



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



# El personal de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires: diagnóstico

Albertti, Pedro Pablo

1993

Cita APA: Albertti, P. (1993). El personal de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires: diagnóstico. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires



*Universidad de Buenos Aires*  
*Facultad de Ciencias Económicas*  
*Maestría en Administración Pública*

# TESIS DE MAESTRÍA

Col. 1502/37

**“El personal de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires: Diagnóstico”**

**Autor: Pedro Pablo ALBERTTI (3era. Promoción)**

**Tutor: Dr. Roberto ESTESO**

**- Junio 1993 -**

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA**

**TRABAJO FINAL  
TEMA : "EL PERSONAL DE LA MUNICIPALIDAD DE LA  
CIUDAD DE BUENOS AIRES : DIAGNOSTICO"**

**ALUMNO : Lic. Pedro Pablo Albertti**

**TUTOR : Dr. Roberto Esteso**

## CONSIDERACIONES PREVIAS

## I - Objetivo principal del trabajo

El objetivo del trabajo a realizar consiste en la realización de un diagnóstico sobre el empleo público municipal de la Capital Federal, tomando en cuenta aspectos cuantitativos y cualitativos y la presentación de recomendaciones.

En consecuencia con lo expuesto este estudio contempla el análisis de algunos aspectos de los recursos humanos empleados por la Municipalidad de Buenos Aires tales como: volumen, ingreso, carrera administrativa, capacitación, grado de sindicalización, estructura de conducción, regímenes de retribución, de licencias y disciplinario y se dedican algunas líneas al proceso de racionalización de personal que intenta llevar a cabo la comuna metropolitana para, finalmente efectuar algunas recomendaciones.

A continuación se adelantan algunos de los principales resultados que se pueden extraer del diagnóstico realizado:

Desde 1970 a la fecha, 1993, el personal empleado por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires se duplicó -1970: 56.000 agentes; 1993: 120.000 agentes- a pesar de las restricciones formales impuestas al ingreso de personal y, a los intentos de reducirlo mediante diferentes mecanismos: jubilaciones anticipadas, retiros voluntarios e incentivados y cese de contratos de la planta transitoria de personal.

Una de las causas del marcado crecimiento lo constituye la transferencia de servicios de salud y educación operados desde la nación a la municipalidad capitalina a partir del 1 de julio de 1992. También es atribuible este aumento, al clientelismo político, a la ausencia de mecanismos de incorporación transparentes y, a políticas deliberadas orientadas al mantenimiento del empleo en el municipio.

Asimismo, el hecho de que no existan indicadores que permitan señalar un aumento en la productividad de los recursos humanos empleados por la organización municipal, los estudios internos y las declaraciones de los gobernantes en el sentido de la necesidad de suprimir alrededor de 15.000 cargos municipales del sobredimensionado plantel y la ya alicaída imagen del funcionario público municipal, quita toda posibilidad de legitimación al crecimiento señalado.

En otro orden de cosas, el ingreso a la administración pública municipal se realiza de manera discrecional, a pesar de la normativa que especifica la obligatoriedad de realización de exámenes y concursos. Consecuentemente, la incorporación de personal se realiza sin tener en cuenta las reales necesidades de la organización.

La carrera administrativa, por su parte, privilegia aspectos formales -antigüedad, nivel de educación formal- para la promoción del agente, desconociendo el principio del mérito. Se encuentra asimismo totalmente desvinculada de la capacitación.

En relación con la capacitación, se puede señalar que la misma aparece como una actividad segmentada, aislada de aspectos fundamentales para la vida organizacional tales como la productividad, el desarrollo y mejoramiento de los recursos humanos, los procesos de liderazgo y la carrera administrativa. Tampoco existe ligazón entre las necesidades de la institución y la capacitación brindada al personal.

En otro orden de cosas, un estudio de la estructura de conducción y de la de ejecución del escalafón general planta permanente permite afirmar que existe un marcado sobredimensionamiento de personal jerárquico. Ejemplo: en algunas secretarías, el personal de conducción supera al de ejecución. Agrava lo señalado, el hecho de que en la propia estructura de conducción se observan una serie de anomalías en lo relativo a las funciones desempeñadas por algunos funcionarios y el rol formal que ocupan.

Lo señalado, sumado a una normativa que, en muchos casos sólo representa "letra muerta" -al no encontrarse reglamentados algunos artículos- y, en otros, peca por ausencias y omisiones -no existe un sistema de sanciones positivas y negativas- cuando no por una excesiva rigidez -v.g. régimen disciplinario- contribuye a quitar eficacia a la gestión municipal.

La racionalización de personal que se intenta llevar a cabo, al hacer incapié exclusivamente en el aspecto numérico, sin contemplar otros, tales como una correcta redistribución, la reducción de los cargos jerárquicos y medidas tendientes al logro de un mayor rendimiento del funcionario municipal, se presenta como insuficiente y poco adecuada para lograr la eficacia organizacional.

## II - Estructura del Trabajo y Actividades Desarrolladas.

El presente estudio consta de once capítulos, incluida la Introducción y las Conclusiones y Recomendaciones. La bibliografía utilizada, como así también la normativa, fuentes y notas se encuentran especificadas al pié de cada página. La numeración indicativa comienza y finaliza en cada capítulo.

En el capítulo I -Introducción- se contextualiza el tema a estudiar y se destaca la importancia del mismo.

La caracterización de la MCBA -conformación del gobierno y administración, actividades que desarrolla y funciones que presta, presupuesto municipal, etc.- es abordada en el Capítulo II.

En el Capítulo III se hacen consideraciones acerca del volumen de personal empleado en la Municipalidad, a la distribución por sectores y a las consecuencias que, la descentralización de los servicios de salud y educación operada desde Nación, produjo en este terreno. Se menciona también la relación del volumen de empleo con la población y la población económicamente activa de la Capital Federal.

Se presentan asimismo, cuadros y gráficos para ilustrar mejor al lector, al final del capítulo.

A continuación -Capítulo IV- se analiza el tema del ingreso a la administración pública municipal en la Capital Federal y se hacen algunas referencias a lo que ocurre en este tema, en algunos países europeos.

En el capítulo V se trata la carrera administrativa del agente municipal. También se efectúan referencias a países extranjeros.

El diagnóstico de la capacitación municipal se efectúa en el Capítulo VI.

A efectos de establecer comparaciones entre la estructura de conducción y la de ejecución, en el Capítulo VII se presenta un cuadro con los porcentajes correspondientes, por Secretaría, y se hacen algunas consideraciones en relación a las funciones que desarrolla el personal de conducción de la Secretaría de Planeamiento.

Los regímenes de remuneración, de prestaciones, de licencias y disciplinario se describen en el siguiente Capítulo (VIII).

El ajuste de personal, un tema de marcada actualidad, se analiza en el Capítulo IX. Allí se especifican las diferentes acciones llevadas a cabo con este objetivo - principalmente acuerdos entre el gobierno municipal y los representantes de los trabajadores y, el dictado de normas-.

Antes de presentarse las conclusiones y recomendaciones, se presentan algunos datos relativos al grado de sindicalización del personal municipal y a las actividades que realiza la Unión Obreros y Empleados Municipales (Capítulo X).

Finalmente, en el Capítulo XI se exponen las conclusiones y se efectúan recomendaciones, de acuerdo con los problemas identificados en el diagnóstico.

En relación con las actividades desarrolladas para poder efectuar el diagnóstico, se destacan las siguientes:

- 1) Se relevó información bibliográfica en general referida a recursos humanos del sector público, a reforma del estado y a la descentralización de servicios desde el nivel superior -nación- a los niveles inferiores -provincias y municipios-. En el caso de bibliografía específica actualizada sobre el personal del estado municipal

capitalino, la misma es prácticamente inexistente. Sólo existen estudios internos de la organización municipal -no publicados- dispersos entre algunas reparticiones, a los que nadie atiende. En consecuencia se procuró salvar este obstáculo bibliográfico a través de una serie de actividades que se detallan más abajo.

2) Se realizó un diagnóstico normativo del escalafón y estatuto del personal municipal, el que sirvió como insumo para analizar algunos temas aquí tratados.

3) Se relevó y sistematizó información referida al volumen de empleo, se realizaron cuadros y gráficos y se tuvo que desistir de información relevada durante 1992 en relación con este tema, por entenderse poco confiable. Al respecto, debe señalarse que la información presentada en este informe se obtuvo por intermedio del sindicato municipal.

4) Se realizaron entrevistas con la Directora de Institutos de Formación de la MCBA, Sra. Carmen Viola, durante 1991 y 1992, con el fin de obtener información para el diagnóstico sobre capacitación. Al respecto también se relevó y analizó la normativa.

5) Se efectuaron entrevistas con informantes clave a efectos de identificar algunas consecuencias producidas por el constante cambio de estructuras en la MCBA.

6) Se realizaron entrevistas con el Sr. Alejandro Amor, ex Subsecretario de Recursos Humanos de la MCBA durante un lapso de la gestión del Intendente Grosso y actual Secretario de Actas de la Comisión directiva de la UOEM, en forma periódica durante tres meses, para conocer la posición del gremio ante el proceso de reestructuración de personal y además obtener información sobre las principales actividades del sindicato y la cantidad de afiliados.

6) Se mantuvo una reunión con el actual Director de Relaciones Laborales de la MCBA, para obtener información sobre algunos aspectos de la política de personal y el proceso de ajuste de personal.

7) Se analizaron todos los comunicados de prensa emitidos por la UOEM durante 1991, 1992 y parte de 1993. Se seleccionaron exclusivamente aquéllos que hacían referencia a la posición del gremio ante el ajuste.

8) Se relevó información sobre la población total y la población económicamente activa de la Capital Federal. Se agradece la buena predisposición para informar al respecto, al personal de la Dirección Encuesta Permanente de Hogares-INDEC.

9) Se realizó un seguimiento continuo de la información proporcionada por los principales diarios capitalinos en lo referido a la temática estudiada.

10) Se relevó y sistematizó información en relación al ingreso de los agentes locales en otros países y, también a la carrera administrativa.

11) Se mantuvieron constantes reuniones de trabajo con el Tutor del trabajo Dr. Roberto Estesio a efectos de ir ajustando el diagnóstico.

## I - INTRODUCCION

## INTRODUCCION

"El pasado decenio se caracterizó por los cambios económicos radicales y la reestructuración de gran amplitud que se produjeron en el mundo entero, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo..." (1).

En el caso de América Latina, que enfrenta actualmente, en palabras de Bernardo Kliksberg: " su crisis económica más aguda de este siglo" (2) la lógica economicista del ajuste resulta insuficiente para neutralizar sus efectos nocivos. Como señala Luis Thais Díaz "...los pronósticos son sombríos si se persiste en políticas económicas que ignoran o marginan los efectos sociales regresivos que generan, subsiste la indiferencia del mundo desarrollado y no se construye una verdadera política social" (3).

(1) El Ajuste y el desarrollo de los recursos humanos, Informe VI, OIT, Ginebra, Suiza, Conferencia Internacional del Trabajo, 79a reunión, 1992.

(2) Kliksberg, Bernardo, "Cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias" en Kliksberg, comp., Cómo enfrentar la pobreza?, CLAD, PNUD, GEL, 1989.

(3) Thais Díaz, Luis, "Introducción", en Kliksberg comp., op.cit.

En forma coincidente, el informe de la OIT arriba mencionado, hace incapié en el elevado número de pobres y de desempleados en el mundo como consecuencia del doble impacto acusado por los grupos más débiles: la recesión y las consecuencias del ajuste (4).

La situación es más grave en aquéllos países en la que los habitantes no reciben ayuda de sus gobiernos. Al respecto, el Director General de la OIT, Michel Hansenne afirma: "A causa de los sistemas de protección social frágiles y mal financiados, los habitantes de esos países -y sobre todo los más pobres- se encuentran en una situación muy vulnerable" (5). Valgan como ejemplo los siguientes datos: en 1985 el número de pobres en América Latina estaba estimado en 163 millones (6) mientras que en 1990, 192 millones de personas -46 % de su población- vivían por debajo de la línea de pobreza (7).

(4) El Ajuste y el Desarrollo de los Recursos Humanos, OIT, op.cit.

(5) El Trabajo en el Mundo, 1993, OIT, Ginebra, Suiza, Advance Copy -seguridad social-.

(6) Kliksberg, B., "Gerencia Social: una revisión de situación" en Kliksberg, comp., Cómo...?, op.cit.

(7) El Trabajo en el Mundo, 1993, OIT, op.cit.

Este marco, obliga a repensar el papel del estado en América Latina. Necesariamente debe realizar y fomentar actividades que procuren resultados (8) dirigidos a mejorar la calidad de vida de sus habitantes -eliminar la extrema pobreza, reducir las desigualdades, brindar mejores servicios, colocar la economía al servicio del hombre, etc.- y no sólo aquellas que la crisis y la lógica del mercado en su visión más conservadora y pragmática le permitan. Como expresa Monza: "Quiénes creen que el mercado resuelve todo se equivocan. Los mecanismos de una economía de mercado aportan una cuota de eficiencia muy saludable a la sociedad. Pero la sociedad tiene otros objetivos además de la eficiencia, como el de la equidad, que no proporciona el mercado" (9).

En este contexto, la mejora de la gestión pública constituye un elemento de vital importancia como clave estratégica de desarrollo (10).

(8) Groisman, Enrique. Explorando el concepto de crisis, en La Administración Pública en tiempo de crisis, CLAD, SFP, INAP, Ed. J&C, Caracas, Venezuela, 1986.

(9) Entrevista a Alfredo Monza (Coordinador del Proyecto de Cooperación Técnica de la OIT sobre Políticas de Empleo) realizada por el Diario Clarín, enero 12 de 1992.

(10) Prats Catala, Joan, "Política, gestión y administración de recursos humanos en las Administraciones públicas" en revista Documentación Administrativa, Nq 210-211, Mayo-Set. 1987, INAP, Madrid, España.

Significa también restar legitimidad a las apreciaciones -tan en boga- de que el estado es intrinsecamente ineficaz y que, la mayoría de sus actividades deben pasar al sector privado (11).

¿ Cómo se obtiene esta mejora ? ¿Cuáles son los cambios necesarios que deben realizarse? ¿ Qué tipo de innovaciones deben procurarse?

No existen, en rigor, soluciones comunes ni únicas respuestas. Dependerá de cada país en particular, de sus tradiciones, su grado de desarrollo político y económico y "de la evolución de las ideas a propósito de cuáles son las actividades que debe realizar el sector público" (12) y cómo debe realizarlas.

Lo que sí es imprescindible es mejorar la capacidad de gestión que "es hoy uno de los patrimonios culturales, científicos y tecnológicos más apreciados de las sociedades avanzadas" (13).

(11) El trabajo en el mundo, OIT, 1990, op.cit.

(12) Ibidem

(13) Prats Catala, Joan, Política...op.cit.

Uno de los factores clave de la mejora de la gestión de las organizaciones -sean estas públicas o privadas- lo constituye, sin dudas, el personal que trabaja en ellas. Confirmando lo expresado, una investigación de Price Waterhouse realizada en 6.000 empresas europeas y americanas plantea que "toda organización empresarial que descuide las relaciones humanas está condenada al fracaso o la mediocridad" (14). En igual sentido, Kazuo Inamoni señala: "Trátese de investigación o desarrollo, administración de empresas o cualquier otro aspecto de los negocios, la fuerza activa es la gente y la gente tiene su propia voluntad, su propio parecer y su propio modo de pensar. Si los empleados no están motivados para alcanzar metas de crecimiento y desarrollo tecnológico...no habrá crecimiento, mayor productividad ni desarrollo tecnológico" (15).

(14) Encuesta de Price Waterhouse, 1990. Citada por Kliksberg, B. en ¿Cómo será la gerencia en la década del 90?, ponencia, Seminario de la Red Nacional de instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública, INAP, UBA, UNC, Buenos Aires, Argentina, Noviembre de 1990.

(15) Inamoni, Kazuo, "The Perfect Company. Goal for Productivity", discurso pronunciado en Case Western Reserve University, Junio de 1985. Citado por Senge, Peter, "La Quinta Disciplina", granica ed., 1992, Barcelona, España.

Chiavenatto, también es elocuente al respecto: "De hecho, el desarrollo de una organización se basa en la calidad y en la dedicación de su personal" (16)

Hecha la valoración precedente, sólo resta efectuar una distinción. Si bien las organizaciones, públicas o privadas, presentan determinados rasgos que destacan su universalidad, existen también ciertas características que las diferencian. En tal sentido, en el presente trabajo se entiende, que existe una especificidad de las organizaciones públicas "ya que operan valores y condicionamientos que no se dan o que se dan de manera mucho más debilitada en las organizaciones privadas" (17).

(16) Chiavenato, Idalberto. Administración de Recursos humanos, McGraw-Hill, México, 1989.

(17) A efectos de una descripción clara y detallada de la especificidad de las administraciones públicas en relación con los valores y condicionamientos que operan y que no se dan o se dan en forma debilitada en las organizaciones privadas ver Prats Catala, Joan, "Política...", op.cit.

Con el encuadre precedente, se intentará abordar en este trabajo, la problemática de los recursos humanos en el municipio capitalino, por intermedio de un diagnóstico.

En este sentido, se entiende al empleo público municipal de la capital como integrante del empleo público total -que también comprende al personal de las administraciones públicas nacional y provincial y el de las municipalidades del interior del país-.

Su volumen es equivalente al 10 % del empleo en el sector público nacional -administración pública nacional, empresas del estado y bancos oficiales- y a la totalidad del personal empleado en los municipios de todo el país (18).

La ausencia de estudios y publicaciones sobre el personal municipal -exceptuando las de índole periodística- la complejidad de la organización que conforman y el impacto -directo e indirecto- que las acciones cotidianas de la burocracia municipal causan en la población capitalina y de sus alrededores, nos lleva a encarar el tema de manera comprometida pero a la vez sin excesivas pretensiones de arribar a conclusiones definitivas o verdades absolutas.

(18) Remitimos al lector al Capítulo de Volumen.

**II - CARACTERIZACION DE LA  
M.C.B.A.**

## LA MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

### I - Gobierno y Administración Municipal

La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires se rige por la ley N<sup>o</sup> 19.987, Boletín Oficial del 06-12-1972.

Como persona jurídica, pública y estatal, ejerce el gobierno y la administración de la Ciudad de Buenos Aires de conformidad con las atribuciones y deberes que se establecen en dicha ley.

Los órganos institucionales del gobierno municipal son: el Concejo Deliberante, el Departamento Ejecutivo y los Consejos Vecinales.

El Concejo deliberante se compone de sesenta miembros elegidos directamente por los ciudadanos. A estos fines la ciudad constituye un solo distrito.

El Departamento Ejecutivo es el órgano de aplicación de las distintas normas legales y de administración del municipio. Lo conforman el Intendente Municipal y lo integran los Secretarios, que conforman su gabinete.

El Intendente Municipal ejerce sus funciones durante tres años y es designado por el Poder Ejecutivo Nacional. Al cumplir su mandato, puede ser nuevamente designado, por única vez.

Los Consejos Vecinales funcionan en cada una de las catorce zonas en que se ha subdividido la Ciudad de Buenos Aires. Son organismos de base del régimen municipal, determinados por la ley N° 19.987.

## II - Funciones y servicios que presta la MCBA

La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires tiene a su cargo múltiples y variadas funciones: de gobierno, de regulación, de servicios -educación, salud, vivienda, transporte, cementerios, promoción social y otros- de obras públicas y de recaudación. (1)

Según Felcman (2) la gestión municipal es altamente compleja debido a esta variedad de funciones y la necesidad de coordinar sus actividades con las diversas organizaciones que prestan servicios públicos. Existen también una serie de factores críticos cuya combinación "...es la problemática central que enfrenta hoy la gestión de la MCBA" (3).

(1) Programa de Transformación Estructural: Una Nueva Municipalidad para una Nueva Ciudad. Dos Años de Gestión Municipal, Julio de 1989/Julio de 1991. talleres Gráficos de la Dirección general de Publicaciones de la MCBA, 1991.

(2) Felcman, Isidoro: reforma del estado: Propiedad Pública, Gestión Privada y Descentralización de Servicios. El Caso de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Y después de las privatizaciones qué?, Ed. Galerna, Buenos Aires, Argentina, 1991.

(3) Ibidem

Ellos son:" la acumulación de roles, funciones y actividades, las condiciones económicas, los bienes ociosos e improductivos, el sobredimensionamiento de recursos humanos y estructuras burocráticas, la ineficiencia de los servicios, la inadecuación del modelo de gestión y el debilitamiento de la participación social " (4).

### III - El Presupuesto Municipal

El presupuesto municipal contemplaba una erogación de aproximadamente 2.500 millones de dólares para el año 1992 distribuido de acuerdo con el Cuadro que a continuación se presenta:

#### Clasificación por Finalidad de Gastos

Detalle	Porcentaje	Imp. \$ 1992
Administración Gral.	12,1	301.946.349
Salud Bienestar Social	29,7	738.362.700
Cultura y Educación	16,0	399.964.060
Ciencia y Técnica	26,9	668.613.500
Infr. y Serv.p/prod.	11,2	278.022.500
No clasificados	4,1	102.358.900
TOTALES	100,0	2.489.268.000

Fuente: Secretaría de Hacienda y Finanzas de la MCBA, 1992.

(4) Ibidem.

CUADRO II

Clasificación Institucional del Gasto

Consolidado General

Jurisdicción	%	Imp. \$ 1.992
H.C.D.	2,80	69.690.500
Controladuría	0,06	1.959.310
Area Intendente	0,78	19.296.100
Sec. de Planeamiento	2,13	53.121.300
Sec. de Gobierno	2,02	50.255.000
Sec. de Obras y S. Públicos	14,98	372.799.170
Sec. de Salud y Med. Amb.	24,06	598.868.000
Sec. de Prom. Social	5,49	136.739.000
Sec. de Hac. y Finanzas	4,56	114.414.580
Sec. de Educ. y Cultura	27,36	681.180.600
Consejos Vecinales	0,12	3.002.500
Just. Munic. de Faltas	0,37	9.213.070
Oblig. a cargo del Tesoro	15,21	378.728.900
TOTALES	100,00	2.489.268.000

Fuente: Secretaría de Hacienda y Finanzas de la MCBA, 1992.

### **III - VOLUMEN DE PERSONAL**

## VOLUMEN

### I - Consideraciones Previas

A lo largo de su existencia, la burocracia pública ha sido objeto de numerosas y variadas críticas.

Con frecuencia se le ha acusado -y muchas veces con razón- de ser la causante de la ausencia de productividad en el sector público, del aumento del gasto (1), de poner trabas, conspirar o no saber "gestionar" los planes políticos -la ya clásica dicotomía política-administración (2) (3) o planificación implementación (4)- pero sobre todo se ha hecho incapié en el volumen de la misma.

Las soluciones ensayadas fueron en muchos casos, la contrapartida de los problemas enunciados. Reajuste del gasto público afectando el empleo en la administración pública (5), creación de estructuras paralelas de gestión a fin de garantizar "un buen desarrollo de los planes" (6) y reducción del número de empleados públicos.

(1) El tema del exceso del gasto público ha sido una constante de las corrientes neoconservadoras para justificar la reducción del estado.

(2) Remitimos al lector al texto de Oszlack, O., Políticas Públicas y Regímenes Políticos, CEDES, Buenos Aires, 1984.

(3) Kliksberg, B. La Reforma Administrativa en América Latina. Una Revisión del Marco Conceptual, en La Reforma de la Adm. Pública en América Latina, INAP, España, 1984.

(4) Kliksberg, B. Cómo será la Gerencia en la Década del 90?. Ponencia. Red Nac. de Inv. en Gcia. Pca., Bs.As., 1990.

(5) El Trabajo en el Mundo 4. OIT, 1990.

(6) Motta, Paulo. Administración Pública: Bases Sustantivas para su Reforma e Investigación. INAP, España, 1984.

El tema del volumen del personal del estado es un tema complejo, y, como fenómeno multicausal no se puede explicar desde un enfoque que privilegia su reducción como el mecanismo más idóneo para aumentar la eficiencia, la productividad y minimizar las disfuncionalidades propias de la burocracia.

Siguiendo a Pennan Rea, Rupert (1993) nos hacemos eco de sus afirmaciones: "Es erróneo suponer que la productividad sólo se alcanza mediante la supresión de empleos. En realidad el mejor salto de productividad se obtiene con la redistribución de empleados que hacen tareas de baja productividad en nuevos sectores de alta productividad" (7).

En este trabajo se considerará el tema cuantitativo estrechamente ligado a factores tales como la especificidad del sector público, los marcos regulatorios de la burocracia y al contexto -político, económico, cultural y sociotecnológico- en el que se desenvuelve (8).

(7) Entrevista a Rupert Pennan Rea -Director de The Economist- efectuada por el diario La Nación, 30-03-93, pág.2, Sección 2.

(8) Se realizan un mayor número de consideraciones en este sentido en los capítulos de Ingreso y Ajuste.

## II - Dotación de Personal MCBA

La municipalidad reunía, al 31 de marzo de 1993, un total de 119.237 empleados distribuidos de acuerdo con el Cuadro I del presente Capítulo.

Ahora bien, si se toma en cuenta el número de sueldos pagados por la MCBA durante el mes de marzo/93 se observan diferencias con la cifra anteriormente señalada en relación con el número de personal que presta funciones en la comuna. Esto se debe, a que en el área de educación hay que contabilizar alrededor de 80.000 horas cátedra adicionales que representan aproximadamente 15000 sueldos. Si sumamos esta cifra al total del Cuadro I obtendremos un número cercano a 134.000.

De allí que las autoridades municipales hagan permanente referencia a esta cifra (ver Cap. Ajuste) en entrevistas y reportajes de índole periodística, en los que también establecen la necesidad de reducirla proponiendo restarle un número aproximado a los 15.000 (9).

(9) Es notable que, durante la administración Grosso se coincidiera con esta cantidad en referencia a la reducción del personal (La Nación, julio 1-7-92) cuando aún no estaban transferidas las escuelas y los hospitales desde Nación, por lo que la dotación municipal era de aproximadamente 90.000 agentes, significativamente menor.

CUADRO I

DOTACION MUNICIPAL

MUNICIPALES

Administración MCBA

86.143

Organismos Autónomos

9.024

Sub-Total

95.167

NACIONALES TRANSFERIDOS

Salud Pública

5.023

Educación

16.347

Sub-Total

21.370

CONSEJO DELIBERANTE

Planta Transitoria

1.300

Planta Permanente

1.400

Sub-Total

2.700

TOTAL GENERAL

119.237

FUENTE : UOEM (Marzo, 1993)

Con relación a niveles históricos se puede señalar que la MCBA ha aumentado su personal, ya que, en 1970 empleaba 56.000 agentes (10), en 1986 (11) reunía un total de aproximadamente 84.000 agentes y en 1990 contaba con alrededor de 90.000 empleados (12). Actualmente la MCBA cuenta con un personal cercano a los 120.000. Sin embargo, la cantidad de habitantes a la que brinda servicios no ha variado significativamente (13).

De acuerdo con un estudio de Bonifica (14) la MCBA tiene -excluyendo al personal docente y médico- un agente por cada 50 habitantes (60.000 agentes para 3.000.000 de habitantes) mientras que en el municipio de Roma (Italia) la relación es de un agente por cada 125 habitantes (32.000 agentes para 4.000.000 de habitantes).

(10) Felcamn, Isidoro, Reforma del Estado...op.cit.

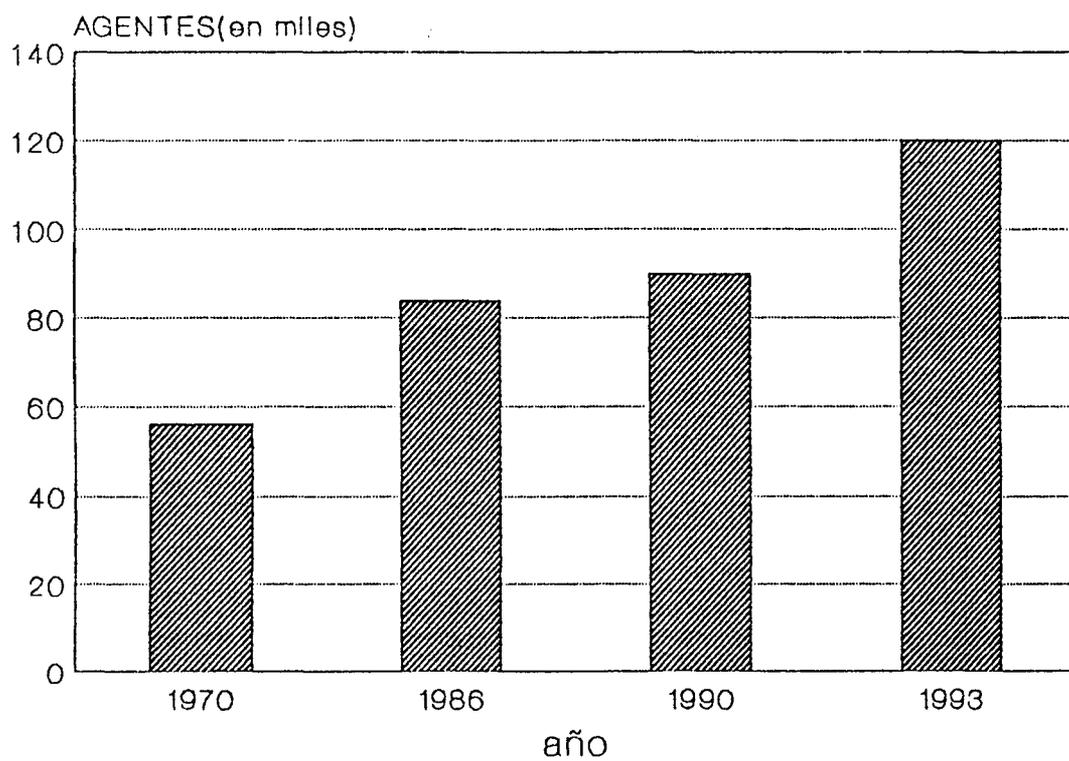
(11) DIGRAD y Secretaría de Estado de Hacienda, 1988.

(12) Informe Interno de la Dirección de Sistemas de la MCBA, 1992.

(13) En 1991 la Cap. Fed. contaba con 2.965.403 hab. y, en 1970, alrededor de 2.972.453 (INDEC-Censos Nacionales de Población).

(14) El estudio está citado en Felcman, I., Reforma del Estado. op.cit.

**GRAFICO I**  
**CRECIMIENTO DEL PERSONAL MUNICIPAL**



FUENTE:Elab. propia

### III - Distribución

El personal que predomina en la administración municipal es el docente (39,5 %). Presta servicios mayoritariamente en 620 establecimientos educativos -440 de nivel primario y 180 secundarios-. Junto al personal no docente del área de educación representan el 43,6 % del total de agentes municipales.

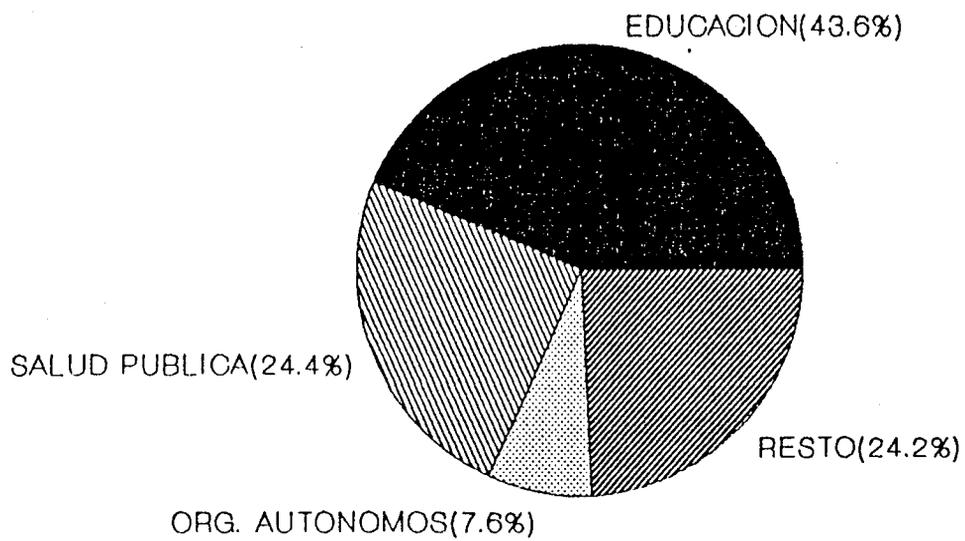
Los profesionales de la salud -distribuidos en 33 establecimientos asistenciales- conforman el 12,2 % y, si se le suma el personal del escalafón general del área de salud, representan el 24,4 % del total.

El resto, un 31,8 % lo conforman los agentes de los organismos autónomos (7,6 %) y quienes trabajan en tareas sustantivas y de apoyo relacionadas con los demás servicios que presta la MCEBA -Registro Civil, Rentas, Inspección general, Limpieza, Mantenimiento, Paseos, Teatros, Bibliotecas, Museos, Contaduría, Tesorería, Cementerios, Medio Ambiente, etc- (24,2 %).

La distribución señalada es similar a la correspondiente para la administración pública nacional por Orlansky, 1988 (15).

(15) Orlansky, Dora, Empleo Público y Condiciones de Trabajo en Argentina, INAP, Buenos Aires, Mimeo, 1988.

**GRAFICO II**  
**DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA DOTACION**  
**DE PERSONAL POR SECTORES**



Elab. propia en base datos UOEM

CUADRO II

DOTACION MUNICIPAL POR SECTORES  
(No incluye el HCD)

EDUCACION	SALUD PUBLICA	RESTO	ORGANISMOS AUTONOMOS
MUNICIPALES:	MUNICIPALES:	Hogares de Anc. Jardines Mater. Registro Civil	Subt. de Bs.As. IMPS
Docentes 31.864	Profes. 12.677	Rentas	Bco. Cdad
No Doc. 3.555	Escalaf. 11.157 Gral.	Inspección Gral	IOS
NACIONALES TRANSFERIDOS:	NACIONALES TRANSFERIDOS:	Limpieza Deportes Mantenimiento D.I.R.E. Medio Ambiente	
Docentes 14.864	Profes. 1.600	Paseos	
No Doc. 1.353	Esc.Gral 3.200 Becas 223	Teatros Radio Bibliotecas Museos Contaduria Tesoreria Cementerios	
TOTAL 51.636	TOTAL 28.857	TOTAL 28.656	TOTAL 9.024
TOTAL GENERAL		118.173	

FUENTE : UOEM (Marzo, 1993)

Las proporciones señaladas indican claramente la presencia mayoritaria en la estructura del empleo municipal de las áreas de salud y educación. En su conjunto, representan el 68 % del total.

Se debe dejar en claro que, la dimensión de los sectores aludidos precedentemente tiene como causa más visible las transferencias en los servicios de salud y educación desde nación operados recientemente y, los efectuados durante los años 1977/80 (16).

En referencia a estas acciones descentralizadoras (17) hay que especificar que constituyen una tendencia internacional. Al respecto, la OIT señala:

"En los últimos veinticinco años ha aumentado en casi todos los países la proporción que le corresponde a la administración de los estados y local en la general.

La descentralización puede deberse a una decisión deliberada de transferir ciertas actividades o responsabilidades del nivel central de la administración a otros inferiores"(18)

Petrei, señala al respecto: "...es posible señalar que en América Latina hay aún un amplio espacio para transferir funciones a los niveles subnacionales" (19)

(16) Ibidem.

(17) El término descentralización hace referencia -en este capítulo- a la transferencia de determinados servicios del nivel central al provincial o al local o, al crecimiento más rápido de la administración local en relación con el nivel central.

(18) El Trabajo en el Mundo 4, Op.Cit.

(19) Petrei, Humberto, "Federalismo fiscal en América Latina: evolución y perspectivas" en Boletín Informativo Techint, N°273, enero-marzo 1993, Buenos Aires, Argentina.

En relación con los recursos financieros necesarios para hacer frente a la transferencia, el citado informe de la Organización Internacional del Trabajo aclara:

"...al reducirse los recursos en el nivel central, los países han descentralizado a veces también la financiación de los servicios sociales..." (20)

Al respecto, sirve como ejemplo el caso estadounidense. Durante el gobierno del presidente Reagan, se transfirieron algunas responsabilidades a las comunidades y gobiernos locales sin aumentar los recursos y, en algunos casos reduciendolos. Tal situación motivó situaciones de crisis financiera grave a los gobiernos locales (21).

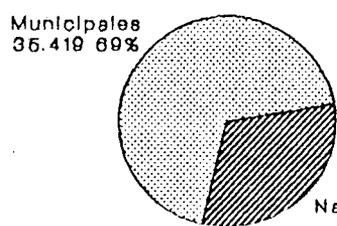
Lo expresado puede verse claramente en nuestro país, ya que las sucesivas transferencias realizadas del nivel central a las provincias y municipalidades no vienen acompañadas de los recursos correspondientes -y, cuando esto sucede, resultan insuficientes-(22).

(20) El Trabajo en el Mundo 4, op.cit.

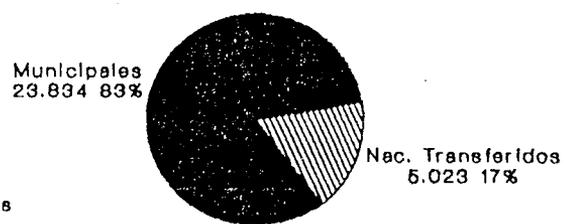
(21) Crozier, Michel, Como Reformar el Estado, FCE, 1992.

(22) El costo estimado de la transferencia -incluye pago de sueldos y mantenimiento de los edificios- de nación a municipalidad es superior a los 400 millones de pesos anuales, de los cuáles la nación sólo aporta 125.

### GRAFICO III . Participación de la transferencia en las áreas salud y educación de la MCBA (personal)



Educación



Salud Pública

Fuente:Elab. propia

#### IV - La MCBA como empleador del sector público.

Como empleador del sector público, en 1986, la MCBA participaba del 4 % del total (83.963 agentes sobre 1.811.325). Las demás fuentes de empleo la conformaban la APN con el 31 % (557.286 agentes), los Bancos Oficiales con un 2 % (35.067), las empresas estatales con 306.902 empleados (17 %) y las administraciones públicas provinciales con el resto -828.107 agentes- (46 %). (23)

Unidos la MCBA y las APP conforman el 50 % del empleo en el sector público, cifra equivalente al empleo en la administración local y de los estados o regional de los países industrializados (60 % sobre el total) y bastante inferior a la de países tan disímiles como Estados Unidos, India y Sudán (el empleo en la administración local y de los estados supone más de las tres cuartas partes del empleo público total) (24).

(23) Orlansky, Op.Cit.

(24) Heller, P.S., y Tait, A.A. 1983, Government employment and pay: Some international comparisons, Occasional Paper No 24, Washington, DC, FMI, citado en El Trabajo en el Mundo, Op. Cit.

## V- Empleo público Municipal y Población Capitalina

En 1970, la Capital Federal contaba con 2.965.403 habitantes y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, con 56.000 agentes aproximadamente, lo que equivale al 1,88 % de la población capitalina. En 1991, la población capitalina prácticamente se ha estancado (2.972.453) mientras que el empleo en el municipio había crecido considerablemente, alcanzando un número superior a los 90.000 agentes (1), lo que aumenta el porcentaje al 3,03 %.

La relación administración pública municipal/población capitalina era de un agente cada 53 habitantes y de un agente cada 33 habitantes para los años 1970 y 1991, respectivamente.

En términos de la importancia del empleo público municipal en el mercado de trabajo, se puede señalar que, en el año 1992 los puestos de trabajo de la administración municipal constituían el 8,45 % de la población económicamente (2) activa de la Capital Federal.(#)

(1) Se toma este número, ya que la transferencia de de los servicios de salud y educación de nación a municipalidad, aún no se había realizado.

(2) La PEA la integran las personas que tienen ocupación o la están buscando activamente (EPH-INDEC,1993).

(#) Se agradece al Lic. Marcelo Rosenzweig de la Dirección Encuesta Permanente de Hogares del INDEC el haber facilitado los datos sobre la PEA en Capital Federal.

#### **IV - INGRESO**

## INGRESO

La tentación de considerar al sector público como un regulador del mercado de trabajo (1) generó en nuestro país -sobre todo en algunos periodos de gobierno- un crecimiento en el número de agentes públicos.

Una investigación reciente (2) demuestra que la burocracia no ha disminuído pese a las medidas que se están llevando a cabo -vg. jubilaciones anticipadas, retiros incentivados, disminución de contratados, supresión de algunos organismos, etc.-.

En el caso específico de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, los datos son reveladores en tal sentido: reúne actualmente 120.000 empleados, cuando en 1970 y, para dar servicio a la misma cantidad de habitantes empleaba algo menos de la mitad de esa cifra -56.000 agentes- (3).

(1) Laufer, Romain; Burlaud, Alain. Dirección Pública: Gestión y Legitimidad, MAP, INAP, Madrid, 1989.

(2) Investigación realizada por Dora Orlansky en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, mencionada por La Nación. Mayo 31 de 1993.

(3) Felcman Isidoro, Reforma del Estado, ...op.cit. ' /

Por supuesto que las causas del aumento no son exclusivamente atribuibles al papel del estado como empleador de último recurso sino también a transferencias de servicios operadas desde el nivel central (4) durante la década del 70 y a comienzos de la presente, a la ausencia de estimaciones precisas sobre la real demanda de recursos humanos, al clientelismo político y a la falta de mecanismos de incorporación transparentes, que aún cuando los mismos estén previstos formalmente, su aplicación puede diferir sustancialmente de lo normado y, en el peor de los casos, obviarse lisa y llanamente. Como señala Oszlack: "la burocracia...ha podido absorber recursos humanos en la medida en que se eludieron sistemáticamente los criterios formales de selección e incorporación a la fuerza pública" (5). Se podría agregar incluso que los criterios orientadores del ingreso en la administración municipal no priorizaron la oposición y los concursos como medios de acceso. Medidas imprescindibles para dotar de legitimidad a la burocracia y garantizar la igualdad de todos ante los empleos administrativos (6).

(4) Al respecto ver Capítulo de Volumen.

(5) Oszlack, Oscar. Informe técnico. Diagnóstico de la Administración Pública Uruguaya. Naciones Unidas, Nueva York, 1972.

(6) Laufer, Burlaud, op.cit.

Consecuentemente con lo expuesto, el desprestigio, la atribución de la responsabilidad por la ineficiencia y pérdida de productividad del sector público y la pérdida creciente de legitimidad tuvieron en la burocracia un sinónimo.

Hechas estas breves consideraciones, en los párrafos que siguen a continuación se efectuará una breve comparación sobre el ingreso de los agentes locales en algunos países europeos -sólo a efectos de tener algunos parámetros de comparación- para, finalmente, referirnos a los mecanismos de ingreso establecidos para los agentes municipales.

En muchos países, al personal del servicio público, se lo selecciona mediante "concursos abiertos e imparciales, basados en los méritos" (7). Por ejemplo: en Francia, se ingresa a las administraciones locales mediante oposición -"concours"-, con algunas excepciones de carácter tradicional, tales como empleos reservados o creación de nuevos empleos (8).

(7) El Trabajo en el mundo 4, OIT, op.cit.

(8) Moderne, Franck, Observaciones en torno al principio de carrera en la administración pública francesa, en Revista Documentación Administrativa, N<sup>o</sup> 210-211 (mayo-setiembre 1987) INAP, Madrid, España.

En Bélgica, el acceso a la función pública local está decidido, en la mayoría de los casos, en base a un concurso que organizan las comunas (9). Las municipalidades -comunas- italianas, a partir de la ley del 29 de marzo de 1983, preveen un mecanismo similar, determinando que el ingreso del agente local se realice por medio de un concurso (10). En el caso del personal local del Reino Unido, su ingreso está previsto, principalmente, en base a un concurso de títulos y entrevistas personales (11).

En el caso específico que nos ocupa, el personal de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, la ordenanza 40402/85 -derogada mediante decreto 670/92, de conformidad con el decreto 3544/91 art. 13- establecía la obligatoriedad del examen de competencia para ingresar a la administración local y, la realización de concursos para acceder a funciones de conducción.

(9) Delperee, Francis, *La Specificite du personnel des collectivites locales*, Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles, 1985.

(10) Sepe, Onorato, *La commune: Italie*, en *La Specificite*, op.cit.

(11) Ridley, Frederick, *La carrera administrativa en Gran Bretaña*, en *Revista Documentación Administrativa*, op.cit.

Hasta la fecha de su derogación, y la entrada en vigencia de un nuevo régimen escalafonario para el personal de la comuna metropolitana (11b) era inexistente la reglamentación correspondiente. Situación que generaba el incumplimiento liso y llano de la norma, dejando de esta manera allanado el camino para que el reclutamiento de empleados se lleve a cabo de manera discrecional, desconociéndose las reales necesidades de la organización.

Lo expresado ayudó a generar vicios de toda índole en el sistema de ingreso, facilitando el clientelismo político y convirtiendo a la estructura municipal en un "botín" que se repartía entre los sectores internos del partido gobernante, dando esto lugar a frecuentes cambios de de organigramas (12).

(11b) Actualmente rige el Sistema Municipal de Profesión Administrativa como escalafón. En el desarrollo de este trabajo se mencionan en varias oportunidades las normas de aprobación del mismo como alguno de sus aspectos principales. (12) Durante la gestión del intendente Grosso se produjeron tres cambios generales de estructura -Decretos 54/89; 1119/90 y 465/92 - y con la reciente gestión Bouer tuvo lugar un cuarto -Dec.2659/92-, por lo que es muy común oír los lamentos y quejas de las secretarías cuando deben ubicar a tal o cuál repartición dentro del organigrama o a algún funcionario. Los cambios son, por decirlo de alguna manera, "turbulentos."

Por supuesto que, como señala Kliksberg "a" pesar de los cambios de organigramas...no se modifican aspectos centrales de la problemática organizacional" (13).

Por otra parte, y tal como lo señala la UOEM "mientras -el ejecutivo municipal- le plantea al gremio la necesidad de reducir estructuras las sigue agrandando para resolver problemas políticos" (14).

Las normas de reencasillamiento en el Sistema Municipal de la Profesión Administrativa -nuevo escalafón- establecen los canales de acceso a la administración municipal. Al respecto se prevee cubrir las vacantes que se produzcan en las dotaciones de acuerdo a un orden que, en último término admite la posibilidad de completarlas a través de un sistema de selección abierto, siempre que "no existan revistando en el ReNO (15) agentes que cuenten con la especialidad básica requerida por la repartición demandante, o bien hubiera sido declarado desierto un sistema de selección general a tal fin..." (16).

(13) Kliksberg, B., Reflexiones sobre problemas estratégicos en el adiestramiento y la formación de recursos humanos para la gestión pública en América Latina, en Kliksberg, B. comp. op.cit.

(14) Comunicado de Prensa UOEM. s/d.

(15) Registro de Necesidades Operativas. Organismo creado por el gobierno municipal mediante el decreto 4189/91 con el objetivo de reubicar al personal sujeto a redistribución.

(16) Art. 2, inc. 2.2.2, Cap. II Anexo III Dec. 670/92.

Por otra parte, a través del Dec. 4191/91 del ejecutivo municipal referido a las plantas transitorias de personal (contratados) se dispone que "...a partir del 1º de octubre de 1991...cada cargo vacante que se origine en las dotaciones aprobadas en los términos del Dec. N° 297/91 -por el que se creó el régimen para el personal transitorio- no podrá ser nuevamente cubierto, quedando automáticamente suprimido " (art. 1º).

Las restricciones a la incorporación de personal anteriormente señaladas son, a tenor del sindicato, flagrantemente violadas por el gobierno municipal ya que:

"El intendente Bouer, al mismo tiempo que pregona el ajuste en la dotación de personal, se contradice aumentando el gasto de personal...(ya que) contrata 400 estudiantes de abogacía y de economía, 50 ingenieros y 50 arquitectos,...crea una dotación de 300 asesores;...reconoce viáticos en negro, que en algunos casos llegan a \$ 4.500 por funcionario;...viola normas de personal ya que incorpora desde la calle sin ninguna antigüedad, a personas a las que las pone en planta permanente, otorgándoles categorías en los máximos niveles... (y)...contrata consultoras que implican importantes erogaciones para la comuna y cuyas tareas pueden ser realizadas por el propio personal" (17).

(17) Comunicado de Prensa UOEM. Abril 27 1993.

Hace ya más de veinte años, Oszlack (18) señalaba: "las restricciones...al ingreso de personal solo pueden producir magros resultados ya que constituyen una solución simplista a un problema que trasciende las fronteras de la burocracia". Afirmación que mantiene su vigencia en 1993 y que hace que debamos mirar con algún grado de escepticismo las reformas que privilegian las normas y los números en un tema tan complejo como el de la burocracia pública, sin tener en cuenta "la capacidad, los valores y la actitud de la gente" (19).

(18) Oszlack, O. Diagnóstico,... op.cit.

(19) Naciones Unidas, s/f, citado en Kliksberg, B., op.cit.

**V - CARRERA ADMINISTRATIVA**

## LA CARRERA ADMINISTRATIVA

### I - Consideraciones Generales

Dos modelos opuestos de sistemas de función pública pueden distinguirse: el "cerrado" -que contempla la noción de carrera- y el "abierto" -que tiene en cuenta la noción de empleo-. Uno y otro también pueden encontrarse en la literatura especializada con las denominaciones de "burocrático-corporativo" y "managerial privado", respectivamente (1).

El principio de carrera significa que los agentes públicos son seleccionados por el estado, no para cumplir funciones en un empleo determinado sino para desarrollar su actividad profesional, independientemente de los destinos que haya de cumplir, por tiempo indefinido y al servicio del poder público. En el sentido weberiano nos remite a la idea de una burocracia profesional cuyos miembros son seleccionados en función de su competencia, mediante procedimientos reglamentarios y que constituyen "un" cuerpo organizado (2). Se podría hablar, según Ridley, de "un pacto de carrera" (3).

(1) Para una descripción más completa de los diferentes modelos aconsejamos al lector leer a Jiménez Asencio, R. "Selección, formación y carrera administrativa en la función pública vasca: normativa básica y situación actual", en Revista Documentación Administrativa Nº 204, abril-junio 1985, INAP, Madrid, España.

(2) Ridley, Frederick, La carrera...op.cit.

(3) Ibidem.

En el otro modelo -abierto- la selección se efectúa para un puesto de trabajo determinado y teniendo en cuenta los conocimientos y habilidades del candidato para el desempeño del cargo. Este modelo no presupone la estabilidad del funcionario, ya que si se suprime el puesto que ocupa, es factible que deje de pertenecer a la función pública.

Hecha la distinción precedente, a continuación se presentará una breve comparación de los sistemas de carrera que se encuentran en vigencia para el personal de las comunas y municipalidades de algunos países europeos para, finalmente, especificar el adoptado por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Los funcionarios locales y territoriales franceses, merced a una serie de reformas adoptadas (4), se rigen por el principio de carrera, que responde a principios similares a los que rigen la carrera de los funcionarios del estado.

Sin embargo, la ley 87-529 del 13-03-87 (5) ha introducido modificaciones parciales a las leyes, con el objeto de acentuar el retorno al principio de empleo en perjuicio del de carrera, aunque este último sigue vigente.

(4) Moderne, Frank, Observaciones..., op.cit.

(5) Ibidem.

El ascenso en la carrera tiene lugar dentro del propio cuerpo de reclutamiento del funcionario en los casos en que se trate de un ascenso de escalón -en función de la antigüedad y la calificación- o de un ascenso de grado -que le permite acceder a un empleo jerárquicamente superior- en función de los méritos, por concurso o examen profesional (6).

En Bélgica, cada comuna se rige por un estatuto particular, aunque, esta autonomía no es absoluta ya que está limitada por normas precisas establecidas por ley que se refieren a ciertos cargos, servicios y funciones especiales (7).

No obstante lo señalado, para la mayoría de los funcionarios de las comunas rige el principio de carrera, que plantea dos tipos posible de avance: uno determinado por la antigüedad y otro dependiendo del mérito -a través de la aprobación de concursos y exámenes- (8).

En Italia, la carrera administrativa de los funcionarios guarda estrecha ligazón con la aparición de las monarquías parlamentarias, uno de cuyos fundamentos exigía la existencia de una burocracia políticamente neutral. (9).

(6) Ibidem.

(7) Delperee, Francis, La Specificite..., op.cit.

(8) Ibidem.

(9) Ortega, Luis. La Carrera Administrativa en Italia, en revista Documentación Administrativa, Op.Cit.

El sistema de carrera se extiende también a los funcionarios comunales italianos que, van haciendo su carrera de acuerdo con la calificación que reciben periódicamente -generalmente de acuerdo con su nivel de estudios- lo que va a definir o no su promoción (10).

La doctrina dominante y la jurisprudencia de Alemania Federal (11) considera al sistema de carrera como uno de los principios tradicionales de la función pública. Este principio establece que la situación administrativa del funcionario comienza por un cierto grado de entrada determinado por su formación y se desarrolla por vía de promoción desde el momento de su ingreso y hasta el fin de su actividad profesional (12).

Los agentes comunales -permanentes- alemanes, al regirse en un todo por las leyes generales sobre la función pública están sujetos al principio de carrera. No existen criterios verdaderamente objetivos a efectos de juzgar a los candidatos a un ascenso en la carrera y se utilizan aquéllos que dejan de lado la calificación y la competencia profesional, como por ejemplo la antigüedad, las opciones políticas del candidato o sus relaciones con los superiores (13).

(10) Sepe Onorato, *La commune: Italie*, op.cit.

(11) Degen, Manfred, *La carrera administrativa en la República Federal de Alemania*, en *Doc.Adm.*, op.cit.

(12) *Ibidem*

(13) *Ibidem*

En el Reino Unido también existe una organización de carrera. Por lo general, la carrera de los agentes locales se efectúa dentro del ámbito de un grupo determinado y su avance depende de la evaluación y de las perspectivas de la carrera. (14)

## II - La carrera del personal de la MCBA (&)

El primer paso en la carrera del empleado municipal es el ingreso a la misma. El agente debe cumplir una serie de requisitos que se refieren, de manera casi excluyente, a los títulos y/o certificados de estudio que posee a fin de ingresar a los diferentes grupos (15). Lo señalado, unido a la ausencia de las reglamentaciones que aseguren la operatividad de las normas que establecen exámenes de competencia y concursos (16) puede provocar situaciones no deseadas en las que se pondere excesivamente los aspectos formales, se desconozca la idoneidad y se deje expedita la vía para la discrecionalidad y otras modalidades clientelísticas en el reclutamiento del empleado municipal.

(&) Algunos de los conceptos desarrollados en este punto pertenecen al informe sobre diagnóstico de estatuto y escalafón municipal que realicé para el Programa AR/005/90 del PNUD que dirigía el Lic. Isidoro Felcman.

(14) Ridley, Frederick, La carrera..., op.cit.

(15) Los grupos establecidos son once y la carrera de cada funcionario se relaciona con el grupo de entrada en el servicio.

(16) Ver Capítulo anterior.

Asimismo se propugnan categorías mínimas y máximas de ingreso para cada grupo, las que se pueden alcanzar por el sistema de promoción automática o por concurso.

Así, un agente que integre el grupo A (Primer Grupo) ingresará con categoría 07 y podrá alcanzar la categoría 01, máxima prevista (17). Lo señalado permite suponer que, el criterio básico para la promoción del personal es la permanencia en el servicio. En consecuencia, la estructura se va modificando, independientemente de las necesidades de la organización. Asimismo, una ponderación excesiva de la antigüedad puede traer aparejada un envejecimiento en los niveles más altos de la jerarquía y una restricción para la promoción de los funcionarios más capaces.

Las normas que establecen la posibilidad de acceder por concurso a todas las categorías escalafonarias no se encuentran reglamentadas. La omisión señalada puede significar la ignorancia de las disposiciones y contribuir a que se configure una carrera mecánica basada en principios fácilmente objetivables (educación formal, antigüedad) y olvidada del mérito y la competencia.

(17) para una mejor ilustración de lo descrito, se sugiere la lectura de la ordenanza 40402/85.

En relación con la promociones de los cargos jerárquicos se dispone que las mismas se realicen por designación -hasta su provisión definitiva por concurso-. La inexistencia de la reglamentación concursal abre el camino a que los ascensos del citado personal se realicen de manera discrecional; lo que, entre otros efectos no deseados, puede ocasionar que el agente ascendido no cuente con los conocimientos y habilidades de conducción necesarios para ocupar el cargo. Tampoco se establecen instancias de capacitación obligatoria previas ni se contempla la reválida periódica de las condiciones una vez en el cargo. En cambio, se garantiza al funcionario la estabilidad, en relación con la categoría alcanzada, aún habiendo cesado en las funciones de conducción (arts. 6.1.9 Ord. 40402 y 6º Ord. 41122) y el mantenimiento de la retribución total que "por cualquier concepto corresponda a aquellos agentes que ostenten el efectivo ejercicio de la conducción" (art. 9º Ord. 40401).

Lo señalado puede promover el desarrollo de un conjunto de patologías que generen graves distorsiones organizacionales. Así puede ocurrir que: el mérito se

reemplace por la discrecionalidad, los cargos de conducción se sobredimensionen y superen, en algunos organismos a los de ejecución (18), las promociones escalafonarias se utilicen como medio de salvar la caída sistemática de las remuneraciones y, un gran número de funcionarios ocupantes de cargos de conducción realicen tareas impropias del cargo que detentan.

En otro orden de cosas, la adquisición de un título puede significar, para el agente municipal, un cambio cualitativo en su carrera, toda vez que, a solicitud del mismo, deberá disponerse su ascenso de grupo escalafonario. En este sentido, el sistema de carrera establecido, al no contemplar pruebas selectivas para el pasaje de un grupo a otro, presenta otro elemento distorsionador cuando no discriminatorio. Vervigracia: quién no cuente con las facilidades para cursar estudios en los diferentes niveles educativos formales, verá truncada la posibilidad de ascender de grupo, ya que la promoción automática por antigüedad se cierra en la máxima categoría a alcanzar en el grupo al cual el funcionario ingresó.

(18) Al respecto, ver capítulo VII del presente trabajo.

Finalmente se quiere destacar que, la carrera administrativa, se encuentra desvinculada de toda contribución a un mayor rendimiento del servidor municipal y es totalmente ajena a la capacitación y evaluación de desempeño que, -al menos formalmente- no se efectúa (19).

(19) A partir de 1993, el personal municipal será evaluado anualmente, de acuerdo con lo establecido en el Cap. I Anexo III Dec. 670/92. A tal efecto se establecen una serie de indicadores -con su correspondiente puntaje- tales como asistencia, capacitación, mérito y productividad. La suma del puntaje de los diferentes indicadores determinará la calificación anual del agente, la que estará materializada mediante tres opciones: No alcanzó los objetivos, Alcanzó los objetivos y, Superó los objetivos.

## **VI - CAPACITACION**

## CAPACITACION \*

### I - Introducción

La capacitación no se puede concebir como una actividad aislada sino vinculada, directa o indirectamente, con aspectos fundamentales de la vida organizacional tales como la productividad (1) , el desarrollo y mejoramiento de los recursos humanos, la eficacia y el adaptarse a los cambios que el contexto señala.

Así, una política de formación debe entenderse como "una política de desarrollo de las capacidades profesionales, de ajuste a los cambios e incluso, más allá de los objetivos puramente técnicos, de adaptación de los funcionarios a la evolución cultural, económica y social" (2).

\* El término capacitación se utilizará para referir no sólo al proceso educativo mediante el que las personas aprenden conocimientos, actitudes y habilidades en función de unos objetivos definidos sino también al que prepara a la persona para el ambiente fuera o dentro del trabajo (Adapatado de Chiavenato, I ., "Administración de...", op.cit.

(1) Al respecto, Oszlack manifiesta "La política que siga el estado en materia de adiestramiento de sus recursos humanos se convierte en uno de los instrumentos normativos de mayor impacto sobre las variables que definen aspectos estructurales y comportamentales del proceso administrativo. Y en forma mediata, tal política repercutirá sobre el nivel de productividad que alcance la actividad del aparato estatal", en " Diagnóstico..."op.cit.

(2) Laufer, Burlaud, op. cit, Cap.

Se destaca asimismo la importancia de contar en el sector público con políticas de capacitación que especifiquen lineamientos claros y asociados con el principio del mérito, los procesos de liderazgo (3) y la carrera administrativa (4).

En definitiva, no debe plantearse a la capacitación como "aislada del cambio o reforma de los demás elementos que determinan la inserción y el contexto laboral del funcionario ...La capacitación contribuye eficazmente cuando integra el esfuerzo sinérgico que deben realizar los demás elementos de la política de personal" (5)

(3) Al respecto ver la obra de Oszlack: Diagnóstico de la Administración Pública Uruguaya, op.cit.

(4) Como señala Pérez Salgado: "Todo programa de capacitación debiera estar ligado a la carrera administrativa. Si esto no ocurre restaría eficiencia y efectividad a la capacitación. Tienen algún sentido hacer programas de capacitación si ellos no están ligados a la carrera administrativa?", en: La cooperación técnica de las Naciones Unidas en reforma administrativa e investigación en Administración Pública en América Latina, compilada por Kliksberg (1984), op. cit.

(5) Documento de Base, op.cit.

## II - Diagnóstico

A efectos de analizar el sistema de capacitación municipal, se realizaron entrevistas con personal de la Dirección General de Institutos de Formación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y se consultó la normativa referida a la temática en cuestión.

A continuación se presentan las principales cuestiones identificadas:

- La normativa hace referencia tangencialmente al tema de la capacitación. El art. 17 inc. B de la Ordenanza Municipal 40402/85 establece que: "el departamento ejecutivo propenderá a la capacitación y perfeccionamiento del personal municipal en los distintos niveles, de acuerdo con las necesidades de las prestaciones municipales".

Se verifica la ausencia de un encuadre normativo apropiado que vincule la capacitación con la carrera administrativa del agente.

- Los cursos de capacitación que se imparten (6) no tienen vinculación con la calificación del agente ni con el sistema de promoción previsto en el escalafón.

(6) Se destacan cursos de contabilidad, administración, atención al público, aspectos puntuales de variados oficios, dactilografía y redacción, entre los más realizados.

Si bien determinados cursos dan puntaje para los concursos , al no estar reglamentados, los agentes que realizan la capacitación no obtienen ningún beneficio ni reconocimiento material. Situación que provoca que se considere a dichas actividades de capacitación como una carga y no como un derecho.

- No existen cursos obligatorios dirigidos a ampliar la formación del personal que cumple funciones de conducción. Los que se dictan -optativos- no ofrecen reconocimiento formal e informal alguno a quiénes los realizan.

- La demanda de capacitación surge, en la mayoría de los casos inducida por las reparticiones o institutos encargados de realizarlas y no por una apropiada detección de las necesidades de la organización.

- Existe un "circuito informal" de capacitación. El mismo está conformado por las actividades de formación diseñadas y ejecutadas por diferentes reparticiones de la MCBA. Lo señalado suele generar conflictos con el sistema formal.

- No hay establecidos sistemas que permitan medir el efecto de cursos en el rendimiento de los empleados que los efectuaron.

- No se lleva a cabo un relevamiento sistemático de las necesidades de capacitación que permita efectuar una planificación adecuada.

- No se visualiza una política de capacitación con objetivos y lineamientos claros, ajustados a lograr el desarrollo de los recursos humanos y de la organización.

### III - Hacia un nuevo modelo de capacitación

Actualmente, se está diseñando un modelo de capacitación que guarde relación con lo especificado en las normas del nuevo escalafón municipal (SIMUPA) y su reglamentación (normas de reencasillamiento).

Dichas normas contemplan la vinculación de la capacitación con la remuneración (Art.20 inc. 2 Anexo I del Decreto 3544/91), el nivel de educación formal del agente (Punto 1.3.2. Cap. I Anexo I Dec. 670/92), la evaluación anual de desempeño (Punto 1.2 Cap. I Anexo III Dec. 670/92) y el cumplimiento de objetivos en relación al cronograma

previsto para la capacitación en la especialidad que corresponda (Punto 1.3.2 Cap. I Anexo III Dec. 670/92).

No obstante lo señalado, hasta el presente no se encuentra en funcionamiento el nuevo modelo de capacitación.

## **VII - ESTRUCTURA DE CONDUCCION Y EJECUCION**

## ESTRUCTURA DE CONDUCCION Y EJECUCION

A efectos de establecer comparaciones entre la cantidad de cargos de conducción en relación a los de ejecución se relevó información en la Dirección General de Organización y Métodos de la MCBA.

Los datos fueron extraídos de los listados de remuneraciones del personal de la MCBA, correspondientes al mes de marzo de 1.990. Por tal motivo la información presentada no coincide con la actual estructura orgánica funcional del Departamento Ejecutivo, ya que en los tres años de gestión se modificó en varias oportunidades (1).

No obstante lo señalado, se estimó conveniente continuar con el relevamiento de la información debido a que, los listados posteriores, a los cuáles se permitía el acceso no reflejaban cambios sustanciales.

Se excluye del presente análisis, el escalafón médico, docente y los organismos descentralizados de la MCBA., siendo el objetivo ver las relaciones arriba señaladas en la planta permanente del escalafón general.

(1) Ver Capítulo Ingreso.

Los cargos de conducción se especifican en base a las categorías escalafonarias previstas para el personal de conducción en la Ordenanza 17489/85 (Director a Planta de Supervisión Directa Intermedia).

A continuación se presenta un Cuadro, a efectos de ilustrar sobre el porcentaje de agentes de conducción de las distintas Secretarías de la MCBA y su relación con el porcentaje de agentes de ejecución.

SECRETARIA	PERSONAL CONDUCCION (%)	PERSONAL EJECUCION (%)
General	35,25	64,75
Planeamiento	51,63	48,37
Hacienda y Fin.	38,39	61,41
Cultura	45,12	54,88
Gobierno	29,53	73,47
Coord.y Ctról.de Gestión	25,19	74,81
Obras y S. Públicos	29,05	70,95
Calidad de Vida	14,33	85,67
Educación	6,35	93,65
Prod.y Desarrollo	41,27	58,73
TOTALES	21,76	78,24

FUENTE: Elab. propia en base a datos obtenidos en la DGO y M. de la MCBA.

Como puede observarse, el número de agentes de conducción es elevado (21,76 %) si se tiene en cuenta que la tasa para la administración pública nacional es de aproximadamente un 4 % y en las empresas públicas se ubica alrededor del 2 %. (2)

En el caso de la Secretaría de Planeamiento, la relación es prácticamente 1 a 1, (51,63 % cargos de conducción).

A los desequilibrios y disfuncionalidades propias que el sobredimensionamiento de cargos jerárquicos suele producir en cualquier organización, en el caso de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, tal situación se resulta aún más problemática: de acuerdo con un Informe Interno de la MCBA, en 1989 por cada cargo jerárquico administrativo existían 10,62 en funciones sustantivas mientras que veinte años atrás (1970) por cada cargo jerárquico administrativo había 17,18 cargos jerárquicos en funciones sustantivas.(3)

(2) Propuesta sobre redimensionamiento de cargos jerárquicos, ...op.cit.

(3) Ibidem.

En el caso particular de la Secretaría de Planeamiento, se observan una serie de anomalías en lo relativo a la función desempeñada y el rol formalmente ocupado en el caso del personal de conducción. Por ejemplo, y, de acuerdo con los datos suministrados en el informe de pasantía presentado a la Maestría, un gran número de agentes de conducción -alrededor de un 50 %- (4) cumplía funciones administrativas y, un 86, 95 % de quiénes ocupan el último nivel en la pirámide de conducción desempeñaba las funciones de ascensorista, correo, ordenanza, conductor de automóviles, operario de limpieza, etc.

(4) Remitirse al informe de pasantía presentado al Programa de Posgrado Maestría en Administración Pública para un mejor desarrollo de este punto.

**VIII - REGIMEN DE REMUNERACIONES, PRESTACIONES,  
LICENCIAS Y DISCIPLINARIO**

## I - Régimen de Remuneraciones

La remuneración del agente municipal se compone, de acuerdo con la normativa estudiada (1), de la asignación de categoría, los adicionales particulares y los suplementos especiales.

Los adicionales particulares contemplan antigüedad, título y permanencia en la categoría. En cuanto a los suplementos especiales, los mismos contemplan: tareas riesgosas e insalubres, por función, por actividad crítica y por incompatibilidad.

Por lo señalado, se observa la valoración de la antigüedad y del nivel de educación formal alcanzado por el agente como criterios básicos para la determinación de las retribuciones complementarias. Asimismo, la variedad de suplementos especiales existentes multiplican de una manera poco racional los conceptos integrantes de la retribución, situación que, no necesariamente garantiza que el agente municipal se encuentre bien remunerado.

(1) Ordenanza 40402. Escalafón del Personal Municipal.

Por otra parte, no existen disposiciones normativas que establezcan criterios de remuneración asociados a la productividad del personal en servicio. Tal ausencia puede llevar a que el agente no se sienta lo suficientemente motivado a emplear todo su potencial técnico profesional en beneficio de la organización.

Cabe aclarar que, a partir de la entrada en vigencia del Dec. 671/92 del Ejecutivo Municipal, se modificaron algunos aspectos del régimen de remuneraciones a efectos de adecuarlo a las nuevas normas establecidas en el Sistema Municipal de Profesión Administrativa.

## II - Régimen de Prestaciones

La jornada media de trabajo del personal municipal se especifica en treinta y cinco horas semanales, distribuidas en cinco días de siete horas de trabajo cada uno.

Si se tiene en cuenta que, en el sector privado es de alrededor de cuarenta horas semanales, unas ocho horas diarias; puede señalarse que, la dotación requerida en la MCBA para alcanzar el mismo tiempo de trabajo que en el ámbito privado, deberá ser un 14 % superior. Así, se puede generar un sobredimensionamiento en las plantas de personal, con la consecuencias no deseadas para la productividad y efectividad organizacional.

### III - Régimen de Licencias

Se establece en la normativa (2) licencias de diverso orden y amplitud: ordinarias, especiales - salud, accidentes de trabajo, enfermedad de grupo familiar, razones particulares, exámenes, actividades deportivas, etc-. La variedad y extensión de las mismas puede provocar índices de ausentismo superiores a los deseados. Ejemplo: un agente municipal, con una antigüedad inferior a cinco años de servicio. puede permanecer sin "concurrir a sus labores habituales" por el término aproximado de dos meses calendario -repartidos en un año-, haciendo uso de las licencias anual ordinaria, por exámenes y por razones particulares.

(2) Ordenanza 40401. Estatuto del Personal Municipal.

#### IV - Régimen Disciplinario

Una extensa enumeración de normas que van, desde sanciones correctivas hasta medidas expulsivas, conforman el derecho disciplinario establecido en el estatuto (3) del agente municipal. La gran variedad de las posibles faltas, como así también la severidad de algunas penas -por ej.: se puede suspender preventivamente por noventa días al personal presuntivamente incurso en falta- puede significar que el funcionario se sienta " más atraído " por adaptar su accionar al contenido formal de las normas que por privilegiar conductas flexibles que mejoren el servicio o procuren resultados.

(3) Ordenanza 40401., op.cit.

## IX - AJUSTE

"...el sobredimensionamiento de la planta de personal ocupado en el mencionado municipio, genera un costo presupuestario que no se ve traducido en una mayor eficiencia del sector público municipal, constituyendo en muchos casos un subsidio encubierto a la desocupación". (Decreto 766/93 del Poder Ejecutivo Nacional)

A efectos de sanear las finanzas municipales, el intendente de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Dr. Saúl Bouer, gestionó la firma del Decreto 766/93 por parte del Poder Ejecutivo Nacional que autoriza la reducción de la planta de personal (1). Se estima que los cargos a suprimir son alrededor de 15.000 (2) en un tiempo que oscila entre los cuatro y los seis meses (3).

Al respecto el intendente afirmaba:

"Con estos 15.000 empleados menos, yo me ahorro alrededor de dieciseis millones de dólares mensuales y, ahorrándome eso, creo que podemos hacer una buena gestión para brindar una mejor calidad de vida al ciudadano" (4).

No obstante lo señalado por Bouer, el ahorro no será sino para 1994 o 1995, por el gasto que insumirá el pago de las correspondientes indemnizaciones (5).

Cabe agregar asimismo, que el gasto de sueldos, absorbe, según la Secretaría de Hacienda y Finanzas, las dos terceras partes del presupuesto municipal (los sueldos suman 120 millones de pesos sobre 178 que representan los gastos totales mensuales de la MCBA) (6).

(1) Decreto 766/93 PEN publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina el 21 de abril de 1993.

(2) Diario Clarín, 22-04-93.

(3) Diario Página 12, 28-04-93.

(4) Diario Clarín, op.cit.

(5) Diario Clarín, 18-04-93

(6) Secretaría de Hacienda y Finanzas de la MCBA. Presupuesto 1993.

Resulta evidente que, el "gran tema" del Ejecutivo Municipal es el saneamiento de las cuentas municipales y, el camino elegido para lograrlo, la reducción del personal. Camino que, no sólo resulta insuficiente sino que, como advierte el siguiente Documento del 9º Congreso Nacional de Administración Pública:

"Reducir la reforma en materia de personal a lo meramente cuantitativo sería exhibir miopía política pues queda evidente que la crisis se deriva de un defecto e insuficiencia funcional de la Administración para atender y servir al país" (7).

Se podría señalar que las intenciones de reducir personal en la MCBA tienen su inicio durante la gestión del Lic. Grosso (8). Durante su período de gobierno, se dictaron una serie de normas destinadas a una reestructuración del personal inscripta en un proceso global de reforma del estado municipal (9).

(7) Documento de Base de la Comisión C. Políticas para el Personal Público y Gestión de Recursos Humanos. 9º Congreso Nacional de Administración Pública, Mendoza, Argentina, Octubre 1992.

(8) El período del intendente Grosso al frente de la MCBA tuvo lugar entre el 9 de julio de 1989 y el 25 de octubre de 1992.

(9) Entre las medidas dictadas por el ejecutivo municipal en relación con el tema de los recursos humanos se pueden mencionar las normas de retiro incentivado y voluntario, jubilaciones anticipadas, regímenes de disponibilidad y cambios de las normas que regulan las relaciones de trabajo de la comuna con su personal.

La reforma del municipio contemplaba, entre otras medidas, la creación de las Unidades de Gestión y Resultados -que funcionarían como entes descentralizados-(10), la concesión de ciertos servicios (11) y el reordenamiento administrativo y estudio del escalafón del personal.

Nos detendremos en este último punto, no sin antes observar que, desde sus inicios los cambios a desarrollarse en la municipalidad contaron con el manifiesto acuerdo del sindicato de empleados municipales (12), a través de actas, acuerdos, declaraciones y otras manifestaciones que, en la medida en que el tema de este capítulo lo requiera, iremos presentando.

A principios de 1990 se acuerda la creación de una Comisión conjunta entre el Ejecutivo Municipal y la Unión Obreros y Empleados Municipales con el fin de formular un nuevo régimen laboral en relación al estatuto, escalafón y régimen de remuneraciones (13).

(10) Ordenanza No 44843/91.

(11) En el Capítulo II del presente trabajo se efectúan una serie de consideraciones al respecto.

(12) En la página 83 ver las expresiones vertidas por el secretario general de la UOEM Amadeo Genta ante el Presidente de la Nación.

(13) Acta de Acuerdo del 11 de enero de 1990 entre la UOEM y el Dpto. Ejecutivo de la MCBA.

En noviembre del mismo año (14) se acuerdan los anteproyectos de reforma de las ordenanzas 40401 y 40402 (Estatuto y Escalafón Municipal) y, en diciembre, se firma un Acta (15) en la cuál participa el intendente Grosso estableciéndose la remisión de los proyectos de reforma de los regimenes laborales al Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires para su tratamiento (16).

El 4 de febrero de 1991 tiene lugar la creación de la Comisión de Relaciones Laborales (17) que tenía como funciones la actualización y modernización de los regimenes laborales y la revisión de los regimenes escalafonarios y estatutarios (18).

En agosto del mismo año, el Departamento Ejecutivo presenta al Sindicato un plan de racionalización de recursos humanos para su discusión conjunta sobre tres temas:

1. Racionalización Administrativa.
2. Redistribución de personal.
3. Creación de un nuevo sistema laboral.

(14) Acta de Acuerdo del 9 de noviembre de 1990. UOEM-MCBA.

(15) Acta de Acuerdo del 5 de diciembre de 1990. UOEM-MCBA.

(16) Dichos proyectos nunca fueron remitidos al HCD por el Ejecutivo municipal.

(17) Decreto 261/91 del Ejecutivo Municipal.

(18) Art. 4º incisos b y c, ibidem.

No obstante lo señalado, el 4 de octubre de 1991 aparecen publicados en el Boletín Municipal los Decretos correspondientes al Sistema Municipal de Profesión Administrativa (3544/91), al Régimen de Disponibilidad y Redistribución del Personal (Dec.4188/91), a la Reorganización del Personal (Dec.4189/91), a la Disponibilidad de los Agentes en Comisión (Dec.4190/91) y a la Suspensión de las Vacantes que se produzcan (Dec.4191/91).

Al respecto, el gremio de los municipales fijó su posición en un Comunicado de Prensa:

"...(los decretos) no fueron analizados en la Comisión de Relaciones Laborales que, según el Decreto de creación de dicha Comisión es el ámbito natural de discusión de la reforma de los regimenes laborales. La UOEM deja expresa constancia que no participó en el dictado de dichas normas." (19)

En párrafos posteriores, el sindicato acentúa sus críticas al gobierno municipal afirmando que:

"No se puede tratar de modificar el régimen laboral en forma unilateral y por medio de la publicación intempestiva de los decretos desconociendo a los trabajadores que son los destinatarios y al Concejo Deliberante que es quién sancionó las ordenanzas derogadas. Es ésta una actitud autoritaria inconcebible de parte de un gobierno comunal que por su origen político no puede desconocer el derecho de los trabajadores de participar en la elaboración de las normas que los van a regir" (20).

(19) Comunicado de Prensa de la UOEM, s/d.

(20) Ibidem.

Adicional al rechazo de los decretos mencionados, el sindicato pide actualización de salarios, solicita el equipamiento de las áreas municipales y propone la investigación de todos los pliegos de concesión de mantenimiento hospitalario (21).

Quedaba de este modo virtualmente roto el compromiso de colaboración de los representantes de los empleados comunales con el gobierno municipal para participar en la reforma del estado. Compromiso que queda ilustrado en los párrafos que continúan:

"Debimos ver pasar muchos gobiernos municipales con sus labios cargados de promesas, pero siempre terminaron siendo nuestros trabajadores, caldo de cultivo de cualquier político ...o de cualquier mal funcionario o mal gobierno.

Por eso así en pocas palabras quiero decirle al Señor Presidente de la Nación: este compromiso, esta audacia que demostramos al participar con nuestros trabajadores dentro de la reforma del estado, va acompañado de un petitorio a Ud. y al Sr. intendente Municipal. Otorguemos la posibilidad de demostrar nuestra capacidad para prestar los servicios, denos las condiciones de trabajo y el equipamiento necesario y este gobierno se podrá lucir con los trabajadores municipales" (22).

(21) Ibidem.

(22) Discurso pronunciado por el Secretario general de la UOEM ante el Presidente de la República y el Intendente de la Ciudad de Buenos Aires. 29 de junio de 1990.

que afirman que aún hay que reducir entre 15.000 y 20.000 el número de empleados (25).

(25) Pese a estas afirmaciones, el sindicato estima que desde 1991 hasta la fecha -marzo/93- alrededor de 5.000 agentes se acogieron al retiro voluntario (2.500 en 1991, 2.000 por el Dec. 2493/92 y 544 por el Dec. 1473/92), 900 personas se jubilaron anticipadamente, en virtud del Dec. 435/90 del PEN y un gran número de agentes pertenecientes a la planta transitoria fueron cesanteados. (Del Comunicado de Prensa de la UOEM, fechado el 28-04-93.

**X - LA U.O.E.M.**  
**(Unión Obrera Empleados Municipales)**

## I - El Gremio Municipal. Cantidad de Afiliados.

Los empleados de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires están reunidos sindicalmente en la Unión de Obreros y Empleados Municipales.

La cantidad de afiliados es de alrededor de 72.000 agentes, distribuidos entre activos y pasivos. Estos representan, con 36.000 afiliados, el 50 % del padrón.

Debe señalarse, que no se registran afiliaciones del personal que pertenecía a los hospitales y escuelas transferidos a partir del 01-07-92 a la órbita de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Los mismos se encuentran nucleados sindicalmente en U.P.C.N., A.T.E, FE.ME.CA, U.D.A y C.T.E.RA.

Hay que destacar asimismo que, los profesionales de la salud se encuentran en su mayoría reunidos en la Asociación de Médicos Municipales y, los docentes, en U.M.P, U.D.A.M y Manuel Belgrano.

De acuerdo con lo especificado por la UOEM, el mayor porcentaje de afiliados se registra en los sectores de Limpieza, Mantenimiento, Parques y Paseos e Iluminación con alrededor de un 85 %, seguido por el área de Salud con un 70 %, Teatros con un 60 % y el personal que cumple funciones consideradas administrativas (55 %). (1)

## II - Actividades que desarrolla

Aparte de la defensa de los intereses de los agentes públicos municipales, la UOEM desarrolla una serie de actividades de índole social y asistencial.

Entre los beneficios sociales brindados durante 1992 figuran: la entrega de 1.000 bolsones materno infantiles, el otorgamiento de 1.200 becas para jardines maternos, la distribución de 15.000 guardapolvos y útiles escolares y la conceción de 200 becas para estudiantes secundarios. Debe agregarse a esta lista, las acciones desarrolladas en materia de turismo social (8.400 plazas para afiliados activos y 10.000 para jubilados). (2)

(1) Se agradece al Sr. Alejandro Amor, del Consejo Directivo de la UOEM, el haber facilitado los datos expuestos.

(2) Afiche Publicitario de la UOEM, s/f.

Otras prestaciones que brinda están referidas al otorgamiento de préstamos personales a los afiliados, asesoramiento legal gratuito, servicios odontológicos gratuitos y descuentos en servicios variados.

En relación con aspectos concretos del trabajo, el gremio tiene establecido un servicio de consultas laborales que, a tenor de lo manifestado por sus autoridades (3), funciona "a pleno" con un promedio diario de alrededor de 25 consultas. Entre las mas comunes se encuentran las referidas a : traslados internos del personal, sanciones aplicadas por las autoridades, fallecimientos y reemplazos, nuevos cargos, no reconocimiento de becas y juicios individuales contra la Municipalidad por parte de trabajadores activos y jubilados.

Cabe destacar que, si bien el sindicato brega constantemente por mejorar las condiciones de trabajo del personal (4), no se perciben acciones concretas destinadas al logro de este objetivo. Por ejemplo, si bien existe una Comisión de Higiene e Insalubridad en el Trabajo, conformada por representantes del sindicato y de la MCBA, la misma nunca se reunió.

(3) Datos relevados mediante entrevistas realizadas con el Concejo Directivo de la UOEM.

(4) El discurso del secretario general de la UOEM, Amadeo Genta, citado en el Capítulo de Ajuste, hace alguna referencia al respecto.

El tema del establecimiento de un Plan de capacitación conjunto entre el sindicato y la municipalidad es una vieja aspiración no materializada para la UOEM.

Un atisbo de participación en este tema estuvo dado por el dictado del Dec. 1473/92 por el que se creaba el Fondo de reconversión laboral, a través del cuál se capacitaba al personal del sector salud sujeto a reconversión. El mismo contaba con la aprobación y la participación del gremio. A menos de un año de haberse creado el citado proyecto, otro decreto lo anuló. (5)

Cabe acotar, finalmente, que la afiliación al sindicato es voluntaria. (6)

(5) Dec. 87/93 del Poder Ejecutivo Municipal.

(6) Se debe señalar no obstante que, tal como lo señalaba un integrante del Concejo Directivo, si alguien que no se encuentra afiliado necesita algún servicio de los que presta el sindicato, como por ejemplo la entrega de guardapolvos y útiles escolares, debe necesariamente afiliarse. Lo expresado nos lleva a suponer la existencia de mecanismos compulsivos de afiliación en determinadas circunstancias.

## **XI - CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

## I- Conclusiones

En los capítulos que preceden se realizaron consideraciones sobre la importancia de mejorar la gestión en las organizaciones públicas y, sobre el papel crucial que al respecto deben cumplir los recursos humanos involucrados en ellas.

Al respecto, se intentó el abordaje de los recursos humanos empleados por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, a través de la realización de un diagnóstico que contempló diferentes aspectos -cuantitativos y cualitativos- tales como: volumen, carrera administrativa, mecanismos de incorporación, capacitación, conformación de la estructura de conducción, regímenes de remuneraciones, de prestaciones y disciplinario como así también grado de sindicación de los agentes municipales.

A través del análisis efectuado, se identificaron una serie de cuestiones vinculadas a los aspectos señalados anteriormente.

Con el fin de ordenar la exposición de las mismas, en las páginas siguientes, se realiza una enumeración.

1) De acuerdo con los datos e información presentados, puede concluirse que existe un sobredimensionamiento de personal en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. No puede atribuirse tal situación a una sola causa, sino a un conjunto de motivos derivados del contexto, de la propia especificidad del sector público y del municipio capitalino y de la cultura burocrática.

2) Tal sobredimensionamiento se ve agravado por el alto porcentaje de agentes en cargos de conducción sin cumplir, en algunos casos, con las funciones propias del cargo detentado. Por consiguiente se desvirtúa la relación remuneración-función-cargo con las consecuencias negativas que tal situación suele generar en cualquier organización.

3) Los parámetros establecidos para el desarrollo de la carrera administrativa: promoción automática por antigüedad o ascensos por la adquisición de un título no incentivan la productividad ni aseguran la competencia.

4) La falta de reglamentación de las disposiciones escalafonarias que establecen el sistema de concursos como instrumento para el ascenso de categoría, convierte en vacuas tales normas y consecuentemente anula el principio del mérito.

5) La inexistencia de normas que prevean instancias de capacitación obligatoria para la promoción de categoría, resiente la eficiencia y la formación en servicio del agente.

6) La capacitación se encuentra totalmente desvinculada de la carrera del agente. No existe, por lo general ningún tipo de reconocimiento a quiénes realicen los cursos de capacitación programados. Lo expresado es sólo uno de los problemas identificados en el sistema de capacitación que se manifiesta totalmente inadecuado para contribuir a generar una gestión más eficaz en la MCBA.

7) Los ascensos del personal de conducción están librados a la discrecionalidad del funcionario con competencia para otorgarlos. Lo expresado, ocasiona desviaciones en el sistema de promoción y, en el decisorio.

8) En algunos casos, el sistema de carrera establecido se presenta como obsoleto e impropio de una administración moderna. En otros es, lisa y llanamente, discriminatorio y antifuncional.

9) En materia de retribuciones, lo normado no garantiza que el funcionario más capaz sea el mejor remunerado, toda vez que pondera excesivamente, al igual que el sistema de carrera, aspectos estrictamente formales.

10) La jornada media de trabajo del empleado municipal es inferior a la que se establece para el sector privado. Lo expuesto, puede significar un desaprovechamiento del potencial humano de la organización.

11) La carrera administrativa se encuentra desvinculada de toda contribución a un mayor rendimiento del servidor municipal. Lo señalado puede originar efectos no deseados para el buen funcionamiento institucional.

12) Se verifica la inexistencia de las reglamentaciones adecuadas que hagan operativas las disposiciones normativas y faciliten su cumplimiento.

13) Los cambios de estructura que se suceden permanentemente, obligan al personal a trabajar en un clima de constante incertidumbre, lo que dificulta la labor con miras a la obtención de resultados y privilegia la rutina y la gestión por normas.

14) Las constantes apreciaciones del nivel político referidas a la racionalización de personal con el objetivo de reducir el déficit comunal para "lograr una mejor gestión", generan un "clima interno" cargado de tensión que, sin dudas, va en desmedro de la productividad y efectividad del personal. Agrava lo señalado la ausencia de información que, sobre cualquier aspecto de la gestión reina en la comuna capitalina.

15) Si bien la UOEM estuvo en principio comprometida con la reforma del estado municipal, el rompimiento de los acuerdos en forma unilateral por parte del gobierno municipal -al dictar las normas de reestructuración administrativa sin consultas al sindicato- promueve una serie de conflictos que, aún no están resueltos.

16) El nuevo escalafón para el personal municipal -SIMUPA- intenta revertir algunos aspectos negativos señalados en este trabajo sobre el anterior escalafón. No obstante, se cree que las normas resultarán insuficientes para promover una serie de cambios destinados a hacer más productiva, eficaz y desburocratizada la gestión de los servicios que brinda a los habitantes de la Capital Federal la Comuna Metropolitana. Tales cambios sólo podrán materializarse a través de medidas conducentes a lograr un cambio en los comportamientos, predisposiciones y actitudes de la burocracia municipal.

## II - Recomendaciones

Consecuentemente con lo expuesto se efectúan las siguientes propuestas:

1) La racionalización del personal, si bien necesaria, debe contemplar -previo al aspecto cuantitativo- las reales necesidades de la organización municipal con el fin de mejorar la gestión para dotarla de mayor efectividad y transparencia.

2) Se considera imprescindible un censo de agentes municipales. Las reparticiones de la MCBA, luego de los retiros voluntarios, las renunciadas, los agentes en comisión, poseen datos incompletos o desactualizados sobre el número real de personas que allí trabajan. Inclusive los funcionarios políticos discrepan a la hora de establecer la cantidad de personas que trabajan en la MCBA y, entre ellas, las que efectivamente lo hacen y las que son "ñoquis" (1).

(1) El sindicato municipal (UOEM), a través de un Comunicado de Prensa fechado el 2 de febrero de 1993, adjudica al Intendente Bouer declaraciones periodísticas en el sentido de la necesidad de decidir la racionalización de personal "para extirpar de la Comuna 25.000 ñoquis".

En igual sentido, el Comunicado de Prensa fechado el 28 de abril de 1993 (UOEM) en uno de sus párrafos expresa "(el intendente Bouer)...acusa públicamente a los trabajadores de estos sectores de no prestar ningún tipo de servicios. Al respecto, el Presidente de la Nación ha dicho que de una cuadrilla de 1200 pavimentadores sólo trabajan 120. Llama la atención esta cifra por lo que la MCBA solo cuenta hoy con 180 pavimentadores, lo que implica que al Presidente se lo informa mal, por desconocimiento o mala fe".

3) Se requiere además realizar estudios serios para permitir verificar en qué sectores falta y, en cuáles sobra personal; en base a los servicios que cada sector brinda, el volumen de los mismos, los sectores de la población que atiende, la importancia como proveedor de insumos para la organización y otros parámetros que permitan identificar qué cantidad de personal y con qué perfil laboral es necesario contar en los diferentes sectores.

4) Resultaría imprescindible que, en relación con el proceso de "ajuste" de personal, se informara a los diferentes actores involucrados: empleados de la comuna y asociaciones gremiales que los agrupan, de las medidas previstas para efectivizarlo, para de esta forma recibir sugerencias que permitan reducir al mínimo el costo social involucrado en el proceso.

5) Un paso más adelante, sería propiciar la participación conjunta del gobierno local, los empleados y sus representantes en la discusión de las diferentes alternativas para llevar a cabo el proceso de reestructuración de personal.

6) En otro orden de cosas, se considera importante el establecimiento de un sistema de sanciones positivas y negativas adecuado a los tiempos actuales, que contemple la productividad del empleado.

7) Se aconseja el establecimiento de un sistema de capacitación que se vincule a la carrera del agente, a la evaluación de desempeño y a la remuneración del mismo. Asimismo se recomienda que el modelo de capacitación a poner en práctica induzca a los funcionarios a orientar su accionar a la consecución de resultados.

8) Las disposiciones que regulan la relación del personal municipal en lo referente a su carrera y desarrollo deben conformar un todo coherente con los objetivos estratégicos de la organización. Lo señalado supone normas y reglamentos flexibles estrechamente vinculados a la realidad de la administración municipal y conducentes a una mayor productividad, eficiencia y satisfacción del ser humano. De no ser así, el recurso normativo pasa a convertirse en un obstáculo -en un fin en sí mismo- antes que en un medio para el adecuado funcionamiento de la organización y el logro de sus metas. Por consiguiente, se aconseja la revisión de la normativa referida.

## INDICE

Consideraciones Previas. Objetivo principal del Trabajo. Estructura del Informe y Actividades Desarrolladas.....	Pág. 1
I - Introducción.....	Pág.12
II- Caracterización de la MCBA. Gobierno y Administración Municipal. Funciones y servicios que presta. El presupuesto municipal.....	Pág. 20
III- Volumen de Personal. Consideraciones previas.Dotación de Personal MCBA. Distribución. La MCBA como empleador del sector público. Empleo público municipal y población capitalina.....	Pág. 25
IV - Ingreso.....	Pág. 40
V - Carrera Administrativa. Consideraciones generales. La carrera del personal de la MCBA.....	Pág. 49
VI- Capacitación. Introducción. Diagnóstico.....	Pág. 59
VII- Estructura de conducción y ejecución.....	Pág. 66
VIII- Régimen de Remuneraciones, Prestaciones, Licencias y Disciplinario.....	Pág. 71
IX - Ajuste.....	Pág. 76
X - La UOEM. El gremio municipal. Cantidad de afiliados. Actividades que desarrolla.....	Pág. 86
XI - Conclusiones y Recomendaciones.....	Pág. 91
Indice.....	Pág.102