

LOS RECURSOS HUMANOS EN EL AMBITO MUNICIPAL Y EL DESARROLLO LOCAL

Por Dora Bonardo

CURZA, Universidad Nacional del Comahue

RESUMEN

El presente trabajo se ha realizado en el marco del Seminario de Gestión del Desarrollo Local de la Maestría en Administración Pública, dictada en la sede del Centro Universitario Regional Zona Atlántica (UNCo) en convenio con el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la UNCba. En él se reflexiona sobre la importancia que los recursos humanos han adquirido en los últimos años en la esfera pública, en especial en el ámbito municipal; se describen las dificultades que las municipalidades atraviesan con relación a la gestión de las personas y los intentos de superarlas. Por último, se presentan algunos desafíos que debe enfrentar la gestión de recursos humanos municipal en pos de un desarrollo local sostenido.

Palabras clave: Recursos humanos; Profesionalización; Capacidades institucionales; Desarrollo local; Capital social.

HUMAN RESOURCES IN THE LOCAL SPHERE AND LOCAL DEVELOPMENT

ABSTRACT

This paper has been carried out within the framework of seminar about the Administration of Local Development of de Civil Service Master's Degree, delivered at the Regional University Center Atlantic Regional Zone (UNCo), in agreement with the Research and Training Institute on Civil Service of UNCba. It reflects on the importance that human resources has gained over the last years in the public sphere, especially in the local one; it describes the difficulties that the town councils are undergoing in relation with people's action and the efforts made to overcome them. Finally, some challenges are set forth, which the administration of local human resources has to face in favour of local sustainable development.

Key words: Human resources; Professionalization; Institutional capacities; Local development; Share capital.

EL PAPEL DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

Es indudable la importancia que adquirió el tratamiento de los recursos humanos en los últimos años en las organizaciones públicas. Esta tendencia puso en valor el papel de las personas para el logro de los fines institucionales y la necesidad de encontrar políticas, estrategias y mecanismos para mejorar la gestión de los recursos humanos adscriptos a los aparatos administrativos del estado. Los principales factores que, en términos generales, explican este fenómeno son:

- Las modificaciones de la economía y del mercado de trabajo, ligados a la globalización y al cambio tecnológico.
- La valorización del conocimiento como el principal capital de las organizaciones.
- Los cambios operados en cuanto al papel del estado (en su esfera nacional, provincial y municipal), su relación con la sociedad y el mercado, con su consecuente influencia en el funcionamiento y en las estructuras de sus instituciones.
- La aparición de un nuevo paradigma dentro de las ciencias administrativas -management o gerencialismo- que intentó trasladar algunas de sus características desde la empresa privada a las organizaciones públicas (Nueva Gestión Pública) y el consecuente cuestionamiento del paradigma burocrático weberiano.
- La emergencia de nuevos roles y formas de participación y articulación en la sociedad civil.

En este marco, la concepción sobre los recursos humanos en la gestión local, adquiere un relieve singular. Los diferentes enfoques respecto del desarrollo local no pasan por alto la importancia de los recursos humanos como un elemento estratégico de dicho desarrollo. ¿Por qué resultan estratégicas las personas a la hora de comenzar, continuar o consolidar un proceso de gestión de desarrollo local? Sencillamente porque son las personas quienes movilizan (o no) el resto de los componentes o recursos que una organización o comunidad poseen. Si bien esta simple fórmula ha sido reconocida por todas las escuelas de administración o de estudios sobre las organizaciones, en los últimos años ha adquirido un valor adicional. En efecto, las personas dejaron de entenderse como parte del capital físico de una organización (factor humano), como un "recurso", para entenderlas como agentes de cambio que poseen un capital intangible de valor irremplazable: el conocimiento. Precisamente, el conocimiento, junto a la imaginación humana, es y será la fuente principal de riqueza de una sociedad.

Si el desarrollo local deviene de la interrelación de elementos, entre los cuales se encuentran los recursos humanos, su capacidad de crear condiciones que favorezcan la innovación, la creatividad y la generación de actitudes emprendedoras pone en valor una región y promueve dicho desarrollo.

Si entendemos que el desarrollo local se desenvuelve en un sistema donde existen actores (individuales y colectivos) que despliegan estrategias y generan determinadas prácticas, las personas que forman parte de una organización municipal no son más que otro conjunto de actores o agentes que actúan dentro del escenario local. Por lo cual, las personas que laboran en el ámbito municipal también son o pueden ser facilitadoras del cambio. Según Francisco Alburquerque (1997), dentro de los factores condicionantes del desarrollo local se encuentra la disponibilidad y la calidad de los recursos humanos y su decisiva aportación de conocimiento como ventaja competitiva. En este sentido, contar con una masa crítica de recursos humanos en la gestión municipal es un elemento facilitador del desarrollo local. Una adecuada gestión municipal debe tener una capacidad gestora que se refleje en un eficiente servicio al ciudadano, resolviendo con rapidez los procesos y trámites administrativos que involucren a la municipalidad y mostrando efectiva capacidad para captar y aplicar con eficiencia los recursos destinados al desarrollo económico local. Estos son elementos definitorios del atractivo que una municipalidad determinada puede ofrecer para la localización en su territorio de actividades empresariales.

DIFICULTADES EN LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LA ESFERA MUNICIPAL

La administración de recursos humanos en las organizaciones públicas deviene de procesos decisorios complejos, donde se entremezclan cuestiones tales como: la influencia y los intereses de los distintos grupos que interactúan dentro y fuera del aparato del estado (gremios, cámaras, partidos políticos, asociaciones civiles, etc.); el desarrollo del sistema político que determina las características de los directivos de mayor jerarquía en las organizaciones; el marco legal o normativo que regula la función pública como sistema de recursos humanos; la situación económica financiera que condiciona el manejo presupuestario de los gastos en personal; la evolución del sistema educativo que influye en las calificaciones del personal, etc. Según C. Tecco (1997), "uno de los principales problemas de la deformidad administrativa en las organizaciones municipales se refiere a las plantas de personal en las que es frecuente la abundancia de personal de baja calificación y carencia de recursos humanos con los conocimientos y experiencia necesarios para gestionar las nuevas políticas públicas locales". Según este autor, existen debilidades en las capacidades gerenciales de conducción y también en los conocimientos técnicos de los cuadros administrativos y profesionales.

No existe una verdadera "función pública profesionalizada" es decir, un sistema de mérito - *servicio civil*- definido como un conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad. Por lo contrario, el ingreso y la carrera administrativa del empleado municipal se basan -muy a menudo- en esquemas burocráticos (o cuasi-burocráticos) y en estilos de gestión patrimonialistas y clientelares.

LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS VINCULADAS CON LOS RECURSOS HUMANOS EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

En términos generales, las políticas de recursos humanos de los últimos veinte años en las organizaciones públicas se vinculan con las reformas administrativas que el estado ha tenido en sus tres niveles (nacional, provincial y municipal). Estas reformas se contextualizan en el denominado paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP) que aparece como el referente doctrinario y práctico para cambiar la gestión de las personas en las organizaciones públicas. Desde este punto de vista, las organizaciones que deseen ser exitosas deben desafiar los supuestos de las organizaciones tradicionales y crear nuevos modelos de operación y gestión, una nueva cultura organizacional. Se pone énfasis en valores como la responsabilización (*accountability*) y el compromiso de los empleados públicos involucrados en los procesos de mejoras institucionales. Se los anima a cooperar en la creación de "valor público", de una nueva cultura organizacional que rija el servicio público. Como menciona C. Tecco (2004:3), "el administrador es desplazado en la literatura especializada por la figura del gerente público, cuyas principales cualidades están asociadas a su capacidad para coordinar y promover la participación de actores no gubernamentales en políticas y programas estatales y su aptitud para dar respuestas creativas a un entorno en cambio permanente".

En general, las principales políticas relacionadas con el sistema de administración de recursos humanos en el ámbito de las organizaciones públicas fueron: la reducción y flexibilización de las estructuras organizativas, la renovación de los regímenes legales de la función pública que modificaron la rigidez de las normas y procedimientos tradicionales; la implementación de convocatorias abiertas y públicas para el reclutamiento y la selección; la capacitación y el desarrollo como medios para progresar en la carrera profesional; la evaluación de desempeño con el fin de medir el rendimiento pasado y las potencialidades futuras de los empleados; la reestructuración de las escalas salariales, entre otras. No obstante estos lineamientos generales, las reformas administrativas implementadas en los años 90 se caracterizaron fundamentalmente por ser políticas de ajuste (*downsizing*) que apuntaban a la reducción de las plantas de personal y de las remuneraciones.

Respecto de la gestión de recursos humanos en el nivel municipal la influencia del paradigma gerencialista (NGP) pareciera que ha sido marginal. Si bien esta hipótesis debe ser

verificada con investigaciones y estudios de mayor profundidad que el presente, existen indicios que permitirían ratificarla. Estudios de alcance internacional como el de Miquel Serna (2003:10), refieren a que la implantación de este modelo de gestión no ha dado los resultados esperados donde fueron aplicados (fundamentalmente en niveles nacionales y provinciales) y que no ha pasado de ser un esfuerzo de emulación sin grandes impactos en la modificación del funcionamiento y la gestión de los recursos humanos. Otro estudio realizado por O. Oszlak (2001:14) relacionado con la profesionalización de la función pública en América Latina y el Caribe, destaca que las reformas en los sistemas de servicio civil si bien aparecen en todas las agendas de los países que comprendió el estudio, no han tenido gran implicancia en la práctica político-administrativa. Asimismo, en una investigación realizada sobre la profesionalización de los recursos humanos en la provincia de Río Negro (Bonardo: 2004), donde se analizan los alcances de la normativa que la regula, se mencionan los límites que ha tenido este paradigma respecto de la profesionalización de los recursos humanos de las organizaciones públicas provinciales. También C. Tecco (2004), en un estudio realizado en el año 1997, menciona que "no se conoce ningún lugar en el mundo, particularmente aquellos países desarrollados que más avanzaron en la línea de la "nueva gerencia pública", que carezcan de un servicio civil burocrático".

Si existen evidencias del fracaso de este paradigma "superador del burocrático" en los niveles nacionales y provinciales cabría pensar que, en organizaciones con mayores debilidades y carencias como lo son los municipios, no debería haber provocado grandes cambios. Las principales políticas de reformas, en cuanto a los recursos humanos en el nivel municipal, se refieren a la reducción de plantales de personal, al congelamiento de las carreras administrativas, al sistema de remuneraciones y a intentos de flexibilizar los estatutos escalafones que rigen la relación de empleo de los servidores municipales. Las acciones de capacitación no se han vinculado con las necesidades de las organizaciones ni han generado competencias diferenciales asociadas a los nuevos roles que demanda un agente de desarrollo local, como debiera ser el municipio.

En este marco, la gestión de los recursos humanos municipales no estaría contribuyendo en gran medida a la construcción del "capital social". Precisamente, si el desarrollo local necesita de agentes que actúen de manera reticular y sinérgica, basados en relaciones de cooperación y apoyo mutuo, que formen "redes de compromiso cívico" (Putman: 1993 citado en Tecco: 2004:8) con el fin de posibilitar la puesta en práctica de una mayor participación de la sociedad civil en la gestión de la economía y el estado (Piselli, F: 2003 citado en Tecco: 2004:8), las competencias de los agentes municipales deberán estar asociadas con este nuevo perfil de acción pública.

LOS RECURSOS HUMANOS MUNICIPALES PARA EL DESARROLLO LOCAL

Siguiendo a Evans, "el Estado, si sus actores internos (políticos y burocráticos) se lo proponen, cuenta con capacidades para jugar un rol activo en la producción de capital social, ya que a través de sus acciones, puede generar un ambiente en el cual las organizaciones sociales encuentren canales de articulación" (citado en Tecco: 2004:9). En este sentido, los municipios como ámbitos inmediatos de vinculación entre estado y ciudadanos, pueden convertirse en articuladores y promotores de capital social. El desafío es convertir a los agentes municipales en "actores estratégicos" que contribuyan a la acumulación del mismo.

La historia reciente ha permitido acumular cierta experiencia respecto de la importancia del desarrollo local, aún desde la perspectiva de los propios agentes municipales. El cambio de roles de los municipios argentinos y de la necesidad -incluso impuesta- de realizar otro tipo de gestión social, ha modificado en parte la propia imagen del empleado municipal. La presión permanente que reciben de la comunidad a que ellos mismos pertenecen les está imponiendo jugar otro tipo de papel. No obstante, se coincide con lo expresado por D. García Delgado (1997) cuando al referirse a las condiciones básicas requeridas para lograr un proceso innovador en el ámbito local, menciona la necesidad de contar con un liderazgo promotor de nuevas ideas de gestión pública y de proyectos, ya que "es infrecuente suponer al personal intermedio de un municipio encarando por sí solo un proceso de autorreforma". Las políticas de recursos humanos siempre deben estar alineadas a las políticas globales de la organización. Por lo cual, si existe un liderazgo gubernamental que acompañe o promueva el desarrollo local, necesariamente deberá también liderar un proceso de cambio político-administrativo que eleve la performance de los recursos humanos municipales. Para

ello se deberá fomentar el compromiso de los agentes municipales en esta nueva perspectiva, motivándolos a la participación en la resolución de problemas y en la búsqueda de alternativas para solucionarlos. También deberá priorizar la profesionalización de sus cuadros, a través de la constitución de normas formales (estatutos escalafones) meritocráticas y transparentes que le permitan ir construyendo un servicio civil adecuado a la nueva realidad municipal. La capacitación permanente es una herramienta imprescindible para el desarrollo personal y también organizacional, dado que permite la actualización de competencias y la potenciación de nuevas, vinculadas a los procesos de innovación que el entorno va requiriendo. Como señala C. Tecco (1997:23),

valores tales como la eficacia y la efectividad de los servicios -interpretados éstos como devolución a la sociedad que sustenta la administración- deberían ser inculcados en todos los niveles de la estructura. Es necesario comprender que la autorrealización de los empleados municipales no depende exclusivamente de las remuneraciones sino también de su carácter de sujetos partícipes en programas y servicios que contribuyen a mejorar la calidad de vida de una sociedad local, de la cual ellos también forman parte.

CONCLUSIONES

El desarrollo local depende del encuentro de un sinnúmero de variables que pueden convertir a un territorio en un escenario donde se instalen mejores condiciones de vida para sus habitantes. Sin embargo, pareciera que las variables de mayor peso para "institucionalizarlo" radican en la condición humana: la participación, el cooperativismo, la colaboración, la interrelación, el conocimiento, todos ellos valores o recursos que poseen las personas.

Coincidentemente con algunos teóricos del desarrollo local, creemos que éste depende en gran medida del comportamiento de los sujetos, de las normas informales y de las prácticas sociales enraizadas en un territorio. Dichos comportamientos varían de acuerdo con el proceso histórico-social que los enmarca y son producto de un lento camino de construcción de identidades y de pautas que los caracterizan. Los agentes municipales pueden convertirse en "actores estratégicos" del desarrollo local en la medida que existan por un lado, liderazgos que conduzcan el camino al cambio y por otro, que los servidores públicos municipales se involucren en un proyecto de desarrollo local que trascienda sus propios intereses particulares de "burocracia pública". Pareciera que no existen recetas exclusivas respecto a cómo encarar procesos de reformas que mejoren la gestión de los recursos humanos en el ámbito de las organizaciones públicas. El modelo de la "Nueva Gestión Pública" ofrece algunos conceptos que, adaptados a ciertas situaciones particulares pueden contribuir a forjar un nuevo *estilo* de gestión: la noción de flexibilidad, de responsabilización, de empoderamiento, de evaluación del desempeño, de competencias, de desarrollo gerencial. Por otra parte, el modelo weberiano ofrece elementos que pueden dar mayor racionalidad y legalidad al sistema de recursos humanos. El sistema de organización del empleo público basado en el mérito -servicio civil profesionalizado- permitiría acotar los sesgos patrimoniales y clientelares que aún predominan en la gestión de recursos humanos, otorgándole profesionalización y transparencia.

En síntesis, los servidores públicos municipales pueden convertirse en actores estratégicos para la creación de "capital social" con miras al desarrollo local. La gestión de recursos humanos en el ámbito municipal se encuentra a diario con debilidades políticas, administrativas y técnicas. Sin embargo, posee algunas fortalezas que la diferencian de las administraciones provinciales y nacionales: son organizaciones más pequeñas, menos impersonales, más democráticas ya que tienen contacto directo con los ciudadanos. Seguramente que en contextos sociales y económicos históricamente permeables al cambio y a la innovación, el involucramiento de los servidores públicos municipales en proyectos de desarrollo local será más fluido. En el caso de que no existieran tales condiciones, los responsables gubernamentales de las administraciones municipales deberán, además de fomentar las condiciones externas de desarrollo local, crear las condiciones internas para que sus empleados sean agentes facilitadores del mismo. Mejorar la capacidad institucional de los municipios requiere de una lectura crítica y una visión estratégica de la sociedad

civil, así como de políticas, entre las que se encuentran las de recursos humanos, que acompañen la misión "pública" de una organización fundamental para el desarrollo local.

BIBLIOGRAFÍA

Alburquerque, F. *Dirección de desarrollo y gestión local*, ILPES, LC/IP/G.104, Chile.

Bonardo, D. *La Reforma Administrativa en Río Negro: la función pública y su profesionalización. 1995-2000*, trabajo de tesis, Maestría en Administración Pública IIFAP-CURZA, Viedma, Río Negro, sin editar, [1997], 2004.

Dolan, S. y colab. *La gestión de los recursos humanos*, España: Edit. Mc Graw Hill, 1999.

García Delgado. "Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión", en García Delgado, D. (Comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, Buenos Aires: FLACSO-CBC-UCC, 1997.

Prats Catalá, J. *Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional*, en Biblioteca de Ideas, Colección de Documentos, Instituto Internacional de Gobernabilidad, (biblioteca electrónica), disponible en www.iigov.org, España, 2002.

Olías de Lima, B. "La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública", en Olías de Lima, Blanca Coord., *La Nueva Función Pública*, España: Edit. Prentice may, 2001.

Oszlak, O. "El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros", en *Documentos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD), (biblioteca electrónica), disponible en www.clad.org.ve, CLAD, Venezuela. 2001.

Serna, M. "El impacto de los referentes internacionales en la transformación de las administraciones públicas latinoamericanas: agentes y dinámicas institucionales", en *Documentos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD), (biblioteca electrónica), disponible en www.clad.org.ve. Venezuela. 2003.

Tecco, C. "El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional. Acerca de la adecuación organizacional de los Municipios a los nuevos desafíos y roles institucionales", en García Delgado, D. (Comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, FLACSO-CBC-UCC, Buenos Aires. 1997.

Tecco, C. "Teoría y práctica en la gestión del desarrollo local y regional en Argentina", Ponencia presentada en el VI° Seminario de REDMUNI, 9 y 10 de septiembre de 2004, Villa María, Córdoba. 2004.