos?, ¿cuáles son los mecanismos de acceso al empleo y de promoción interna en la realidad?, ¿qué rol cumplen en la práctica las tecnologías formativas y de evaluación de desempeño? Para ello se ha decidido realizar una muestra que involucre un conjunto acotado de municipios de una región particular, siendo las unidades de análisis el conjunto de trabajadores públicos de cada uno de esos gobiernos locales. A su vez, se optó por el método comparativo, que permite contrastar variables de las realidades estudiadas, a la vez que posibilita distinguir patrones de repetición entre casos que muestran generalidades y también resaltar rasgos particulares; todo ello a partir del análisis documental, el relevamiento de información y las entrevistas a informantes clave.

De acuerdo con las consideraciones precedentes, este trabajo se concentra en el estudio de municipios de la provincia de Buenos Aires, que posee un marco normativo e institucional propio. Del universo de los 135 partidos –que es el nombre con el que se designa a estos gobiernos locales en la provincia–, se realiza un recorte para aquellos pertenecientes al Gran Buenos Aires (también llamado Conurbano, que consta de veinticuatro partidos), en razón del carácter metropolitano de ese territorio y de la importancia que tiene en términos poblacionales (62% del total de la provincia según el Censo 2022). A su vez, un segundo recorte para aquellos que integran el norte y noroeste de dicha región se justifica por la posibilidad de obtener experiencias de observación necesarias para realizar estudios en profundidad en la materia de análisis. Finalmente, la elección de los cuatro casos, Tigre, Vicente López, San Miguel y Malvinas Argentinas, obedece a criterios que incluyen abarcar la primera y segunda corona², la variedad en términos del partido gobernante y de continuidad o ruptura de estos en el poder en los últimos años, y captar diferentes grados de desarrollo medido por la autonomía financiera.

² La corona o cordón representa una continuidad geográfica, en forma de un anillo de partidos que rodean la Ciudad de Buenos Aires -primera corona-, y otro anillo sucesivo que abarca partidos más alejados a esta jurisdicción -segunda corona- (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2003).

El objetivo que guía este trabajo es estudiar la gestión del empleo público de forma comparada en los cuatro municipios señalados, con el fin de identificar –a partir del marco contextual en el que se desarrollan– los mecanismos de acceso al empleo, el desarrollo de la carrera administrativa y los procesos de promoción interna, y las instancias de evaluación de desempeño así como programas de capacitación que promuevan el desarrollo de perfiles profesionales dentro de las administraciones públicas municipales, tomando como referencia su normativa e indagando su aplicación en las prácticas que efectivamente llevan adelante. Para ello, se utilizan como base las dimensiones que surgen del modelo de gestión integrado de recursos humanos de Longo (2004).

La metodología utilizada para tal fin consiste en un estudio comparativo de casos con un diseño cuali-cuantitativo y cuya técnica de recolección de datos está basada en el análisis documental, el relevamiento de fuentes secundarias y la realización de entrevistas semiestructuradas, llevadas a cabo entre la segunda mitad del año 2020 y los primeros meses de 2022, que posibilitaron obtener el testimonio de nueve (9) funcionarias y funcionarios de recursos humanos de los cuatro municipios y seis (6) representantes sindicales de las principales entidades actuantes en cada territorio.

Frente a la dificultad de obtener información –debida a la opacidad en este aspecto que ostentan los municipios y la ausencia de referencias sistemáticas de datos en los tres ámbitos de gobierno sobre empleo público local–, las fuentes consultadas han sido variadas y de diferente origen: por un lado, páginas web oficiales de los municipios, sus portales de datos abiertos, datos presupuestarios e informes de gestión; por el otro, aquellas provenientes de la provincia de Buenos Aires, consolidadas y en detalle sobre aspectos fiscales y de empleo, tales como la página web del gobierno provincial, del Honorable Tribunal de Cuentas, y publicaciones sobre la situación económica financiera municipal.

El artículo se estructura en tres apartados. En el primero se presentan los principales conceptos teóricos, en el segundo se despliegan los resultados de la investigación y en el tercero se exponen las conclusiones.

1. Marco conceptual: los modelos de empleo público y el ámbito local

Los conceptos de empleo público, servicio civil y función pública suelen referirse como términos equivalentes, por lo que en este trabajo son utilizados en forma indistinta. Sin embargo, debe reconocerse que poseen orígenes diferentes y algunos de ellos han sido adoptados de forma privilegiada en diferentes realidades nacionales.

Tradicionalmente, una visión restrictiva de estos términos, en particular el de servicio civil, ha sido la de circunscribirlos a la esfera del gobierno central³, por lo que diversos autores señalaron la necesidad de adoptar una acepción más abarcadora, incluyendo a los niveles subnacionales (Longo, 2004; Oszlak, 2001).

Siguiendo la línea expuesta en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2003), aquí concebimos al empleo público municipal como el conjunto de arreglos institucionales formales e informales por medio de los cuales se articula, negocia y gestiona al elenco de trabajadores y trabajadoras que desempeñan sus tareas en un ámbito público local determinado, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, en procura del logro de los fines de las instituciones del Estado.

Estos trabajadores y estas trabajadoras se vinculan con la administración a través de un régimen de acceso a un determinado cargo, un contrato con relación de dependencia o un acuerdo por prestación de servicios con una entidad pública. Por este motivo, para este estudio se entenderá que forma parte del empleo público toda aquella persona que realiza tareas de carácter permanente, propias de la burocracia, más allá de la modalidad de contratación utilizada y de la extensión en el tiempo de dichos contratos.

Las dimensiones analíticas estudiadas en este trabajo refieren a los componentes de la carrera administrativa: el ingreso, la promoción interna y los programas de capacitación e instrumentos de evaluación de desempeño. Estos componentes, que Longo (2004) incorpora en su modelo integrado de gestión de recursos humanos, aparecen en las normas y reglamentaciones, pero también pueden resultar de decisiones más o menos reactivas o erráticas (Longo, 2004, pp. 94-95).

Dentro del sistema que presenta el autor, el ingreso se vincula con el subsistema de gestión del empleo, que da cuenta de la incorporación –que involucra el reclutamiento

³ De acuerdo con su aplicación en el Reino Unido, que sólo lo adopta para el gobierno central.

y la selección–; la promoción y la capacitación que se relacionan con el subsistema de gestión del desarrollo, que se encarga de las políticas de promoción y carrera, y de las políticas de formación; y, por último, la evaluación de desempeño que se condice con el subsistema de gestión del rendimiento (Longo, 2004, pp. 113-116). En particular, Longo le otorga un papel importante a este último componente, ya que sostiene que disponer de sistemas de gestión y evaluación del rendimiento aparece como un requisito necesario para llevar adelante políticas formativas, promoción desvinculada de la antigüedad y retribuciones variables (Longo, 2005, p. 129).

Existen dos grandes modelos o tipos ideales dentro de los cuales se puede caracterizar una carrera administrativa: el “cerrado” o de “carrera”, que recoge la tradición burocrática-weberiana, y el “abierto” o de “empleo” (Instituto Nacional de la Administración Pública 2018).

Los sistemas de carrera parten de la consideración de que el empleado o la empleada va a vincularse de por vida con 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 solo 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 quien se postule posea experiencia (mediante procedimiento de selección o simplemente por su antigüedad). 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 con 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 a quien mejor

postule para el puesto. El caso de Suecia (y en general los países nórdicos) es el indicado para ejemplificar este modelo (INAP, 2018; Longo, 2004; Ramió Matas, 2000; 2001).

Estos modelos no aparecen en forma pura en la realidad, ya que los contextos sociales y las culturas administrativas en los que se implementan difieren entre sí. Asimismo, ellos han sido permeados en mayor o menor medida por las reformas de corte empresarial provenientes de la Nueva Gestión Pública (NGP) que dan origen a una tendencia que podemos llamar gerencialista. En la región, las reformas de NGP se basaron en otorgar valor a la evaluación de desempeño y la capacitación como pilares de la carrera administrativa, en la aplicación del sistema de dos pisos que implica la separación radical entre la carrera administrativa y el ejercicio de funciones directivas, y en la legitimación de la relación laboral mediante contratos por tiempo determinado. Se puede sumar también a estas innovaciones el desarrollo en el puesto mediante la carrera horizontal y los convenios con directivos por objetivos centrados en resultados (Cormick, 2016; 2020).

Adicionalmente, aparece la orientación denominada laboralista, que atañe a las relaciones entre los sindicatos y el Estado en su calidad de empleador (Cormick, 2020). A partir de la negociación colectiva se reconoce representatividad institucional al actor gremial en la definición del sistema, donde el convenio colectivo se instituye en un dispositivo que define el proceso sistemático de pertenencia a la organización, el que no solo se limita a encauzar las cuestiones de índole salarial (Villaruel, 2013, p. 33). A ello debe agregarse el intercambio político entre ambos actores, que suele desarrollarse en instancias privadas e informales, consistente en asegurar orden social a cambio de beneficios profesionales y organizacionales. Además, frente a la pluralidad sindical que se verifica en la Argentina, el Estado, en tanto empleador y poder político, interviene en la reconfiguración o consolidación del entramado sindical existente en su ámbito de actuación (Duhalde, 2021).

De este modo, una carrera administrativa, en función de las características que adopten las cuatro dimensiones reseñadas, puede acercarse en mayor o menor medida al modelo cerrado o al abierto, e incorporar elementos propios de la tendencia gerencialista o laboralista. Ello cobra especial interés al contrastar dicha carrera en su aspecto formal (o normativo) con las prácticas que se verifican en la realidad.

2. Resultados

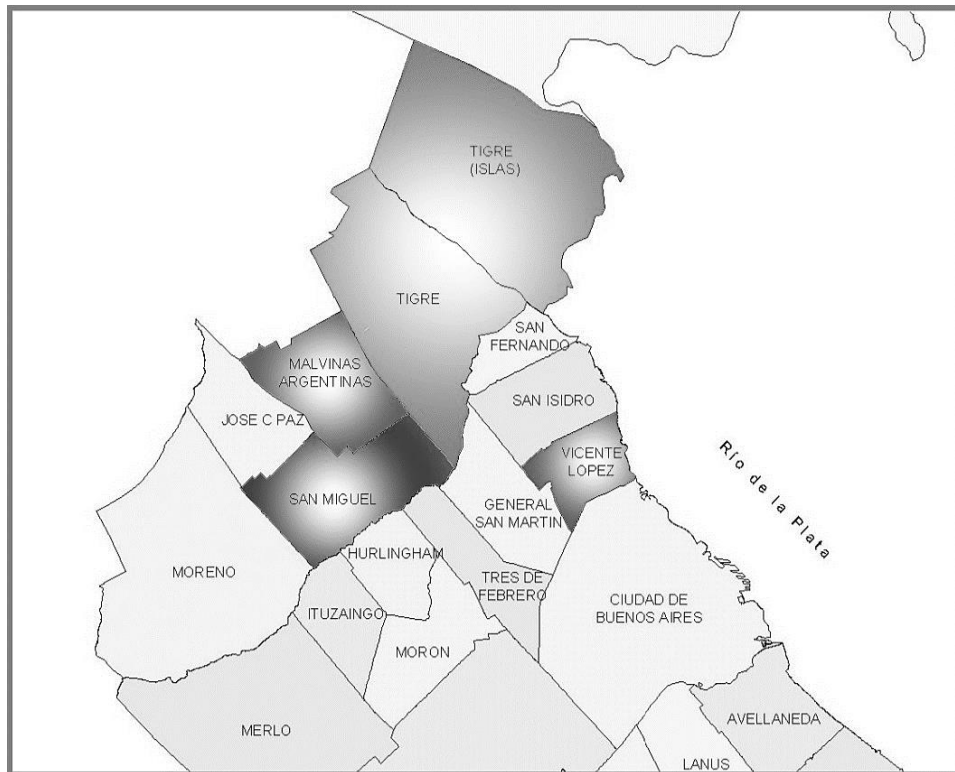
2.1. Presentación de los casos y características estructurales del empleo público

Antes de avanzar con las dimensiones de análisis, se presenta en esta sección información acerca de los municipios, con sus datos productivos y socioeconómicos, con el objeto de poner en evidencia las diferencias contextuales entre ellos, que tienen incidencia en la gestión de su empleo público. Bajo esa misma lógica, posteriormente se exhiben los principales indicadores que sirven para caracterizar de forma estructural el empleo público municipal.

Para ello, una cuestión que debe resaltarse es la falta de información desagregada a nivel local, de origen nacional y provincial, y la discontinuidad de las fuentes existentes. A ello se adiciona la dificultad para acceder a los datos de gestión a través de los propios municipios. En este sentido, y pese a los avances en términos de transparencia que se han evidenciado en los últimos años, la mayoría de los municipios bonaerenses presentan una baja o nula exposición de datos de sus cuentas públicas: de los casos estudiados, Tigre exhibe un rango medio de exposición, Vicente López y Malvinas Argentinas, un nivel bajo, y San Miguel una exposición nula (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, 2022). En lo que hace al empleo público, con la parcial excepción de Vicente López, no existen datos disponibles relativos al dimensionamiento del personal y al régimen retributivo, entre otros relevantes.

Los municipios elegidos para el análisis pertenecen al norte y noroeste del conurbano bonaerense, comparten una misma porción geográfica tres de ellos (San Miguel, Malvinas Argentinas y Tigre), dentro del llamado segundo cordón (o corona) y pertenecen al primer cordón el restante (Vicente López) que limita con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Figura 1).

Figura 1. Ubicación geográfica de los municipios elegidos



Fuente: elaboración propia en base a INDEC (2003).

En términos productivos, Vicente López posee un Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita que supera en dos veces y medio el de Tigre, tres veces y medio el de Malvinas Argentinas, y cinco veces el de San Miguel⁴. En lo que hace a la situación social, el ránking de necesidades básicas insatisfechas (NBI) arrojaba para el año 2010 (último disponible de acuerdo al Censo poblacional del INDEC), un nivel alto para Malvinas Argentinas, medio para San Miguel y Tigre, y bajo para Vicente López⁵. En materia de salud y educación, también los indicadores favorecen a Vicente López por sobre el resto. La tasa de mortalidad infantil para el año 2020 ubicaba al municipio aldaño a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) en 5,3 defunciones sobre el total de nacidos vivos

⁴ En valores corrientes de 2008, Vicente López sumaba 49.867 PBG/hab.; Tigre, 19.077 PBG/hab.; Malvinas Argentinas, 13.857 PBG/hab.; y San Miguel, 10.190 PBG/hab (Observatorio del Conurbano, recuperado de: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/315-Ranking-PBG-Per-Capita-2008.pdf>).

⁵ Observatorio del Conurbano Bonaerense, recuperado de: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/320-Hogares-por-indicador-de-carencia-NBI.-2010.pdf>

en un año, a Tigre en 8,6, a San Miguel en 8,7, y a Malvinas Argentinas en 9,1⁶. La brecha de nivel educativo⁷ era para el año 2010 ampliamente favorable para Vicente López (equiparable al de la CABA), desfavorable de forma reducida para Tigre y San Miguel, y ampliamente desfavorable para Malvinas Argentinas⁸.

En términos de gestión pública, los datos disponibles de origen provincial que permiten una comparación indican que, para el año 2014, el gasto total devengado por habitante nuevamente tenía a Vicente López como la jurisdicción de mayor relevancia, cuyo guarismo era un cincuenta por ciento superior al de Malvinas Argentinas y Tigre, y casi duplicaba el de San Miguel⁹. Esta información puede complementarse con el indicador de autonomía financiera, donde Vicente López y Tigre mantenían para el año 2020 un valor alto, Malvinas Argentinas un valor medio, y San Miguel un valor de autonomía medio-bajo¹⁰.

En lo que hace al empleo municipal, para responder a las funciones que demandan los gobiernos municipales, una medida que resulta relevante visualizar es la de cantidad de empleados públicos cada mil habitantes. De acuerdo con los datos publicados por el Centro de Estudios Metropolitanos (2019), en el año 2018, Vicente López lideraba el ranking, manteniendo una correlación con el indicador ya analizado de gasto devengado por habitante. Sin embargo, San Miguel, que mostraba el valor más bajo de aquel indicador, aparece en segundo lugar de agentes cada mil habitantes, por encima de Tigre y Malvinas Argentinas¹¹.

⁶ Observatorio del Conurbano Bonaerense, recuperado de: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/277-Tasas-de-Mortalidad-Infantil-por-anio-segun-partido-1991-2020.pdf>

⁷ Esta brecha mide la diferencia entre la suma de los porcentajes de población con nivel primario completo o incompleto, y aquella referida a la población con nivel superior no universitario completo, universitario incompleto, y universitario completo. Se expone para el año 2010 debido a que son los últimos datos censales disponibles.

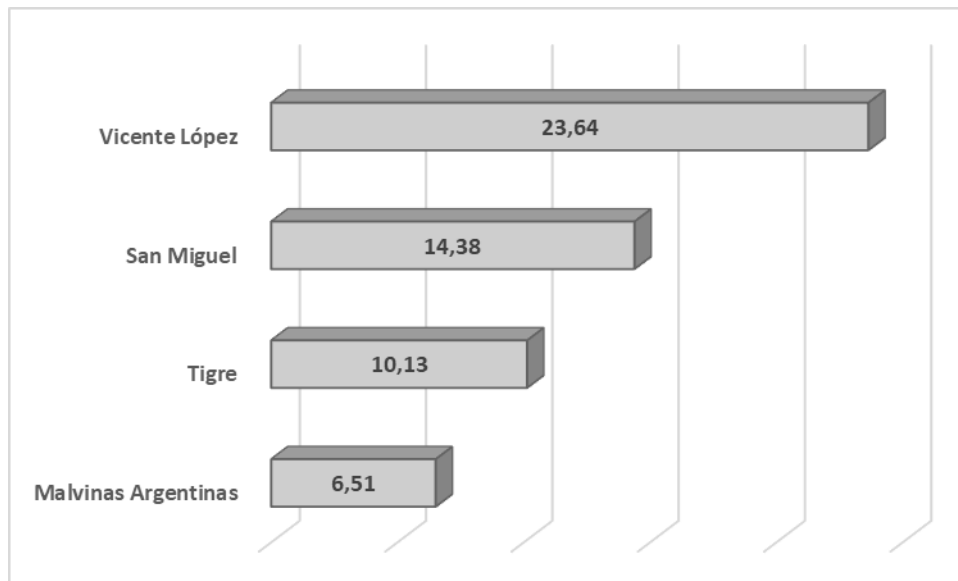
⁸ Observatorio del Conurbano Bonaerense, recuperado de: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/325-Brecha-nivel-de-instruccion-por-partido.-2010.pdf>

⁹ Los valores son: Vicente López \$ 43.873/hab., Malvinas Argentinas \$ 30.644/hab., Tigre \$ 30.209/hab. y San Miguel \$ 22.412/hab (SIMCO-RAFAM, recuperado de: <https://www.simco.rafam.ec.gba.gov.ar/>).

¹⁰ La autonomía financiera se mide aquí como la participación de los recursos tributarios propios en relación con el total de recursos con que cuenta la jurisdicción (indicador elaborado en base al Portal de información estadística municipal del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, recuperado de: <http://www.buenosairesabierta.org/>).

¹¹ Estos guarismos merecen dos aclaraciones: 1) los datos que toman los autores provienen de información del SIMCO-RAFAM referida a agentes registrados que realizan aportes a la seguridad social, quedando por

Figura 2. Número de agentes municipales cada mil habitantes. Año 2018



Fuente: elaboración propia en base a CEM (2019).

Como se señaló más arriba, sólo Vicente López publica de forma periódica la dotación de empleados y empleadas a través de su sitio de datos abiertos. Estos números y una aproximación a esa información para el resto de los municipios, a partir de las entrevistas realizadas a funcionarios y funcionarias de las áreas de recursos humanos y representantes sindicales, se recoge en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Estimación de cantidad de agentes por modalidad de contratación. Año 2021

	Vicente López	Tigre	Malvinas Argentinas *	San Miguel **
<i>Planta Permanente</i>	1.503	2.000	600	500
<i>Planta Temporaria</i>	2.439	2.500	2.400	3.800
<i>Becarias/os y otros</i>	S/D	S/D	3.000	700
Total	3.942	4.500	6.000	5.000
<i>Relación no permanente / Permanente</i>	162%	125%	900%	900%

* Becas principalmente en sector salud

** Corresponde a 2019

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas y portal de datos abiertos de Vicente López.

fuera otros tipos de modalidades de contratación que no implican aportes (locación de servicios, becas, etc.); y 2) la tercerización de servicios impacta en la cantidad de agentes, ya que los municipios pueden cubrir determinadas funciones con personal propio o con personas contratadas por sus empresas prestadoras. A modo de ejemplo, para los casos estudiados, los cuatro municipios prestan el servicio de recolección de residuos a través de terceros.

La situación de Vicente López y Tigre en términos de estabilidad de la planta de personal contrasta con la de Malvinas Argentinas y San Miguel. La gran cantidad de transitorios y la presencia de otros tipos de contrataciones irregulares de empleo público como becas, pasantías y locaciones de servicios caracterizan a estos dos últimos municipios. Cabe aclarar que, si bien para los dos primeros casos no se obtuvieron datos de otros contratos, las entrevistas a referentes sindicales arrojaron que mantienen una muy baja incidencia dentro de aquellas jurisdicciones.

Por último, en el Cuadro 2 se presenta la situación de los municipios en términos salariales, de acuerdo con las respectivas paritarias acordadas con los sindicatos durante el año 2022.

Cuadro 2. Régimen salarial de planta permanente. Salario Base, administrativo con dedicación de 40 horas

Municipio	Mes	Categoría Inferior	Categoría Superior	Inferior/Superior
Tigre	jul-22	\$ 60.133,33	\$ 137.333,33	44%
Vicente López	jul-22	\$ 38.722,74	\$ 78.695,24	49%
Malvinas Argentinas	mar-22	\$ 32.473,34	\$ 68.351,58	48%
San Miguel	abr-22	\$ 21.796,27	\$ 45.866,83	48%

Nota: No incluye adicionales. Categorías: Tigre, 1 a 18; Vicente López, Administrativo IV a Director; y Malvinas Argentinas y San Miguel, 6 a 17.

Fuente: elaboración propia a partir de escalas salariales vigentes.

Los salarios son sustancialmente más altos en el municipio de Tigre, algo más de un cincuenta por ciento con respecto a los de Vicente López, casi el doble de los de Malvinas Argentinas, y casi el triple de los de San Miguel. Por otro lado, el abanico salarial es prácticamente idéntico: los sueldos de la categoría superior casi duplican a los de la inferior, siendo esta medida levemente inferior en Tigre.

Es importante advertir que se trata de salarios base, que no toman en cuenta los adicionales, regulados y aplicados con diferente intensidad en los municipios reseñados. Asimismo, en el período en el que se recabó la información se ha experimentado una alta inflación, lo que pudo tener impacto en las diferentes negociaciones paritarias en cuanto a un mayor o menor retraso en la recomposición del valor real de los salarios. Más allá de estas observaciones, la correlación evidenciada entre los cuatro municipios está en sintonía con el gasto en personal que realizan en relación a la planta ocupada, de acuerdo

con los últimos datos publicados del 2013 por la Dirección Provincial de Coordinación Municipal (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 2014).

Por lo expuesto hasta aquí, podría colegirse que el municipio de Vicente López se encuentra en mejor situación productiva, social y de gestión pública, aunque Tigre obtenga algunos indicadores que le permiten sobresalir respecto de las jurisdicciones restantes. En particular, en términos de empleo público, esto se ve reflejado en la proporción de contrataciones en planta permanente y en términos salariales, que favorecen a ambos municipios del conurbano norte. Sin embargo, en todos los casos la proporción de trabajadores en planta permanente es inferior a la correspondiente a las demás modalidades de contratación, a la vez que los salarios presentan valores adquisitivos de medios a muy bajos.

A la luz de este contexto, cabe avanzar con el análisis de la gestión del empleo en los municipios, primero en términos normativos, para luego contrastar los hallazgos con las prácticas observadas.

2.2. Marco normativo sobre empleo público aplicable a los municipios

2.2.1. Marco general

De acuerdo con la Constitución Nacional Argentina, cada provincia establece su propio régimen municipal (art. 5°), debiendo garantizar la autonomía de sus municipios (art. 123). Sin embargo, esto último no ha sido receptado por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. En materia de empleo público, la provincia establece, por un lado, el marco normativo general aplicable a todos los municipios, y por otro el soporte informático, el Sistema RAFAM¹², ligado a un control legal y patrimonial a través del Tribunal de Cuentas provincial.

Los municipios bonaerenses se rigen por la llamada Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), el antiguo Decreto-Ley 6769 de 1958, dictado por el gobierno de facto provincial. Según ella, el Departamento Ejecutivo está facultado a “Nombrar,

¹² Según el Decreto Provincial 2980/00, la Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM) provee una visión ampliada de la administración financiera al considerar al conjunto de los sistemas financieros y reales. El Sistema Informático RAFAM es un software provisto por el Ministerio de Economía provincial y de aplicación obligatoria para todos los municipios. A través del mismo se gestionan los sistemas en forma modular, sumando un núcleo administrativo contable, un sistema de Ingresos Públicos y otro de Administración de Personal.

aplicar medidas disciplinarias y disponer la cesantía de los empleados del Departamento Ejecutivo, con arreglo a las leyes y ordenanzas sobre estabilidad del personal” (artículo 108, inciso 9) y a “Fijar el horario de la Administración Municipal” (art. 108, inc. 10). La Ley también regula exhaustivamente las responsabilidades y sanciones que caben al personal.

Más allá de las escasas referencias sobre la materia que aparecen en la Ley Orgánica de Municipalidades, la norma general que regula el empleo público a nivel local es la Ley 14.656 del Régimen Marco de Empleo Municipal y Negociación Colectiva, sancionada a fines de 2014. Dicha ley reconoce la autonomía a cada municipio para dictar su propio régimen de empleo, mediante Ordenanza y Convención Colectiva, cuestión que había sido obstaculizada por su antecesora, la centralista Ley 11.757 (Verdala, 2015; Doval, 2016).

Su sanción significó un cambio importante en la gestión del sistema, ya que implicó un avance desde el sistema estatutario a uno contractualista de las relaciones laborales, donde el actor gremial cobra relevancia. En este sentido, en su artículo primero establece que “las relaciones de empleo público de los trabajadores de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires se rigen por las Ordenanzas dictadas por sus Departamentos Deliberativos y los Convenios Colectivos de Trabajo”.

La Ley 14.656 representa el contenido mínimo que debe observar el contrato de trabajo y un piso mínimo de derechos, que no pueden ser vulnerados, a favor de las personas trabajadoras. Por lo tanto, los regímenes de empleo municipales que se dicten a partir de ella no pueden implicar retrocesos en materia de esos derechos laborales.

En lo que hace al ingreso al empleo público municipal, determina que el mismo se deberá formalizar mediante acto administrativo emanado de autoridad competente, previo concurso público abierto o procedimiento especial de selección, debiendo ingresar por la categoría correspondiente al grado inferior de la clase inicial de cada agrupamiento. Fija excepciones para habilitar ingresos en categorías superiores, mediante la acreditación de capacidad manifiesta o de formación suficiente.

Por otro lado, establece en doce meses el período de prueba para todo nombramiento, con pase automático a planta permanente cumplido el mismo, siempre que no medie previamente una oposición fundada y debidamente notificada por la

autoridad competente. El alcance de esta garantía allana el camino a la resolución de situaciones de inestabilidad laboral prolongada que se verificaban en muchos municipios (Doval, 2016, p. 7).

También dispone limitaciones para la contratación de personal por fuera de la planta permanente, restringiendo el total de personas contratadas al veinte por ciento de esta. Para dicho fin, establece un proceso de regularización progresiva de las plantas en un plazo de cinco años desde la vigencia de la ley. Aún más, garantiza la incorporación al régimen de estabilidad a aquellas personas que se encontraran en situación irregular, ya que “cualquier infracción a lo establecido en materia de planta temporaria convertirá al trabajo transitorio en definitivo y al trabajador se lo considerará ingresado a la planta permanente a partir de la fecha en que inició su prestación de servicio” (art. 70).

Tanto la carrera como la capacitación aparecen como derechos del trabajador. Por su parte, el artículo 11 busca garantizar la movilidad ascendente del personal permanente, para cubrir los niveles y jerarquías previstos en los escalafones, lo que debe suceder dentro del año calendario de producida la vacante bajo el sistema de concurso. En su artículo 12, la norma especifica que el personal será evaluado en la forma que determinen la Ordenanza y el Convenio Colectivo de Trabajo municipales.

2.2.2. Regulaciones locales

A partir de la puesta en vigencia de la Ley 14.656, los municipios bonaerenses fueron adaptando su propia regulación del empleo público al nuevo marco normativo. Mediante sendas ordenanzas, los cuatro casos estudiados actualizaron sus ordenamientos, pero con diferente alcance. Mientras dos de ellos –Malvinas Argentinas y Tigre– dictaron convenios colectivos, los otros dos establecieron un estatuto –San Miguel– y un régimen de empleo público –Vicente López– (Cuadro 3). Todos representan marcos generales de regulación del empleo público. La diferencia estriba en que los primeros dos casos resultan de una negociación colectiva, donde el Convenio Colectivo firmado no puede ser derogado por una Ordenanza y para el cual rige la ultraactividad. No sucede así para el tercero, que retoma la denominación clásica –y unilateral–, y para el último, que adopta la terminología moderna en la materia, aunque, de acuerdo con las entrevistas, el sindicato de base, Sindicato de Trabajadores Municipales de Vicente López (STMVL), participó activamente en su redacción.

Cuadro 3. Ordenamientos generales municipales vigentes en materia de empleo público

Municipio	San Miguel	Malvinas Argentinas	Vicente López	Tigre
Número y nombre de la norma	<i>Ordenanza 30/15. Estatuto de Empleo Público Municipal</i>	<i>Ordenanza 1668/16. Convenio Colectivo de Trabajo de Malvinas Argentinas</i>	<i>Ordenanza 34394/15. Régimen de Empleo Público para el Personal de la Municipalidad de Vicente López</i>	<i>Ordenanza 3815/21. Convenio Colectivo Unico de Trabajo</i>

Fuente: elaboración propia.

Atendiendo a las citadas normas, en todos los casos se establecen dos modalidades de contratación: la planta permanente, que goza de estabilidad, y la temporaria/transitoria, que no posee ese derecho, y que comprende diversos tipos de prestaciones, tales como la mensualizada (o jornalizada), destajista y reemplazante. Solo Vicente López incorpora la posibilidad de flexibilizar las condiciones de prestación de servicios de las plantas permanente y temporaria a través de las llamadas modalidades prestacionales. Cabe señalar que estas normas dan cuenta del personal de la administración central y los organismos descentralizados, donde aquel que se desempeña en el ámbito hospitalario y el docente puede aparecer por fuera del escalafón general (San Miguel) o dentro, como agrupamiento (Tigre para personal sanitario).

En cuanto a la incorporación a planta permanente, las normativas siguen lo establecido por la Ley 14.656. Para la planta temporaria, en todos los casos su designación se produce por acto administrativo correspondiente de la autoridad de aplicación o por contrato escrito, donde se tiene que establecer obligatoriamente la tarea a desarrollar, la jornada de trabajo, el tiempo de contratación y la remuneración a percibir por el trabajador o la trabajadora. En Malvinas Argentinas, se advierte que el personal contratado no debe superar el veinte por ciento de la planta permanente. En Tigre, el convenio colectivo avanza aún más, reconociendo situaciones de hecho, hacia una regularización total de las personas contratadas.

En los cuatro municipios, el derecho a la carrera administrativa solo alcanza a la planta permanente, por lo que únicamente para esta se contempla la posibilidad de promoción de cargo. Las normativas establecen que la progresión debe basarse en mecanismos transparentes de selección y concurso. En Malvinas Argentinas se hace referencia a la Junta de Ascensos y Calificaciones, encargada de llevar adelante dicho proceso (confeccionar la nómina del personal que reúna las condiciones requeridas para

los ascensos, atender los reclamos en lo inherente a los ascensos, dictaminar sobre convocatoria a concursos para puestos vacantes y sobre concursos realizados).

Las normas locales de empleo público también consideran la evaluación de desempeño anual. En el caso de Malvinas Argentinas y Tigre, están sujetas al régimen de calificaciones que se reglamente con acuerdo de los gremios, y coordinada por las respectivas Juntas de Ascensos y Calificaciones. Se contempla la posibilidad de aplicación de adicional por mérito o incentivo por productividad –variable y excepcional según calificación–, y se establece que no alcanzar las calificaciones mínimas puede derivar en la cesantía del agente. San Miguel y Vicente López establecen dichas evaluaciones anuales de gestión, desempeño personal, cumplimiento de objetivos, asistencias y ejecución de programas según corresponda. De ellos, solo en Vicente López se establece que la remuneración debe tener en cuenta el rendimiento evidenciado en el cumplimiento del trabajo, acreditado a través de las respectivas evaluaciones anuales, y que dos evaluaciones negativas en forma consecutiva o tres alternadas en un plazo de cinco años implican el cese del personal.

En los cuatro casos, la evaluación de desempeño no aparece claramente vinculada a las promociones y ascensos, por lo que puede presumirse que el criterio que prima para la progresión sigue siendo la antigüedad. En cuanto a su vínculo con la formación, las normas tampoco son específicas al respecto.

En todos los ordenamientos, la capacitación aparece como un derecho –y obligación con la finalidad de mejorar el servicio– solo para el personal de planta permanente y como un principio de la carrera administrativa.

Cabe mencionar el caso de Malvinas Argentinas, que habilita un sistema de becas de capacitación a través del Decreto 2008/17, aplicable principalmente al personal hospitalario. Allí se enuncia de forma taxativa que la vinculación entre el becario o la becaria y el municipio no configura una relación de empleo público¹³.

¹³ Esta cuestión toma relevancia para el municipio ya que, como se mostró en el Cuadro 1, el sistema de becas significa una porción mayoritaria de las personas que llevan adelante sus funciones, tomando en cuenta todas las modalidades contratación, con mayor impacto en el ámbito hospitalario.

2.3. De la normativa a la práctica: ¿qué es la carrera administrativa en los municipios?

2.3.1. La carrera administrativa: un concepto de aplicación difusa

Hasta aquí se ha hecho referencia, tanto para el marco normativo originado en la provincia como en las regulaciones municipales, del derecho de los trabajadores a la carrera, del acceso, la promoción interna y la capacitación. Ahora bien, estas condiciones generales no garantizan la existencia real de una carrera administrativa.

En primer lugar, tanto la Ley 14.656 como las normas municipales reseñadas constituyen marcos generales, esto es, un conjunto de reglas que establecen principios de organización del empleo y deberes, derechos y garantías de trabajadores y trabajadoras – lo que se asimila al concepto de estatuto en un modelo cerrado–. La herramienta de regulación más concreta de la carrera administrativa es el escalafón –según su denominación clásica–, que define un conjunto de funciones jerárquicas, administrativas u operativas en que se agrupan las personas que cumplen sus funciones en una unidad organizativa, especificando para cada agrupamiento las categorías mínimas y máximas posibles, la descripción de los cargos y los requisitos para revestir en cada una (Subsecretaría de Empleo Público, s/f).

Para los casos de estudio, solo el Convenio Colectivo de Trabajo Único de Tigre de 2021 establece un escalafón con las características indicadas, que reemplaza al vigente hasta ese momento¹⁴. San Miguel y Malvinas Argentinas, que formaron parte del extinto Partido de General Sarmiento hasta el año 1995, conservan las categorías del antiguo escalafón creado por la Ordenanza 386/85¹⁵. Sin embargo, del análisis normativo y las entrevistas realizadas se desprende que los municipios se manejan en mayor o menor medida con esquemas retributivos, en los cuales se listan las categorías y agrupamientos con su correspondiente compensación monetaria¹⁶.

¹⁴ Se refiere al Decreto 2137/04: “Escalafón del Personal de la Municipalidad de Tigre”.

¹⁵ Pese a los pedidos de información no se pudo acceder a dicha ordenanza. En las entrevistas, tanto referentes de las áreas de recursos humanos como de los sindicatos se refirieron a ella como una normativa en desuso de la que solo perviven las categorías (idénticas para ambos municipios).

¹⁶ En el caso de Vicente López, el Decreto 4452/22 establece los sueldos básicos, bonificaciones, subsidios, adicionales y las condiciones de otorgamiento de estos, para el personal que se desempeña en el ámbito del Departamento Ejecutivo. Para Malvinas Argentinas y San Miguel se utilizan, como se mencionó, las categorías provenientes de la Ordenanza 386/85.

Adicionalmente, como se pudo verificar a través del estudio de campo, los municipios otorgan a las categorías de la carrera un carácter eminentemente salarial. Esto quiere decir que en la práctica no funcionan como parámetro en términos de requisitos del puesto o condiciones de idoneidad.

Sin escapar a esta lógica, resulta interesante el caso de Vicente López. Desde el año 2019 viene implementado mejoras en materia de estructura organizacional. Ello ha implicado para la Secretaría de Recursos Humanos (único municipio que otorga dicha jerarquía al área del ramo) una valuación de los puestos de trabajo, la creación de familias de puestos y la revisión y actualización del diccionario de competencias. A partir de estas tecnologías, se viene propiciando el desarrollo –especialmente para jóvenes profesionales– de una carrera horizontal que reconozca el talento individual (Municipalidad de Vicente López, s/f). Por su parte, funcionarios de San Miguel manifestaron avances y retrocesos en la sanción de una nueva carrera que ligara la promoción con las evaluaciones de desempeño y créditos de capacitación, aunque sin ningún resultado aún.

Por otra parte, y de forma creciente, a partir de principios de la década de 1990, los gobiernos municipales comenzaron a incorporar personas por mecanismos no competitivos, resguardándose en la figura de la planta temporaria¹⁷. Estos trabajadores y estas trabajadoras, que como se ha visto no gozan del derecho a la carrera ni a la estabilidad en el cargo, han llegado a superar con los años al personal de planta permanente en todos los municipios. Este fenómeno se vio favorecido por las limitaciones que impuso la Ley 11.757 de 1996 a los municipios y las permanentes restricciones de las partidas presupuestarias, al mismo tiempo que se necesitaba ampliar la planta de personal frente a la expansión de funciones que experimentaron los gobiernos locales en esa década (Verdala, 2015, p. 38).

Entonces, si en la práctica la mayor parte del empleo público para los casos estudiados no radican en planta permanente, y quienes sí mantienen esa condición tienen limitaciones para desarrollarse, la concepción de carrera administrativa resulta muy

¹⁷ La Ordenanza General 207/1977, vigente hasta el año 1996, ya contenía la clasificación de planta temporaria. La misma comprendía al personal temporario, el reemplazante, el destajista y el contratado por locación de servicios. Este último dejó de formar parte de la planta temporaria con la puesta en vigor de la Ley 11.757.

difusa. Partiendo de estas ideas, surgen como interrogantes tres grandes cuestiones: ¿cómo funciona el mecanismo de acceso al empleo?, ¿se verifica la promoción interna?, ¿qué rol cumplen la evaluación de desempeño y la capacitación?

2.3.2. Acceso al empleo, la estabilidad y la promoción interna

A partir de las entrevistas realizadas a funcionarios y funcionarias de recursos humanos y representantes sindicales, pudo constatarse que, más allá de lo establecido en las ordenanzas municipales, los gobiernos locales recurren a diversos tipos de contratos para establecer vinculaciones permanentes y temporarias con la administración, con o sin relación de dependencia. Además de las mencionadas plantas permanente y transitoria, se valen del régimen de pasantías que está amparado por la Ley nacional 26.427 de 2008, del sistema de becas –en varios casos articuladas con Nación–, y de locaciones de servicios o de obras que encubren relaciones de empleo.

De acuerdo con lo expuesto hasta aquí, es evidente que a siete años de la sanción de la Ley 14.656 no se ha logrado cumplir con el artículo 70, que plantea un límite en las contrataciones al 20% de la planta permanente. Es de destacar, a su vez, la importancia de los contratos de becas y otras modalidades en San Miguel y, principalmente, en Malvinas Argentinas. En este último caso, la proliferación del vínculo laboral con bajo nivel de formalización (becas de capacitación y locación de servicios) se verifica especialmente en el ámbito hospitalario, de gran importancia en la jurisdicción.

La existencia de una cantidad importante de trabajadoras y trabajadores en la región bajo contrataciones irregulares constituye de por sí una fuente de fragilidad. Esto implica una situación desigual –en derechos, garantías y remuneración– con respecto a sus pares que revisten en planta permanente, y una mayor vulnerabilidad ante la arbitrariedad política, frente al riesgo real o potencial de perder el trabajo.

En términos generales, la incorporación de nuevo personal a la administración se da principalmente por la vía del ingreso a la planta transitoria (Vicente López y Tigre) o mediante becas (Malvinas Argentinas y San Miguel), y, en menor medida, pasantías y locación de servicio.

Estas formas de acceso se verifican en los casos en que existen vacantes que surgen de jubilaciones de agentes de planta permanente, cuando se crean nuevos puestos correspondientes a la creación de áreas o programas, o por requerimientos de personal

ante mayor demanda de trabajo (como sucedió con las áreas que debieron reforzarse para atender la pandemia por Covid-19).

Entendiendo que el ingreso a la administración no se produce para ocupar puestos de planta permanente, cabe preguntarse si el reclutamiento y la selección de perfiles atienden a criterios imparciales. Los funcionarios responsables de las áreas de recursos humanos señalan casi con unanimidad que para ello se priorizan requisitos objetivos fundados en mérito e idoneidad para el ingreso mediante búsqueda y selección. De hecho, los municipios 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).

Pese a ello, estos mecanismos más transparentes parecen garantizarse en mayor medida para los puestos especializados, quedando lugar para algún grado de discrecionalidad en la incorporación para las categorías más bajas y de menor calificación por parte de las áreas interesadas. En este último caso, el proceso de selección pasa a estar protagonizado por quienes son responsables de las propias áreas que necesitan incorporar personal, quienes privilegian la cercanía y la confianza para el armado de sus equipos de trabajo (entrevistas).

Así, el ingreso del personal no siempre responde a criterios que se ajustan al modelo burocrático racional-legal para constituir los cuadros administrativos, fundado en la idoneidad, capacidad, competencia técnica y meritocrática, e independencia política del gobernante. Especialmente en los cargos menos profesionalizados se percibe algún grado de discrecionalidad, en el sentido de designaciones directas por influencia política o recomendación personal (Verdala, 2015, p. 47).

También, en relación con estos puestos de menor especialización, en un municipio se hizo referencia al rol de las contrataciones sin estabilidad, especialmente las becas, como una herramienta que permite dar trabajo, frente a la limitación presupuestaria y al contexto económico y social. De acuerdo con esta visión, el gobierno cumple así un rol social, de transformación y generación de oportunidades, ya que esas personas no podrían insertarse en el sector privado (entrevista).

Para trabajadores y trabajadoras que no gozan de estabilidad, lo relevante es la posibilidad de efectivizar el vínculo laboral a través de la incorporación a planta. Esto

sucede, en la práctica, a partir de contar con un cierto recorrido como personal transitorio. En este sentido, si bien se mencionan aspectos como el mérito, la capacidad y la antigüedad para alcanzar la estabilidad, en la práctica se produce por designación por acto administrativo firmado por el Departamento Ejecutivo, más allá de que en el mismo se establezca una justificación que recoge la valoración de la autoridad directa y el Secretario o la Secretaria correspondiente.

Teniendo en cuenta la situación expuesta en cuanto a la composición del empleo municipal, el pase a planta permanente aparece como una necesidad y un reclamo de los gremios en cada uno de los gobiernos locales, a raíz del desbalance a favor de las modalidades de contratación más precarias. El municipio de Vicente López manifestó avances en términos de pase a planta de agentes con más de nueve años de antigüedad. El caso más emblemático lo constituye Tigre, donde el Intendente y los sindicatos acordaron la efectivización de las personas contratadas bajo transitoriedad, en un todo de acuerdo con lo establecido en su convenio colectivo, y con la meta de que hacia fines de 2022 no quedara ningún trabajador ni ninguna trabajadora con más de un año de antigüedad que esté en planta transitoria.

En lo que hace a la promoción interna, pese a lo establecido en las normativas, los trabajadores y las trabajadoras de planta permanente encuentran normalmente vedada la posibilidad de ascender en la carrera. A partir de las entrevistas, se pudo constatar que dicha situación de congelamiento de ascensos da origen a reclamos por “obtener categoría” por parte de los trabajadores y las trabajadoras. Esta situación suele ser atendida por la vía de adicionales salariales por permanencia en la función.

2.3.3. Función de la evaluación de desempeño y la capacitación

Con relación a la evaluación de desempeño, funcionarios y funcionarias de dos municipios, Malvinas Argentinas y San Miguel, manifestaron no estar aplicándola. En el primer caso, debido a decisiones políticas. En el segundo, por retrasos en la sanción y puesta en marcha de un plan de carrera administrativa, confeccionado en 2018, que contempla la progresión horizontal con el requisito de evaluaciones de desempeño positivas y créditos de capacitación. En Tigre, el área de recursos humanos brinda un formulario para que las Secretarías realicen la evaluación cada dos años, cuyo resultado tiene incidencia al momento de producir los pases a planta permanente (entrevistas).

En el caso de Vicente López, desde el año 2018, en la definición de puestos se establecieron diecinueve competencias aplicables a la selección y a la evaluación de desempeño que realizan todos los años. Los resultados de la evaluación permitían distribuir entre el personal una bonificación por desempeño, que se pagó desde el año 2013 hasta la irrupción de la pandemia (entrevista).

En cuanto a la capacitación, todos los municipios cuentan con áreas especializadas a tal fin. De forma sintética, pueden encontrarse dos grandes líneas de programas de formación en los cuatro casos relevados: una general y transversal a todo el municipio, relacionada con conocimientos básicos y políticas formativas transversales, como RCP, la aplicación de la Ley Micaela en cuestiones de género, herramientas informáticas, entre otras; la otra más específica y a demanda de las áreas interesadas, donde puede aparecer algún grado de planificación de corto plazo.

Sobre este último tipo, es en San Miguel y Vicente López donde aparece un mayor énfasis en el armado de planes de formación basados en detección de necesidades a partir de reuniones con autoridades de las diferentes Secretarías, encuestas y *focus group*. En el caso de Vicente López se ha buscado avanzar hacia un concepto de capacitación continua que atienda necesidades específicas de las distintas áreas, segmentadas de acuerdo con la categorización del personal, si es mando medio u operativo/profesional y por familias de puestos (Municipalidad de Vicente López, s/f).

Si bien en general se observa algún grado de centralización en la definición y puesta en marcha de esta tecnología, a partir de la necesidad de establecer algún tipo de coordinación con las diferentes áreas, en Tigre existen Secretarías que realizan también sus propias capacitaciones y luego informan al área de RH para que puedan ingresarlas al legajo del personal. Esta situación es muy patente en las áreas de salud y de educación, donde, de acuerdo con su singularidad, tienen capacitadores propios (entrevista).

Con la irrupción de la pandemia por COVID-19, los municipios experimentaron un proceso obligado de virtualización de las capacitaciones. Esto se pudo verificar al menos en los casos de Vicente López, San Miguel y Malvinas Argentinas, a la vez que optaban por el teletrabajo. Una vez superado el aislamiento preventivo, pervivieron las modalidades remotas de formación junto con las presenciales.

A partir de lo expuesto, puede afirmarse que no hay una articulación clara entre la evaluación de desempeño y la capacitación con la carrera administrativa. Ello se sostiene en las características del modelo cerrado o burocrático que rige formalmente en los municipios; en la práctica, también se refleja en las dificultades para garantizar algún esquema de desarrollo para el personal en términos de progresión vertical.

En todo caso, estas tecnologías de gestión parecieran tener algún tipo de incidencia en la negociación que establecen los Departamentos Ejecutivos con los sindicatos al momento de incorporar a planta permanente al personal contratado, o para la eventual recategorización de agentes. Ello siempre se encuentra supeditado a variables más relevantes en la discusión como la antigüedad y –de acuerdo con lo señalado por los sindicatos no afines al gobierno– a la afinidad política.

Reflexiones finales

En materia de gobiernos locales, estudiar la manera en que gestionan el empleo público resulta un desafío frente a la opacidad que presentan en términos de disponibilidad y publicidad de información.

Inicialmente, los datos recolectados permiten observar estructuras de empleo público donde prevalecen las contrataciones de tipo transitorio y otras modalidades sin estabilidad, con un salario promedio de nivel adquisitivo medio a bajo. Esta situación se agrava en los municipios de San Miguel y Malvinas Argentinas (ambos provenientes del desprendimiento del antiguo municipio de General Sarmiento), que ostentan bajos indicadores en términos productivos, sociales y de gestión pública.

Del análisis normativo se desprende que, amparados en el nuevo marco legal provincial –la Ley 14.656, de tendencia laboralista–, los cuatro municipios estudiados actualizaron sus regulaciones que coinciden en organizar sus carreras administrativas con elementos propios de un modelo cerrado o burocrático: el ingreso se produce desde el exterior en la base de la carrera, la estabilidad es una garantía para la planta permanente y la progresión vertical se estipula mediante mecanismos de selección de carácter cerrado (solo para personal de la administración), sin incidencia en dicho proceso de la capacitación ni de la evaluación de desempeño, lo que le terminaría otorgando un mayor peso a la existencia de vacantes y la antigüedad.

Ahora bien, en la práctica, los ingresos a la administración desde el exterior se generan a través de modalidades de contratación sin estabilidad (planta transitoria, locación de servicios, becas y pasantías). Estas figuras restringen los derechos de los trabajadores y las trabajadoras, negándoles el derecho a la carrera, donde la permanencia queda librada al arbitrio de las autoridades. En los territorios que presentan mayores carencias, el empleo público bajo contrataciones precarias y de exiguo nivel de compensación aparece como una opción para cubrir puestos de baja calificación y, de acuerdo con lo expuesto en las entrevistas, con un fin marcadamente social.

Es justamente en los puestos poco especializados donde aparecen mayores grados de descentralización y discrecionalidad en la incorporación. Este fenómeno, que se verifica especialmente en San Miguel y Malvinas Argentinas, puede asimilarse a una lógica de los ejecutivos más cercana a la politización de las plantas, lo cual obra en desmedro de su autonomía.

Un dato alentador es que 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.

Los ingresos a planta permanente se terminan dando en general por jerarquización de personal que ya se desempeñaba en la administración principalmente en la modalidad transitoria, mediante actos administrativos que le otorguen validez. Este camino ha sido emprendido por Vicente López y con mayor ímpetu por Tigre –al punto de incorporarlo en su convenio colectivo–.

Estos “blanqueos”, verificados en forma de oleadas, son un reclamo permanente de los sindicatos ante la existencia de trabajadores y trabajadoras con varios años de antigüedad en condiciones de transitoriedad, y resultan de una negociación con los ejecutivos, quienes siempre se reservan la decisión final.

En definitiva, los ingresos a planta se validan frente a una gestión de personal que ha privilegiado desde la última década del siglo XX la adopción de modalidades de contratación flexibles, merced a restricciones normativas y presupuestarias emanadas de la provincia, en un contexto de ajuste estructural y pese al incremento de las funciones que debieron asumir los municipios.

También, en contraposición al marco normativo, no se llevan a cabo procesos de promoción interna de la planta permanente, lo cual atenta contra la profesionalización y el aliento a la incorporación de competencias con la expectativa de acceder a categorías superiores de la carrera. Ello se refuerza con la limitada implementación de sistemas de evaluación de desempeño y de programas de capacitación, que afecta en mayor medida a Malvinas Argentinas y San Miguel.

Estos resultados permiten entrever caminos posibles para comenzar a revertir los fenómenos de politización del empleo y baja profesionalización en los gobiernos locales. Ello se podría lograr: a) desarmando los mecanismos de ingreso discrecional aumentando la centralización en el reclutamiento y selección, a través de las áreas de recursos humanos, mediante procesos que garanticen publicidad y transparencia; b) cumpliendo los plazos de período de prueba e ingreso a planta permanente, en aras de salvaguardar la autonomía del personal ante la arbitrariedad política; c) estableciendo escalafones como lo ha hecho Tigre a través de su convenio colectivo, pero poniendo en práctica los mecanismos de movilidad ascendente, atento las vacantes disponibles y su posibilidad de ser financiadas, mediante procedimientos de selección transparentes; y d) profundizando la aplicación de herramientas que brinda la tendencia gerencialista, tal como sostiene Longo (2004; 2006), mediante la evaluación de desempeño para detectar necesidades de fortalecimiento de competencias y otorgando premios por productividad, y aplicando programas de capacitación específicos que busquen atender requerimientos de formación profesional para las actividades que llevan adelante los trabajadores y las trabajadoras del sector público.

Referencias bibliográficas

- Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública [ASAP] (2022). Transparencia Fiscal Municipal. Provincia de Buenos Aires. Informe (17). Dirección de Estudios Municipales. Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. <https://docs.asap.org.ar/public/doc/6-%20Informe%20de%20Transparencia%20Fiscal%20Municipal%20de%20Buenos%20Aires%20Mayo%202022>
- Bernazza, C. (2006). La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma [Tesis de Doctorado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales]. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/1023>

- Bonardo, D. (2009). Los recursos humanos en el ámbito municipal y el desarrollo local. *Pilquen-Sección Ciencias Sociales*, (11), 1-7.
- Bresser Pereira, L.C. (2005). Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo... *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 1(3), 41-64.
- Campari, S. (2002). *La articulación entre la oferta y la demanda de capacitación de recursos humanos locales: Una cuestión a resolver*. Ponencia presentada en IV Seminario Nacional: "Articulaciones Interinstitucionales para el Desarrollo Local". Córdoba, Argentina.
- Centro de Estudios Metropolitanos [CEM] (2019). *Tamaño y autonomía del Estado Municipal 2018*. Documentos CEM (24). Centro de Estudios Metropolitanos. <http://estudiosmetropolitanos.com.ar/wp-content/uploads/2019/11/Tama%C3%B1o-y-autonom%C3%ADa-del-Estado-Municipal-2018-1.pdf>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [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. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11).
- 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. 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). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cormick, H.T. (2016). El empleo público en un contexto de cambio de las políticas estatales -período 2003-2015. En: Robba, A.L. (ed.). *Contribuciones para una formación heterodoxa en economía I: Reflexiones sobre la realidad argentina* (pp. 445-467). Universidad Nacional de Moreno.
- Cormick, H.T. (2020). La Nueva Gestión Pública. Su aplicación en los países de la OCDE y en Argentina. *Ucronías*, (1), 75-98.
- Cortázar Velarde, J. C., Lafuente, M. y Sanginés, M. (2014). Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16871/al-servicio-del-ciudadano-una-decada-de-reformas-del-servicio-civil-en-america>
- 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). Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile.

- Doval, H. (2016). *14.656 (La Ley): Reseña, análisis y texto de la Ley 14.656 de Relaciones Laborales y Negociación Colectiva*. Federación de Sindicatos Municipales Bonaerenses.
- Duhalde, S. (2021). Organizaciones gremiales del sector público y Estado empleador. Estrategias de intercambio político y confrontación en un contexto de competencia sindical. *Trabajo y sociedad*, 22(37), 207-220.
- Duhalde, S. (2023). Demandas sindicales del sector público e intereses políticos del Estado empleador. Las negociaciones por los derechos laborales de los trabajadores municipales bonaerenses (2014-2021). *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, (23), 117-145.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC] (2003). ¿Qué es el Gran Buenos Aires? Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. https://www.indec.gob.ar/dbindec/folleto_gba.pdf
- Instituto Nacional de la Administración Pública [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. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/inap_serie_investigaciones_empleo_publico_2018.pdf
- Iturburu, M. (2005). *Incoherencias entre estrategia y gasto en personal en los municipios argentinos*. Ponencia presentada en VII Seminario Nacional de la RedMuni. Los Polvorines, Argentina.
- 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). 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. Buenos Aires, Argentina.
- Llano, M., Bilbao, M.; y Belmonte, A. (2019). Análisis del nivel de institucionalización de los servicios civiles municipales del gran Mendoza. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 19(32), 7-50.
- Longo, F. (2004). Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Paidós.
- Longo, F. (2005). Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones Públicas. *Presupuesto y Gasto Público*, 41(2005), 127-144.
- López, A. y Zeller, N. (2017). El empleo público en Argentina: tendencias históricas y configuración actual. *Horizontes Sociológicos*, 5(9), 28-50.
- Magnetto, A. (2002). Régimen de empleo público municipal, provincial y nacional. Instituto Provincial de la Administración Pública. <https://claudiabernazza.ar/wp-content/uploads/2020/11/magnetto2-1.pdf>

- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2014). Municipios de la provincia de Buenos Aires: Evolución de la situación económico financiera 2007-2013. La Plata: Dirección Provincial de Coordinación Municipal. http://www.ec.gba.gov.ar/areas/Sub_Politica_Coord_Eco/CoordMunicipal/situacion_economica_financiera/MUNICIPIOS%20DE%20LA%20PROVINCIA%20DE%20BUENOS%20AIRES%20-%20EVOLUCION%20ECONOMICO%20FINANCIERA%202007-2013.pdf
- 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. (2001). *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros*. Ponencia presentada en VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.
- Pagani, M.L. (2009). *El cambio organizacional y la política formativa: análisis de una experiencia local*. Ponencia presentada en V Congreso Argentino de Administración Pública, mayo, San Juan, Argentina.
- Prats Catalá, J. (2003). *Reinventar la Burocracia y Construir la nueva Gerencia Pública*. Colección de Documentos IIG Biblo, (63), Instituto Internacional de Gobernabilidad. Cataluña.
- 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. 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), 1-28.
- Ríos, M. (2003). *La Capacitación de los Recursos humanos en los Municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires ¿Modernización o Moda?* Ponencia presentada en V Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el Estudio de Gobiernos Locales. Mendoza, Argentina.
- Subsecretaría de Empleo Público (s/f). Clasificación del empleo público. <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/empleo-publico/biep/clasificacion>
- 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). Espacio Editorial.
- Verdala, A. (2015). Nuevo Régimen Marco de Empleo Municipal. *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, (440), 37-58.

Villarroel, A.B. (2013). El empleo público y la negociación colectiva en el Estado argentino. Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
<https://www.relats.org/documentos/CLATE.Arg.CFFP.pdf>

Normativas consultadas

Municipalidad de Malvinas Argentinas (2016). Ordenanza 1.668/16, Convenio Colectivo de Trabajo Malvinas Argentinas. Publicada en el B. O. el 11 de agosto.

Municipalidad de San Miguel (2015). Ordenanza 30/15, Estatuto de Empleo Público Municipal. Publicada en el B. O. el 9 de diciembre.

Municipalidad de Tigre (2021). Ordenanza 3.815/21, Convenio Colectivo Único de Trabajo. Publicada en el B. O. el 27 de julio de 2021.

Municipalidad de Vicente López (2015). Ordenanza 34.394/15, Régimen de Empleo Público para el Personal de la Municipalidad de Vicente López. Publicada en el B. O. el 9 de diciembre.

Provincia de Buenos Aires (1958). Decreto-Ley 6769, Ley orgánica de las municipalidades (LOM). Publicada en el B. O. el 29 de abril.

Provincia de Buenos Aires (1977). Ordenanza General 207, Régimen para el personal de las municipalidades de la provincia de Buenos Aires (Estatuto). Publicada en el B. O. el 12 de octubre.

Provincia de Buenos Aires (1994). Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Publicada en el B. O. el 14 de septiembre.

Provincia de Buenos Aires (1995). Ley 11.757, Estatuto para el Personal de las Municipalidades. Publicada en el B. O. el 22 de diciembre.

Provincia de Buenos Aires (2015). Ley 14.656. Régimen Marco de Empleo Municipal y Negociación Colectiva. Publicada en el B. O. el 6 de enero.

República Argentina (1995). Constitución Nacional. Publicada en el B. O. el 3 de enero.

República Argentina (1999). Ley 25.164, Ley Marco de Regulación del Empleo Público. Publicada en el B. O. el 6 de octubre.