

Conceptos e indicadores de la calidad de los organismos públicos: el divorcio entre la teoría y la práctica

Jorge Hintze

Introducción

La irreversibilidad de la transparencia

Ilya Prigogine fue un científico que no se ocupó mayormente de las sociedades humanas y, menos aún, de la parte de ellas que nos interesa en este trabajo, que son las instituciones y su funcionamiento. Los conceptos que Prigogine utilizaba en el plano científico con herramientas matemáticas eran de una entidad tan abarcativa que, al final de su vida es razonable considerarlo un filósofo. Recibió un premio Nobel de química, pero sus aportes ayudaron al avance de otras disciplinas tan diversos como la física, la biología y la ecología. Aunque no se ocupó específicamente de las sociedades y sus instituciones, el centro de sus ideas se refieren a los sistemas complejos y éstas son, por definición, sistemas complejos.

Una la propiedad relevante de los sistemas estudiada por Prigogine es la irreversibilidad. La evolución biológica, que comenzó con sólo organismos unicelulares -durante millones de años- hasta llegar a los multicelulares como nosotros no es un ejemplo de irreversibilidad pues, desgraciadamente, bien podría ocurrir un cataclismo tal que todos los organismos multicelulares se extinguieran y quedaran sólo los unicelulares. La vuelta a un mundo unicelular es un ejemplo de proceso reversible. Sin embargo, necesariamente, muchas otras cosas serán irreversibles: el planeta no sería el mismo que antes: estarían por todas partes nuestros restos fósiles. Igual que un bosque cuando se quema: con el tiempo, los árboles volverán a crecer, pero el bosque ya no será el mismo, pues conformará un ecosistema claramente distinto. En las sociedades y sus instituciones hay fenómenos irreversibles, en el sentido de que, aunque es posible detenerlos, no es posible volverlos atrás.

Argumentaremos aquí que uno de ellos es la transparencia. Decimos que hay transparencia cuando la información existe, fluye y los actores saben interpretarla. Cuando no se da alguna de esas tres condiciones de la transparencia de las sociedades y las instituciones que son parte de las mismas acontece lo contrario: la opacidad. Es lo que ocurre cuando se sabe poco de lo que ocurre porque no hay informaciones, porque están ocultas o porque no sabemos interpretarlas. En consecuencia, hay situaciones de asimetría de información, en las que las cosas son transparentes para algunos y opacas para otros y, dado que la información es poder, la asimetría de información es también asimetría de poder.

Consideramos que la transparencia puede ser un fenómeno irreversible porque, por el momento, no parece posible impedir que ninguno de los tres factores que la determinan sigan avanzando en el sentido en el que lo hacen. El primero de ellos es la existencia de información. Es evidente que hay cada vez más información almacenada sobre más y más cosas y que el crecimiento de la información existente es exponencial. El costo de generar información y almacenarla ha disminuido tan drásticamente que hoyen día muchísima información es gratis.

El segundo factor es la fluidez de la información. También es evidente aumenta constantemente la cantidad de canales de todo tipo para que se transmita y que el costo de comunicarla también ha ido disminuyendo al punto de que el acceso gratuito global se ha convertido en un fenómeno de época. Finalmente, la evolución del tercer factor, la capacidad de interpretación de los actores, también parece difícil de detener. Las personas de todo el mundo y en todos los sectores son cada vez más alfabetizadas, incluso en el sentido informático, y por lo tanto, la capacidad para entender de interpretar la información crece sistemáticamente.

La consecuencia de estas tres causas es, simplemente, más personas informadas sobre más cosas, forma coloquial y simplificada de referirnos al concepto de transparencia. No parece haber muchas dudas sobre esto. En la edad media, en Europa, sólo unos pocos miles de personas sabían leer y menos aún podían interpretar lo que leían; las comparativamente pocas cosas escritas estaban muy poco disponibles, resguardadas como tesoros en bibliotecas pues el costo de escribir y reproducir libros manuscritos era altísimo. Aunque la imprenta fue un primer hito de transparencia, pues bajó el costo de reproducción, los otros factores no cambiaron mucho por entonces. Así que nuestra visión de las cosas hoy no puede ser menos que optimista, al estilo de Steven Pinker¹.

Diríamos que en la edad media la opacidad era enorme comparada con la transparencia de hoy en casi cualquiera de las sociedades del mundo. También es muy diferente la velocidad del cambio. Los tres factores de la transparencia (esfuerzos -o costos- de generar y transmitir información y de desarrollar capacidad de interpretación) fueron bajando muy lentamente, pero cada vez menos lentamente y, hoy en día, cabría decir cada vez más rápidamente. Entre el siglo IX y el XV las cosas no fueron muy diferentes.

Más cercanamente, en las últimas tres décadas las el cambio, sobre todo en los dos primeros factores, ha sido enorme. Internet tuvo un impacto incomparablemente mayor que la imprenta, y vino a ocurrir en un mundo en el que los teléfonos celulares son suficientemente baratos como para que, de alguna manera, accedan a ellos gran parte de los más pobres del mundo.

La pérdida de la inocencia

Los tres factores de la transparencia, en sí mismos, han sido reversibles, al menos, en casos extremos. Hay demasiados casos en la historia de dictaduras totalitarias en los que se han quemado los libros, se ha bloqueado y manipulado el acceso a la información, se ha generado un discurso único y se ha limitado el acceso a la educación. Pero ninguno de ellos ha durado indefinidamente. Los tres son robustos, es muy difícil volverlos atrás y el costo de hacerlo es cada vez más alto. Pero en el último, la capacidad de interpretación de las personas, hay un elemento adicional: una vez que uno se entera y comprende algo, es muy difícil volver atrás. Es algo así como “la pérdida de la inocencia”: si se le dice a un niño que, en realidad, los reyes magos son sus padres, y que no existen los camellos, no hay muchas posibilidades reales de convencerlos de que sí existen.

Las personas que se han enterado de cosas, han “perdido la inocencia”, por decirlo de alguna manera. No sólo es cada vez más difícil ocultar información indefinidamente sino, también, impedir que las personas la interpreten. Tan costoso es que se recurre cada vez más a generar información falsa –desinformación–, como las fakenews, como modo de aumentar la opacidad deteriorando dos de los factores, la información misma y la capacidad interpretación de los receptores. Sin duda han sido métodos efectivos en plazos cortos (por ejemplo, previos a elecciones o declaraciones de guerras como la de Irak, pero el costo de hacerlo aumenta y el de mantenerlo aún más. En resumen, parece evidente que el aumento de la transparencia es un proceso irreversible, que podrá tener sus altibajos pero cuya tendencia a mediano y largo plazo está fuera de toda duda.

La opacidad relativa

La opacidad es la falta de transparencia. No hay convenciones ni maneras prácticas conocidas de medir la transparencia. Si bien el concepto puede definirse con precisión, no hay forma de aplicarlo. En cambio, sí se puede medir la falta de transparencia en un momento o situación determinada respecto de otro. Este déficit es opacidad, y es relativa porque se refiere a la comparación de situaciones.

¹ Pinker, Steven

Imaginemos dos situaciones. La primera: supongamos que, en la década del 50 del siglo pasado, en una sociedad determinada, sólo el 70% de la población sabía leer y sólo el 10% sabía qué significaban los índices de inflación y de pobreza. Supongamos también que estos índices no se publicaban usualmente en los medios sino que se hallaban accesibles sólo en determinados ámbitos. Los cambios en los valores de los índices no producirían consecuencias de ningún tipo, pues la única manera que tendrían las personas de enterarse al menos de la inflación sería por los precios de sus consumos particulares. Si esta es la línea de base, podríamos medir el grado de transparencia, que sería muy bajo. Veamos una segunda situación: si, en la misma sociedad, en la segunda década del siglo actual el 98% de la población sabe leer, el 70% de los adultos sabe qué son los índices de inflación y de pobreza y éstos se publican masivamente en los medios, el nivel de información es mucho más alto, lo que también se puede medir de muchas maneras.

No tenemos forma de decir si la segunda situación es de transparencia pero sí que es menos opaca que la primera en términos relativos. No es demasiado difícil construir índices de medición de esta variación si nos hicieran falta, que serían índices de opacidad relativa, aunque seguramente nos resultaría más sencillo –y también práctico– llamarlos de transparencia relativa.

Los reductos de opacidad relativa en nuestros días

Si bien es cierto que la transparencia ha avanzado enormemente, no es igual en lo referido a las sociedades que a sus Estados. Las personas conocen mucho más sobre qué ocurre en la economía, por ejemplo, que dentro de los aparatos institucionales públicos. Muy pocas personas de las sociedades saben cuántos son los empleados públicos, cuánto es el gasto público, cómo incide en la economía y en sus vidas. Las propias personas que trabajan en las instituciones públicas desconocen estas informaciones. Las que trabajan en empresas privadas, en general, conocen más cosas sobre sus fuentes de trabajo que los funcionarios públicos.

Esta opacidad relativa no se debe a la falta de información, porque en los aparatos estatales todo se registra, como bien señaló Max Weber a principios del siglo pasado. Tampoco se debe a la incapacidad de interpretación de las personas, porque este factor crece sistemáticamente. Queda sólo el factor del flujo: la información sobre la institucionalidad pública no fluye en la misma medida que la del resto de la sociedad, aunque exista y aunque los receptores sí podrían interpretarla. En términos relativos, en las sociedades, aunque se hable de gobierno abierto y de transparencia, los aparatos estatales son más opacos para las personas que el resto del funcionamiento social. Podemos esbozar hipótesis conspirativas, tales como que a tanto a los burócratas y empleados como a los políticos la opacidad les da mayor poder y discrecionalidad sobre la sociedad y cosas por el estilo.

Casi cualquier taxista hoy en día puede hablar sobre la economía, los precios o la pobreza. Puede haber seleccionado buena o mala información, pero ésta existe y está fluyendo y mal o bien, la interpreta. Casi ninguno, si es que hay alguno, tiene información igualmente compartida con el conjunto de la sociedad sobre cuánto es el gasto público ni a qué se destina, y menos aún cuáles son los destinos del mismo que se han priorizan a costa de cuáles otros. Tampoco sabe cuántos empleados públicos hay ni si este número está aumentando o disminuyendo ni cómo es que han ingresado o cuántos están regidos por alguna carrera que nos garantice algo de su desempeño, aunque se trate de cuestiones que nos afectan a todos de manera muy directa. Podríamos suponer que los ciudadanos no se interesan mucho por lo que ocurre dentro de los aparatos estatales. No obstante, aunque con retraso, esto también está cambiando. El presupuesto público es un ejemplo: La lucha por la aprobación de las leyes presupuestarias anuales hoy en día es una cuestión pública. Tal vez las personas de las sociedades no sepan bien qué se está discutiendo, pero lo cierto es que la situación es muy diferente que la de hace no más de cinco o diez décadas atrás. Entonces la discusión de los presupuestos no era noticia, hoy sí lo es.

La opacidad relativa interna

Vayamos al interior de las instituciones. Pensemos por un momento en la diferencia entre lo que puede saber sobre cuántas cosas un nuevo gerente de una empresa privada y directivo político de la oposición al gobierno anterior que acaba de hacerse cargo tras una elecciones. En términos generales, el gerente puede saber casi todo, el funcionario político, por lo general poco y nada. En algunos casos se encontrará, por ejemplo, con organigramas y, seguramente, le explicarán que no responden mayormente a la realidad. Quizás consiga cantidades muy grandes de datos fragmentarios que no tendrá tiempo ni capacidad de interpretar. Puede preguntar cuánta gente hay en el área que le toca dirigir y qué hace cada uno. Habrá listados de la gente, incluso algunas veces publicados en internet, hasta, a veces, con los sueldos que han cobrado. Pero no dispondrá de información sobre qué hace cada uno, salvo que lo trate de observar caso por caso, lo que no sólo es imposible sino inútil.

Este directivo gestionará al área que le tocó conducir durante, digamos, cuatro años de mandato (si es que se mantiene el cargo todo ese tiempo) y un buen día entregará el área a un sucesor. Lo más probable es que el nivel de opacidad no haya cambiado mucho. Casi seguramente algunos datos serán más accesibles, tal vez haya algunos indicadores nuevos. Los sistemas de información financiera seguramente habrán mejorado algo, los soportes informáticos quizás se hayan renovado, tal vez se sepa un poco más sobre alguna variable, como el presentismo del personal si se instaló algún sistema para controlarlo, o las cantidades de usuarios atendidos, si ocurrió algo parecido. Pero es poco probable que el nivel de opacidad haya disminuido al mismo ritmo con que disminuye en la sociedad en general o en las empresas privadas. No estamos surgiendo aquí que las empresas privadas sean el modelo a seguir por las organizaciones públicas, (más bien creemos que es un craso error). Sólo estamos diciendo que ambas son organizaciones y que la opacidad es un obstáculo para gestionar en ambos casos y que en las públicas es mayor.

Una posible interpretación de esta situación de mayor opacidad relativa de lo estatal es la conspirativa corporativa a la que antes aludimos. A los actores políticos, burocráticos, gremiales de individuales –es decir a todos los que tienen alguna cuota de poder interno- no les conviene. En situaciones opacas uno no tiene que rendir cuentas, en las transparentes uno está en una vidriera. Cuando más cosas estén en las sombras, más capacidad tiene uno, desde el lugar en que esté, para acomodar lo que le conviene mostrar. Sean cuales fueren las causas, lo cierto es que la opacidad relativa en las instituciones públicas disminuye más lentamente que en otros ámbitos, pero no aumenta ni mucho menos. Y lo cierto es que la transparencia sobre lo público es indispensable para la gobernabilidad democrática.

¿Qué se necesita para que el aparato institucional público sea transparente?

Se necesita lo mismo que en cualquier otro lado: convertir los datos en informaciones interpretables y confiables. En otras palabras, es preciso extraer de la enorme complejidad de las cosas algunas variables que sean importantes y luego, es preciso mostrar cómo varían. Esto requiere de marcos teóricos consensuados, como en cualquier disciplina. Si la de la economía mejora o empeora puede ser comprendido por cualquiera si se conoce el estado de algunas pocas variables que sean verdaderamente relevantes.

La evolución del PBI es una variable relevante, por ejemplo. Si el PBI per cápita disminuye no es bueno, no hace falta ser economista para llegar a esa conclusión. Lo mismo con la salud de las personas. Si la esperanza de vida disminuye es malo. La economía y la salud de las sociedades son cuestiones de extrema complejidad, pero no es necesario entender todos sus aspectos para conocer si las cosas mejoran o empeoran

Las condiciones que se requieren para que la opacidad de los aparatos estatales disminuya son cuatro:

- 1) Las variables que se muestren deben permitir juicios de valor sobre cuándo su cambio mejora o empeora la situación previa;
- 2) Las informaciones deben ser interpretables por no expertos en la materia.

- 3) Las fuentes de los datos deben ser creíble.
- 4) La información debe mantenerse actualizada de manera comparable con situaciones anteriores de modo que se conozca la evolución.

Tres aspectos clave para el conocimiento de las institucionales públicas –y los aparatos institucionales que conforman- cumplen con estas cuatro condiciones:

- 1) Las estructuras organizativas: cómo están conformadas las estructuras organizativas y qué roles tienen asignadas las unidades que la conforman. ¿Hay índices que muestren algo significativo sobre lo que usualmente se dibuja como un organigrama, que permitan generar juicios de valor al menos sobre tendencias deseables de cambio?
- 2) Los puestos de trabajo: a qué fines están asignados los puestos de trabajo, las unidades donde se produce el valor. Metafóricamente hablando, los puestos son las sillas donde se pueden sentar personas. Están asignados a procesos de gestión y, en función de lo que deban hacer en los mismos, esto, tendrán mayor o menor nivel de responsabilidad. ¿Hay algún criterio para comparar la distribución de los puestos en términos de las funciones que se deban cumplir en cada lugar de las organizaciones? ¿O para juzgar la pertinencia de cosas tales como las proporciones entre jefes y subordinados?
- 3) La relación entre personas y puestos: ¿hay coherencia entre la importancia de las tareas que se desempeñan en los puestos y el reconocimiento que reciben sus ocupantes? ¿Cómo inciden en esto, por ejemplo, la precariedad del régimen de contratación, el género o las políticas de contratación y promoción?

La comprensión de ninguna de estas cosas requiere que uno sea experto si están adecuadamente prestadas y los datos requeridos existen rutinariamente en su gran mayoría en los registros de todas las instituciones públicas y los faltantes no son de difícil ni costoso registro. Las instituciones públicas, no deberían ser cajas negras para los propios gestores ni tampoco los ciudadanos.

La necesidad de metodologías

En nuestro trabajo con instituciones públicas de la región hemos realizado numerosas mediciones institucionales a partir de datos “duras”. Hemos trabajado con instituciones tan disímiles como órganos rectores de gobiernos, municipios, organismos de ciencia y tecnología, universidades, instituciones de la justicia, ministerios o partes de éstos, instituciones descentralizadas, entre otros.

En algunos casos, la producción institucional estaba destinada a la sociedad (por ejemplo la educación, los servicios de salud, la protección de los bosques, o la gestión urbana). En otros, la finalidad de las instituciones era regular otras instituciones, como los ministerios de Hacienda o Administración Pública o las Secretarías de Función pública, cuya tarea consiste en articular y mantener articulados los aparatos institucionales públicos.

Desarrollamos una metodología de medición análoga en muchos sentidos a la que se emplea en la salud, que comienza con la obtención de una “fotografía” institucional que sirve como línea de base. Esta metodología se llama DESI, que significa Descripción de Estado de Situación Institucional. Importa la palabra descripción, que implica separar cuidadosamente los datos y los indicadores que se construyen con los mismos de los juicios de valor que puedan merecer. Los juicios de valor basados en datos verificables son, si duda la materia prima misma del conocimiento. Pero, cuando no lo están, son retórica -si tienen como finalidad convencer a otros de algo²- o meros prejuicios, en el estricto sentido literal de juicios a priori.

² Hood y Jackson, en su ya clásico texto “La argumentación administrativa”, señalan que el conocimiento de lo público contiene mucho más de doctrina que de ciencia, si por lo primero se entiende retórica destinada a influir y por lo segundo conocer.

Dos ejemplos ubicados en los extremos opuestos de la expresión ciencia y tecnología ilustran lo anterior: Tanto en la práctica de la salud como en la investigación científica (pongamos por caso, cosmológica), se el conocimiento se basa en los datos. Ante algún problema de salud se parte de los datos del estado de situación de las variables relevantes en el caso, que pueden requerir, por ejemplo, radiografías, tomografías, análisis de sangre con la medición de determinadas sustancias, electrocardiogramas. El producto de todo este es una descripción del estado de situación –no valorativa sino sólo descriptiva- que perfectamente podríamos llamar DESI, pero atribuyendo a la “I” el sentido de “individual” en lugar de Institucional.

El avance del conocimiento médico ha permitido no sólo saber que son relevantes datos como, por ejemplo, la proporción de glucosa en la sangre, sino, también, a partir de la experiencia, conocer qué rango de valores de los mismos están asociados a estados de normalidad y cuáles a patologías. La proporción de glucosa en nuestra sangre es un dato y, por lo tanto, no incluye valoración alguna. La comparación con otros datos como los rangos de proporciones asociadas a salud o riesgo, en cambio, es una evaluación. Ambos datos son informaciones, la comparación entre ellos es conocimiento.

En el otro extremo, la investigación básica en cosmología funciona exactamente igual. Los radiotelescopios, telescopios y multitud de otros instrumentos de observación en la tierra y el espacio acumulan datos día tras día, que se ordenan, clasifican y acumulan en enormes bases de datos que son la materia prima con que trabajan los cosmólogos.

No se guardan ordenados de cualquier manera sino de acuerdo a lo que se considere relevante. Un buen día, después de muchos años, unos instrumentos finalmente registran una clase de ondas que estaban tratando de medir porque las consideraban relevantes y, en efecto, resultan ser nada menos que ondas gravitacionales. La comparación de estos datos con el marco teórico de la relatividad de Einstein es conocimiento resultante, nuevo conocimiento sobre el universo. ¿Por qué incluimos aquí estas reflexiones? Simplemente para enfatizar que la aproximación DESI que vamos a mostrar a continuación no tiene nada de novedoso, se trata sólo de hacer en el campo institucional lo que se hace en todas partes.

Lo institucional como objeto de análisis y sus variables relevantes

Nos referimos con el término institucional a las variables de las organizaciones de producción que describen las reglas de articulación de recursos humanos y materiales para producir valor. Cuando una organización de producción tiene estatus jurídico, la denominamos institución, puesto que se halla institucionalizada. Cuando el estatus jurídico indica que es propiedad del Estado la denominamos institución pública. El conjunto de las instituciones públicas es el Aparato Institucional Público (al que llamaremos AIP más adelante). Es fácil concebirlo como una suerte de macro institución, pero eso no es cierto, es un conjunto de instituciones articuladas de determinadas maneras, así como un grupo de personas es un grupo y no una macro persona.

Las variables que hacen a la articulación y que, por lo tanto, caracterizan el concepto de institución son las tres que antes mencionamos: 1) la distribución organizativa de la autoridad para utilizar recursos (tanto formal como real, y que suele mostrarse mediante organigramas y gráficos parecidos); 2) la asignación de los puestos de trabajo a los procesos mediante los que se usan los recursos para producir valor y, finalmente, 3) la asignación de las personas a estos puestos de trabajo. Estas son las tres clases de variables que permiten hacer un análisis institucional y que se utilizan en el DESI. Pueden aplicarse a instituciones y, como consecuencia, también a conjuntos de instituciones. Así mencionadas conceptualmente, las variables no son aún observables. Es preciso operacionalizarlas para medirlas cuantitativamente u observarlas cualitativamente. Esta operacionalización requiere de dos operaciones previas: usar criterios de clasificación (clasificadores) y construir indicadores. A continuación, aquí mostraremos sólo algunos ejemplos seleccionados por razones de espacio.

El secreto profesional

En el trabajo institucional existe la regla del secreto profesional. Así como los periodistas, los médicos, los abogados o los psicólogos se comprometen a guardar el secreto sobre las informaciones que se les confían, puesto que de otra manera no sería posible el trabajo mismo que desempeñan, y las reglas éticas y jurídicas lo avalan, los institucionalistas (personas que trabajan con instituciones) deben hacer lo mismo.

Por tal razón, no podremos aquí mostrar datos reales obtenidos en trabajos de asistencia institucional (o en acceso a informaciones de gestión de organizaciones públicas). Así que recurriremos a una técnica denominada “caso real”, que consiste en crear conjuntos de datos ficticios mediante simulaciones lógicamente consistentes. Estos casos sirven perfectamente para ilustrar los conceptos y mostrar la aplicación de instrumentos de indicadores, y pueden ser leídos como una novela realista al estilo de Balzac, es decir, como una novela que, si bien es ficticia, perfectamente podría haber sido real. Los datos que se muestran, con variaciones menores, se corresponden a valores reales observados en distintas instituciones y son verosímiles por lo tanto.

Comenzando por el final

La novela “Crónica de una muerte anunciada” de García Márquez comienza por el final. Comienza así: “El día en que lo iban a matar, Santiago Nasar se levantó...”. Luego se desarrolla la historia, que resulta en este caso mucho más fácil de entender sabiendo el final. Se trata de una novela realista, tal vez la única verdaderamente realista de García Márquez, más famoso por el realismo mágico. Vamos a usar la misma estructura narrativa con la novela institucional de los ejemplos DESI, comenzando con las variables de indicadores con que finaliza el informe: la ubicación de personas en puestos de trabajo.

En efecto, la ubicación de personas en puestos es la consecuencia de una serie larga de decisiones previas: cómo se han asignado tareas a tales puestos, lo cual depende de cómo se hayan asignado los recursos a los procesos y esto, a su vez, de cómo estén configurados los organigramas formales y reales que asignan la autoridad. Así que haremos el camino inverso de ir de estas consecuencias finales a las causas iniciales.

El caso de la municipalidad

Usaremos como ejemplo de institución una municipalidad real, pero con datos y ubicación modificados. Una municipalidad es un buen ejemplo para el análisis institucional, pues se trata de una institución y, al mismo tiempo, de un “mini aparato institucional público”, ya que las municipalidades son autónomas (no dependen de otras instancias) y tienen, aunque con limitaciones, los tres poderes pues, además de lo ejecutivo, legislan en ciertas materias y poseen poder de policía y justicia en otras. Además, existen municipalidades en todo el mundo y hacen cosas parecidas que todos conocemos.

¿Cómo estaban ubicadas las personas en los puestos de trabajo?

Esta municipalidad tenía 1675 puestos de trabajo ocupados, es decir, esa cantidad de personas en su nómina de pagos de haberes que incluía tanto el personal que se halla en la carrera como bajo contratos temporales (algunos de ellos renovados año tras año). Se trataba de una municipalidad de medianas dimensiones, de una ciudad también mediana.

Obtuvimos una liquidación de haberes o sueldos del personal, correspondiente a un mes típico, sin haberes extraordinarios. La liquidación de haberes era el listado usual que contiene algunos datos de cada persona, como el nombre, documento, sexo, educación, el régimen de contratación (permanente o temporario), la categoría que se le había asignado en los sistemas escalafonarios, el salario presupuestado para esa categoría, el efectivamente percibido, tanto como salario básico como otros conceptos.

También, para cada persona, figuraba la partida presupuestaria en la que se había previsto el gasto. Salvo el dato de la educación, que se hallaba actualizado sólo en los casos en que las personas cobraban un adicional por título, el resto de los datos eran confiables. Otros datos, como la ubicación en la estructura organizativa de la municipalidad o la función cumplida por cada persona, o bien se hallaban desactualizados o bien no existían, así que decidimos no tomarlos en cuenta. La liquidación de haberes es, por lo general, el registro de gestión más confiable en materia de recursos humanos, por lo tanto es la fuente en la que se basa el informe DESI. Con esta materia prima en bruto se pueden realizar fácilmente las operaciones iniciales de procesamiento que mostraremos a continuación.

Cómo ordenar las personas según sus salarios

La primera operación para sistematizar los datos y construir indicadores se refirió a los salarios. Construimos una escala convencional de 30 de tramos salariales en la cual el salario mayor de la liquidación representaba el techo de la curva, mientras que el salario menor, el piso del tramo 1³. Tomando estos dos datos de la realidad, se puede construir una curva salarial que puede clasificar los salarios percibidos según un orden creciente que refleje la manera en que aumentan las responsabilidades laborales. Estas curvas tienen la forma que se ve en el Cuadro 1, es decir, tienen un ritmo de incremento creciente. La curva que resulta de los salarios encontrados en la liquidación (que se obtiene de un algoritmo bastante simple) es en sí misma un diagnóstico de cómo se encuentra en la práctica el sistema salarial de la institución⁴.

En el caso de la municipalidad, por ejemplo, encontramos que la escala salarial que se estaba aplicando era fuertemente jerarquizada en comparación con lo que es usual en municipios, pues la relación entre el salario menor y mayor era de casi 12 veces para los mínimos y 15 para los máximos (es más frecuente encontrarse con curvas en las que esta relación no supere de 1 a 7 veces entre el salario menor y el mayor). Esta relación, sin embargo, es bastante común en los poderes ejecutivos nacionales de muchos países. Otro hallazgo fue que, a partir de estos extremos, el algoritmo pudo encontrar una forma de crecimiento de la curva salarial en la que los aumentos de los rangos (diferencia entre de mínimo y el máximo) de cada uno de los treinta tramos fuera creciente en términos de cantidad de dinero, pero decreciente en porcentaje (porcentaje del monto mínimo de cada tramo que representa el valor del rango).

Así, en la curva que vemos en el cuadro (con los valores salariales expresados en dólares), las personas cuyos salarios resultaran ubicados en el tramo 1 podrían tener casi un 48% de aumento respecto del mínimo, lo que representaría 133 dólares. El tramo 30, en cambio, admite sólo un 25% de aumento, pero esto representa 826 dólares, porque los salarios son más altos.

Esta lógica en la construcción de una estructura salarial para uso como instrumento de medición de la equidad en las asignaciones salariales responde al principio de que es de buena política salarial que las oportunidades de aumento sean mayores cuando menores los salarios. Estas relaciones se muestran en el sombreado de las columnas del gráfico, que aumenta con los valores de los rangos de valores en moneda y disminuye inversamente en la columna de porcentajes⁵.

³ La cantidad de tramos es una convención práctica. 30 tramos es una cantidad adecuada para los análisis y se la utiliza usualmente en las encuestas de mercado y estudios salariales.

⁴ Ver radiografía y el sistema salarial

⁵ En caso de que se decidiera en esta municipalidad aplicar una política salarial equitativa, si se coincide con los mencionados criterios de diseño, se podría comenzar estableciendo la que se muestra en la curva, que se denomina estructura salarial "TRIN" (Técnicamente Racional de Impacto Neutro). Es técnicamente racional porque responde a los criterios técnicos mencionados. Es de impacto neutro porque toma como pisos y techos los salarios existentes y su aplicación normativa tiene en un principio el solo efecto de ubicar cada salario real percibido en un tramo. No obstante, si se aplica como política para las decisiones futuras, por ejemplo sobre promociones y ubicación de personas en puestos, es el primer paso de todo ordenamiento, como veremos más adelante.

Con la estructura salarial así definida, de manera automática ubicamos a cada persona en un tramo salarial tomando en cuenta la cercanía del salario percibido en cada caso con el punto medio de cada tramo, obteniendo así la ubicación salarial relativa, es decir, la que permite comparar cada persona con otra, independientemente del régimen laboral en que se encuentre o los valores salariales en términos nominales. En caso de que, por ejemplo, los salarios aumentaran en el futuro, sería posible comparar las ubicaciones en tramos entre distintos momentos. Una vez clasificadas las personas según tramos salariales, es preciso hacer lo mismo con los puestos de trabajo que ocupan.

Cómo clasificar los puestos de trabajo ocupados por las personas

Cada una de las personas de la municipalidad ocupaba un puesto de trabajo, cuya naturaleza es muy difícil de conocer sin una observación directa de campo, lo cual es, en general, poco viable. Sin embargo, las personas que están en cada área de las organizaciones conocen perfectamente lo que hacen ellas mismas y quienes los rodean, se trata de una de las informaciones más difíciles de ocultar. Para obtener un análisis DESI es necesario ordenar los puestos de trabajo por su importancia, al margen de la naturaleza del trabajo desempeñado en cada caso, lo cual se denomina clasificación de nivel. Esto es fácil de hacer, puesto que sabemos que el trabajo más importante es el de la máxima autoridad de la institución (o el ámbito que decidamos usar como referencia), y los de menor nivel también son conocidos, pues son los puestos de base con tareas más sencillas y menores requerimientos para realizarlas. Conociendo estos dos extremos, sabemos también que los puestos restantes estarán en situaciones intermedias.

Con estos criterios construimos el segundo instrumento necesario, que es el Clasificador de Puestos de Trabajo CPT. Por convención (y conveniencia práctica) asignamos el valor 10 al de mayor responsabilidad y 1 al de menor⁶. Naturalmente, tomando como ámbito una municipalidad, el puesto de mayor nivel resultó el de Intendente Municipal. En el Cuadro 2 se puede ver que el CPT es una tabla sencilla, que no puede, ni debe, incluir demasiado detalle. Distingue, en realidad, sólo dos cosas: el nivel de responsabilidad de las funciones desempeñadas (por lo que es un clasificador de nivel, no de funciones) y la condición de titular o no de unidades organizativas, es decir, la condición de jefe. Sin embargo, a diferencia del clasificador de tramos salariales, que se refiere a las personas, éste se refiere a los puestos de trabajo. Por tal razón se denomina CPT-G (General), ya que, para otros fines, se lo puede desagregar en un clasificador más específico, que tome en cuenta la naturaleza de las funciones desempeñadas en cada caso.

¿Qué es un puesto de trabajo?

Es un lugar en la organización al que están asignadas tareas de determinados procesos y para cuyo desempeño se requiere de determinadas capacidades. Estos lugares son independientes de las personas que puedan ocuparlos.

Por ejemplo, el puesto de chofer de un vehículo está determinado por la existencia del mismo y las cosas se deban hacer con él. Si se trata de un camión, los requisitos serán diferentes que en el caso de un automóvil. Puede estar cubierto por una persona o estar vacante. En las organizaciones en las que se hace administración de puestos de trabajo, éstos están clasificados y ordenados, se diseñan plantas de puestos, se evalúan las plantas óptimas según cargas de trabajo, se establecen relaciones entre los puestos y cosas similares. En un avión o en un quirófano se sabe cómo debe hallarse conformada la planta de puestos óptima, las relaciones entre los mismos con independencia de quiénes sean las personas que los ocupen y resulta obvio cuando alguno está vacante: no se puede despegar o iniciar una intervención si falta el copiloto o el anestesiista.

⁶ Por ejemplo, si se analiza una institución pública nacional, lo más conveniente es tomar como nivel 10 al presidente de la república y los titulares de los restantes poderes. Esto permite comparar diferentes instituciones entre sí, lo cual es muy útil para los órganos rectores.

Podría decirse que, en una obra de teatro, los puestos son los personajes, el argumento la organización y los actores las personas. La misma obra puede ponerse en escena con diferente elenco y las representaciones resultarán mejores o peores, pero no habrá duda de que se trata de la misma obra.

Lo mismo que las obras de teatro, hay instituciones públicas que administran cuidadosamente los puestos de trabajo (y llevan registros administrativos sobre ellos), pero la mayoría no lo hace. Es muy frecuente que los contenidos y alcances de los puestos terminen quedando definido por las personas que lo ocupen en cada momento (aunque no por eso dejan de ser puestos de trabajo distintos de sus ocupante). En la municipalidad de nuestro ejemplo no había ningún registro de puestos (si lo hubiera habido, seguramente figuraría el código de puesto en el liquidador de haberes). Así que hubo que realizar un trabajo de campo, consistente en clasificar los mil y tantos puestos de trabajo según el clasificador de nivel CPT-G. Este proceso no es complejo y puede realizarse bastante rápidamente aun en instituciones relativamente grandes.

No es preciso entrevistar a cada persona ni sus jefes: en la enorme mayoría de los casos el nivel del puesto es evidente. En los casos de duda, la comparación con otros puestos permite identificar la razonabilidad de las equivalencias. Finalmente, las dudas raramente se refieren, por ejemplo, a si un puesto es 1 o 3 (de base no especializado o técnico especializado) sino, como mucho, a si es especializado o semi especializado o viceversa. Dado que los puestos titulares de unidades no ofrecen dudas (los jefes de departamentos son nivel 6 y los directores 7 en el CPT-G), fue necesario identificar sólo nos no titulares. Por lo general, es más que suficiente con la información de unas pocas personas que conocen lo que se hace en áreas a veces muy grandes, por lo que los llama usualmente informantes clave. Una vez clasificados los puestos según el nivel, resultó posible medir los valores reales de indicadores de congruencia entre trabajo y remuneración, cuestión que vemos a continuación.

El Índice de Congruencia Puesto-Remuneración. Un índice de primer nivel

El principio de que a igual trabajo en iguales condiciones debe corresponder igual remuneración se refiere a la equidad, es decir, a medir a todos con la misma vara, sin discrecionalidades. Representa el punto de vista de las personas, que debería ser tomado en cuenta por las políticas de recursos humanos de las instituciones de la misma manera, por ejemplo que la OIT lo considera universalmente. Sin embargo, desde la perspectiva de las instituciones, se trata también de la razonabilidad en la asignación de recursos humanos a procesos: en efecto, disponer de recursos humanos muy calificados y asignarles tareas de menor calificación parece poco justificable, y lo inverso, riesgos en la gestión. Como el costo de los recursos humanos en las instituciones públicas representa por lo general más de dos tercios del gasto de funcionamiento y como, además, el recurso humano es el más importante, por donde se lo mire el indicador de congruencia puesto remuneración es de extrema importancia.

El procesamiento de los dos datos antes mencionados permitió el cálculo del índice de congruencia en la municipalidad que estamos utilizando como ejemplo, que puede verse en el Cuadro 3 (se trata de un índice de primer nivel, pues se obtiene directamente de dos datos de base). La matriz de congruencia se construye con sólo dos datos pero, como veremos, proporciona mucha información. Toma en cuenta, en la ordenada, los salarios de menor a mayor según tramos, y en la abscisa, los puestos de trabajo, también de menor a mayor. La zona sombreada diagonal representa lo que denominamos el rango de congruencia puesto-remuneración.

Este rango puede ser sólo un criterio técnico (una forma de establecer una zona, más amplia o restringida, de razonabilidad en la asignación de personas a puestos de trabajo) y, también, puede ser una política adoptada por las instituciones. En este caso, sólo estaría permitido conformaciones de "sistemas puesto-persona" que se encontraran dentro del rango.

Hablamos en este caso de “sistemas puesto-persona” porque los datos salariales corresponden a personas, mientras que el nivel es un dato asociado a los puestos de trabajo (comparamos la importancia de los personajes en la obra de teatro con los cachés de los actores). Los números que figuran en las intersecciones de la matriz indican las cantidades de sistemas puestos-persona que hay en cada una. El porcentaje de los mismos que se encuentran dentro del rango es el Índice de Congruencia Puesto-Persona (Índice CPP) que, en este caso de 63,4% (con lo cual la incongruencia es el saldo de 36,6%). Pero esta magnitud está, a su vez, conformada por dos índices de incongruencia opuestos: la incongruencia positiva, que muestra la proporción de personas cuyas remuneraciones se hallan por encima de las que corresponderían a los puestos que ocupan (en este caso un 15%), mientras que la incongruencia negativa (salarios por debajo de las responsabilidades ejercidas) era del 20,6%. Estos índices no son inusuales en las administraciones públicas y, en las municipalidades podría decirse que no son ni con mucho de los peores. Pero muestran problemas importantes en diversos lugares de la institución, por lo que la investigación de sus causas es un camino sumamente apropiado para la mejora institucional. El criterio subyacente a esta afirmación es sencillo: si un sistema funciona de maravillas, está claro que sus componentes deben necesariamente hallarse en las mejores condiciones. Si, en cambio, se observa algo que parece no funciona del todo bien, es conveniente averiguar las causas antes de que sea demasiado tarde. No es diferente a cómo deben trabajar los médicos, para usar un ejemplo que todos conocemos. Si estamos en perfecto estado de salud, es muy probable que los componentes de nuestro organismo no tengan problemas, al menos en cuanto a su funcionamiento actual; si tenemos síntomas de alguna dolencia, es preciso buscar las causas. Éstas pueden ser muchas, pero no infinitas, y la práctica muestra que a cada síntoma le corresponden, con muy alta probabilidad, algunas pocas y a veces sólo una causa.

El ICPP, metafóricamente, puede utilizarse como un indicador de “salud institucional” y la incongruencia como síntomas de “enfermedades institucionales”. Las causas por las que puede haberse producido incongruencia son variadas, pero formas posibles de corregirla, sólo tres: promover a las personas a categorías con tramos salariales superiores sólo cuando se ocupen puestos dentro del rango de congruencia, ingresar personas sólo a puestos que se hallen dentro del rango y, finalmente, elaborar los presupuestos de personal de manera que los cargos financiados se encuentren dentro del rango, tema que de desarrolla con detalle en otro artículo. Una vez que se dispone del listado liquidación de los haberes con los datos clasificados, es posible investigar el comportamiento del ICPP según las variables que se sospeche puedan tener incidencia. Dos variables que, según la experiencia, suelen hallarse muy fuertemente relacionadas con la incongruencia son el género y el régimen de contratación: no es infrecuente que las mujeres y las personas con contratos precarios sean sujetos más vulnerables ante la discrecionalidad. En la municipalidad enfluyen ambos pero, por razones de espacio, nos limitaremos a evaluar la incidencia del género, que se muestra en el Cuadro 4.

Se observa inmediatamente que las mujeres tienen una menor congruencia que los varones (59 % versus 67%), con lo cual la incongruencia total de las mujeres es de 41% mientras que la de los varones del 33%. Pero esta inequidad no es lo más importante, sino el hecho de que la composición de la incongruencia es diametralmente opuesta. Las mujeres tienen un 39% de incongruencia negativa versus sólo el 7% de los varones. Esto significa que son pocos los varones y muchas las mujeres que desempeñan tareas de mayor responsabilidad que la que correspondería a su remuneración. El caso opuesto es la inequidad positiva, en la que algunos salen beneficiados a costa de los demás. Esta es de sólo un 7% en las mujeres y un 28% los varones. En otras palabras, cuando hay situaciones de incongruencia, las mujeres estaban sub remuneradas y los varones sobre remunerados respecto de los puestos de trabajo que ocupaban. Por otra parte, como se observa la parte inferior de las respectivas matrices, en el caso de los varones que ocupaban puestos de niveles mayores (6 a 9) estaban en todos los casos dentro de valores aceptables de congruencia (resaltados en verde), mientras que las mujeres ocupaban sólo puestos 6 a 8 y se hallaban en todos los casos debajo de los rangos aceptables (resaltados en rojo).

Techos de cristal y pisos pegajosos. Índices de segundo y tercer nivel para medir discriminación

Estas situaciones suelen aludirse con expresiones tales como “techos de cristal”, que impiden el crecimiento laboral de las mujeres (u otros grupos discriminados) y, también, “pisos pegajosos” (que mantienen proporciones mayores de las personas discriminadas en niveles bajos de responsabilidad y/o remuneración). Las metáforas son muy ilustrativas y pertinentes, pero es preciso contar con mediciones duras que muestren sin lugar a dudas la medida en que estos fenómenos se observen. Los datos duros que no puedan ser objetados por las partes en situaciones conflictivas, empoderan a los perjudicados y debilitan a los beneficiados. El primer dato duro es un índice de segundo nivel que surge de la matriz, el Índice de Inequidad Negativa Neta (INN) que se obtiene al restar al porcentaje de incongruencia negativa el de la positiva. Las mujeres tienen, como se ve, un INN de 37,4%, mientras que los varones sólo el 5,1% (siete veces menos).

De los datos que acabamos de ver surge con claridad que en la municipalidad había dos problemas, uno, un índice de congruencia demasiado bajo, otro, una fuerte discriminación de género, tan fuerte que lo explica casi en su totalidad. Esto ahora puede medirse con un índice de tercer nivel el Índice de Discriminación (ID). Este índice puede aplicarse a un grupo determinado respecto de otro que se tome como contrapartida de la discriminación y que deber ser excluyente y exhaustivo (por ejemplo, mujeres y varones, personal de carrera versus contratados, perteneciente a determinadas áreas o funciones versus otras, personal antiguo versus nuevo, etc.).

En este caso, se trata del ID de Género, que compara mujeres con varones. El valor es, simplemente, la diferencia entre las inequidades de cada grupo. En este caso, el Índice de Discriminación de Género resulta del 32,3%. De esta manera, con el ID (en este caso de Género) se puede medir de forma “dura” el grado en que las prácticas imperantes no miden con la misma vara a diferentes grupos o situaciones, identificando así las prioridades de acción requeridas.

Es una medida que condensa en un solo valor la incidencia de los techos de cristal y pisos pegajosos entre situaciones institucionales. Más allá de cuán grave se considere ID de lo que se trate, lo cierto es que toda variación que lo disminuya será buena y su medición mide políticas reales aplicadas. Esta medición se ve complementada con el nivel promedio de los puestos de trabajo ocupados. El nivel promedio de los puestos de trabajo ocupados por varones es 4,7 y el de las mujeres 4,3. Si bien las mujeres ocupaban puestos con menor nivel de responsabilidad, en este caso la diferencia no era muy significativa, aunque la discriminación fuera tan grande. Ello se debía a que el problema principal era la discriminación respecto de las remuneraciones en relación a los puestos ocupados, no en cuanto al nivel de los mismos, que resultó ser un problema secundario. A veces ocurre lo contrario o ambas cosas.

Podemos aplicar estos índices a otros grupos de puestos-persona para los que se sospeche que existan problemas y se requieran políticas diferentes en relación al mercado laboral. Por ejemplo, es frecuente encontrarse con que no se puede retener cierto personal, como los profesionales de determinadas especialidades. Si los valores de congruencia no indican situaciones que deban corregirse internamente, hay que buscar las causas afuera, en la relación entre las retribuciones con el mercado laboral.

El análisis externo: la situación institucional frente al mercado laboral

Así como el ICPP, desde la perspectiva de las personas mide equidad y desde la de las instituciones razonabilidad en la conformación de sistemas puestos-persona, frente a los mercados laborales la cuestión es similar: desde la perspectiva de las personas importa el poder adquisitivo, mientras que desde las instituciones la competitividad en el mercado laboral, es decir la capacidad de captación y retención. En las administraciones públicas, los principales problemas salariales suelen ser la forma de las “curvas salariales” (técnicamente “estructuras salariales”) y no los montos nominales.

En efecto, es muy frecuente que los salarios públicos, en los tramos más bajos de la escala sean mayores que los de sus respectivos mercados laborales de referencia (aquellos donde los empleados públicos puedan acceder), mientras que en los niveles altos ocurra lo contrario. En el Cuadro 5 puede verse como ejemplo la comparación de los salarios de la municipalidad que estamos utilizando como caso respecto de las remuneraciones de su mercado laboral de referencia, cuyos techos los establece el sector privado. Los salarios de los tramos más altos de la escala son mucho mayores, pero sólo un porcentaje pequeño de la planta de personal ocupa puestos de alta responsabilidad, por lo que ello incide poco en la masa salarial total, mientras que, en los tramos inferiores se encuentra la gran mayoría de los empleados.

Por tal razón, en general los salarios públicos son, en promedio, más altos que los privados, aunque resulte muy grande la diferencia negativa en las funciones gerenciales y directivas. En mecanismo para la comparación con los mercados debe consistir en comparar los puestos, no las personas, con sus análogos en el sector privado. En el caso del ejemplo que estamos mostrando, ello cual requirió del acceso a una encuesta de mercado salarial confiable y establecer las comparaciones estandarizadas adecuadas de puestos. Una vez disponible esta información, se está al tanto de las limitaciones externas a las que ha de adecuarse la política interna (y, también, de ciertas ventajas competitivas que tiene el sector público y de las que muy poco se habla).

Los empleados públicos bajo los regímenes de estabilidad, deben trabajar, en promedio, menos horas anuales que sus equivalentes privados, además de gozar de los beneficios de la estabilidad. Los que se hallan bajo regímenes que no incluyen estabilidad, cuyas proporciones son bastante variables según países, por lo general igualmente trabajan aproximadamente las mismas horas anuales que los permanentes, y suelen gozar de salarios menores a igualdad de responsabilidades (este fenómeno, la precarización, es casi siempre la principal causa de incongruencia negativa, mucho más que el género). Si se toma como unidad de medida de los salarios su valor hora (para hacer comparables regímenes con diferentes dedicaciones de tiempo), es posible medir con la misma vara situaciones diferentes.

A título de ejemplo, se muestra en el Cuadro 6 la situación salarial según una muestra de países de Latinoamérica con datos obtenidos de las encuestas de hogares realizadas por las entidades públicas de estadística de los mismos⁷. Los salarios se expresan en valores promedio de todo el sector público de los países por hora trabajada, en dólares corregidos según su poder adquisitivo en cada país y corresponden en todos los casos a los años 2011 y 2012. En la columna de la derecha figura el porcentaje en que los salarios públicos superan a los privados de nivel equivalente.

La capacidad adquisitiva es indicador del nivel de vida al que pueden acceder los empleados públicos, en sus respectivas sociedades, en comparación con el resto de los ciudadanos, mientras que la medida en que los salarios públicos superan a los privados es un indicador del acceso que tiene el sector público al mercado laboral (recuérdese que esto se refiere, en general, a los niveles medios y bajos pero no los altos o, en todo caso, no en la misma medida). Cuál es situación ideal en cuanto a la relación entre el empleo público y el privado es una cuestión tanto política como ética. Hay muchas preguntas respecto de las que se requiere tomar posición, entre otras: ¿es correcto que los salarios públicos sean más altos que los privados?

⁷ Los datos fueron obtenidos del artículo de GASPARINI, Leonardo et.al. "El empleo público en América Latina Evidencia de las encuestas de hogares" El trimestre económico, vol. LXXXII (4), núm. 328, octubre-diciembre de 2015, pp. 749-784. Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Según el mismo, la fuente son las encuestas de hogares que forman parte de la base de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC, por sus siglas en inglés), un proyecto realizado conjuntamente por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad Nacional de La Plata en Argentina y el grupo de Pobreza y Género de América Latina del Banco Mundial (LCSPP). La base SEDLAC contiene información de más de 300 encuestas de hogares nacionales en todos los países de América Latina.

¿O debieran ser sólo similares? ¿Por qué, de todo caso? ¿Los salarios de los directivos privados son exagerados y, por lo tanto, no es correcto que los directivos públicos los igualen? ¿En qué medida son exagerados? ¿Por qué el principio de que a igual salario en iguales condiciones debiera aplicarse en el empleo público de manera diferente que en el privado, cuando todos los ciudadanos tienen iguales derechos?

Más allá de las posturas frente a estas cuestiones, la situación laboral interna de las instituciones públicas no es independiente de sus respectivos mercados laborales de referencia y las políticas deben tomar en cuenta esta situación, para lo cual es imprescindible medirla. Según los datos que se muestran, los salarios/hora en los sectores públicos de los 13 países considerados eran, en 2012, en promedio un 65% superiores en a los del sector privado y, en algunos casos, como los de Costa Rica o México, cercanos al doble. Aun en las situaciones menos ventajosas para las personas y competitivas para las instituciones (como Venezuela en ese año o El Salvador), igualmente resultaban significativamente superiores.

Es evidente que, si tomamos estos datos como referencia, las políticas de empleo público de Costa Rica, Brasil, Ecuador o México tenían que lidiar con cuestiones tal vez similares en lo interno pero bien distintas en lo externo que las de Venezuela, El Salvador o Perú. Considerada esta distribución desde la perspectiva del poder adquisitivo de los salarios en cada país, las diferencias son enormes, pues el poder adquisitivo de los empleados públicos los tres países mejor ubicados es casi el doble que el de los peor situados en este aspecto. Las observaciones anteriores muestran, sin lugar a dudas, que los empleados públicos no son un sector de la población sub remunerado ni tampoco explotado (considerado como conjunto, y en términos relativos a los sectores privados de sus respectivos países).

Las apariencias no engañan pero ocultan

Cuando llegamos por primera vez a la municipalidad de nuestro ejemplo la persona que nos iba a conducir a saludar al intendente como primera actividad protocolar nos estaba esperando en la puerta. El edificio de la municipalidad era grande y se encontraba frente a la plaza principal de la ciudad. En la calle opuesta, el edificio de la iglesia era mucho más angosto, pero más alto. En la otra calle frente a la plaza el edificio de un banco público, más pequeño y moderno, al lado del de la escuela, también pública, que ocupaba casi media manzana. Lo restante eran comercios, no había viviendas, al menos en las plantas bajas. El recorrido desde la puerta de la municipalidad hasta el despacho del intendente, en el primer piso, fue bastante largo. Ingresamos por el hall principal, espacio amplio lleno de ventanillas donde muchas personas hacían cola por trámites relativos a temas indicados en unos cartelitos sobre cada una.

Sobre una de las paredes había una pantalla grande, pero estaba apagada. Nuestro anfitrión nos dijo que se estaba instalando un sistema automático de turnos para que las personas no hicieran colas, pero que aún no funcionaba. Recorrimos un pasillo lateral separado de un espacio amplio con muchos escritorios y boxes de trabajo, todos con computadoras pero no todos con alguna persona sentada allí. Sólo un poco más de la mitad de los asientos, más o menos, estaba ocupada, en la otra mitad las sillas estaban vacías. Las computadoras, por su parte, estaban encendidas en algunos de los escritorios vacíos, pero no en todos. Algunas personas caminaban desde sus escritorios hacia las ventanillas con algún papel en la mano, otras regresaban. En algunas ventanillas había empleados atendiendo a los ciudadanos, en otras no había empleados en las ventanilla pero sí ciudadanos esperando. También había algunas ventanillas vacías, sin empleados municipales de un lado ni ciudadanos del otro.

El gran espacio de escritorios a lo largo del largo pasillo estaba dividido en dos grupos por un tabique transparente. En cada grupo, en una pequeña oficina, también con tabiques transparentes, había un escritorio un poco más grande ocupado por una mujer en un caso y un varón en el otro.

La persona que nos recibió comentó que los dos espacios que veíamos eran departamentos que tenían responsabilidades bien diferentes, porque en uno de ellos se atendían trámites exclusivamente para industrias y comercios, mientras que, en el otro, personas individuales (por ejemplo, cuestiones relativas a sus viviendas, licencias de conducir entre muchas otras). Las pequeñas oficinas vidriadas pertenecían a los jefes, pero el jefe de ambos, un director, tenía su oficina en el primer piso, donde estaba la del intendente. Subimos la escalera y pasamos por delante: un cartel en la puerta decía Dirección de Atención Ciudadana.

A continuación, tras pasar frente a otra puerta, que decía Dirección de Administración, llegamos a la oficina del Intendente. En la pared de la recepción había un gran organigrama de la Municipalidad. Los cuadros eran de tres colores: los superiores, de color azul, correspondían al Intendente y seis Secretarías. Los recuadros que se desprendían hacia debajo de las secretarías, en cambio, eran rojas y verdes. Tres eran color rojo, dos, color verde. Observamos que eran las secretarías de Administración y de Rentas Municipales. Las cuatro restantes tenían que ver con las obras públicas, los servicios, como la recolección de los residuos, los deportes y las regulaciones y habilitaciones de las personas y las empresas. Este último era el caso de la Secretaría de Comercio de Industria. Nuestro anfitrión, nos dijo que de ella justamente dependían las personas que habíamos visto en la planta baja.

Todo el recorrido desde la calle hasta la antesala del intendente demandó apenas unos minutos. Pero fueron suficientes para ver una buena parte de la cadena de articulación institucional, que comenzaba con los sistemas puesto-persona en la planta baja (habíamos visto puestos con y sin personas) y también distinguimos algunos que eran titulares de unidades. Vimos personas haciendo lo único que se puede hacer en los puestos de trabajo: ejecutar tareas empleando su tiempo y diversos recursos. Obviamente, las tareas no eran propias de cada puesto sino de los procesos a los que contribuían (los carteles de las ventanillas de la planta baja, de hecho, tenían los nombres de estos procesos como, por ejemplo, Habilitación de Comercios).

Este proceso parecía incluir muchos de los sistemas puesto persona que habíamos visto durante nuestro recorrido. Aunque cada persona parecía hacer tareas en su escritorio, sabíamos que nadie completaba ningún trámite entero, sino sólo alguna parte: las tareas de los puestos, en realidad, eran fragmentos de actividades u operaciones de los procesos a los que contribuían. Sólo una selección, quizás cuidadosa, quizás arbitraria, de partes de procesos de gestión. De alguna manera, nadie era responsable de alguna cosa terminada, pero todos corresponsables. Menudo problema. A cada puesto, según habíamos visto al pasar, le habían asignado estas tareas también los recursos materiales -incluyendo los tecnológicos- y, salvo los vacantes, personas. Pero claro, ahora estábamos pensando los puestos no como unidades sino como fragmentos de procesos: la visión que teníamos a esta altura, antes de subir por la escalera, ya era la de procesos.

Habíamos presenciado cómo fluían recursos por algunos de ellos, los que correspondían a la Secretaria de Comercio de Industria en el organigrama en la pared de la antesala del Intendente. Le preguntamos a nuestro anfitrión por qué estaban coloreadas las casillas del organigrama de rojo azul y verde.

Nos explicó, como si fuera lo más obvio, que las azules indicaban que se trataba de unidades organizativas -así llamó a las casillas- de conducción política (por eso las secretarías eran todas azules), las rojas, las encargadas de hacer cosas destinadas a la sociedad local, es decir, las prestaciones de servicios o producción y manteniendo de bienes como la infraestructura urbana. ¿Y las verdes? Eran las unidades que hacían cosas necesarias para el funcionamiento de la propia municipalidad, los procesos de apoyo, como la administración, el personal, las compras.

Le señalamos que las casillas de la secretaría de Rentas Municipales eran verdes también, aunque en realidad su tarea era cobrar impuestos y otras cosas a terceros y que su trabajo tenía que ver con el contexto, no con el interior de la municipalidad. Nos dijo que nuestra observación era muy pertinente, puesto que, en efecto, algunas pocas casillas del organigrama de la Secretaría de Rentas Municipales eran rojas. Esto se debía a que los procesos que tenían asignados se referían a atención y asesoramiento a los ciudadanos para que pudieran pagar voluntariamente sus obligaciones tributarias y campañas de difusión y concientización. Esto, dijo, es un servicio a la ciudadanía. Pero una vez que el dinero está en la caja, el resto es manejo de fondos para realizar las demás cosas, es una cuestión interna de apoyo. Desde luego, estábamos de acuerdo con eso desde el principio.

Habíamos visto abajo la primera relación de la articulación institucional, la de puestos y personas, luego, también abajo la segunda, entre puestos y procesos y ahora veíamos la tercera y última, entre procesos y autoridad, que es lo que, en última instancia, muestran los organigramas: la forma en que distribuye la autoridad para ejecutar procesos. También era claro que los procesos, al menos en su visión más global, podían dividirse en, al menos, tres finalidades: producir valor para la sociedad, para la propia municipalidad y conducir y coordinar ambas cosas –las casillas azules⁸. Teníamos la complejidad de la articulación institucional ante los ojos, de la misma manera que nuestra complejidad orgánica está a la vista del médico cuando vamos a una consulta. Pero una cosa es saber que está allí y distinguir conceptualmente sus componentes y otra muy diferente darse cuenta de si las cosas están bien o mal. Los responsables de la municipalidad nos habían llamado porque sentían que algunas cosas no estaban del todo bien, las mismas razones por las que visitamos al médico. Que, por rutina, nos hace siempre algunos análisis que se necesitan como línea de base.

Justamente, poco después de esa primera entrevista, íbamos a comenzar con esta línea de base elaborando el informe DESI, comenzando con el índice de congruencia puesto-remuneración, como hacemos de rutina. Varios ejemplos de este índice están en la primera parte de este artículo, los que se refieren al género. Aunque en la planta baja del edificio de la municipalidad habíamos visto sistemas-puesto persona, en ese momento no teníamos forma de darnos cuenta de que la congruencia era tan baja, que la inequidad de género era altísima ni tampoco, como vimos después, que sólo algo más de la mitad de los funcionarios eran permanentes y se hallaban en una carrera mientras que lo demás tenían contratos anuales y semestrales que se renovaban -o no- con bastante discrecionalidad y que la incongruencia negativa y la discriminación era en esta mitad del personal aun mayor que la del género. Toda una tensión muy fuerte recorría el sistema nervioso de los sistemas puesto-persona, alteraba los valores de influía sobre las actitudes. Nada de eso se podía medir sin alguna radiografía o tomografía como el índice de congruencia. Pero sí se vivía cotidianamente, como los pacientes vivimos nuestros síntomas cuando tenemos algún problema de salud. Como siempre, las apariencias observables en esta municipalidad no engañaban, pero ni por asomo mostraban toda la realidad.

Un set estándar de indicadores para describir un estado de situación institucional

La articulación de recursos que llamamos organización institucionalizada -o institución a secas- puede representarse, como en el Cuadro 7, como una secuencia de ida y vuelta que, en un extremo tiene lo primero que vimos al entrar en el edificio de la municipalidad, (las personas) y, en el otro, lo último: la estructura que se representaba en el organigrama de la pared.

⁸ Recordamos que una cuarta cuestión no estaba a la vista porque se trataba de una municipalidad. Si ese organigrama correspondiera al poder ejecutivo de un país o de un gobierno provincial o estadual de un país federal, habría otras casillas como la Hacienda Pública, la Función Pública o la Contraloría que no encajarían en ninguna de estas tres categorías de procesos: su finalidad sería prestar servicios para otros no pertenecientes a la sociedad sino regular, articular o asistir a otros organismos públicos. En suma estarían ocupados de mantener el aparato institucional público funcionando. Para estas funciones se requeriría de un cuarto color (por ejemplo, naranja, pensamos recordando otros casos), que identifica los órganos rectores, como se llaman usualmente.

Los componentes de toda organización de producción, ya sea pública o privada son, en última instancia, los mismos: las estructuras son formas de distribuir y asignar la autoridad formal (y el poder que esto implica) sobre el uso de recursos en procesos de gestión, éstos son tecnologías de uso de recursos aplicadas al logro de productos intermedios o finales determinados; los puestos de trabajo son las asignaciones de recursos humanos a las actividades de los procesos, que se discriminan como tareas, es decir, como intervenciones humanas en las actividades, finalmente las personas son las que aportan su fuerza de trabajo (su tiempo y capacidades) para ejecutar las tareas. El Cuadro 7 muestra esta secuencia de sentido común. Esta compleja cuestión puede funcionar mejor o peor, cambia todo el tiempo, está sujeta a tensiones políticas, culturales, tecnológicas y financieras en el marco de los avatares del contexto. Pero, esta complejidad, en última instancia, dependerá siempre de la articulación de estas cuatro cosas.

La secuencia del análisis de la cadena de articulación institucional

El método de analizar partiendo de las consecuencias para llegar a las causas es tan propio de la ciencia como del trabajo de los médicos o los detectives. Se comienza observando consecuencias de cosas que han ocurrido antes, y se trata de averiguar cuáles han sido tales cosas. No siempre se aplica este método, sino que, en otros casos, se comienza por las causas.

Por ejemplo, en la investigación sobre medicamentos, se realiza el proceso inverso: se conocen las características de una droga, que se espera que produzca más consecuencias curativas que perjudiciales y se trata de conocerlas. Esta última es “investigación río abajo” (parte de causas conocidas y averigua consecuencias futuras probables), mientras que la primera es “investigación río arriba” (parte de consecuencias conocidas y trata de averiguar causas pasadas probables). La investigación institucional pertenece a este último tipo: comenzamos por lo más directamente observables (las personas trabajando) y ascendemos por la cadena hacia los aspectos que requieren de herramienta conceptual más complejo, si es que deseamos contar con indicadores sencillos de interpretar. El orden de esta secuencia se muestra en el Cuadro 8.

1) Relación puestos-personas

El análisis de la congruencia con su set de cuatro indicadores (uno de congruencia, dos de incongruencia, positiva y negativa y uno de discriminación) ya ha sido desarrollado en la primera parte de este artículo con cierto detalle. Vamos a ver a continuación algunos de los principales ejemplos de indicadores DESI, aunque, por razones de espacio, tendremos que hacerlo de una manera mucho más rápida y resumida. Presentaremos sólo algunos ejemplos de indicadores sencillos pero significativos que muestran puntos clave de la cadena de articulación y pueden obtenerse de la misma base de datos de utilizamos en nuestro ejemplo de la municipalidad.

2) Relación procesos-puestos

Para abordar con seriedad esta cuestión es indispensable poner sobre la mesa una definición conceptual suficientemente precisa: llamamos procesos de gestión a los conjuntos de actividades de aplicación de recursos humanos y materiales de acuerdo a tecnologías determinadas para producir productos concretos que tengan valor de uso. Estos productos serán siempre bienes o servicios. Las organizaciones de producción son, precisamente, las que producen productos. Pero las listas de productos son demasiado grandes y heterogéneas; el repertorio de bienes en la economía incluye cosas tan disímiles como el petróleo, las computadoras, las represas, los medicamentos o la vestimenta; o servicios tan disímiles como salud, educación, entretenimiento o limpieza de las calles. Se supone que el valor de uso de estos productos debe satisfacer necesidades humanas y, en esa medida, generar valor. En todos los procesos de gestión intervienen recursos materiales y humanos. Aun en los más automatizados, como los realizados por algoritmos, necesariamente hay humanos en algunos lugares y éstos son los precisamente puestos de trabajo asociados a los procesos.

El primer problema a resolver en el análisis de los procesos de gestión es cómo clasificarlos de alguna forma aplicable a cualquier organización, con independencia de la naturaleza de los bienes o servicios que produzca, incluyendo las organizaciones públicas. La clasificación por orientación funcional cumple con estas condiciones. La finalidad de todas las organizaciones de producción es generar valor para terceros, lo cual constituye su producción externa. En el caso de las instituciones públicas, una parte de esta producción está destinada a la sociedad y otra a mantener el funcionamiento del aparato institucional público, por lo que podemos hablar de producción externa para la sociedad y para la administración pública. Una parte de los recursos debe destinarse necesariamente al propio funcionamiento institucional, a lo que denominamos producción interna. Finalmente, la producción externa, y la interna deben mantenerse articuladas entre sí y con el contexto, de manera que podemos identificar una cuarta orientación universal, que es la conducción⁹. Esta clasificación puede aplicarse a todos los puestos de trabajo de cualquier organización. La forma en que estos se asignen proporciona información altamente significativa. Y es la que reflejaban los colores del organigrama en la antesala del intendente.

En la municipalidad esta clasificación resultó muy fácil de hacer, puesto que resulta muy evidente cuáles procesos de gestión tienen como resultado final algún bien o servicio que se entregará a la sociedad (como la recolección de los residuos urbanos, el ordenamiento del tránsito o la infraestructura pública) y cuáles estaban destinados al propio funcionamiento de la municipalidad (como la administración financiera, las compras o la gestión del personal). Consideramos que eran procesos de conducción sólo aquellos cuya finalidad era la articulación de otros procesos y la de la municipalidad con su contexto. Esto incluyó los puestos directivos altos y su staff, es decir, puestos cuya tarea principal era asistir y ayudar a los directivos en su función directiva. El Cuadro 9 muestra los resultados de la clasificación de los puestos que observamos.

Como puede verse, el 49% de los puestos de trabajo resultaron asignados a producir para la sociedad y el resto a la producción interna (45%) y la conducción (6%). La proporción de conducción, aunque alta para lo que se observa en general en las administraciones públicas, no influye tanto en el gasto porque la proporción es de todos modos baja, pero un 45% de los puestos de trabajo destinados a tareas internas nos resultó un valor más que llamativo, cuando no es común encontrar en las administraciones públicas que se supere el tercio de los puestos. En las municipalidades se considera producción interna a los procesos de gestión tributaria, por lo que la producción interna es un poco mayor que, por ejemplo, los ministerios de los poderes ejecutivos, pero no era esperable que tuviera la magnitud que encontramos. El paso siguiente consistió en elaborar el clasificador de procesos, dado que la municipalidad no contaba con uno.

Los clasificadores de procesos son simplemente listados de las gestiones que deben necesariamente hacerse para que las organizaciones cumplan la misión que se les ha encomendado. Tienen múltiples usos, desde la elaboración de los planes estratégicos y operativos, los presupuestos, la asignación de responsabilidades en las estructuras organizativas y, finalmente, el diseño de los puestos de trabajo que se relacionen con ellos. También son indispensables para el diseño de los sistemas informáticos que soportan la gestión o la mejora de la misma mediante ingenierías y reingenierías de procesos.

En realidad, parece difícil creer que las instituciones públicas no cuenten con clasificadores de procesos, pero la realidad es que esta ausencia es más bien la regla que la excepción. Desde luego que los procesos existen, toda vez que las cosas se hacen y de maneras determinadas. Lo que no existen son los clasificadores necesarios para administrarlos. En su lugar hay enorme cantidad de disposiciones y reglamentaciones que establecen lo que se puede y no se puede hacer y, en muchos casos, vacíos normativos.

⁹ En los indicadores DESI no incluimos una quinta orientación, denominada Producción Organizacional (la inversión en el cambio y crecimiento organizacional) porque se refiere al desarrollo de capacidades de uso futuro y no a la gestión actual. Para más detalles, ver Hintze, Modelos Organizativos y redes institucionales.

Una parte significativa de las prácticas no está escrita en papeles sino que responde a usos y costumbres. En conjunto, parece más preciso que procesos de gestión denominarlos hábitos de gestión. En la municipalidad ocurría esto y el funcionamiento respondía en consecuencia había muchos hábitos de gestión articulados con detallados procedimientos como los que tenían que hacer los comerciantes para conseguir la habilitación de sus locales.

Los clasificadores de procesos pueden hacerse tan detallados como se requiera para cada uso. Los tres primeros niveles son los Macro Procesos (por lo general, no superan la decena), útiles para las decisiones estratégicas y diseños organizativos, los cuales se desagregan en procesos (tantos como se necesiten, pero por lo general no mucho más de diez en cada macro procesos) y luego, cada uno se desagrega en subprocesos y éstos en actividades y operaciones. Por ejemplo, para el diseño de un sistema informático de soporte a la gestión es indispensable llegar el nivel de operaciones sumamente detalladas.

Para el análisis DESI que debíamos hacer resultó suficiente, en esta primera etapa, elaborar un listado de macro procesos suficiente para clasificar a todos los puestos de trabajo de la municipalidad. Las cuatro orientaciones funcionales de los procesos quedaron así desagregadas en macroprocesos, como se muestra en el Cuadro 10. En total fue suficiente con elaborar un clasificador con 11 macroprocesos para incluir en alguno de ellos a cada uno de los 1675 puestos. Resultó, como era esperable en una municipalidad, que el macro proceso de producción interna con más cantidad de puestos de trabajo fuera Rentas Municipales, responsable de la gestión tributaria, pero daba cuenta sólo del 21 %. De la producción interna.

El macro proceso Soporte administrativo se usó para clasificar los puestos que, sin hallarse necesariamente en unidades de apoyo como administración financiera o recursos humanos, cumplían tareas no orientadas a la producción externa, como las de secretarías, recepción, choferes, maestranza, archivo y múltiples otras. Estos puestos, repartidos por todos los rincones de la estructura, conformaban el segundo macro proceso de producción interna, después de las rentas municipales. La producción externa, siendo la misión de la municipalidad, incluía sólo algo menos de la mitad de los puestos. Esto era sorprendente, dado que es sabido que las municipalidades son instituciones muy "mano de obra intensivas".

Las gestiones de ordenamiento del tránsito, limpieza urbana, recolección, disposición y tratamiento de residuos, inspección de comercios de industrias, salud -cuando hay hospitales- y casi todas las demás no son fácilmente automatizables y, cuando lo son, la automatización no suele ser fácil ni barata. En este caso la explicación era la siguiente: en los últimos años, prácticamente toda gestión externa que fuera tercerizable se había tercerizado. Así, la recolección de la basura, la limpieza, el mantenimiento (tanto de los espacios públicos como las propias instalaciones municipales y otras) eran realizadas por empresas concesionarias. Una pequeña parte del personal optó en ese momento por incorporarse a dos de estas esas empresas, en las que la municipalidad tenía participación accionaria.

El resto de los puestos de trabajo fueron redistribuidos de la manera en que los encontramos. No hay forma de decir si esta distribución era buena o mala, pero hay muchas maneras de evaluar tendencias de mejora posible. Por ejemplo, que aumentara la producción interna en el futuro sin duda no sería ninguna mejora. Otras municipalidades de dimensiones más o menos similares en población y tasas de privatización de gestiones similares que conocíamos, por ejemplo, tenían proporciones de producción interna mucho, menores. La comparación con una de ellas arrojó las diferencias que pueden verse en el Cuadro 9.1. No hay manera de decir que un caso como la municipalidad que usamos como comparación era un ejemplo a tomar del que ir a copiarse. Pero sí parecía que la que estábamos analizando no parecía un buen ejemplo para que se copiaran otras municipalidades (al menos en cuanto a los datos que se veían hasta el momento). El paso siguiente fue el análisis de los indicadores relativos a la estructura y los puestos.

3) Relación estructura-puestos

Hay indicadores de relación entre procesos y estructura (miden cómo se distribuyen las responsabilidades en las estructuras) y también de estructura propiamente dicha (consideran su racionalidad técnica). Pero por el momento veremos sólo los relativos a la relación entre los puestos de trabajo (lo que llamamos la micro estructura) y un indicador relativo a la estructura (los organigramas). Serán suficientes para darnos una idea de lo que pasaba en la municipalidad.

Una primera fotografía de la estructura de puestos o micro estructura es la pirámide de puestos, manera metafórica de aludir a la distribución de los puestos según los niveles del clasificador CPT que vimos al principio de este artículo, que utilizamos para calcular los indicadores de congruencia. En el Cuadro 11 se observa que, en este caso, la pirámide, en realidad, es más bien un rombo, puesto que hay mayor cantidad de puestos en los niveles intermedios que en los altos y los bajos.

Tal cosa es muy característica en las organizaciones del tipo “cerebro intensivas” (metáfora que alude a aquellas en las que las funciones no son operativas y rutinarias sino muy especializadas y a veces estratégicas (por ejemplo, los ministerios de economía, cuyos procesos se refieren son analizar el comportamiento de las variables económicas y elaborar análisis de coyuntura o estructurales son organizaciones de esta clase). Pero no es el caso de las municipalidades, cuyas estructuras de puestos son usualmente triangulares, es decir, piramidales, con más puestos de trabajo en la base que en los sectores intermedios. En todo caso, si bien no hay recetas sobre esto, sí es posible, caso por caso, analizar el grado de profesionalización que requieren los procesos de los puestos de trabajo que participan en ellos. No es nada misterioso, por cierto.

El Clasificador de Puestos de Trabajo CPT distingue los puestos que son titulares de unidades organizativas de cada clase¹⁰ de aquellos que no lo son. En el Cuadro 11 puede verse el Índice de Profesionalización de Puestos (IPP) resulta del promedio ponderado de puestos según nivel. Se obtiene haciendo pesar las cantidades de puestos encontrados en cada nivel. El IPP total de la municipalidad resultó de 4,5 (equivalente, a jefaturas de sección en caso de titulares y técnicos senior en caso de no titulares). Analizado según grupos alto, medio y bajo, dos tercios de la planta correspondían a los niveles 6 a 4 y los niveles de base (1 a 3) sólo un 26%. Estos valores resultaban bastante contradictorios con el sentido común. Las municipalidades, por la naturaleza de los procesos que deben realizar, suelen tener distribuciones de puestos sumamente amplias en la base en lugar de romboidales, como se observaba. Por otra parte, las organizaciones muy profesionalizadas con estructuras romboidales suelen tener Índices de Profesionalización cercanos al nivel 6 (profesionales y, cuando son titulares, departamentos).

Esto tampoco ocurría aquí, pues la estructura era romboidal con un índice de profesionalización más parecido al típico de una piramidal. Parecía que, o bien faltaban puestos en los niveles bajos o sobraban en los intermedios. Estos valores, por otra parte, resultaban coherentes con la distribución de procesos consecuencia de las tercerizaciones de servicios, que se llevaron afuera procesos enteros que antes se realizaban en la municipalidad. Otro indicador muy significativo, el Índice de Puestos por Unidad resultó de 2,5. Esto significa que, en promedio, cada jefe tenía 2,5 “sistemas puesto-persona” bajo su supervisión. Dado que los jefes de niveles altos tenían mucha gente a cargo (por ejemplo, el Intendente, como puesto superior, tenía los 1674 que había en la municipalidad), era evidente que había muchos jefes sin subordinados, cuestión, por otra parte, fácil de verificar.

¹⁰ Para la clasificación de las unidades organizativas se emplea un clasificador denominado CUO, que es similar al CPT pero no considera puestos de trabajo sino casillas de los organigramas, como departamentos o direcciones. Un instrumento llamado DVUO (Descripción y valoración de unidades organizativas) permite valoraciones técnicas objetivas para determinar si una unidad deba ser, por ejemplo, un departamento o una dirección.

Si no se suponía que había que aumentar la cantidad de puestos de trabajo (cosa difícil de sostener después de las privatizaciones de procesos), parecía bastante evidente que sobraban unidades organizativas en el organigrama. Es infrecuente contar con la posibilidad de comparar instituciones con otras similares (práctica tan útil para el análisis institucional como indispensable para la medicina de cualquier especialidad comparar pacientes). En el Cuadro 11.1 mostramos esta circunstancia atípica, en la que se tomaron los datos porcentuales de la municipalidad de referencia que mostramos en el cuadro 9.1 y los aplicamos a los 1675 puestos de la que estamos analizando.

Si bien la municipalidad de referencia tenía otras cantidades de personal, esta operación nos permitió saber cómo hubieran sido los índices de la que estábamos analizando si su estructura de puestos fuera análoga a la de referencia. Como vemos, la estructura sería piramidal, con casi un 70% de los puestos en la base, un Índice de Profesionalización de 2,6 (entre semi especializado de nivel 2 y especializado de nivel 3) y un Índice de supervisión de 12 subordinados por jefe. No sabemos si las cosas en la municipalidad de referencia funcionan muy bien o mal, pero sí sabemos que los datos son coherentes con la orientación y naturaleza de los procesos. Si algo no andaba bien, seguramente las causas estarían en otro lado, no en estos valores.

3.1) Indicadores de estructura

Las estructuras que se muestran en los organigramas reflejan las particiones de la autoridad sobre el uso de recursos, de los cuales el más importante es la fuerza de trabajo de las personas que ocupan los puestos, el recurso humano. Sin embargo, las estructuras son mucho más que esto. En primer lugar, reflejan una decisión básica sobre la división técnica del trabajo en las organizaciones. Según se diseñen de una u otra manera, éstas pueden responder a modelos funcionales, divisionales o en redes y, generalmente, complejas mezclas de estas cosas¹¹. Tales evaluaciones organizativas no surgen de los datos DESI, sino que requieren de otro tipo de análisis. Pero algunos indicadores DESI sí proporcionan indicios sobre la racionalidad técnica de los diseños organizativos que no se observan a simple vista en los organigramas.

Uno de ellos, particularmente ilustrativo, es el Índice de Concentración de Dependencias Jerárquicas (CDJ). Los organigramas muestran cómo dependen unas unidades de otras. El análisis de estas dependencias puede ser muy ilustrativo pues, cuando algunas unidades supervisan directamente muchas otras, se convierten en cuellos de botella en los que se traban las decisiones. En las burocracias, por otra parte, existe una notable vocación por depender de los niveles más altos que sea posible, pues eso da prestigio y otras ventajas. A lo anterior se suma el hecho de que, cuando alguna función no encuentra acogida en alguna de las unidades que conforman una estructura o son objeto de disputa, el responsable superior suele asumirla él mismo como solución salomónica. En fin, hay muchas presiones cotidianas que tienden a concentrar las dependencias jerárquicas, sobre todo en los niveles altos, y pocas a desconcentrarla.

Las excesivas concentraciones son especialmente perjudiciales cuando las unidades dependientes tienen mucha diferencia de nivel con sus superiores. En estos casos requieren de supervisión más frecuente sobre aspectos más operativos y más detallados que los responsables de niveles altos (como las Secretarías de la municipalidad), que requieren de decisiones más estratégicas y, más que pedir instrucciones, elevan propuestas de acción para su aprobación. En el Cuadro 12 se muestra el nivel de concentración de las unidades en el ejemplo de la municipalidad. La interpretación es la siguiente: del intendente dependían directamente 12 unidades. Cinco eran las Secretarías (1 nivel por debajo), otras cinco eran Direcciones Generales, algunas que conformaban su staff (por ejemplo Planificación, Asesoría Jurídica, Relaciones Institucionales), pero otras dos eran unidades con esa jerarquía que se ocupaban de proyectos con financiamiento internacional de distintas fuentes y que el intendente había querido mantener bajo su supervisión directa.

¹¹ Para más detalle sobre el análisis de este tema, ver Hintze, J Modelos organizativos y redes institucionales

Estas cinco tenían dos niveles de diferencia jerárquica con la Unidad Intendente (como se denominaba presupuestariamente que unidad cabeza de la municipalidad). Finalmente, dos unidades más eran departamentos que, inexplicablemente, dependían del propio intendente. Uno de ellos se denominaba Asuntos Especiales y otro Gestión Normativa, encargado de la elaboración y tramitación de las resoluciones formales. El Índice CDJ se calcula multiplicando la cantidad de unidades por las respectivas diferencias de nivel. Así, cinco unidades del nivel inmediatamente inferior pesan cinco puntos, pero cinco con dos niveles de diferencia pesan diez y así sucesivamente (pueden aplicarse otros ponderadores siempre que se mantenga el criterio en sucesivas mediciones). El índice CDJ de la Unidad Intendente resultó altísimo (35 puntos), seguido por el, mucho más razonable, de la Secretaría de Desarrollo Social, Salud y Educación, de la que dependían directamente dos Direcciones Generales (una de Desarrollo Social y Salud) y otra de Educación y luego, cinco Direcciones que, seguramente, bien podrían depender de alguna de las anteriores.

Los índices de las siguientes unidades eran mucho más bajos y el promedio de la municipalidad más o menos el esperable. Este índice no tiene que ver con los puestos ni con los procesos sino con el diseño mismo de la estructura, es decir, de lo que se ve en el organigrama. Nuevamente, es imposible saber cuáles son los valores óptimos en cada caso, eso surge de la experiencia. Pero no es difícil darse cuenta de cuáles son valores poco justificables, como el que se muestra en el ejemplo (a título de mera ilustración, según nuestra experiencia valores de hasta 20 puntos en las unidades superiores son relativamente frecuentes, pero no es difícil encontrar casos muchísimo más altos).

Finalmente, tratamos de ver cómo era el organigrama que debía manejarse con estos cuellos de botella. En lugar de elaborar un gráfico, recurrimos a un índice, que tiene la ventaja de que puede compararse con otros casos o monitorearse su evolución a lo largo del tiempo. Los datos resultantes figuran en el Cuadro 13, en el que aparece que las tres cuartas parte de la estructura de la municipalidad en realidad estaban concentradas en sólo tres unidades: una súper secretaría que tenía a su cargo el desarrollo económico, el urbano y las obras públicas, y dos unidades de producción interna, las rentas municipales y la administración. Todo lo restante insumía sólo un 24%. En realidad era una estructura muy desbalanceada, con un intendente y un responsable del 40% de la producción externa, cuando ésta no llegaba al 50% de los puestos de trabajo, es decir, del 80% de la producción externa.

Bibliografía

- AGHAZ, Asal, et.al., 2017, Human Resource Management in the Public Sector: An Investigation into the Iranian Ministries. Iranian Journal of Management Studies (IJMS) <http://ijms.ut.ac.ir/> Vol. 10, No. 3, Irán
- ARELLANO, David et.al. 2015, Sistemas de Evaluación del Desempeño para organizaciones públicas. ¿Cómo construirlos efectivamente?, Centro de Investigación y Docencia, México
- ARMSTRONG, Elia, 2005. Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues, United Nations
- ASHOUR, Ahmed Sakr, 2004, Integrity, transparency and accountability in public sector human resources management. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management Imprint: New York, UN DESA DPADM
- AXELROD, Robert, 1997, La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en agentes, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- BALLART, Xavier y RAMIO, C. 1996, Indicadores para el control de gestión de personal. Gestión y Análisis de Políticas Públicas N° 5 y 6
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 2007, Informe sobre la situación del Servicio Civil en América Latina, (Ed. Koldo Echebarría), Diálogo Regional de Política, Departamento de Integración y Programas Regionales, Washington, D.C.
- CARLITZ, Ruth, 2013, Improving Transparency and Accountability in the Budget Process: An Assessment of Recent Initiatives, Development Policy Review, 31 (S1): s49-s67. Published by John Wiley & Sons Inc.,

Oxford OX4 2DQ, UK.

FÖLSCHER, Alta, 2010, Budget transparency New frontiers in transparency and accountability, Open Society Foundation, UK.

HEALD, David, 2012, Why is transparency about public expenditure so elusive?, International Review of Administrative Sciences, 78(1) 30-49. UK

HINTZE, Jorge, 2016, Los hitos en la evolución de las organizaciones de producción. Biblioteca Virtual TOP, www.top.org.ar, Buenos Aires.

HINTZE, Jorge, 2013, Qué son las organizaciones. Biblioteca Virtual TOP, www.top.org.ar, Buenos Aires.

HINTZE, Jorge, 2007, Modelos organizativos y redes institucionales, Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre-2 de noviembre de 2007

HINTZE, Jorge, 2005, Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público, en "Responsabilización y evaluación de la gestión pública", CLAD-AECI-MAP-FIIAPP, 2005, Caracas.

HINTZE, Jorge, 2005, ¿Es posible medir el valor público? TOP, Biblioteca Virtual TOP, www.top.org.ar, Buenos Aires.

HINTZE, Jorge, 2003, Gestión por procesos y resultados en la gestión pública: una cuestión abierta, ponencia presentada en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, Córdoba, Argentina, 27 al 29 de noviembre de 2003, Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública, www.top.org.ar, Buenos Aires.

HINTZE, Jorge, 2002, Capacidad institucional y profesionalización: el enfoque ORH, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 7-11 octubre 2002, Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública N° 42, La Plata.

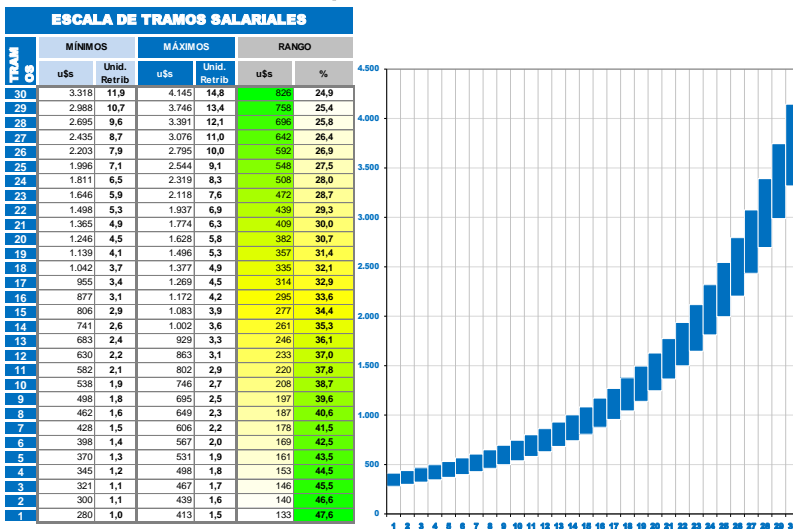
PRIGOGINE, Ilya 1991 El nacimiento del tiempo, Tusquets, Buenos Aires

Reseña biográfica

Jorge Hintze. Director de TOP, Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública (Asociación Civil), organización sin fines de lucro fundada en 1987. Es experto institucional en gestión pública, autor de decenas de publicaciones y metodologías de gestión pública aplicadas en distintas administraciones públicas de Latinoamérica y ha dirigido numerosos proyectos de desarrollo institucional público en casi todos los países de la región. Es profesor, entre otras, de las Maestrías en Administración Pública de las universidades de Buenos Aires, del Litoral, de la Patagonia, de Misiones, de Jujuy, de Tucumán en Argentina y en diversas universidades e instituciones de posgrado en Latinoamérica.

Cuadros

**Cuadro 1
ESTRUCTURA DE TRAMOS SALARIALES «TRIN» (Técnicamente Racional de Impacto Neutro)**



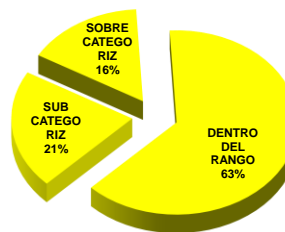
**Cuadro 2
CLASIFICADOR DEL NIVEL DE RESPONSABILIDAD DE
LOS PUESTOS DE TRABAJO**

NIVEL DE RESPON SABILIDAD	CLASE OCUPACIONAL GENERAL DE LOS PUESTOS DE TRABAJO	TITULARIDAD DE UNIDAD	
		Titular	No titular
10	Presidente/, Vicepresidente/a de la República y equivalentes en otros poderes.(Intendentes en caso de municipalidades)	X	
9	Ministro, Viceministros, Secretarios o equivalentes.	X	
7	Director/a General o equivalentes	X	
	Profesionales, Asesores, Expertos de nivel 7		X
6	Jefe/a de Departamentos o equivalentes	X	
	Profesionales Senior, y en general, equivalentes a jefes/as de Departamento		X
5	Jefe/a de División o unidades equivalentes	X	
	Profesional Junior y, en general, equivalentes a Jefes de División		X
4	Jefe/a de Sección o unidades equivalentes	X	
	Técnico Senior y, en general, equivalentes a Jefes de Sección		X
3	Técnico Junior y, en general, equivalentes a puestos especializados		X
2	Puestos semi especializados y equivalentes		X
1	Puestos de base noespecializados		X

**Cuadro 3
EJEMPLO DE MEDICIÓN DE LA CONGRUENCIA EN UNA INSTITUCION
MUNICIPAL COMPLETA**

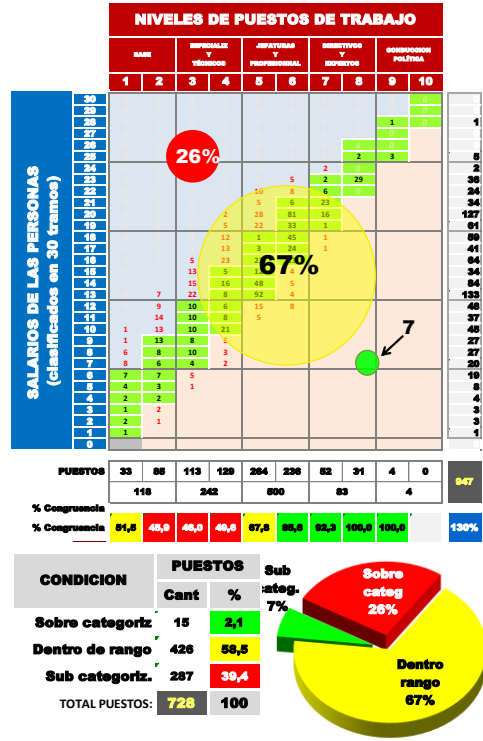
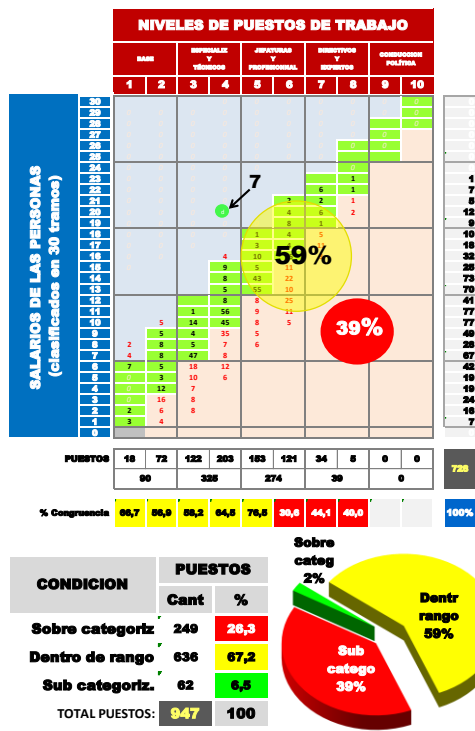
SALARIOS DE LAS PERSONAS (clasificados en 30 tramos)	NIVELES DE PUESTOS DE TRABAJO										
	BASE		ESPECIALIZ Y TÉCNICOS		JEFATURAS Y PROFESIONAL		DIRIGITIVOS Y SUPERIORES		CONDICION POLÍTICA		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
30											
29											
28											
27											
26											
25											
24											
23											
22											
21											
20											
19											
18											
17											
16											
15											
14											
13											
12											
11											
10											
9											
8											
7											
6											
5											
4											
3											
2											
1											
0											
PUESTOS	51	157	235	332	417	357	86	36	4	0	1.675
	208		567		774		122		4		
% Congruencia	56,9	51,0	52,3	55,7	71,0	66,9	73,3	91,7	100		100%

CONDICION	PUESTOS	
	Cant	%
SOBRE CATEGORIZ	264	15,8
DENTRO DEL RANGO	1.062	63,4
SUB CATEGORIZ	349	20,8
TOTAL PUESTOS:	1.675	100

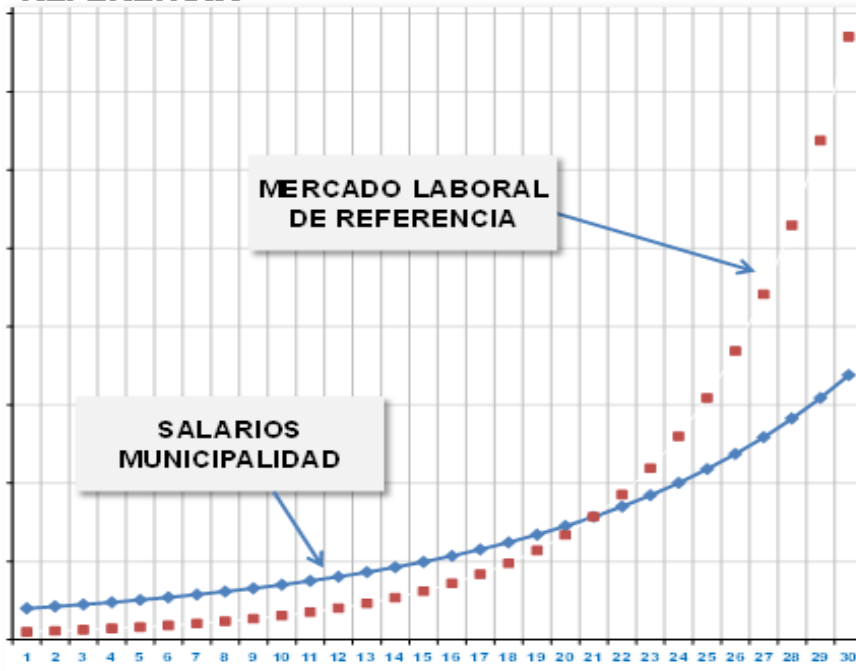


CRITERIOS DE EVALUACION (%)		
> 25	25 a 10	< 10
< 50	50 a 80	> 80
> 25	25 a 10	< 10

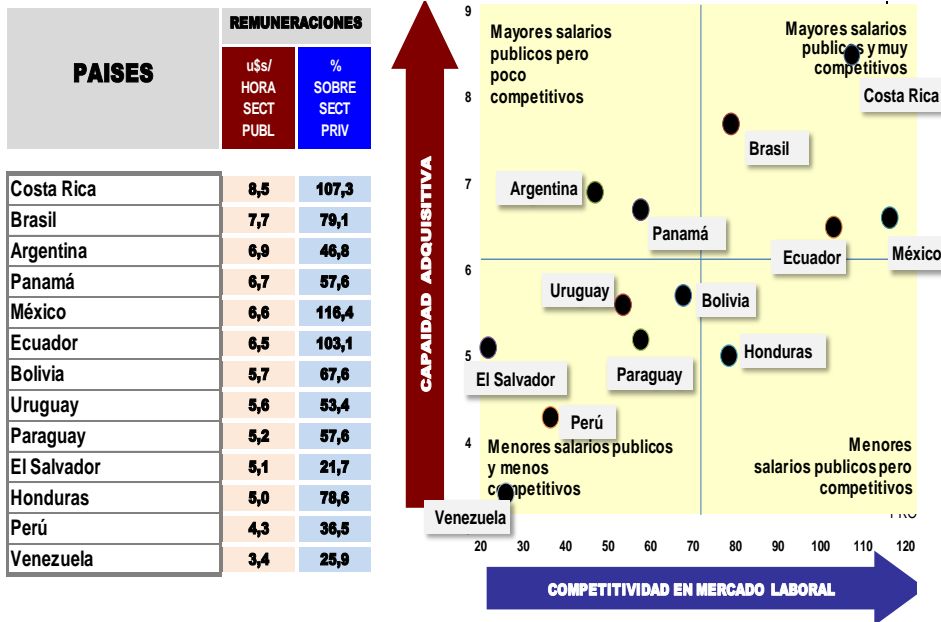
Cuadro 4
ÍNDICE DE CONGRUENCIA SEGÚN GÉNERO EN UNA INSTITUCION MUNICIPAL
MUJERES **VARONES**



Cuadro 5
UNA ESTRUCTURA SALARIAL PÚBLICA
RESPECTO DE SU MERCADO LABORAL DE
REFERENCIA



Cuadro 6
CAPACIDAD ADQUISITIVA VERSUS COMPETITIVIDAD DE LOS SALARIOS PÚBLICOS EN LATINOAMÉRICA

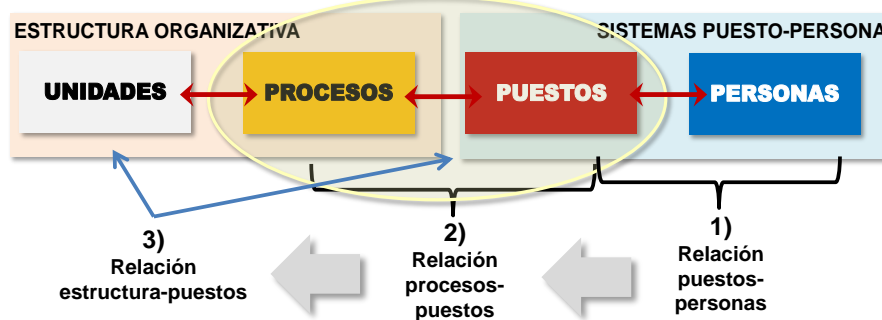


Fuente: elaboración propia a partir de datos de las encuestas de hogares que forman parte de la base de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC, por sus siglas en inglés) publicado por GASPARINI, Leonardo et.al. "El empleo público en América Latina. Evidencia de las encuestas de hogares" El trimestre económico, vol. LXXXII (4), núm. 328, octubre-diciembre de 2015, pp. 749-784. Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Cuadro 7
LA ARTICULACION INSTITUCIONAL QUE MIDEN LOS INDICADORES DESI

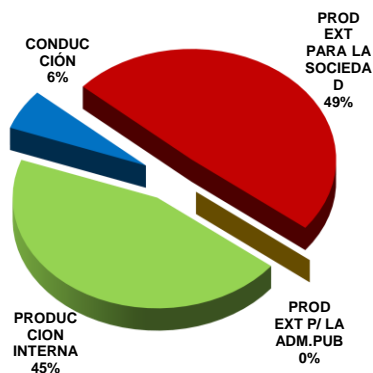


Cuadro 8
SECUENCIA DEL ANÁLISIS INSTITUCIONAL DESI



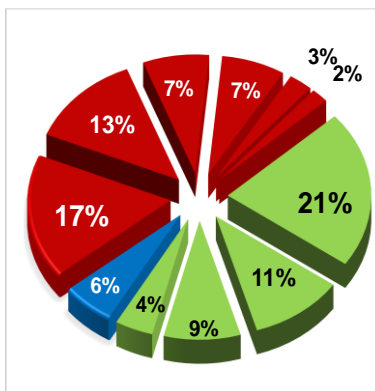
**Cuadro 9
CLASIFICACION DE LOS PUESTOS DE TRABAJO SEGÚN
ORIENTACION FUNCIONAL DE LOS PROCESOS DE GESTIÓN**

PUESTOS DE TRABAJO		
ORIENTACION FUNCIONAL	Cant	%
CONDUCCIÓN	99	5,9
PROD EXT PARA LA SOCIEDAD	823	49,1
PROD EXT P/ LA ADM.PUB	0	0,0
PRODUCCION INTERNA	753	45,0
TOTAL PUESTOS	1.675	100



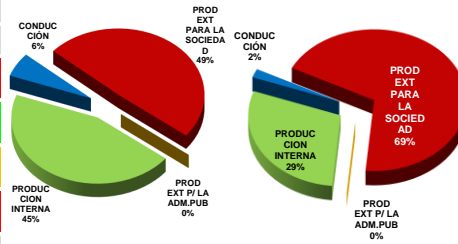
**Cuadro 10
CLASIFICACION DE LOS PUESTOS DE TRABAJO SEGÚN
MACRO PROCESOS DE GESTIÓN**

PUESTOS SEGÚN PROCESOS DE GESTIÓN							
Cod	MACRO PROCESOS	Cond	Prod Sociedad	Prod Adm Pub	Prod Interna	TOTAL	%
1	Conducción y coordinación	99				99	5,9
2	Desarrollo económico		285			285	17,0
3	Desarrollo urbano y obra p		215			215	12,8
4	Servicios públicos		125			125	7,5
5	Salud y desarrollo social		120			120	7,2
6	Defensa civil		45			45	2,7
7	Gestión ambiental		33			33	2,0
8	Rentas municipales				358	358	21,4
9	Soporte administrativo				178	178	10,6
10	Administración financiera				145	145	8,7
11	Gestión de RR HH				72	72	4,3
TOTALES		99	823	0	753	1.675	
PORCENTAJES		5,9	49,1	0,0	45,0		100,0



Cuadro 9.1
COMPARACION DE LA ORIENTACIÓN FUNCIONAL DE LOS PUESTOS CON OTRA INSTITUCION DE SIMILARES CARACTERÍSTICAS

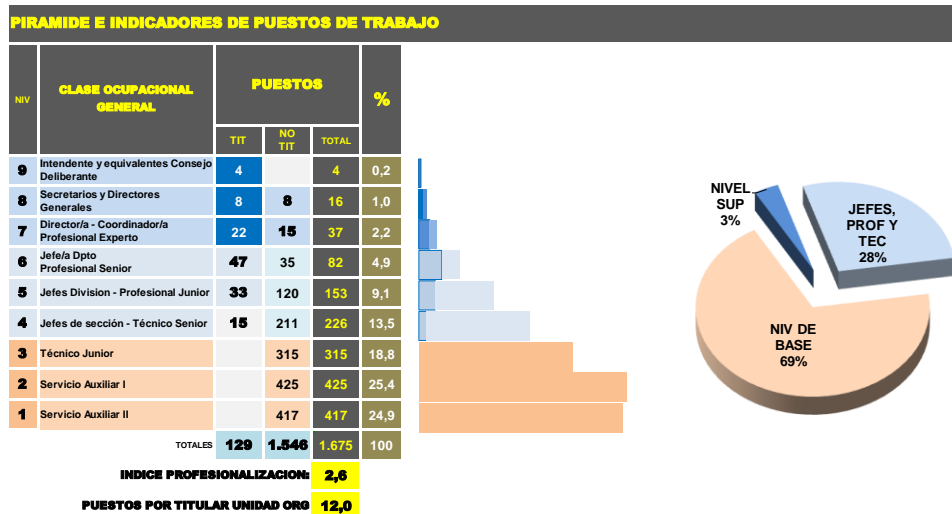
PUESTOS DE TRABAJO			COMPARACION	
ORIENTACION FUNCIONAL	Cant	%	%	DIF
CONDUCCIÓN	99	5,9	2,0	-3,9
PROD EXT PARA LA SOCIEDAD	823	49,1	69,0	19,8
PROD EXT P/ LA ADM.PUB	0	0,0	0,0	0,0
PRODUCCION INTERNA	753	45,0	29,1	-15,9
TOTAL PUESTOS	1.675	100	100	0



Cuadro 11
PIRÁMIDE DE PUESTOS E INDICES DE PROFESIONALIZACION Y SUPERVISION



Cuadro 11.1
PIRÁMIDE DE PUESTOS E INDICES DE PROFESIONALIZACION Y SUPERVISION DE UNA INSTITUCION MUNICIPAL TIPICA



UNIDADES DEPENDIENTES DEL PRIMER NIVEL DEL ORGANIGRAMA		CANTIDAD DE UNIDADES DIRECTAMENTE DEPENDIENTES SEGÚN DIFERENCIA DE NIVEL DEL SUPERIOR					TOTAL UNID DEP	INDICE CDJ	
		1	2	3	4	5			
1	UNIDAD INTENDENTE	5	5		2		12	35	
1.3	SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL SALUD Y EDUCACION	2	5				7	19	
1.1	SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO, URBANO Y OBRAS PÚBLICA	4	1				5	11	
1.5	SECRETARÍA DE RENTAS MUNICIPALES	4					4	8	
1.5	SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN	3					3	6	
1.4	SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DEFENSA CIVIL	1	1				2	5	
1.2	SECRETARÍA DE SERVICIOS PÚBLICOS	2					2	4	

INDICE CDJ PROMEDIO: 12,6

Cuadro 13 EJEMPLO DE INDICE DE CONCENTRACION DE LA PLANTA DE PUESTOS EN LAS UNIDADES DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

INDICE DE CONCENTRACION DE LA PLANTA DE PUESTOS (CPP)					
Cod	Denominación	Ptos	%		
1.1	SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO, URBANO Y OBRAS PÚBLICA	672	40,1	76,4	
1.5	SECRETARÍA DE RENTAS MUNICIPALES	358	21,4		
1.5	SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN	250	14,9		
1.2	SECRETARÍA DE SERVICIOS PÚBLICOS	125	7,5	23,6	
1.3	SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL SALUD Y EDUCACION	120	7,2		
1.4	SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DEFENSA CIVIL	78	4,7		
1	UNIDAD INTENDENTE	72	4,3		
TOTAL PUESTOS		1.675	100		

INDICE CPP (% puestos en hasta la mitad unidades mayores): 76,4