

Las organizaciones públicas como sistemas complejos y opacos: indicadores duros para la transparencia

**Jorge Hintze y
Leandro Giri**

Jorge Hintze

Sociólogo. Especialista en Organizaciones Públicas. Director de TOP (Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública). Profesor de la Maestría en Administración Pública de las universidades de Buenos Aires, del Litoral, de la Patagonia, de Misiones, de Jujuy y de Tucumán, entre otras, en Argentina y en diversas universidades e instituciones de posgrado en Latinoamérica. Autor de diversas publicaciones y metodologías de gestión pública y responsable de numerosos proyectos de desarrollo institucional público en casi todos los países de Latinoamérica.

Leandro Giri

Ingeniero Químico y Doctor en Epistemología e Historia de las Ciencias. Profesor en la Universidad Nacional Arturo Jauretche, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Universidad Católica Argentina y la Universidad de la República de Uruguay, entre otras instituciones en de nivel de grado y posgrado. Asesor en la Secretaría de Energía de la Nación. Becario posdoctoral en el Instituto de Investigaciones Filosóficas de la Sociedad Argentina de Análisis Filosófico (Unidad Ejecutora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, CONICET). Ha publicado numerosos artículos académicos acerca de la modelización científica, la toma de decisiones a partir de información científica y la evaluación de tecnologías.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:
E-mails: jorge.hintze@top.org.ar
leandrogiri@gmail.com

Las organizaciones públicas como sistemas complejos y opacos: indicadores duros para la transparencia*

Este trabajo presenta una metodología de análisis de instituciones públicas basada en la teoría de los sistemas complejos que permite construir, mediante una serie de datos muy simples de obtener en el campo, una descripción fidedigna de la institución objetivo en aras del aumento de la transparencia institucional. Se desarrollan los conceptos claves del marco teórico en los cuales la metodología se sustenta y se ilustra la misma mediante un caso de análisis de una institución pública típica: una municipalidad. Tras la aplicación de la metodología se demuestra que una serie de problemáticas respectivas al funcionamiento institucional, que estaban a priori ocultas, son reveladas de modo tal de lograr un diagnóstico suficientemente completo como para servir de insumo a tomadores de decisiones respecto a las políticas que pueden llevarse a cabo para solucionarlas, a los servidores públicos como actores involucrados y a los ciudadanos como destinatarios.

Palabras clave: Transparencia; Organización Pública; Municipalidades; Análisis de Sistemas

Public Organizations as Complex and Opaque Systems: Hard Indicators for Transparency

This work presents a methodology for the analysis of public institutions based on the theory of complex systems which allows to build, through a series of data very simple to obtain in the field, a reliable description of the target institution in order to increase institutional transparency. The key concepts of the theoretical framework on which the methodology is sustained are developed and it is also illustrated through a case study of a typical public institution: a municipality. After applying the methodology, it is shown that a series of problems related to institutional functioning, which were a priori hidden, are revealed in such a way as to achieve a sufficiently complete diagnosis to serve as an input for decision-makers regarding the policies that can be implemented to solve them, for public servants as actors involved and for citizens as recipients.

Key words: Transparency; Public Organization; Municipalities; Systems Analysis

Recibido: 01-07-2019 y 04-05-2020 (segunda versión). Aceptado: 20-11-2020.

(*) Versión ampliada y mejorada de la ponencia presentada en el XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública", Buenos Aires, Argentina, 12 al 15 de noviembre de 2019.

Las instituciones más transparentes empoderan a los actores desfavorecidos y, por lo tanto, favorecen la equidad. Al mismo tiempo, limitan el poder de los decisores que deben gestionarlas y, por tanto, pueden obstaculizar su eficacia y eficiencia.

Introducción

Este trabajo se centra en la realidad concreta de las instituciones públicas, como organizaciones de producción, desde la perspectiva de la información. Toda organización es -entre otras cosas- una estructura de poder. Metafóricamente puede afirmarse que el poder es una sustancia soluble en información. La trillada expresión “la información es poder” parece al servicio de la confusión, pues el poder es la información que un agente tiene y de la cual los demás carecen. Es, a fin de cuentas, asimetría de información. Este concepto será denominado “opacidad relativa”.

Se presentará también una metodología que permite describir a las organizaciones de producción (aquí las instituciones públicas) de modo de aumentar la transparencia, pero dicho aumento será expuesto por su inversa, la disminución de la opacidad. Esta metodología implica una selección de indicadores aplicados a un caso concreto para mostrar la disminución de la opacidad relativa sobre la conformación y, en algunos casos, el funcionamiento institucional, entre los momentos anterior y posterior al conocimiento de los datos de cada indicador y de su conjunto. Si bien la metodología se basa en la teoría de los sistemas complejos, no se profundizará en la relación con las ciencias de la complejidad (ver Prigogine, 1991; Wagensberg; 1986; Mitchell, 2009), aunque se introducirán algunos conceptos de esa disciplina, dejando un análisis epistemológico pormenorizado de dicha relación para futuros trabajos.

El presente análisis se basa entonces en la premisa de que las instituciones más transparentes empoderan a los actores desfavorecidos y, por lo tanto, favorecen la equidad. Al mismo tiempo, limitan el poder de los decisores que deben gestionarlas y, por tanto, pueden obstaculizar su eficacia y eficiencia. Esto explicaría por qué en las organizaciones privadas, políticas y militares la atmósfera que se respira es la competencia y el valor supremo es el secreto, y no la transparencia. Quedará también claro que, al menos debido a este aspecto, las organizaciones públicas y las cooperativas son fundamentalmente distintas a estas.

Un corolario de estas dos conjeturas puede expresarse de la siguiente manera: la transparencia para todos los actores promueve la equidad, pero limita la capacidad de acción de los decisores.

1. ¿Cómo medir la transparencia?

El concepto de opacidad relativa

Hay transparencia cuando se dan las siguientes tres condiciones: la información existe, fluye y los actores saben interpretarla

Si bien se habla de gobierno abierto y de transparencia, los aparatos estatales parecen ser opacos para los ciudadanos. No sería este un problema de la magnitud que tiene si no fuera porque los aparatos institucionales públicos son las organizaciones más complejas conocidas.

(Heald, 2012). Cuando no se da alguna de ellas acontece lo contrario: la opacidad. Esto ocurre cuando se sabe poco de la realidad porque no hay información, porque está oculta, o porque los actores no saben interpretarla. Cuando la opacidad no es igual para todos los actores, lo que hay es asimetría de información. Dado que la información es necesaria para el poder y la ignorancia es siempre debilidad, la asimetría de información es también asimetría de poder (Stiglitz, 2002).

La opacidad es la falta de transparencia. La importancia del concepto se deriva del hecho de que no hay convenciones ni maneras prácticas conocidas de medir la transparencia, pero sí su falta. Este fenómeno ha sido tratado exhaustivamente en la literatura y una formulación clásica puede encontrarse en la identificación de la distribución interna del poder en las organizaciones (Mintzberg, 1992; Mintzberg y Jorgensen, 1995). Aunque es posible definir la transparencia con precisión en términos conceptuales, no hay muchas formas operacionales o prácticas de hacerlo (salvo groseramente, como con encuestas de opinión). En cambio, sí es posible medir la falta de transparencia, es decir la opacidad, en un momento o situación determinada respecto de otro, contemplando el acceso a cierto conocimiento en momentos comparados. Este déficit no es una medida absoluta sino relativa, toda vez que se refiere a la comparación entre distintas situaciones.

Si bien es cierto que la transparencia ha avanzado enormemente, no ha ocurrido en igual medida en las sociedades que en sus Estados. Las personas conocen mucho más sobre qué ocurre en la economía, por ejemplo, que dentro de los aparatos institucionales públicos de las sociedades en que viven. Muy poco se sabe sobre cuántos son los empleados públicos, cuánto es el gasto público, cómo incide en la economía y en la vida. Menos aún cómo están organizados o lo que ocurre dentro de estos aparatos institucionales, a pesar de que regulan la vida cotidiana. Las propias personas que trabajan en las instituciones públicas desconocen estas informaciones. Esta opacidad relativa no se debe a la falta de información, porque en los aparatos estatales todo se registra. Tampoco se debe a la incapacidad de interpretación de las personas, porque este factor crece sistemáticamente. Queda solo el factor del flujo: la información sobre la institucionalidad pública no fluye en la misma medida que la del resto de la sociedad, aun cuando exista

y aunque los receptores puedan interpretarla. Si bien se habla de gobierno abierto y de transparencia, los aparatos estatales parecen ser opacos para los ciudadanos. No sería este un problema de la magnitud que tiene si no fuera porque los aparatos institucionales públicos son las organizaciones más complejas conocidas. Todos los sistemas complejos son “mecanismos” en los que la energía que disponen para sus acciones se regula por la información que contienen y todos los desajustes generan necesariamente una consecuencia que se traduce en desorganización o entropía (Wagensberg, 1985).

Compárese la diferencia entre lo que puede saber acerca de su propia organización el gerente de una empresa privada que acaba de ingresar, respecto de un directivo político de la oposición que acaba de hacerse cargo de un sector del Estado tras unas elecciones. En términos generales, el gerente privado podrá saber casi todo, el funcionario político casi nada. En algunos casos se encontrará con organigramas respecto de los que probablemente le explicarán que no responden mayormente a la realidad. Quizás consiga, de diferentes fuentes, cantidades muy grandes de datos fragmentarios que no tendrá tiempo ni capacidad de validar ni interpretar.

Pasado su mandato, el directivo entregará el área a un sucesor. Lo más probable es que el nivel de opacidad no haya cambiado mucho. Algunos datos podrían ser más accesibles, tal vez haya algunos indicadores nuevos. Los sistemas de información financiera o los soportes informáticos tal vez se hayan renovado, puede que se sepa un poco más sobre alguna variable, como las cantidades de usuarios atendidos si se instaló algún sistema para registrarlo. Pero es poco probable que el nivel de opacidad haya disminuido al mismo ritmo con que disminuye en la sociedad en general o en el interior de las empresas privadas. La opacidad es un obstáculo para gestionar en ambos casos, pero en las organizaciones públicas es mucho mayor.

Sean cuales fueren las causas, la opacidad relativa en las instituciones públicas parece disminuir más lentamente que en otros ámbitos de las sociedades, y todo indica que, por múltiples razones, no tiende a aumentar. Esto es una buena noticia pues su opuesto, la transparencia sobre lo público, es condición indispensable de la gobernabilidad democrática. La pérdida de la gobernabilidad democrática en cualquier país es, literalmente, una bifurcación, en el sentido de Prigogine (1962): tomar un camino o tomar otro, como bien saben los países que han pasado por dictaduras, regímenes en los que la transparencia no es posible por definición.

Condiciones para disminuir la opacidad del aparato institucional público

Para que el aparato institucional público sea transparente se necesita lo mismo que en cualquier otro sistema: convertir los datos de base en informaciones interpretables y confiables. Es preciso extraer de la enorme complejidad de las cosas variables que sean importantes y mostrar cómo se comportan, lo cual requiere de marcos teóricos consensuados, como en cualquier disciplina.

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 personas que no sean expertos en la materia.
- 3) Las fuentes de los datos deben ser creíbles.
- 4) La información debe mantenerse actualizada de manera comparable con situaciones anteriores, de modo que sea posible conocer la evolución.

Para caracterizar cualquier sistema complejo es necesario reconocer su estructura, con los niveles que dan cuenta de la totalidad organizada, de modo de comprender los procesos que se dan en los diferentes niveles que la conforman (García, 2007). Entonces, se deben construir indicadores relevantes sobre los datos de base disponibles u obtenibles que permitan describir, en este caso, los aspectos relativos a la transparencia de las instituciones. Deben tenerse en cuenta, en principio, tres niveles ontológicos¹ del sistema institucional de interés y sus indicadores asociados:

- la institución (que se describirá solo en cuanto a su estructura),
- las unidades organizativas que componen dicha estructura, y
- los sistemas puesto-persona² que componen cada una de tales unidades.

No se considerará por la extensión de este trabajo al nivel inmediato superior que corresponde a los conjuntos de organizaciones de producción (en el caso de lo público, las instituciones que conforman al Aparato Institucional Público, cuyo análisis puede arrojar interesante información respecto al funcionamiento global del sistema institucional) ni tampoco el nivel intermedio mencionado (el de las unidades organizativas). El foco será en el nivel de la institución (desde indicadores de estructura) y en el nivel básico de los sistemas puesto-persona.

Cada nivel debe analizarse separadamente y luego abordarse la relación entre niveles. Adicionalmente, debe considerarse la relación entre el sistema-institución analizado y su entorno.

Los datos requeridos para medir el estado de los indicadores necesarios existen, en su gran mayoría, rutinariamente en los registros de todas las instituciones públicas y los faltantes no son de difícil obtención. No es por ausencia de datos que las instituciones públicas sean usualmente cajas negras para los gestores y los ciudadanos.

Aquí se utiliza el término "institución" en referencia a las organizaciones de producción (entendidas como aquellas cuya finalidad es la producción de valor para terceros) que tienen estatus de personas jurídicas. En tal sentido, las organizaciones públicas y privadas, como las empresas, son instituciones. Las "sociedades de hecho" (por ejemplo, pequeños emprendimientos que no se hallan institucionalizados) no pierden su condición de organizaciones de producción, pero no son instituciones (desde luego, cuando por cualquier razón la justicia o el sistema tributario las trata como organizaciones, las "institucionaliza").

Cuando el estatus jurídico de las organizaciones de producción indica que son propiedad del Estado, estas se denominan "instituciones públicas". Las empresas y otras organizaciones de producción de propiedad total o parcial del Estado que operan en los mercados bajo sus reglas de juego son denominadas aquí "instituciones privadas de propiedad pública". En la experiencia de los autores a lo largo de los años con numerosas instituciones públicas de Latinoamérica se han realizado múltiples mediciones institucionales a partir de datos "duros", analizando casos tan disímiles como órganos rectores de gobiernos, municipios, organismos de ciencia y tecnología, universidades, instituciones de la justicia, ministerios, instituciones descentralizadas, entre otros. A lo largo de esos trabajos se desarrolló una metodología de medición análoga, en muchos sentidos, a la que se emplea en salud. Al igual que el trabajo médico comienza con la obtención de una serie de mediciones estándar sobre los organismos, tales como análisis de laboratorio, imágenes y similares, en el análisis institucional comienza también con la obtención de una "fotografía" que sirve como línea de base. Esta metodología se llama DESI (Descripción de Estado de Situación Institucional). Cuando se busca describir un estado de situación, se utilizan indicadores

Las municipalidades son buenos ejemplos para el análisis institucional público, pues son autónomas e incluyen los tres poderes.

que permiten construir una imagen del sistema (un modelo), que depende de las preguntas que motivan la investigación. DESI permite una evaluación institucional que facilita diagnósticos justificables mediante datos empíricos lejos de los juicios apriorísticos que muchas veces caracterizan la actividad. En este documento se abordarán tan solo algunos de los indicadores de DESI que permitan entender en qué consiste su filosofía.

En los trabajos institucionales existe la regla del secreto profesional. Por tal razón, no se utilizarán datos reales obtenidos en trabajos de asistencia institucional de organizaciones públicas, sino que se utilizará la técnica del “caso real”, que consiste en crear descripciones de instituciones ficticias a partir de conjuntos de datos exhaustivos y verosímiles mediante simulaciones lógicamente consistentes. El caso de la institución municipal que se describirá *in extenso* ha sido construido a partir de valores reales observados en distintas instituciones de esta naturaleza.

2. Análisis institucional de una organización pública

El caso de la municipalidad

Las municipalidades son buenos ejemplos para el análisis institucional público. Tratándose de instituciones individuales, son al mismo tiempo una suerte de “pequeño aparato institucional público”, pues son autónomas (no dependen de otras instancias) e incluyen los tres poderes (además de lo ejecutivo, legislan en ciertas materias y poseen algún poder de policía y justicia en otras, aunque con limitaciones).

La municipalidad del siguiente caso tenía 1.675 puestos de trabajo ocupados (“sistemas puesto-persona”), es decir, 1.675 personas en su nómina de pagos de haberes, incluyendo tanto al personal de carrera como aquellos bajo contratos temporales (algunos renovados año tras año). Se trataba de una municipalidad de medianas dimensiones, de una ciudad también mediana. La institución percibía una cierta ineficiencia en su funcionamiento interno que, aunque se trasuntaba en quejas de empleados y usuarios ciudadanos, no podía ser explicitada *a priori* con precisión.

Se describirá a continuación, secuencialmente, cómo se realizó el análisis sistémico según la metodología DESI, comenzando con una visita de campo a la municipalidad. Cuando se ingresó por primera vez al edificio municipal pudieron observarse sistemas

puesto-persona funcionando “normalmente”, aunque en ese momento no había forma de notar qué cuestiones relevantes a los procesos institucionales pudieran estar funcionando mejor o peor. Como se supo luego, una tensión muy fuerte recorría a los sistemas puesto-persona, alteraba los valores e influía sobre las actitudes de quienes trabajaban en la municipalidad. Nada de eso es mensurable sin un análisis sistémico integral (como el que propone DESI), aunque no por ello deja de vivirse cotidianamente, aludiéndose al “clima organizacional”. Las apariencias observables en esta municipalidad no engañaban, pero tampoco mostraban toda la realidad.

Se comenzó por obtener una liquidación de los sueldos del personal correspondiente a un mes típico, sin haberes extraordinarios. Era la lista usual que contiene algunos datos de cada persona, como el nombre, documento, sexo, educación, el régimen de contratación (permanente o temporario), la categoría asignada en los sistemas escalafonarios vigentes, el salario presupuestado para esa categoría y el efectivamente percibido (tanto el salario básico como otros conceptos, como antigüedad o título). Para cada persona, figuraba la partida presupuestaria en la que se había previsto el gasto, de manera que había una forma de relacionar todo con el presupuesto de la municipalidad. Salvo el dato de educación (que se hallaba actualizado solo en los casos en que las personas cobraban un adicional por título), el resto de los datos mencionados era razonablemente confiable. Otros datos, como la ubicación en la estructura organizativa de la municipalidad o la función cumplida por cada persona, se hallaban desactualizados o bien no existían, así que se les obtuvo mediante un trabajo de campo sobre el que se profundizará luego. Por lo general la liquidación de haberes es el único o mejor registro de gestión en materia de recursos humanos y, 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.

Análisis del nivel de los sistemas puesto-persona

La primera operación necesaria para sistematizar los datos y construir indicadores para analizar la institución en su nivel más básico (los sistemas puesto-persona), refiere a los salarios. Consiste en construir, a partir de los datos encontrados, una

escala convencional de 30 tramos salariales (en la cual el salario mayor del ámbito que se usará como patrón de comparación representa el techo de la curva, mientras que el salario menor representa el piso del tramo 1).

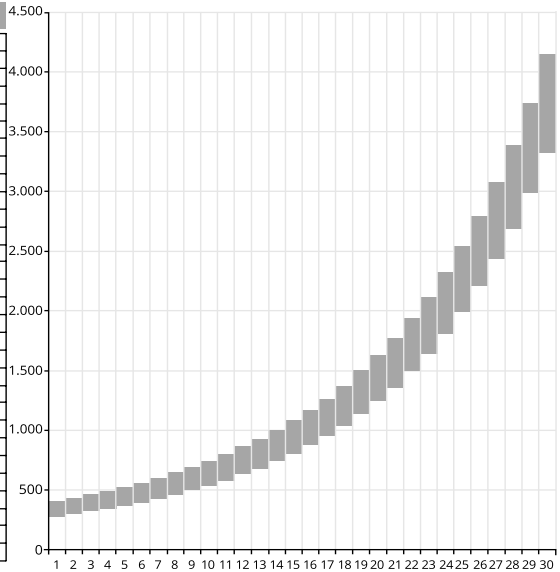
Tomando solo estos dos datos de la realidad institucional, se puede obtener fácilmente una curva salarial estándar que permite clasificar los salarios percibidos según un orden creciente que refleja razonablemente bien la manera en que aumentan las retribuciones laborales en las estructuras organizativas. Estas curvas tienen la forma que se ve en el Cuadro 1. La curva estándar que resultó de procesar los salarios encontrados en la liquidación de sueldos de la municipalidad es, en sí misma, un diagnóstico de cómo se encuentra en la práctica el sistema salarial de la institución (Hintze, 2013)³.

Así, se encontró que la escala salarial que se estaba aplicando era fuertemente jerarquizada en comparación con lo que es usual en los municipios. La relación entre el salario menor y el mayor era de casi 15 veces, cuando típicamente esta relación es menor a 7 veces (aunque valores de “distancia entre puntas” como las de esta municipalidad suelen ser bastante comunes en los poderes ejecutivos nacionales de muchos países). Otro hallazgo es que, a partir de estos extremos, se pudo encontrar una forma de crecimiento de la curva salarial en la que los aumentos de los rangos (diferencia entre mínimo y máximo) de cada uno de los treinta tramos fuera creciente en términos de cantidad de dinero, pero decreciente en porcentaje (del monto mínimo de cada tramo que representa el valor del rango). Así, en la curva del Cuadro 1 (con los valores salariales expresados en dólares), las personas cuyos salarios resultan ubicados en el tramo 1 podrían tener casi un 48% de variación dentro de su tramo respecto del mínimo, lo que representaría 133 dólares. El tramo 30, en cambio, admite solo un 25% de aumento, pero esto representa 826 dólares, porque los salarios nominales 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 buena política salarial que las proporciones de aumento puedan ser mayores para los salarios menores (esta relación se muestra en el sombreado de las columnas del gráfico que aumenta con los valores en moneda y disminuye inversamente en la columna de porcentajes).

Cuadro 1

Estructura de tramos salariales "TRIN" (Técnicamente Racional de Impacto Neutro)

ESCALA DE TRAMOS SALARIALES						
TRAMOS	MÍNIMOS		MÁXIMOS		RANGO	
	US\$	Unid. Retrib.	US\$	Unid. Retrib.	US\$	%
30	3.318	11,9	4.415	14,8	826	24,9
29	2.988	10,7	3.746	13,4	758	25,4
28	2.695	9,6	3.391	12,1	696	25,8
27	2.435	8,7	3.076	11,0	642	26,4
26	2.203	7,9	2.795	10,0	592	26,9
25	1.996	7,1	2.544	9,1	548	27,5
24	1.811	6,5	2.319	8,3	508	28,0
23	1.646	5,9	2.118	7,6	472	28,7
22	1.498	5,3	1.937	6,9	439	29,3
21	1.365	4,9	1.774	6,3	409	30,0
20	1.246	4,5	1.628	5,8	382	30,7
19	1.139	4,1	1.496	5,3	357	31,4
18	1.042	3,7	1.377	4,9	335	32,1
17	955	3,4	1.269	4,5	314	32,9
16	877	3,1	1.172	4,2	295	33,6
15	806	2,9	1.083	3,9	277	34,4
14	741	2,6	1.002	3,6	261	35,3
13	663	2,4	929	3,3	246	36,1
12	630	2,2	863	3,1	233	37,0
11	582	2,1	802	2,9	220	37,8
10	538	1,9	746	2,7	208	38,7
9	498	1,8	695	2,5	197	39,6
8	462	1,6	649	2,3	187	40,6
7	428	1,5	606	2,2	378	41,5
6	398	1,4	567	2,0	169	42,5
5	370	1,3	531	1,9	161	43,5
4	345	1,2	498	1,8	153	44,5
3	321	1,1	467	1,7	146	45,5
2	300	1,1	439	1,6	140	46,6
1	280	1,0	413	1,5	133	47,6



Fuente: elaboración propia.

Una vez clasificadas las personas según tramos salariales, es preciso hacer lo mismo con los puestos de trabajo que ocupan, a fin de constatar si la responsabilidad relativa de los puestos es o no congruente con los niveles relativos de salarios clasificados.

Con la estructura salarial así definida cada persona quedó automáticamente ubicada 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 (permanente, contratado, etc.) y sus montos salariales nominales. Esto permite comparar en el futuro la variación de ubicación salarial de las personas con independencia de las variaciones de los montos salariales (por aumentos generales o parciales), lo cual es un requisito indispensable para contar con indicadores evolutivos de política salarial. Con este instrumento, se obtuvo el primer clasificador necesario: el de tramos salariales.

Una vez clasificadas las personas según tramos salariales, es preciso hacer lo mismo con los puestos de trabajo que ocupan, a fin de constatar si la responsabilidad relativa de los puestos es o no congruente con los niveles relativos de salarios clasificados. Aquí, 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. Aunque

esto parece poco viable, la realidad es que las personas que están en cada área de las organizaciones conocen perfectamente lo que hacen ellas mismas y quienes los rodean. Para realizar un análisis DESI no es necesario conocer en detalle el trabajo que se hace en cada puesto, sino solo ordenarlos por su importancia relativa, al margen de la naturaleza funcional del trabajo desempeñado. Esto se denomina “clasificación de nivel” y comienza con la construcción de un clasificador para los puestos. Se considera que el trabajo más importante es el de la máxima autoridad de la institución y el de menor nivel el que se realiza en los puestos de base, con tareas más sencillas y menores requerimientos. Estos dos extremos indican que todos los puestos restantes del ámbito analizado estarán necesariamente en situaciones intermedias. Con estos criterios se construye el segundo instrumento requerido, el Clasificador de Puestos de Trabajo (CPT) que se observa en el Cuadro 2. Es una tabla sencilla, que no debe incluir demasiado detalle. Por convención se asigna el valor 10 al puesto de mayor responsabilidad y 1 al de menor. Naturalmente el puesto de mayor nivel resultó el de Intendente Municipal.

Cuadro 2
Clasificador de nivel de responsabilidad de los puestos de trabajo
(ejemplo de una municipalidad)

NIVEL DE RESPONSABILIDAD	CLASE OCUPACIONAL GENERAL DE LOS PUESTOS DE TRABAJO	TITULAR DE UNIDAD	
		Titular	No titular
10	INTENDENTE MUNICIPAL, PRESIDENTE DEL CONSEJO DELIBERANTE O EQUIVALENTE	X	
9	SECRETARIOS O EQUIVALENTES, CONSEJALES O EQUIVALENTES	X	
8	DIRECTOR/A GENERAL O EQUIVALENTE	X	
	ASESORES, EXPERTOS EQUIVALENTES A NIVEL 8		X
7	DIRECTOR/A O EQUIVALENTE	X	
	PUESTO PROFESIONAL I, ASESOR, EXPERTO EQUIVALENTES A NIVEL 7		X
6	JEFE/A DEPARTAMENTO O EQUIVALENTE	X	
	PUESTO PROFESIONAL II EQUIVALENTE A NIVEL 6		X
5	JEFE/A DE DIVISIÓN	X	
	PUESTO PROFESIONAL III EQUIVALENTE A NIVEL 5		X
4	JEFE/A DE SECCIÓN	X	
	SUPERVISOR/A ENCARGADO/A I, TÉCNICO I		X
3	PUESTO TÉCNICO II O JUNIOR Y, EN GENERAL, EQUIVALENTES A PUESTOS ESPECIALIZADOS		X
2	PUESTOS SEMIESPECIALIZADOS O EQUIVALENTES		X
1	PUESTO DE BASE NO ESPECIALIZADOS		X

Fuente: elaboración propia.

El principio universalmente aceptado “a igual trabajo en iguales condiciones debe corresponder igual remuneración” refiere a la equidad. Representa el punto de vista de las personas, que debería ser tomado en cuenta por las políticas institucionales de recursos humanos.

El CPT distingue solo dos cosas: el nivel de responsabilidad de las funciones desempeñadas (por lo que es un clasificador de nivel jerárquico, no de funciones) y la condición de titular o no de unidades organizativas, es decir, la condición de jefe.

Cada puesto de trabajo es un lugar en la organización (un “asiento”, en la metáfora utilizada anteriormente) 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. Si bien existen instituciones públicas en las que se administran cuidadosamente los puestos de trabajo (llevándose registros administrativos sobre ellos), la mayoría no lo hace. Frecuentemente los contenidos y alcances de los puestos terminan quedando definidos por las personas que lo ocupan en cada momento.

En el caso de estudio no había ningún registro de puestos, lo que llevó a realizar un trabajo de campo consistente en clasificar los 1.675 puestos de trabajo según el clasificador de nivel CPT-G del Cuadro 2. Este proceso es simple y puede realizarse rápidamente, aún en instituciones relativamente grandes. No es preciso entrevistar a cada persona ni a sus jefes: en la mayoría de los casos el nivel de los puestos es totalmente evidente. En casos de duda, la comparación con otros puestos permite identificar la razonabilidad de las equivalencias. 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 solo los puestos no titulares. Por lo general es suficiente con la información de unas pocas personas que conocen lo que se hace en áreas a veces muy grandes (los informantes clave que existen en todas las organizaciones). Una vez clasificados los puestos según el nivel jerárquico, resultó posible medir el grado de congruencia entre trabajo y remuneración.

El principio universalmente aceptado “a igual trabajo en iguales condiciones debe corresponder igual remuneración” refiere a la equidad. Representa el punto de vista de las personas, que debería ser tomado en cuenta por las políticas institucionales de recursos humanos. A su vez, 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 implica 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 el recurso humano es el

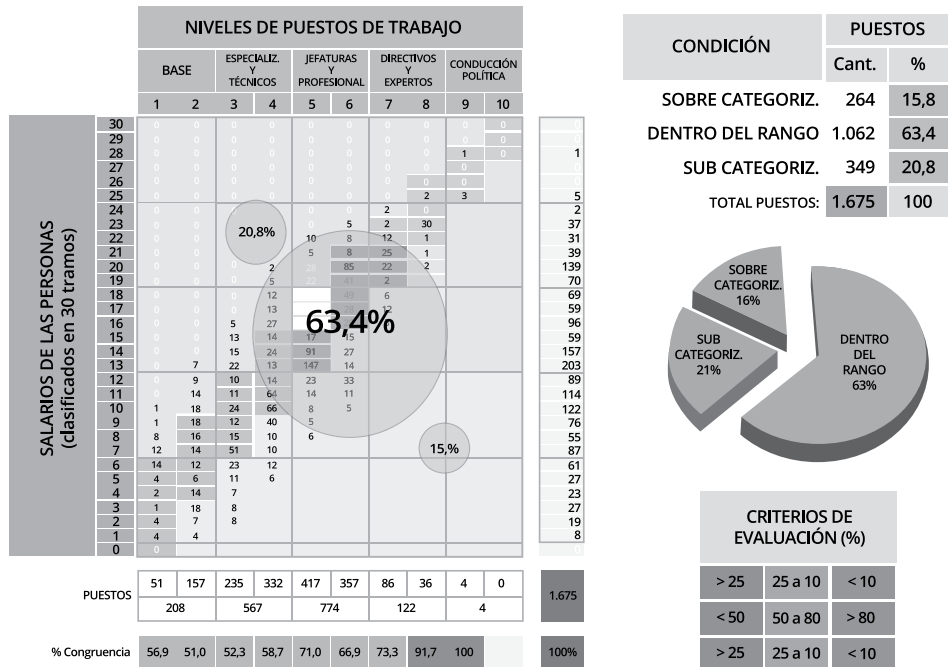
más importante, un indicador de congruencia entre puestos ocupados y remuneraciones percibidas resulta de extrema importancia.

El procesamiento de los dos datos antes mencionados permitió el cálculo de este índice de congruencia en la municipalidad del ejemplo (Cuadro 3). Se trata de un índice de primer orden, pues se obtiene directamente de dos datos de base.

La Matriz de Congruencia se construye solo con dos datos. Pero puede proporcionar mucha información. Toma en cuenta los salarios de menor a mayor según tramos y, en la abscisa, los puestos de trabajo también de menor a mayor en cuanto a su nivel de responsabilidad. La zona sombreada diagonal representa el “rango de congruencia puesto-remuneración”. Este rango puede ser solo un criterio técnico (una forma de establecer una zona de razonabilidad en la asignación de personas a puestos de trabajo) y también puede ser una política adoptada por las instituciones. En ese caso, solo estarían permitidas conformaciones de “sistemas puesto-persona” dentro del rango.

Cuadro 3

Ejemplo de medición de la congruencia en una institución municipal completa



Fuente: elaboración propia.

No es infrecuente que las mujeres y las personas con contratos precarios sean sujetos más vulnerables ante la discrecionalidad, y esto tiene que ser incorporado al marco conceptual con el que se construyen los indicadores.

Se habla de “sistemas puesto-persona” porque los datos salariales corresponden a personas, mientras que el nivel jerárquico es un dato asociado a los puestos de trabajo. Los números en las intersecciones de la matriz indican las cantidades de sistemas puesto-persona que hay en cada una. El porcentaje de los mismos que se encuentran dentro del rango es el Índice de Congruencia Puesto-Persona (IC-PP), que aquí es del 63,4% (con lo cual la incongruencia es 36,6%). Esta magnitud, a su vez, está conformada por dos índices opuestos: la Incongruencia Positiva, que muestra la proporción de personas cuyas remuneraciones se hallan por encima de las que corresponden a los puestos que ocupan (en este caso un 15%), y la Incongruencia Negativa (salarios por debajo de las responsabilidades ejercidas), que es del 20,6%. Estos índices son usuales en las administraciones públicas y en las municipalidades podría decirse que no son de los peores. No obstante, los que aquí se observan (un tercio de los sistemas puesto-persona en situación de incongruencia) representan una alerta que hace sospechar problemas potencialmente importantes en diversos lugares de la institución, por lo que la identificación de los mismos y las causas de las anomalías son indispensables para la mejora institucional.

Aunque las causas de dichas incongruencias pueden ser múltiples, las formas posibles de corregirla son tres:

- 1) promover a las personas a categorías con tramos salariales superiores solo cuando se ocupen puestos dentro del rango de congruencia,
- 2) ingresar personas solo a puestos que se hallen dentro del rango y
- 3) elaborar los presupuestos de personal de manera que los cargos financiados se encuentren dentro del rango.

Una vez que se dispone de la lista de liquidación de los haberes con los datos clasificados, es posible investigar el comportamiento del IC-PP según las variables que puedan tener incidencia. Las dos variables que más frecuentemente impactan sobre la incongruencia son el género y el régimen de contratación: en efecto, no es infrecuente que las mujeres y las personas

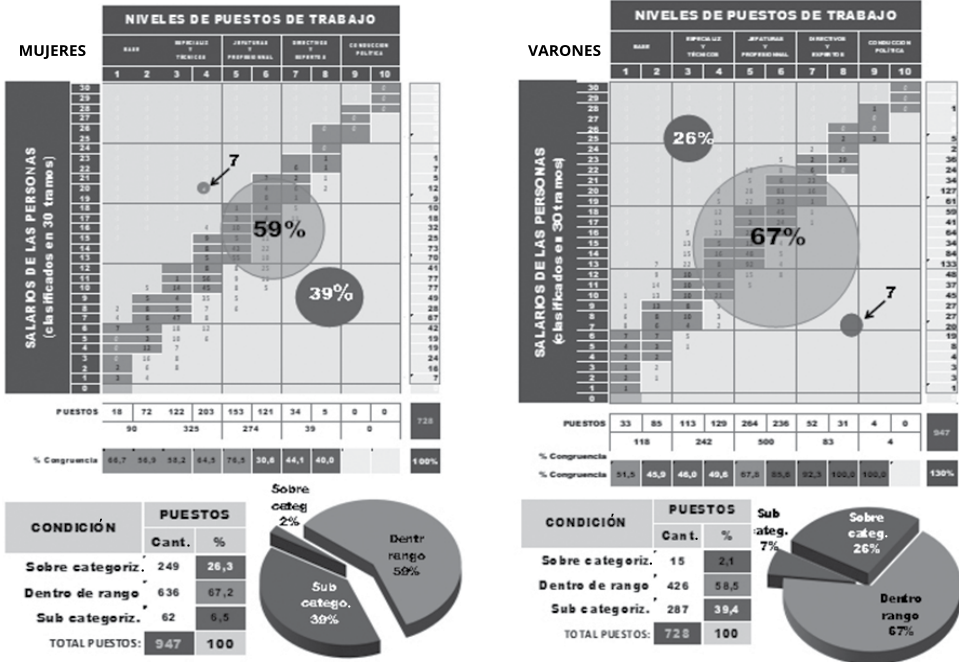
con contratos precarios sean sujetos más vulnerables ante la discrecionalidad, y esto tiene que ser incorporado al marco conceptual con el que se construyen los indicadores característicos. En este sentido, lograr observar una situación de discriminación en un diagnóstico implica saber que “el investigador debe de tener en cuenta que un ‘observable’ supone mucho más que un registro perceptivo. A su vez, un ‘hecho’ -ya sea que se trate de una propiedad, de una acción o de un evento cualquiera- puede ser considerado como un observable a partir del momento en que es ‘interpretado’, es decir, revestido de una significación relativa a un contexto más amplio. La interpretación hace al ‘hecho’ solidario a un sistema de conceptos (y ‘preconceptos’) que corresponden a la experiencia previa del investigador y a su propia ideología” (García, 2007: 78).

En este caso ambos factores influían, pero se evaluará solo la incidencia del género en el Cuadro 4.

Se observa inmediatamente que las mujeres tenían 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 crucial, sino el hecho de que la composición de la incongruencia era diametralmente opuesta. Las mujeres poseían un 39% de incongruencia negativa versus solo el 7% de los varones. Esto significaba que eran muy pocos los varones y muchas las mujeres que desempeñaban tareas de mayor responsabilidad que la correspondiente a su remuneración.

El caso opuesto es la inequidad positiva (cuando algunos resultan beneficiados a costa de los demás), lo que en el caso de las mujeres ocurría solo con un 7% mientras que los varones se encontraban sobrecategorizados en un 28%. Por otra parte, como se observa en la parte inferior de las respectivas matrices, los varones que ocupan puestos de niveles mayores (6 a 9) en todos los casos se hallan dentro de valores aceptables de congruencia, mientras que las mujeres que ocupaban puestos de dichos niveles (6 a 8) se hallaban debajo de los rangos aceptables.

Cuadro 4
Índice de congruencia según género en una institución municipal



Fuente: elaboración propia.

A esto se alude parcialmente con la imprecisa metáfora “techo de cristal”. Imprecisa porque, como sucedía aquí, efectivamente había mujeres que ocupaban puestos de mayor jerarquía, el problema era que ganaban menos que los varones de puestos equivalentes. Otra metáfora habitual, “pisos pegajosos” (que alude a que se mantienen proporciones mayores de personas discriminadas en niveles bajos de responsabilidad y/o remuneración) también resultaba visible y los datos relevantes mensurables. Las metáforas son ilustrativas, pero es preciso contar con mediciones que exhiban empíricamente tales fenómenos. Los datos duros inobjectables por las partes en situaciones conflictivas empoderan a los perjudicados y debilitan a los beneficiados. El primer dato es un índice de segundo orden 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 un INN de 37,4%, mientras que los varones solo el 5,1% (siete veces menor). Estos dos datos son mediciones de la magnitud concreta en que se verificaban en la municipalidad los fenómenos del “techo de cristal” y el “piso pegajoso”.

El problema principal era la discriminación respecto de las remuneraciones en relación con los puestos ocupados, no en cuanto al nivel jerárquico de los mismos, que resultó ser un problema secundario.

De aquí surge con claridad que en la municipalidad había dos problemas: un índice de congruencia general bajo y una fuerte discriminación de género. Esto ahora puede medirse con un índice de tercer orden: el Índice de Discriminación (ID). Este puede aplicarse a un grupo determinado respecto de otro que se tome como contrapartida de la discriminación y que debe ser excluyente y exhaustivo (por ejemplo, personal de carrera versus contratados, personal antiguo versus nuevo, etc.). En este caso se trata del ID de Género, que compara mujeres con varones. El valor es la diferencia entre las inequidades de cada grupo. En este caso el ID de Género resulta del 32,3%. Con tal ID puede medirse el grado en que las prácticas imperantes no tratan 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 los “pisos pegajosos”. Desde luego, su medición es indispensable para evaluar políticas aplicadas y sus efectos intertemporales.

Un ID entre ámbitos debe interpretarse a la luz de las diferencias en el nivel promedio de los puestos de trabajo ocupados por cada grupo analizado, lo cual también surge de los datos de la matriz. En este ejemplo, el nivel promedio de los puestos de trabajo ocupados por varones era 4,7 y el de las mujeres, 4,3. Si bien las mujeres ocupaban, en promedio, puestos con menor nivel de responsabilidad, aquí 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 con los puestos ocupados, no en cuanto al nivel jerárquico de los mismos, que resultó ser un problema secundario⁴.

Antes de hacer estas mediciones duras, la situación de la municipalidad era una caja negra: no se sabía prácticamente nada y se carecían de criterios para interpretar los datos disponibles, tales como cantidades de personal, gastos y demás informaciones. Luego de la primera medición, el IC-PP era del 66%, lo que inducía a pensar que las políticas eran bastante equitativas. El nivel de opacidad hubiera sido mucho mayor que antes, pues se creería erróneamente que allí había congruencia cuando se trataba precisamente de lo opuesto: dos grandes incongruencias de signo inverso entre mujeres y varones (la medición posterior del ID entre permanentes y contratados mostró que la situación era aún peor). Después de estas y otras mediciones adicionales, la municipalidad dejó de ser una caja negra y se volvió mucho más transparente, pero por ahora solo en

cuanto a estos aspectos por los que se comenzó el análisis porque tienen la condición de “efectos”. Se verán ahora otros que tienden a situarse entre las causas.

Análisis del nivel de la estructura institucional

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, pueden responder a modelos funcionales, divisionales o en redes y, generalmente, complejas mezclas de estas cosas (Hintze, 2007). Tales evaluaciones organizativas no surgen de los datos DESI, sino que requieren otro tipo de análisis sistémico. Pero algunos indicadores DESI proporcionan indicios sobre la racionalidad técnica de los diseños organizativos que no se observan a simple vista en los organigramas. Uno de ellos 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 como solución salomónica. En definitiva, 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 no suelen estar en condiciones de realizar ni tienen el tiempo necesario para hacerlo. Los mandos intermedios adecuados, en cambio, más que pedir instrucciones piden decisiones sobre opciones y propuestas que presentan. En el Cuadro 5 se muestra el nivel de concentración de las unidades en el ejemplo de la municipalidad.

Cuadro 5
Ejemplo de Índice de Concentración de Dependencias Jerárquicas (CDJ)
de la estructura organizativa

UNIDADES DEPENDIENTES DEL PRIMER NIVEL DEL ORGANIGRAMA		CANTIDAD DE UNIDADES DIRECTAMENTE DEPENDIENTES SEGÚN DIFERENCIA DE NIVEL DEL SUPERIOR					TOTAL UNID. DEP.	ÍNDICE CDJ
		1	2	3	4	5		
1	UNIDAD INTENDENTE	5	5	3			13	37
1.3	SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, SALUD Y EDUCACIÓN	2	5				7	19
1.1	SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO, URBANO Y OBRAS PÚBLICAS	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
ÍNDICE CDJ PROMEDIO:							12,9	

Fuente: elaboración propia.

Del intendente dependían directamente 12 unidades: 5 eran Secretarías (inmediatamente un nivel por debajo), otras 5 eran Direcciones Generales, de las cuales 3 conformaban su *staff* (Planificación, Asesoría Jurídica, Relaciones Institucionales) y otras 2 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. Estas cinco tenían dos niveles de diferencia jerárquica con la Unidad Intendente (como se denominaba presupuestariamente la unidad cabeza de la municipalidad). Finalmente, dos unidades más eran departamentos que 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 organizativas 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.

El Índice CDJ de la Unidad Intendente resultó alto (35 puntos), seguido por el de la Secretaría de Desarrollo Social, Salud y Educación (de la que dependían directamente dos Direcciones Generales -Desarrollo Social y Salud-, 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. 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 (en la experiencia de los autores, valores de hasta 20 puntos en las unidades superiores son relativamente frecuentes, pero no es difícil encontrar casos más altos).

Finalmente, se analizó el organigrama que debía manejarse con estos cuellos de botella. Se recurrió para ello a un índice, que tiene la ventaja de poder compararse con otros casos o monitorear su evolución a lo largo del tiempo. Los datos resultantes figuran en el Cuadro 6, en el que aparece que las tres cuartas partes de la estructura de la municipalidad en realidad estaban concentradas en solo tres unidades: una supersecretaría (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 un 23,6%. En realidad era una estructura muy desbalanceada con el 76,4% de los puestos de trabajo concentrados en solo tres unidades. Todo hacía pensar que las cargas de responsabilidad de unidades de niveles jerárquicos similares eran, por el contrario, muy disímiles.

Cuadro 6
Ejemplo de Índice de Concentración de la Planta de Puestos en las unidades de la estructura organizativa

ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN DE LA PLANTA DE PUESTOS (CPP)					
Cód.	Denominación	Ptos.	%		
1.1	SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO, URBANO Y OBRAS PÚBLICAS	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 EDUCACIÓN	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		
ÍNDICE CPP (% puestos en hasta la mitad unidades mayores):				76,4	

Fuente: elaboración propia.

Los salarios públicos de los tramos más altos de la escala son mucho menores que los privados, mientras que en los tramos inferiores se encuentra la gran mayoría de los empleados cuyos salarios son mayores que los privados de nivel equivalente.

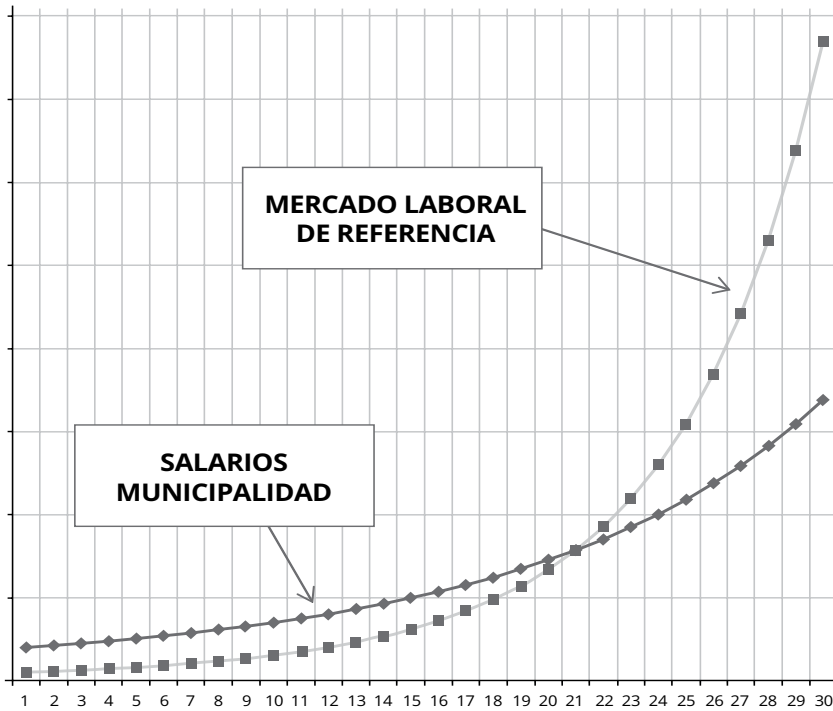
El análisis del entorno: la situación institucional frente al mercado laboral

Así como el ICPP desde la perspectiva de las personas mide equidad y desde la perspectiva de las instituciones mide razonabilidad en la conformación de sistemas puesto-persona, frente a los mercados laborales la cuestión es análoga: desde la perspectiva de las personas importa el poder adquisitivo, mientras que desde las instituciones importa 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, mientras que en los niveles altos es común que ocurra lo contrario. En otras palabras, es frecuente que en los niveles de menor responsabilidad los salarios públicos sean competitivos y en los de mayor responsabilidad no. En el Cuadro 7 puede verse la comparación de los salarios de la municipalidad del caso respecto de las remuneraciones de su mercado laboral de referencia, cuyos techos los establece el sector privado principalmente local. Los salarios públicos de los tramos más altos de la escala son mucho menores que los privados (aunque solo un porcentaje muy pequeño de la planta de personal los percibe, de manera que inciden muy poco en la masa salarial total), mientras que en los tramos inferiores se encuentra la gran mayoría de los empleados cuyos salarios son mayores que los privados de nivel equivalente. Por tal razón, los salarios públicos en promedio suelen ser más altos que los privados, aunque resulte muy grande la diferencia negativa en las funciones gerenciales y directivas.

En el caso de estudio dado que la mayor parte del personal se encuentra en los niveles bajos, la masa salarial pública que corresponde a las curvas que muestra el Cuadro 7 es un 51,7% mayor que la que pagan las instituciones privadas para una misma dimensión de planta de personal.

Cuadro 7
La estructura salarial pública respecto de su mercado laboral de referencia



Fuente: elaboración propia.

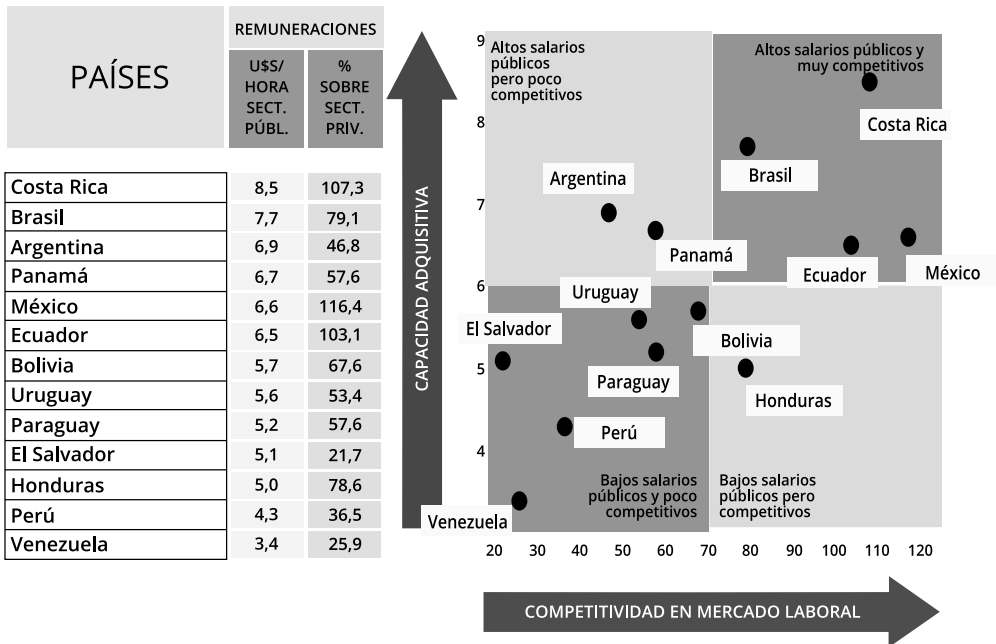
El mecanismo para la comparación con los mercados debe considerar los puestos de trabajo -no las personas- con sus análogos en el sector privado. En el caso del ejemplo, esto requirió el acceso a una encuesta de mercado salarial confiable y de establecer las comparaciones estandarizadas adecuadas de puestos. Una vez disponible esta información quedan dimensionadas las limitaciones externas a las que ha de adecuarse la política interna, y también la magnitud de las ventajas competitivas que tiene el sector público. En efecto, 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 dicha estabilidad. Los que se hallan bajo regímenes que no incluyen estabilidad, cuyas proporciones son bastante variables según países, por lo general trabajan aproximadamente las mismas horas anuales que los permanentes y suelen gozar de salarios menores a igualdad de responsabilidades. 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.

La capacidad adquisitiva es un 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 estos datos reflejan valores promedio y no distinguen entre el comportamiento de los niveles altos respecto de los bajos).

Así como se ha mostrado que la diferencia típica de curvas salariales entre el sector público y privado incide sobre la masa salarial, resulta interesante analizar el impacto que esta condición tiene sobre la situación salarial real de una muestra de países de Latinoamérica (Cuadro 8) con datos obtenidos de las encuestas de hogares realizadas por las entidades públicas de estadística de los mismos (Gasparini, Arcidiácono, Carella, Puig, Gluzmann y Brassiolo, 2015).

Cuadro 8
Capacidad adquisitiva versus competitividad de los salarios públicos en Latinoamérica



Fuente: elaboración propia.

En la columna izquierda del cuadro los salarios se expresan en valores promedio anual por hora trabajada de todo el sector público de los países, medidos en dólares corregidos según su poder adquisitivo en cada país. 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.

Como la situación laboral interna de las instituciones públicas no es independiente de sus respectivos mercados laborales de referencia (la situación de ningún sistema es independiente de su entorno), 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 un 65% superiores en promedio a los del sector privado y en algunos casos, como Costa Rica o México, cercanos al doble. Aún en las situaciones menos ventajosas para las personas y por contrapartida más competitivas para las instituciones (como Venezuela en esos años o El Salvador), los salarios públicos igualmente resultaban superiores a los privados. Es evidente que, tomando 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 de los tres países mejor ubicados es casi el doble que el de los peor situados en este aspecto.

En resumen, las observaciones anteriores parecen indicar que los empleados públicos de esos países (que incluyen la mayoría de la población latinoamericana) no son, en promedio, un sector de la población subremunerado ni tampoco explotado (considerado como conjunto y en términos relativos a los respectivos sectores).

***Análisis de la relación internivel Estructura Organizativa -
Sistemas Puesto-Persona I: relación procesos-puestos***

Se denomina "procesos de gestión" a los conjuntos de actividades de aplicación de recursos humanos y materiales de acuerdo a tecnologías

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.

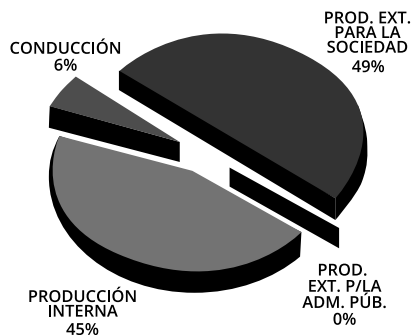
determinadas para generar productos concretos que tengan valor de uso. Estos productos serán siempre bienes o servicios. En todos los procesos de gestión intervienen recursos materiales y humanos. Aún en los más automatizados necesariamente hay humanos en algunos lugares y estos son precisamente los 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 se habla 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 se denomina producción interna. Finalmente, la producción externa y la interna deben mantenerse articuladas entre sí y con el entorno, de manera que puede identificarse una cuarta orientación universal que es la conducción. Esta clasificación puede aplicarse a todos los puestos de trabajo de cualquier organización. La forma en que estos se asignen proporciona información altamente significativa.

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). Se considera que son procesos de conducción solo 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 observada.

Cuadro 9
Clasificación de los puestos de trabajo según orientación funcional
de los procesos de gestión

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



Fuente: elaboración propia.

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 resultó un valor más que llamativo, cuando no es común encontrar en las administraciones públicas que este supere el tercio de los puestos. En las municipalidades se considera producción interna a los procesos de gestión tributaria, por lo que aquí resulta un poco mayor que en los ministerios de los poderes ejecutivos, por ejemplo, pero no era esperable que tuviera la magnitud encontrada. El paso siguiente consistió en elaborar el clasificador de procesos, dado que la municipalidad no contaba con uno.

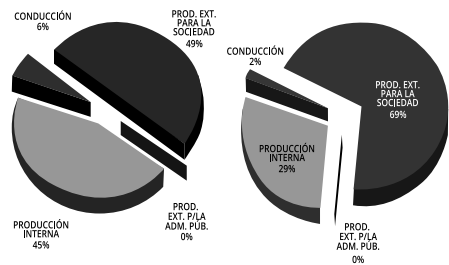
Los clasificadores de procesos son listas de las gestiones que deben necesariamente hacerse para que las organizaciones cumplan la misión que se les ha encomendado. Tienen múltiples usos, desde la elaboración de los planes estratégicos y operativos, los presupuestos, la asignación de responsabilidades 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. Esta ausencia es más

bien la regla que la excepción. Desde luego que los procesos existen, toda vez que las cosas se hacen de maneras determinadas. Los 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 también hay vacíos normativos. Una parte significativa de las prácticas no está escrita, sino que responde a usos y costumbres. En conjunto, parece más preciso denominarlos “hábitos de gestión” que “procesos de gestión”.

Los clasificadores de procesos pueden hacerse tan detallados como se requiera para cada uso. Los tres primeros niveles son los macroprocesos (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 macroproceso) y luego cada uno se desagrega en subprocesos y estos en actividades y operaciones.

Cuadro 9.1
Comparación de la orientación funcional de los puestos con otra institución de similares características

PUESTOS DE TRABAJO			COMPARACIÓN	
ORIENTACIÓN 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. PÚB.	0	0,0	0,0	0,0
PRODUCCIÓN INTERNA	753	45,0	29,1	-15,9
TOTAL PUESTOS	1.675	100	100	0

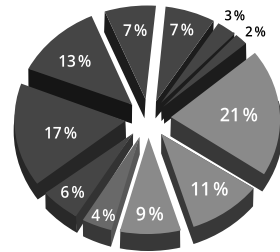


Fuente: elaboración propia.

Para el análisis DESI resultó suficiente, en esta primera etapa, elaborar una lista de macroprocesos para clasificar 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.

Cuadro 10
Clasificación de los puestos de trabajo según macroprocesos de gestión

PUESTOS SEGÚN PROCESOS DE GESTIÓN							
Cód.	MACRO PROCESOS	Cond.	Prod. Sociedad	Prod. Adm. Púb.	Prod. Interna	TOTAL	%
1	Conducción y coordinación	99				99	5,9
2	Desarrollo económico		285			285	17,0
3	Desarrollo urbano y obras públ.		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	Rental 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



Fuente: elaboración propia.

Se elaboró un clasificador con 11 macroprocesos para incluir en ellos a cada uno de los 1.675 puestos. Resultó que el macroproceso de producción interna con más cantidad de puestos de trabajo fuera Rentas Municipales, responsable de la gestión tributaria, pero daba cuenta solo del 21% de la producción interna. El macroproceso "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 otras. Estos puestos conformaban el segundo macroproceso de producción interna, después de las rentas municipales. La producción externa, siendo la misión de la municipalidad, incluía

algo menos de la mitad de los puestos. Esto era sorprendente, dado 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 e 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 que en los últimos años prácticamente toda gestión externa que fuera tercerizable se había tercerizado. Una pequeña parte del personal optó en ese momento por incorporarse a dos de las empresas concesionarias, en las que la municipalidad tenía participación accionaria. El resto de los puestos de trabajo fueron redistribuidos. 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 conocidas tenían proporciones de producción interna mucho menores. La comparación con una de ellas arrojó las diferencias que pueden verse en el Cuadro 9.1.

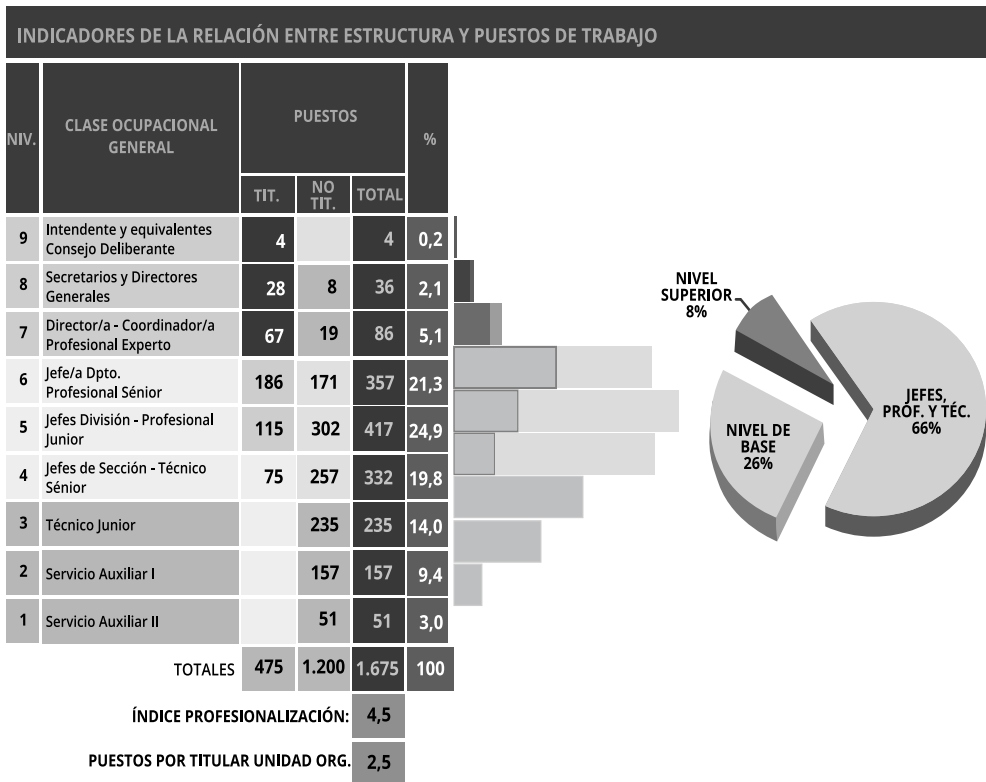
No hay manera de decir que un caso como la municipalidad utilizada como comparación era un ejemplo a imitar. Pero sí parecía que la municipalidad bajo análisis no parecía un buen ejemplo para que imitaran otras.

Análisis de la relación internivel Estructura Organizativa - Sistemas Puesto-Persona II: relación estructura-puestos

Existen indicadores de relación entre procesos y estructura (miden cómo se distribuyen las responsabilidades en las estructuras). Pero, por el momento, se analizarán los relativos a la relación entre los puestos de trabajo (la microestructura) y un indicador relativo a la estructura (los organigramas).

Una primera fotografía de la estructura de puestos o microestructura es la pirámide de puestos, manera metafórica de aludir a la distribución de los puestos según los niveles del clasificador CPT utilizado 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.

Cuadro 11
Pirámide de puestos e Índices de Profesionalización y Supervisión



Fuente: elaboración propia.

Esto es muy característico en las organizaciones del tipo “cerebro intensivas”, pero no es el caso de las municipalidades cuyas estructuras de puestos son usualmente piramidales, con más puestos de trabajo en la base que en los sectores intermedios. En todo caso, si bien no hay fórmulas para esto, es posible analizar el grado de profesionalización que requieren los procesos de los puestos de trabajo que participan en ellos.

El Clasificador de Puestos de Trabajo (CPT) distingue los puestos que son titulares de unidades organizativas de cada

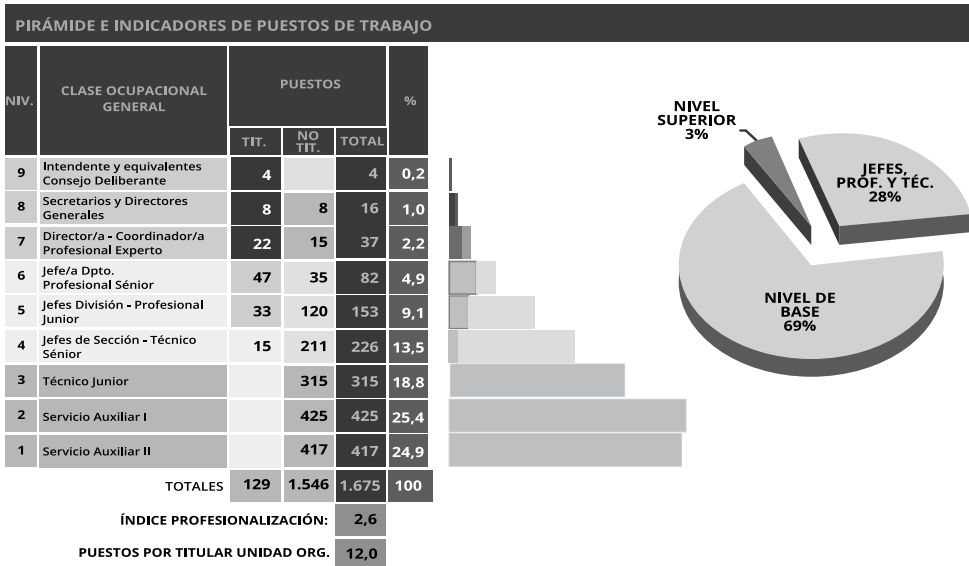
clase de aquellos que no lo son. En el Cuadro 11 puede verse el Índice de Profesionalización de Puestos (IPP) que resulta del promedio ponderado de puestos según nivel jerárquico. Se obtiene haciendo pesar las cantidades de puestos encontrados en cada nivel.

El IPP total de la municipalidad resultó de 4,5 (equivalente a jefaturas de sección en caso de titulares y técnicos sénior 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 un 26% los niveles de base (1 a 3). Estos valores contradecían al sentido común, por indicar la mencionada estructura romboidal antes que la típica piramidal. 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 1.674 que había en la municipalidad), era evidente que había muchos jefes sin subordinados, cuestión fácilmente verificable. Si no se suponía que había que aumentar la cantidad de puestos de trabajo (cosa difícil de sostener después de las privatizaciones de procesos), sobraban unidades organizativas en el organigrama.

Es infrecuente contar con la posibilidad de comparar instituciones con otras similares. En el Cuadro 11.1 se muestra esta circunstancia atípica, en la que se tomaron los datos porcentuales de la municipalidad de referencia vista en el Cuadro 9.1 y se aplica a los 1.675 puestos de la presente.

Cuadro 11.1
Pirámide de puestos e Índices de Profesionalización y Supervisión
de una institución municipal típica



Fuente: elaboración propia.

Si bien la municipalidad tenía más personal, esta operación permitió saber cómo hubieran sido los índices del caso si su estructura de puestos fuera análoga a la de referencia. La estructura sería piramidal, con casi un 70% de los puestos en la base, un Índice de Profesionalización de 2,6 (entre semiespecializado de nivel 2 y especializado de nivel 3) y un Índice de Supervisión de 12 subordinados por jefe. No se conoce la calidad del desempeño de la municipalidad, pero sí que los datos son coherentes con la orientación y naturaleza de los procesos. Si la operación de la institución no es satisfactoria, seguramente las causas tendrían otra explicación, no en estos valores.

Conclusiones

A partir de datos existentes, se obtuvieron conclusiones que muestran la clase de orden oculto tras las apariencias (pero contenidas en los datos) en cuanto a una serie amplia de aspectos que van desde las personas hasta las estructuras de una

Una metodología fundamentada en la teoría de sistemas complejos permitió caracterizar a dicha organización de manera de identificar una serie de problemáticas que podían intuirse en el campo, pero no explicitarse ni mucho menos diagnosticar sus causas.

institución pública típica, como es una municipalidad. Para ello se apeló a DESI, una metodología fundamentada en la teoría de sistemas complejos que permitió caracterizar a dicha organización de manera de identificar una serie de problemáticas que podían intuirse en el campo, pero no explicitarse ni mucho menos diagnosticar sus causas. El sentido y la importancia de esto es obvio: las instituciones no pueden ser desechadas y reconstruidas, es necesario mejorar lo que existe. Lanzara (1999) afirma que la mejora institucional es una suerte de bricolaje, es decir, hacer cosas nuevas con partes de cosas viejas. Para ello se requiere conocimiento.

Como resultado de la aplicación de DESI a la municipalidad del caso, se observa que la institución:

- tiene un alto grado de discriminación entre grupos de género y de diversas formas de contratación;
- maneja inequidad en la asignación de las remuneraciones respecto de las responsabilidades;
- está inadecuada respecto a los mercados laborales (de manera inversa en los niveles altos respecto de los bajos);
- posee una alta proporción relativa de puestos de trabajo destinados a la propia autoadministración de la municipalidad (la mitad, como si el objetivo fuera servirse a sí misma en lugar de a la sociedad);
- hay una distribución de los puestos por procesos independiente de la carga de trabajo de los mismos (no registrada en ninguna parte y privatizados en muchos de los externos, con lo que se supone que la municipalidad debería cumplir el rol regulador y contralor de terceros, más sencillo y descansado que el de ejecutor);
- presenta una pirámide de puestos con una forma romboidal atípica respecto de la naturaleza funcional de las municipalidades, con un nivel de profesionalización también atípico;
- tiene una estructura organizativa sobredimensionada, donde cada jefe tenía solo 2,5 supervisados en promedio y, finalmente,
- es un diseño de estructura organizativa con un cuello de botella en la unidad del propio intendente y otro menor en una de las secretarías, que tenía a su cargo cuatro quintas partes de la producción externa de toda la municipalidad.

Esta serie de conclusiones se basa exclusivamente en datos duros (en ningún caso en opiniones de actores), datos

disponibles en una única fuente como es la liquidación de los haberes. Esta debe procesarse con tres clasificadores, uno de los puestos, otro de los tramos salariales y la propia tabla de unidades organizativas de la institución.

La serie de indicadores DESI presentada es una muestra de aquellos más significativos. Una vez que se han calculado las apariencias ocultan menos, disminuye la opacidad relativa y aumenta la transparencia. Basarse en evidencias es el método de la ciencia, basarse solo en doctrinas, y abusivamente, suele ser el de la política, como afirman Hood y Jackson (1991) en su análisis de las burocracias públicas de los últimos 200 años. Se ha desocultado parcialmente aquellas propiedades emergentes del sistema, imposibles de ver en el análisis ingenuo de sus componentes (Gershenson, 2013). Si se quisiera emprender acciones de mejora de la municipalidad, se estaría en mejores condiciones que antes. Un paso importante más cerca de poder formular políticas que mejoren la capacidad del sistema de responder a lo que requiere su misión institucional. Ese y no otro es el sentido vocacional de la política (Weber, 1985): el buen sentido.

Notas

(1) La expresión “niveles ontológicos” refiere a las maneras en que se organizan los sistemas a partir de subsistemas. Así, por ejemplo, ciertas formas de materia están compuestas de moléculas que a su vez están compuestas de átomos que a su vez están compuestas de partículas subatómicas. Cada uno de estos subsistemas componentes de la materia (moléculas, átomos, partículas subatómicas) corresponden a sus niveles ontológicos.

(2) Por ahora basta afirmar que se trata de los “asientos” de los lugares de trabajo en los que pueden ubicarse personas para aportar su tiempo de trabajo haciendo actividades que produzcan valor. Una analogía biológica posible es afirmar que los sistemas puesto-persona son a las organizaciones de producción lo que las células son a los organismos.

(3) La estructura de tramos salariales resultante se denomina “Técnicamente Racional de Impacto Neutro” (TRIN). “Técnicamente racional” implica que los tramos salariales crecen análogamente al aumento de las responsabilidades en las organizaciones en las cuales a quienes se encuentran en los niveles superiores se les hace responsables de lo que ocurra en sus respectivos ámbitos

dependientes, lo cual determina que el crecimiento de la curva no puede ser lineal sino exponencial. “De impacto neutro” significa que como se han tomado como pisos y techos de la curva los valores nominales efectivamente encontrados en la realidad (en este caso en la liquidación de los haberes), todos los salarios efectivamente percibidos se ubicarán en alguno de los tramos. Por lo tanto, no se trata de una política sino de un instrumento técnico de clasificación de los salarios reales, con la masa salarial real.

(4) Es posible aplicar estos índices a otros grupos de sistemas puesto-persona para los que se sospeche que existan problemas y se requieran políticas diferentes en relación con el mercado laboral. Por ejemplo, es frecuente encontrar que es posible retener cierto personal, como los profesionales de determinadas especialidades.

Bibliografía

- García, Rolando (2007), *Sistemas complejos: conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*, Barcelona, Gedisa.
- Gasparini, Leonardo; Arcidiácono, Malena; Carella, Laura; Puig, Jorge; Gluzmann, Pablo; y Pablo Brassiolo (2015), “El empleo público en América Latina. Evidencia de las encuestas de hogares”, en *Trimestre Económico*, Vol. 82 N° 328, octubre-diciembre, pp. 749-784.
- Gershenson, Carlos (2013), “¿Cómo hablar de complejidad?”, en *Llengua, Societat i Comunicació*, N° 11, pp. 14-19.
- Heald, David (2012), “Why is Transparency about Public Expenditure so Elusive?”, en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 78 N° 4, pp. 30-49.
- 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 al 2 de noviembre.
- _____ (2013), “Qué son las organizaciones”, Buenos Aires, Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica para la Organización Pública (Biblioteca Virtual TOP) <http://www.top.org.ar/ECGP/FullText/000020/20285.pdf>, 30-04-2020.
- Hood, Christopher y Jackson, Michael (1991), *La argumentación administrativa*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Lanzara, Giovanni Francesco (1999), “Por qué es tan difícil construir las instituciones”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 38 N° 162, pp. 925-952.

- Mintzberg, Henry (1992), *El poder en la organización*, Barcelona, Ariel.
- Mintzberg, Henry y Jorgensen, Jan (1995), "Una estrategia emergente para la política pública", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 4 N° 1, pp. 25-46.
- Mitchell, Melanie (2009), *Complexity: a Guided Tour*, New York, Oxford University Press.
- Prigogine, Ilya (1962), *Introduction to Nonequilibrium Thermodynamics*, Hoboken, Wiley Interscience.
- _____ (1991), *El nacimiento del tiempo*, Buenos Aires, Tusquets.
- Stiglitz, Joseph (2002), "Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 22, febrero, pp. 9-68.
- Wagensberg, Jorge (1985), *Ideas sobre la complejidad del mundo*, Barcelona, Tusquets.
- _____ (1986), *Proceso al azar*, Barcelona, Tusquets.
- Weber, Max (1985), "La política como vocación", en *Ensayos de sociología contemporánea*, Max Weber (comp.), Barcelona, Planeta-Agostini. v. 1.