



Rosemberg, Gabriela M.

De punteros, expedientes, eficiencia y participación : diferentes modelos de gestión al interior del gobierno local de San Carlos de Bariloche



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Rosemberg, G. M. (2011). *De punteros, expedientes, eficiencia y participación: diferentes modelos de gestión al interior del gobierno local de San Carlos de Bariloche. (Tesis de maestría).* Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/2019>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

De punteros, expedientes, eficiencia y participación. Diferentes modelos de gestión al interior del gobierno local de San Carlos de Bariloche

TESIS DE MAESTRÍA

Gabriela Rosemberg

groseberg@uvq.edu.ar

Resumen

El estudio se inserta dentro del campo de estudio de la gestión pública, y dentro de ella en particular, en la gestión de los gobiernos locales. La trayectoria del abordaje ha seguido el sendero trazado por los aportes teóricos producidos en los siguientes temas: desde el marco general de modelos de gestión, identificamos su aplicación a la gestión en organizaciones estatales, para detenernos en las especificidades de estos modelos en los gobiernos locales, y desde allí, identificar los que se pueden reconocer en la gestión del municipio de Bariloche. En otras palabras: a partir de este sinuoso recorrido por los marcos teóricos mencionados, hemos discurrido por los laberintos institucionales del gobierno local de la ciudad de San Carlos de Bariloche, para abordar los diferentes modelos de gestión que suceden al interior de las áreas municipales seleccionadas.

Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades

Mención Política y Gestión Pública

“De punteros, expedientes, eficiencia y participación”

*“Diferentes modelos de gestión al interior del gobierno local
de San Carlos de Bariloche”*

Tesis de Maestría

Lic. Gabriela M. Rosemberg

Director de Tesis: Dr. Sergio Ilari

San Carlos de Bariloche, Febrero, 2011

CONTENIDOS

1. Introducción.....	3
2. Marco teórico.....	10
3. Aspectos metodológicos.....	22
3.1 EL MÉTODO DE COMPARACIÓN DE VARIABLES	22
3.2 EL ENFOQUE CUALITATIVO DE ESTUDIOS DE CASO DE BUENAS PRÁCTICAS EN GERENCIA SOCIAL.....	35
3.3 LOS CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LAS UNIDADES DE ANÁLISIS.....	36
4. Las áreas municipales	43
4.1 ÁREA DIRECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS.....	51
4.2 ÁREA DIRECCIÓN DE TURISMO	72
4.3 AREA DIRECCIÓN DE OBRAS POR CONTRATO	85
4.4 ÁREA DIRECCIÓN DE PROMOCIÓN SOCIAL	98
5. Los modelos de gestion.....	116
5.1 APLICACIÓN DE LA GUÍA A LAS NARRACIONES POR ÁREAS.....	116
5.2 TOTALES POR FACTOR: PERFIL DEL MODELO DE GESTIÓN POR ÁREA.....	166
6. Analisis de los modelos.....	170
6.1 INFERENCIAS ACERCA DE LOS DATOS OBTENIDOS	170
6.2 HACIA UNA INTERPRETACIÓN CAUSAL DE LOS MODELOS DE GESTIÓN EN CADA ÁREA.....	172
6.3 IMPLICANCIAS ORGANIZACIONALES DE LOS MODELOS DE GESTIÓN	179
7. Conclusiones	183
8. Bibliografía	186
9. Indice de Tablas.....	193
10. Indice de gráficos.....	194
Anexo 1: Fichas metodológicas.....	195

1. INTRODUCCIÓN

“...Si la organización es, en efecto, ese lugar de enfrentamiento y de conflicto, entonces, en cuanto lugar de acción colectiva, es precaria y problemática, pues contrariamente a lo que suponen algunos de los que defienden el análisis “sistémico”, y los que asimilan a las organizaciones con los sistemas orgánicos o cibernéticos autorregulados, ni la integración ni la cohesión de una organización son circunstancias naturales y automáticas. Por el contrario, están constantemente amenazadas por la tendencias centrífugas introducidas por la acción motivada de sus miembros quienes, simplemente, tratan de proteger e incluso ampliar su propia zona de libertad, reduciendo su dependencia respecto a los otros (es decir, reduciendo la interdependencia)...”

Michel Crozier y Erhard Friedberg

“EL ACTOR Y EL SISTEMA:
Las restricciones de la acción colectiva” -1990

En los últimos 20 años, y a partir de las transformaciones sucedidas en los estados como consecuencia de las reformas introducidas por las políticas neoliberales de los 90', se han generado dentro del campo académico un cuerpo de estudios¹ tanto en el ámbito internacional, (Brugué, Quim; Font, Joan; Gomà, Ricard; 2003), (Jimenez Asencio, 2003), (Pascual Esteve, 2001), como en nuestro país (Badía & Cravacuore, 2000), (Bernazza, 2003), (Cravacuore, 2005), (García Delgado, 1997), (Ilari, 2002), (Ilari, 2008), (Iturburu, 1999), (Pirez, 1991) - por citar sólo algunos-, que ponen de manifiesto las especificidades propias de la gestión en los gobiernos locales, a diferencia de los niveles regional, provincial o nacional. En varios de ellos se reconocen las heterogeneidades, tensiones y convivencia de diferentes prácticas en la gestión a nivel local (Villar, 2005), ya sea en un tema específico de la gestión como por ejemplo la incorporación de tecnologías (Díaz & Grandinetti, 2001), ya sea en una función específica, como por ejemplo, la gestión de los programas sociales (Ilari, 2008). La particularidad de estos últimos trabajos es que devienen en ciertos cuestionamientos a la formulación a la aseveración acerca de la instalación de un nuevo paradigma de la gestión local (García Delgado, 1997), en tanto la experiencia indicaría, por el contrario, que ciertos modelos esgrimidos como pertenecientes a épocas pasadas, no se presentaban de tal forma en muchas de las estructuras municipales, o por lo menos en los segmentos sociales focalizados.

¹ Para una completa reseña sobre estudios comparados sobre la reforma a nivel mundial desde una perspectiva crítica ver “La literatura comparada sobre reformas administrativas - Desarrollos, limitaciones y posibilidades” - Mauricio Dussauge Laguna, 2009

Este trabajo se inscribe dentro de esta línea, en la medida en que indaga acerca de la real dimensión en que se puede encuadrar a toda la organización dentro de determinado paradigma, cuando al interior de sus áreas, lo que encontramos es una diversidad de prácticas que parecen responder a lógicas de gestión en verdad heterogéneas.

Se trata de incursionar en un terreno poco cultivado por la literatura sobre gestión pública local, en relación a las similitudes y diferencias en los modelos de gestión que podemos encontrar *al interior* de la estructura interna, en los espacios sectoriales conformados por las áreas. El estudio además se centra en un municipio de la Patagonia Andina, en la ciudad de San Carlos de Bariloche, territorio en el que los trabajos académicos sobre la gestión son más bien escasos.

Emplazada en medio de un Parque Nacional, la ciudad de Bariloche es el emblema patagónico de la belleza paisajística. Sus montañas y lagos conforman el paso obligado de cualquier recorrido turístico por el país, reconocido en todo el mundo. Y sin embargo, recorrer la ciudad por sus barrios más altos alcanzaría para darnos cuenta de que al reverso de la postal eterna, existe otra cara, o mejor dicho, otras caras, que se entrelazan en una compleja trama de problemas sin resolver. Desde el año 1902 de su creación, la ciudad fue atravesando por distintas etapas en su desarrollo, por momentos acompañando el crecimiento o las crisis del país y de la provincia de Río Negro, por momentos convirtiéndose en una “isla” que contradecía las implicaciones del contexto mayor.² A más de 100 años de su creación, lo que se vislumbra es que ni la ciudadanía ni sus dirigentes han sabido responder a la creciente complejidad del desarrollo de la ciudad, generando las condiciones actuales en las que hoy se desenvuelve: diferentes niveles de decisión jurisdiccional, actores económicos con intereses corporativos, fragmentación y diversidad de la sociedad civil, son algunos de los elementos que aportan a la dificultad para establecer una visión de ciudad integrada y dinámica que facilite y promueva los ideales de desarrollo establecidos por la Carta Orgánica reformulada en el año 2006. La nueva complejidad de las ciudades requiere nuevos conocimientos y habilidades en sus dirigentes que no siempre reconocen como carencias o necesidades de aprendizaje, por tanto, la falta de preparación para administrar escenarios diversos y multiactorales fue y es una realidad cotidiana en la gestión municipal.

En este contexto, se torna imprescindible contar con estudios académicos que den cuenta de la realidad al interior de la organización, y que se construyan en herramientas conceptuales que permitan realizar un salto cualitativo en la resolución de la problemática de la ciudad, desde sus necesidades más profundas y sentidas (Moore, 1998), hasta el establecimiento de un proyecto integrado y estratégico, tal como lo

² Para mayor información sobre la descripción de estos momentos ver: “PLAN INTEGRAL DE CAPACITACIÓN Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO - “MÁS Y MEJOR TRABAJO” - ACUERDOS TERRITORIALES DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO - DOCUMENTO DE LA BASE TERRITORIAL DE SAN CARLOS DE BARILOCHE - Fundación Bariloche - CONICET - Abalerón, Carlos, 2006

establece la norma suprema de la ciudad. Desde nuestra concepción, creemos que existe una relación dialéctica entre la fragmentación de los espacios urbanos y la conformación de las instituciones que los gobiernan, en tanto que sin una visión integral de la ciudad, sin un plan orientador con sustento ideológico basado en los valores de equidad, equilibrio e inclusión, las estructuras que se crean refuerzan y son funcionales a los modelos existentes de desigualdad y exclusión. En estas ciudades, desarrollo urbano y desarrollo social son categorías independientes que se reflejan en áreas diferentes del organigrama municipal, y por tanto, se gestionan con diferentes modalidades, lo cual a su vez, refuerza los mecanismos de mayor desintegración y exclusión social. La misma desintegración aparece en ciertos permisos que son implícitamente “acordados” con la ciudadanía, en tanto los casos de clientelismo son en general, asociados (y poco condenados por la comunidad) con las áreas de desarrollo social, mientras que son menos tolerados si se descubren en áreas de recaudación o asignación de recursos para obras o servicios, en tanto se los asocia con corrupción o connivencia. En éste último caso se exige transparencia, eficiencia en el gasto y demás, pero no sucede lo mismo cuando se habla de las prácticas sociales, y las decisiones discrecionales son admitidas en nombre de las necesidades urgentes de la población más vulnerable. Encontrar las formas en que estas diferencias se manifiestan en la realidad del trabajo cotidiano, y explicar los motivos por los cuales se instalan en determinadas áreas, intenta ser un esfuerzo por contribuir al conocimiento del real funcionamiento de nuestras organizaciones públicas locales, y por tanto, mejorar la calidad de su gestión.

Ignorancia total o presiones constantes, gestión profesional o por deudas personales, participación ciudadana o prebendas...³ Es una misma organización, y sin embargo, las realidades que se experimentan en el día a día los funcionarios y sus equipos de trabajo son bien distintas y cambiantes también (o no) con las sucesivas modificaciones en los escenarios políticos. ¿Es más difícil respetar las normativas vigentes en las áreas de servicios públicos que en las de fiscalización? ¿Cómo se define el qué hacer y el cómo lograrlo en cada área? ¿Quién decide qué? ¿Qué se privilegia a la hora de tomar decisiones: las normativas vigentes o las urgencias políticas? ¿Qué elementos contribuyen a describir el trabajo en cada área como perteneciente a un modelo de gestión determinado? ¿Qué factores han influido para ello?

Todos estos interrogantes nos abren un campo de observaciones en el que, partiendo de la clásica definición de áreas sustantivas y áreas de apoyo, hemos indagado acerca de las distintas modalidades que adquieren las prácticas usuales de gestión en ellas, las condiciones en que se reproducen y los elementos que configuran la pertenencia a ciertas categorías analíticas descritas como modelos de gestión. Se

³ Las ideas tomadas en este apartado surgen de varios trabajos previos realizados en la organización como parte del proyecto de Asistencia técnica para la Dirección Estratégica de Recursos Humanos, durante el período 2004-2007, realizado por quien suscribe y la Lic. Bibiana Misischia.

intenta develar entonces, la existencia o no de diferentes modelos de gestión al interior de una organización pública particular, y los factores que generan estas diferencias. Creemos que esta particularidad tiene llamativa significación debido a la naturaleza de la organización: se trata de un estado municipal, que debe generar políticas públicas a nivel local y por tanto, si existen diferencias en este sentido, las acciones que de él emanan traen aparejadas diferencias en cuestiones de equidad, participación y transparencia según el área de qué se trate.

El estudio se inserta dentro del campo de estudio de la gestión pública, y dentro de ella en particular, en la gestión de los gobiernos locales. La trayectoria del abordaje ha seguido el sendero trazado por los aportes teóricos producidos en los siguientes temas: desde el marco general de modelos de gestión, identificamos su aplicación a la gestión en organizaciones estatales, para detenernos en las especificidades de estos modelos en los gobiernos locales, y desde allí, identificar los que se pueden reconocer en la gestión del municipio de Bariloche. En otras palabras: a partir de este sinuoso recorrido por los marcos teóricos mencionados, hemos discurrido por los laberintos institucionales del gobierno local de la ciudad de San Carlos de Bariloche, para abordar los diferentes modelos de gestión que suceden al interior de las áreas municipales seleccionadas.

Nos hemos concentrado en los 4 modelos de mayor desarrollo y relevancia en la investigación empírica y teórica hasta el momento, y aportados desde el curso “Gestión de Programas y Proyectos Públicos” (Ilari, 2009) de los cuales existen descripciones “consolidadas” de modelos de gestión, algunos más tradicionales y clásicos y otros más “novedosos”, en relación a que fueron desarrollados en épocas más recientes. El abanico de posibilidades abarca desde el clásico modelo burocrático de Max Weber al que llamaremos “racional - legal”, el modelo patrimonialista o clientelar, según la mirada latinoamericana de Javier Auyero y Pablo Torres; el modelo empresarial, correspondiente a las corrientes más “ortodoxas” dentro del paradigma de la nueva gestión pública, que ponen el acento en la “privatización” de la gestión pública, (Osborne, 1994) y el modelo democrático, tomando como enfoque el propuesto por Pirez, que identifica en algunos municipios diversas formas de gestión con participación ciudadana en las decisiones (Pirez, 1991), y que complementamos con la propuesta de Cunill Grau acerca de los elementos necesarios para la democratización de la gestión pública (Cunill Grau, 2007). De cada uno de ellos se han definido las características esenciales de acuerdo a los marcos teóricos por los autores propuestos, con las consiguientes adaptaciones propias que ha requerido la investigación. Estas caracterizaciones nos han permitido analizar y comparar la información relevada en campo y en cada área en particular, para identificar el tipo de modelo preponderante en cada una de ellas.

La elección del caso de estudio no es casual. Se origina en nuestra experiencia personal de trabajo con la organización desde el año 2004 hasta el 2007 (Rosemberg & Misischia, 2005). Durante ese período

hemos tenido ocasión de mantener contacto profundo y fluido con algunas áreas específicas del Municipio, y hemos podido observar algunos elementos interesantes que suceden al interior de la organización, y que merecen un estudio más profundo de manera de crear conocimiento que pueda ser utilizado por los órganos decisores y el propio personal para la mejora de la calidad de la gestión pública en el gobierno local. Nuestro argumento se fundamenta en el supuesto de que, en la medida en que puedan ser comprendidos y significados determinadas prácticas y comportamientos organizacionales, será más viable la gestión de los procesos de transformación y más sostenibles en el tiempo los cambios realizados.

El proyecto intenta establecer algunas caracterizaciones que nos permitan en primer lugar, describir la complejidad de las relaciones y prácticas que se producen al interior de las áreas de gobierno local seleccionadas, analizar las diversas formas en que estas prestaciones se materializan y el significado que estas formas adquieren para la organización. En definitiva, exploramos los qué, los cómo, y los porqués⁴ de lo que se realiza en forma cotidiana en esas áreas, tratando de establecer vinculaciones con los modelos de gestión “consolidados” en la teoría. A modo de síntesis, incluimos en la siguiente tabla, los objetivos y las cuestiones a indagar:

⁴ Las preguntas guía fueron inspiradas en el modelo de descripción de la materia “Problemas teóricos y prácticos en la gestión pública”, dictada por el profesor Pasalacqua durante los meses de marzo a junio de 2008

TABLA 1: OBJETIVOS Y PREGUNTAS

Objetivo general	Objetivos específicos	Cuestiones a indagar
Analizar los modelos de gestión pública existentes al interior del gobierno local de la ciudad de Bariloche, y las formas particulares que adoptan en las diferentes áreas.	1. Determinar la correspondencia entre las prácticas y relaciones cotidianas en las tareas que se realizan en 4 áreas municipales con alguno de los modelos de gestión definidos (burocrático, clientelar o patrimonial, gerencial o democrático).	- ¿Qué acciones, tareas, procedimientos, se llevan a cabo diariamente? ¿Cómo se estructura la tarea? - ¿Quién y cómo decide lo que hay que hacer? ¿En relación a qué criterios? - ¿A través de qué elementos se construyen las relaciones cotidianas para realizar la tarea?
	2. Comprender las razones que motivaron la continuidad en cada área de un modelo de gestión diferenciado.	- ¿Por qué se ha instalado en un sector una determinada forma de hacer las cosas y no otra? - ¿Cómo se construyó ese modelo a través del tiempo?
	3. Identificar las implicancias que tiene para la organización los distintos (o no) modelos de gestión en cada área.	- ¿Cómo impactan los modelos de gestión en el quehacer general de la organización?

Para facilitar su comprensión, el texto del presente trabajo se ha organizado en 10 secciones, y un anexo, distribuidos de la siguiente manera: en la primera, “Introducción”, se describe el marco general de la investigación, encuadre, fundamentación, objetivos, y preguntas fundamentales de indagación. La segunda, “Marco Teórico”, se refiere a los antecedentes, estado de la cuestión y la selección de conceptos que definen lo que hemos llamado modelos de gestión, con una descripción de los elementos principales que caracterizan a cada uno de ellos. En la tercera, “Aspectos metodológicos”, se explicita la metodología seleccionada así como también los criterios aplicados para la determinación de las unidades de análisis. La cuarta, “Las áreas municipales”, explicita la recorrida por cada uno de los sectores seleccionados para el estudio, con una descripción detallada de los procesos. En la quinta sección: “Los modelos de gestión”, se aplica el método de comparación de variables a cada uno de las funciones estudiadas, estableciendo un perfil del modelo de gestión. La sexta: “Análisis de los modelos”, es un esfuerzo por traducir los resultados obtenidos en una respuesta a las preguntas de indagación planteadas en la introducción, y en relación a los objetivos del trabajo. Las conclusiones finales del trabajo figuran

en el capítulo 7. Los capítulos 8, 9 y 10 incluyen el apartado bibliográfico utilizado a lo largo de la investigación, el índice de tablas y el índice de gráficos respectivamente. Por último se incluye en el Anexo 1 un resumen de la metodología utilizada en las Fichas metodológicas.

2. MARCO TEÓRICO

En este capítulo daremos cuenta de las investigaciones previas en relación al tema abordado, ya sea en forma integral o alguna de sus partes. También encontraremos las teorías y modelos a la luz de los cuales se han construido los conceptos que componen el material teórico.

Los antecedentes más cercanos a la línea de trabajo emprendida se pueden rastrear en los trabajos de Sergio Ilari, quien, a partir de la investigación de los modelos de gestión en las áreas sociales, cuestiona la efectiva constitución de un modelo burocrático en esas áreas, tomando como ejemplo el Municipio de Florencio Varela, donde centra su investigación (Ilari, 2008).

Reconocemos también en el camino propuesto por Pedro Pirez (Pirez, 1991), y continuado por García Delgado en su ya clásico trabajo como compilador, “Hacia un nuevo modelo de gestión local” (García Delgado, 1997), antecedentes afines a nuestro trabajo, en tanto observadores de las transformaciones originadas en los gobiernos locales que califican como clásicos o nuevos modelos de gestión, en torno a ciertas características predominantes.

Aunque ubicada en una etapa previa al advenimiento de las reformas en la Argentina, en su investigación sobre los Municipios de Resistencia, La Rioja y Zárate, Pirez pone de manifiesto la incongruencia entre gobiernos locales que se organizan en torno a ciertos supuestos (como por ejemplo, una población homogénea, ciudadanos integrados a un mercado laboral no excluyente y dirigentes que ejercen la representación del pueblo), y la realidad de la vida urbana, en la que la pobreza estructural se fue haciendo camino, la población es cada más heterogénea y demandante, y la crisis de representación genera malestar y descontento. Pirez identifica 3 modelos de gestión tomando los municipios como un todo integrado, y aplica los casos a ellos: “clásico”, “clásico ampliado en forma clientelar o patrimonial ” y “clásico en transición”, tomando como variables independientes para su conformación, el contexto y el estilo político del municipio. El mismo autor, en otro trabajo, y referido a la ciudad metropolitana de Buenos Aires, pone de manifiesto los factores que impiden una gestión democrática, en tanto las transformaciones ocurridas durante los 90’ han contribuido a profundizar la fragmentación y la desigualdad social (Pirez, 2004). Los modelos de gestión son analizados en torno al servicio de recolección de residuos y a la vivienda en particular en los municipios de Zárate y Resistencia en otro trabajo. (Pirez, 1994)

García Delgado por su parte, identifica dos modelos, el clásico al que ya denomina “administrativo–burocrático” y el nuevo modelo, “gubernativo-gerencial”, al que observa como respuesta a la falta de flexibilidad, innovación y resultados que el primero provocaba y que derivaba en la aplicación de tecnologías de gestión privadas aplicadas a lo público.

Díaz y Grandinetti en su estudio sobre la aplicación de tecnologías de gestión en Rosario, recorren el camino propuesto por García Delgado, poniendo en cuestión su conformación real como modelo de gestión, tomando a su vez los modelos planteados por Koldo Echeverría en su análisis de los municipios bajo la reforma en países europeos y Pascual Esteve en España⁵ (Díaz & Grandinetti, 2001). A partir del análisis de los trabajos presentados en el Banco de experiencias locales de la Universidad Nacional de Quilmes, Alejandro Villar (Villar, 2005) sistematiza las experiencias en el marco de la reforma, y aporta ciertos elementos que nos permiten diferenciar funciones y competencias municipales, y que a su vez, cruza con las tecnologías de gestión utilizadas en cada experiencia.

En relación a la configuración de modelos de gestión, aunque elaborado para un universo de estudio mucho más amplio que el gobierno local, el estudio realizado por el BID sobre los servicios civiles en países de América Latina, a cargo de Koldo Echevarría, Fernando Longo, Mercedes Iacovello y Laura Zuvanic, (Echebarría, Koldo -Editor, 2006) no solo concluye en una tipología de modelos de gestión, sino que introduce un marco analítico para el estudio comparativo del servicio civil, que puede ser utilizado para la determinación de los modelos en cualquier organización pública.

Desde una óptica diferente, se ha podido encontrar material referido a la profundización en municipios acerca de un tipo específico de modelo de gestión, en particular, el referido al modelo clientelar o patrimonial . Los trabajos del sociólogo Javier Auyero (Auyero, 2004, 2001) describen con exhaustivo análisis (realizado a través del método etnográfico), la forma en que se desarrollan las relaciones clientelares en un municipio del conurbano bonaerense, identificando claramente cómo estos vínculos están imbricados dentro de la vida cotidiana de la comunidad en cuestión, y la poca discriminación existente entre Estado municipal, partido e intercambios. El clientelismo también es objeto de estudio por parte del trabajador social Pablo Torres (Torres, 2002), pero en este caso, referido a un municipio situado en la pampa húmeda y con características de “pueblo”, alejado de los grandes centros urbanos. Si bien, el trabajo de Torres se centra en el área social del Municipio, para nuestro estudio se plantean dos aspectos interesantes: por un lado, la identificación de ciertos factores al interior de la estructura

5 El artículo de Echeverría mencionado por las autoras es “Nuevas Fronteras del Estado y la Administración Pública” (1997) Visiones europeas. CEFIR, Dto. Nº 16, Montevideo, 1997. El trabajo de Esteve es “De la Planificación a la gestión estratégica de ciudades” de Joseph Pascual Esteve. - Àrea de Cooperació Local - Oficina de la Xarxa Barcelona - Municipis de Qualitat - Cap de l'Oficina: M. Eugènia Andreu Vendrell, abril 2000

municipal que favorecen la instalación de un modelo de gestión; por el otro, porque pone de manifiesto que las relaciones clientelares no son exclusivas del área social, aunque sí las más analizadas.

En relación al modelo democrático, se han identificado trabajos que examinan algunas prácticas de ese tenor, como por ejemplo, la participación ciudadana en ciertos procesos de decisión o implementación de políticas públicas, pero que, compartimos con Villar, no alcanzan a configurarse como un nuevo modelo, sino más bien, como prácticas fragmentadas, espasmódicas, y que están fuertemente ligadas al compromiso personal del intendente de turno, más que instalarse como modelos consolidados de gestión democrática (Villar, 2005). En general, el marco conceptual dentro del cual se describen una serie de experiencias de ese tenor tiene que ver con el desarrollo local, y las posibilidades de generar capacidades endógenas de insertarse en las nuevas condiciones globalizadas de los mercados.

Un caso estudiado, aunque no dentro de la perspectiva mencionada, sino más bien dentro de lo que se entiende como espacios de articulación estado – sociedad civil, es el tema del presupuesto participativo, iniciativa que ha sido estudiada en Bariloche por la tesista Mariana Caram (Caram, 2009), desde la informalidad en el acceso al suelo. En este trabajo, la autora describe las particularidades a nivel local que se sucedieron durante el proceso de presupuesto participativo que se ha desarrollado en la ciudad en el período 2005-2008, sus potencialidades, limitaciones y desafíos para responder a los problemas de hábitat y en particular de la informalidad en el acceso al suelo. En un estudio previo realizado por Eckert y Rosemberg en la misma ciudad, pero referido a una experiencia de articulación Estado – Sociedad Civil como fue la Mesa de concertación social las autoras se preguntan acerca de los reales alcances de los espacios de articulación como nuevas formas de gestión democrática en contextos de fuerte fragmentación y carencia de debates ideológicos que los sustenten (Eckert & Rosemberg, 2003). Como bien mencionábamos con anterioridad, se trata de prácticas aisladas, dentro de un marco fragmentado de gestión, que no alcanzan a constituirse como modelos de gestión.

Una óptica diferente es la utilizada por Alvarez y Opazo para describir la situación del municipio de Viedma en relación a las capacidades institucionales. Las autoras describen al modelo funcional pero distinguen rasgos clientelares en algunas áreas, con un elemento propositivo acerca de cómo una estructura matricial favorecería la democracia.

La originalidad de nuestro trabajo radica en la comparación al interior de un municipio tomando áreas de gestión de naturaleza diferente.

Modelo de gestión - Concepto

Cuando hablamos de modelo de gestión, ¿a qué nos referimos? Coincidimos con Longo en entender en primer lugar un modelo como un instrumento que nos permite una aproximación teórica a una realidad compleja (Longo, 2006:Sec1:3), sin la pretensión de la comprobación hipotética ni de su utilización general. Modelo en tanto posibilidad de entendimiento, de abordaje de un conjunto de prácticas que se presentan en forma caótica, y cuyos elementos característicos y repetitivos permiten una cierta clasificación analítica.

La definición de “gestión” en el ámbito público por su parte, nos trae un poco más de problemas, sobre todo, a partir del paradigma de la Nueva Gestión Pública de los años 1990 (Osborne, 1994) (Hood, 1996), (Barzelay, 2003), en tanto introducen en el sector público conceptos e instrumentos que en otros momentos habían sido reservados solo para la esfera privada. Tal es así, que términos como gestión, administración, servicio civil, burocracia, gerencia pública, son utilizados indiscriminadamente para aludir a lo que se conoce comúnmente como la planta permanente. Creemos sin embargo, que tales términos pertenecen a categorías de análisis distintas, y por tanto, proponemos los siguientes criterios de interpretación:

La ya clásica dicotomía entre política y administración, con fronteras bien establecidas y delimitadas, tiene serias filtraciones, en tanto la administración con ciertas prácticas *hace* política⁶, y la política entra en terreno de administración cuando toma decisiones operativas^{7 8}.

No es lo mismo hablar de gestión – administración – gerencia pública - burocracia –servicio civil. Existe en nuestra concepción diferencias de orden -en relación a su nivel de generalidad- en cada uno de los elementos que componen estos términos, y que describiremos a continuación.

La “gestión” no es simplemente administración u operación. Existen 2 tipos de “gestiones”, la estratégica, ligada más a la determinación de políticas públicas (lo que sería una forma específica de gestión estratégica) (Mintzberg, 1977, citado por Subirats, 1993:148) de largo plazo y de alcance más general, y una gestión más operativa, ligada a las tareas del día a día, de menor alcance, y a corto plazo.

La administración pública se refiere en general a todo el sistema de organizaciones que componen el estado para una jurisdicción dada.

Servicio civil, o mejor dicho, sistema de servicio civil se refiere al conjunto de normas, prácticas y orientaciones “cuya finalidad, en términos formales, es garantizar un manejo adecuado de los recursos

6 Como por ejemplo cuando un empleado encargado de fiscalizar obras civiles le da mayor prioridad a determinados expedientes en función de criterios propios...

7 Como por ejemplo cuando desautoriza una decisión de un nivel más bajo que se tomó previamente fundamentada en una normativa.

8 El artículo de Oscar Oszlak Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas – (www.top.org.ar) describe los motivos por los cuales la dicotomía política-administración sigue vigente.

humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general”. (Longo, 2006: Sec1:5).

Reservaremos burocracia, no para referirnos al segmento de personal del estado que se ocupa y se emplea en forma permanente (o más o menos permanente⁹) y no por elección del electorado, sino como una categoría específica de tipo de modelo de gestión determinado, con características propias y específicas, y diferentes a otros modelos. Diferimos en este sentido con los trabajos de Koldo Echevarría quien utiliza el término “burocracia” para referirse al género y no a la especie, es decir, lo utiliza como sinónimo de servicio civil, definiéndolo como “un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento que se insertan en el poder ejecutivo con la finalidad de, por un lado, dar continuidad, coherencia y relevancia a las políticas públicas y, por otro lado, de asegurar un ejercicio neutral, objetivo y no arbitrario de los poderes públicos” (Echebarría, 2005:1).

“Modelo de gestión” es en este marco, entonces, una construcción analítica que nos permite establecer características particulares y distintivas, que se repiten con relativa frecuencia, acerca de la modalidad que adquiere en diferentes áreas del Municipio de Bariloche, la ejecución de las decisiones estratégicas y las funciones, tareas, prácticas y recursos cotidianos que se ponen en juego para llevar a cabo (o no) las primeras.

Tipos y características de los modelos de gestión en organizaciones públicas

Existen descripciones “consolidadas” de modelos de gestión, algunos más tradicionales y clásicos y otros más “novedosos”, en relación a que fueron desarrollados en épocas más recientes. El abanico de posibilidades abarca desde el clásico modelo burocrático de Max Weber al que llamaremos “racional - legal”, el modelo patrimonialista o clientelar, según la mirada latinoamericana de Javier Auyero y Pablo Torres; el modelo empresarial, correspondiente a las corrientes más “ortodoxas” dentro del paradigma de la nueva gestión pública, que ponen el acento en la “privatización” de la gestión pública, (Osborne, 1994) y el modelo democrático, propuesto por Pirez, que identifica en algunos municipios diversas formas de gestión con participación ciudadana en las decisiones (Pirez, 1991), y que complementamos con la propuesta de Cunill Grau acerca de los elementos necesarios para la democratización de la gestión pública (Cunill Grau, 2007).

Algunas de las características distintivas de cada modelo son:

Modelo racional – legal:

⁹ Como es el caso de los empleados contratados a plazo fijo.

Max Weber, en su clásico texto “Qué es la burocracia”, define las características básicas del modelo racional legal:

1. Existencia de “*sectores jurisdiccionales estables y oficiales organizados en general normativamente, es decir, mediante leyes u ordenamientos administrativos*”, es decir, la “autoridad burocrática”, que se compone de 3 elementos:
 - 1.1. Estabilidad de las tareas, determinadas como “*deberes oficiales*”.
 - 1.2. Autoridad legitimada por normas en las que, en forma estable y delimitada, están establecidos los medios de los que se pueden valer los funcionarios para ejercer esa autoridad.
 - 1.3. Las personas que prestan los servicios asegurados por las normas, están capacitadas para ello.
2. Principio de jerarquía de cargos vertical, rigurosamente organizado, es decir, subordinación del personal de jerarquía inferior a los de jerarquía superior, sin perjuicio de la existencia de procedimientos establecidos para la apelación de las decisiones de la autoridad por parte de los subordinados.
3. Organización del trabajo en base a espacios (oficinas) en las que existen toda clase de documentos escritos que tienden a permanecer en el tiempo, y que “justifican” el empleo de personas dedicadas a escribirlos y mantenerlos.
4. Separación de la actividad oficial de la vida privada de los funcionarios, así como los fondos públicos no son propiedad de ellos.
5. El trabajo burocrático ocupa todo el tiempo del funcionario, es su actividad principal, no secundaria.
6. El saber técnico del funcionario, se construye en base al conocimiento de las normas más o menos estables que rigen el funcionamiento administrativo, y abarca temas de jurisprudencia o administración pública o de empresas.

Modelo clientelar o patrimonial:

En las antípodas del modelo racional – legal, el modelo clientelar se basa, no ya en normas y funciones estables, sino en relaciones personales basadas en la confianza y lealtad entre personas de distintas posiciones que sostienen un vínculo de dominación que se enuncia y se sostiene como de intercambios (Torres, 2002:9).

Las características más importantes de este vínculo son:

1. Asimetría de la relación, que se da entre personas de diferentes posiciones, rangos, poder, recursos, etc.

2. Personalización e informalidad de la relación, no en función de deberes y derechos establecidos por normativas, sino mas bien por conocimiento personal, lealtad y posibilidad de acceso a recursos del estado.
3. Existencia de un intercambio, en general explícito desde la persona con mayor poder, y con acceso a los recursos pero implícito desde el lado opuesto, como por ejemplo, asistir a un acto partidario o movilizar gente, participar en campañas electorales, etc. (Auyero, 2004:45)
4. Existencia de redes informales, con distinto grado de centralidad (entendida como cercanía al poder) (Schein, 1982:16).
5. Dentro de las redes el rol de “mediador” (o puntero) es fundamental en los intercambios, actúan como “guardabarreras” y concentradores de información.
6. Los vínculos, incluyen cuestiones subjetivas y flexibles, que pueden incluir relaciones de cooperación o competencia entre mediadores
7. Los programas sociales actúan como “botín de guerra”, son la fuente de poder y legitimidad de los mediadores (Auyero, 2001:98)
8. No hay separación entre la vida personal del mediador, y su vida profesional.

Modelo empresarial:

Dentro del paradigma de la Nueva Gestión Pública, algunos autores sintetizan sus características más importantes en las siguientes:

1. Orientación hacia los resultados, énfasis en la eficiencia, eficacia y calidad de servicio.
2. Descentralización de la gestión, de manera que las decisiones (principalmente acerca de la distribución de los recursos) estén más cerca de los destinatarios. (Instituto Nacional de Administración Pública - OCDE, 1997:3)
3. “Hacer que otros remen, más que remar”: noción del estado relacional, coordinador y regulador más que intervencionista (Osborne, 1994:4).
4. Incorporación de instrumentos y herramientas del sector privado, por ejemplo, las 5 “R”: “Reestructuración” (en términos de terciarización de servicios), “Reingeniería” (en relación a los procesos, hacerlos más eficaces y eficientes en función del resultado), “Reinvención” (desarrollar planes estratégicos a largo plazo, actuar en relación al contexto externo), “Realineación” (en relación a la organización interna, determinar objetivos, metas, y plazos) y “Reconceptualización” (mejorar el ciclo de aprendizaje de la organización, incorporar nuevos conceptos en relación a la experiencia) (López, 2002:8)¹⁰

¹⁰ Para una descripción de cada una de estos elementos ver López, Andrea (2002)

5. Introducción de los conceptos de competitividad y flexibilidad al interior de las organizaciones públicas, de manera de generar mayor capacidad y velocidad de respuesta frente a un contexto complejo y cambiante.
6. El destinatario de los servicios públicos como “cliente”, más que sujeto de derechos o ciudadano.

Modelo democrático:

Planteado en términos de modelo innovador en algunas áreas municipales, Ilari describe las modalidades detectadas en la Secretaría de Cultura y Educación de Florencio Varela, haciendo mención a las coincidencias encontradas con las mencionadas por Pedro Pirez, en relación a las experiencias de participación ciudadana en la gestión (Ilari, 2008:10). Pirez plantea como modelo democrático para las ciudades 2 características fundamentales: la existencia de procesos democráticos para las decisiones esenciales sobre las cuestiones de diseño y funcionamiento urbano, y la accesibilidad total de todos los habitantes a los “bienes urbanos públicos (infraestructuras, servicios, equipamientos)” (Pirez, 2004:73).

Características del modelo:

1. Acuerdo consensuado entre ciudadanos y gobierno acerca de la configuración de la ciudad y sus servicios, a través de procesos democráticos.
2. Estructura, funciones y capacidades al interior de la organización puestos al servicio de los procesos democráticos.

Cabe destacar, que la poca consolidación de los modelos empresarial y democrático alimentan una cierta pobreza en la descripción teórica de sus componentes desde la observación empírica, por tanto, como fue mencionado en apartados anteriores, lo que se menciona más bien son elementos aislados, quizás reconocidos como institutos en la legislación municipal pero que, ya sea por falta de financiamiento, por diferencias ideológicas en su aplicación, por desconocimiento o falta de práctica en su implementación, ciertos temores a la participación por parte de los funcionarios o bien desmovilización de la ciudadanía, se constituyen en esfuerzos espasmódicos que no se sostienen con la continuidad necesaria que amerite clasificarlos como integrantes de un determinado modelo.

En ese sentido, Nuria Cunill Grau plantea una interesante propuesta acerca de los mitos a vencer para democratizar la administración pública, comenzando por democratizar los mecanismos internos de gestión (Cunill Grau, 2007). En este punto coincide con el segundo factor del modelo democrático de Pirez. Nos explayaremos con mayor detalle en esta autora, ya que creemos aporta elementos valiosos a la construcción de un modelo teórico de aproximación a la gestión democrática, que supere la mera descripción de prácticas fragmentadas.

Cunill Grau propone tamizar las prácticas a través de 3 elementos que se complementan entre sí, a contramano de lo que pareciera ser la concepción dominante de la Nueva Gestión Pública, cuyo paradigma sería el modelo empresarial en este trabajo y que contrapone democracia con eficiencia. **Democracia, eficiencia y control**, son las cuestiones básicas que pueden reforzarse entre sí en una especie de círculo virtuoso. El planteo es que no hay democracia posible si al mismo tiempo, no se pueden ofrecer productos y servicios de calidad desde el Estado por eso se justifica la inclusión de los parámetros de eficiencia y control.

En relación a la participación ciudadana aclara la autora que es condición imprescindible, pero no suficiente. Participación no es lo mismo que **representación social** y además existen otras posibilidades además de la participación que tienden a restablecer el equilibrio de poder en la toma de decisiones públicas, como por ejemplo, la **posibilidad de elección**, y la **coproducción pública**. Estas tres prácticas requieren pasar los test de democracia, eficiencia y control a través de ciertos mecanismos que actuarían a manera de criterios de evaluación de los 3 puntos definidos, y que sintetizamos en la Tabla 1 “Medios de influencia ciudadana: test y criterios” (pág. 20). Veamos ahora algunos conceptos aclaratorios de cada práctica.

Representación social:

En relación al testeo de la democracia, Cunill Grau presenta la relación entre representación, igualdad y pluralismo como distante de ser equivalente, sino como la posibilidad de que cualquiera que tenga algo para decir acerca del tema en cuestión, tenga la oportunidad de hacerlo, más allá de que no represente intereses o sectores de ningún tipo.

Vale también una aclaración en relación a la eficiencia: entendemos que cuando la autora se refiere a él, no lo hace en los términos empresariales o resultadistas con que solemos identificar el concepto, sino más bien, como una forma de llegar a acuerdos significativos que permitan la cooperación voluntaria, y de esta manera, enfrentar la complejidad de los problemas sociales desde una perspectiva de confianza y entendimiento mutuo. Esto implicaría que se logran mejores resultados en relación a los objetivos a lograr, en tanto los actores estarán más comprometidos con las ideas que tuvieron oportunidad de debatir y consensuar. La idea de la deliberación como criterio de evaluación del test de la eficiencia desde esta línea, aporta elementos innovadores a la concepción de modelo democrático. Otro aspecto puesto de manifiesto es que no todos los mecanismos de participación ciudadana promueven la deliberación, como

por ejemplo la audiencia pública¹¹, o las encuestas de opinión o satisfacción, por tanto, serían estrategias que no “aprobarían” el test de la eficiencia en el sentido antes mencionado.

Los criterios de evaluación de la práctica del control tienen que ver con la autonomía, en tanto quienes deben controlar la prestación de los servicios no debieran ser corresponsables de su ejecución. La relevancia estaría además dada por la intervención de la comunidad en las decisiones sobre cuestiones estratégicas y fundamentales del quehacer público, y no desde el mero simbolismo panfletario. El control además debiera provocar consecuencias positivas o negativas de acuerdo a los resultados obtenidos en la auditoría de los servicios.

Elección:

Con respecto a la práctica de la elección, la autora hace la salvedad de que pueda ser caro y poco viable en algunas circunstancias, y entendemos que este sería el caso aplicado al ámbito municipal, no solo por la escasa posibilidad de creación de agencias de servicios que compitan en igualdad de condiciones dentro del mismo ámbito local, sino también, por la mínima probabilidad que tendrían los ciudadanos de acceder a los servicios que se prestan fuera del espacio territorial más cercano, , aún si les conviene en precio, sobre todo si hablamos de la población más vulnerable. Por tal motivo, este punto se incorpora en el cuadro, pero no se tomará en cuenta como dimensión a explorar en el presente estudio.

Co-producción:

No toda forma de co-producción fortalece la democracia. La autora descarta las asociaciones con privados (o con sesgo mercantil) y rescata como extremo opuesto de la burocracia la autogestión a través de cooperativas de servicios, a las cuales atribuye el máximo “puntaje” en cuanto a criterios de solidaridad, autogestión y autoevaluación. En relación a las ONG, pone un alerta en tanto el universo es muy heterogéneo, y merece el análisis de cada una de ellas en particular, de manera de identificar aquellas con las que efectivamente se contribuye a una mejor democracia y aquellas con las que no. En ese sentido, destaca el valor de la solidaridad, el fortalecimiento de capacidades y el autocontrol como criterios evaluativos de la democracia. Por otro lado, el verdadero aporte de las organizaciones sociales radica en la posibilidad de “organización y a la responsabilización sociales”, por tanto, la autonomía pasa a ser un criterio importante de control. Destaca por último, que no todas las actividades del Estado son susceptibles de ser co-producidas, aún si se trata de cooperativas u Ong’s con fines solidarios debidamente acreditados.

¹¹ Instituto previsto en la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Bariloche reformulada en el año 2006

Por último se mencionan también los casos en que, o bien los ciudadanos no están en condiciones de asumir ninguna de las 3 prácticas anteriores, o bien, la administración no puede suministrar las vías para la participación activa de la comunidad y por tanto, la transparencia de los actos públicos se convierte en el criterio por excelencia que contribuye a una mejor ciudadanía, pasando por los tres criterios: democracia, eficiencia y control, incluso visualizándola como metacriterio, en tanto condición imprescindible. De cualquier manera, ninguna de las prácticas son reemplazables, sino más bien, implementadas en conjunto, potencian los impactos sobre la calidad de la democracia.

TABLA 2: MEDIOS DE INFLUENCIA CIUDADANA: TEST Y CRITERIOS

<i>Los test</i>				
<i>Los medios de influencia ciudadana</i>	Democracia	Eficiencia		Control
• Representación social	Igualdad (Participación ciudadana directa)	Deliberación	Accesibilidad a la información	- Autonomía - Relevancia - Consecuencias
	Pluralismo político	Publicidad	- Inclusiva - Implicados - Ciudadanos	
• Elección	Igualdad (Acceso y capacidad de elección)	Publicidad (Transparencia + Representación social)		Competencia entre agencias (Poder efectivo de salida)
• Co-producción	Base solidaria (Fomento de la organización social y responsabilidad social)	- Base solidaria (motivación de servicio) - Publicidad (Transparencia + Representación social)		- Diversidad - Autonomía

Fuente: Elaboración propia en base a los gráficos de Cunill Grau

Hemos tomado los criterios de Cunill Grau para complementar el mapa de las características del modelo democrático.

Entendemos que cada uno de estos modelos no se presenta en forma “pura”, si es que es posible detectar algún rasgo de presencia en las áreas a estudiar. Entendemos que la forma más realista de abordar la indagación es esperar una combinación más bien caótica y compleja de sus elementos, lo que podría dar a lugar a nuevas tipologías a construir a partir de la experiencia. En este sentido, los trabajos de Oszlak, 1980, Ilari, 2008, Iacovello y otros, (Iacovello, Zuvanic, & Tommasi, 2003) dan cuenta de estas realidades, poniendo en cuestión la validez del modelo racional legal como paradigma de las

administraciones públicas argentinas, sobre todo en los gobiernos locales y en lo que respecta a las áreas sociales en el caso del primero, y en general, en el segundo.

En el próximo capítulo se describe la metodología utilizada, con un detalle de las características que dan cuenta de cada uno de los modelos de gestión a partir de los cuales se realizará el análisis.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

La combinación complementaria de los métodos

La investigación así planteada debió sortear tres desafíos metodológicos singulares:

- El primero de ellos, tuvo que ver con la etapa de diseño y se refiere al modo de establecer una base comparativa homogénea que permitiera comparar los sucesos de cada área con una guía “tipo” o ideal de comportamientos específicos correspondientes a cada modelo de gestión.
- El segundo de ellos se vincula con la posibilidad de encontrar un modelo de recolección de información que posibilitara, desde su propio diseño, la comparación de procesos dinámicos y complejos que suceden en un período determinado.
- El tercer desafío consistió en definir y delimitar los criterios para la selección de las áreas, y dentro de ellas, el recorte de observaciones de la realidad cotidiana que pudiera ser capaz de reconocer la especificidad de la naturaleza del área y al mismo tiempo, ser comparable con otras.

La respuesta a los dos primeros desafíos se contruyó a partir de la combinación complementaria de dos métodos, que se describen en los apartados 3.1 y 3.2, el tercero, hace mención a las unidades de análisis y se detalla en el punto 3.3

3.1 El método de comparación de variables

La respuesta al primer desafío acerca de la base comparativa de análisis, fue aplicado en la primera etapa como forma de construcción de los conceptos, y en la correspondiente al análisis comparativo de la información recopilada. El mismo ha consistido en definir ejes conceptuales comunes a todos los modelos de gestión, que permitieran parametrizarlos de alguna manera, y así poder establecer una base comparativa análoga entre todos ellos. Siguiendo el tradicional método de definición de variables, (factores) y dimensiones (sub-factores) se han distinguido y conceptualizado 6 factores, en cada uno de ellos a su vez se han establecido 3 sub-factores, y luego se describieron comportamientos esperados en cada uno de los modelos de gestión, tomando como base sus características esenciales. En tanto se entiende que no es esperable encontrar cada uno de esos comportamientos en forma pura, y fácilmente reconocible, y que las situaciones descriptas pueden visualizarse en diferentes niveles de apreciación, se han utilizado la escala de gradación para el análisis del servicio civil del BID (Longo 2006). La gradación se ha convertido en un sistema de puntuación que permite una sumatoria final, de manera de

brindar una orientación aproximada a un determinado modelo de gestión, y que permite su transpolación al análisis de cualquier otra área u organización, como pauta descriptiva de la realidad de la gestión local.

3.1.1.1 Acerca de la guía para la determinación de los modelos de gestión

La comparación entre las narraciones de las cuatro áreas relevadas requiere de un instrumento que definiera las características generales y específicas de cada uno de los modelos de gestión descriptos según el marco teórico propuesto. A tal fin, se ha elaborado una herramienta metodológica que permite, a partir de definiciones concretas, establecer un perfil del modelo de gestión predominante en cada sector. El instrumento define 6 Variables (“factores”), en las cuales se definen a su vez 3 dimensiones para cada una (“sub-factores”). En cada una de estas dimensiones se han definido comportamientos esperados que responden a cada uno de los modelos de gestión. El análisis de las narraciones de cada área, implica su correspondencia con uno o más comportamientos en cada dimensión, que se traducen luego en una escala de puntos por variables. De esta manera obtenemos un “perfil” del modelo de gestión de cada área, que puede aplicarse al análisis de otras áreas o en otras organizaciones.

A continuación, se detalla el esquema propuesto de factores y sub-factores (Tabla 3), la escala para la asignación de niveles y puntajes (Tabla 4), con los valores máximos y mínimos por sub-factor (Tabla 5). La Tabla 6 explican la forma de determinación de los intervalos de puntajes que servirán para identificar los comportamientos con un perfil determinado en un % de compatibilidad que se describe en la Tabla 7:

TABLA 3: FACTORES Y SUBFACTORES

Factor	Sub-factor
1. Formas de vinculación con los actores	1.1 Conocimiento de los actores urbanos principales que interactúan con cada área
	1.2 Nivel de intervención de los actores en las decisiones de gobierno
	1.3 Rol del gobierno local en la articulación de actores
2. Participación de la sociedad civil	2.1 Integración de la participación ciudadana en la planificación y gestión.
	2.2 Acceso a la información pública.
	2.3 Respeto a la igualdad y pluralismo en la participación ciudadana
3. Objetivos, procesos y resultados	3.1 Forma de determinación de los objetivos
	3.2 Coherencia de los procesos con los objetivos
	3.3 Existencia de mecanismos de medición de resultados
4. Recursos	4.1 Forma de asignación de recursos
	4.2 Transparencia en la distribución de recursos
	4.3 Coherencia entre la asignación de recursos y los objetivos
5. Personas	5.1 Planeamiento de personal
	5.2 Mecanismos de incorporación de personal
	5.3 Coherencia entre distribución de personal y los objetivos
6. Capacidad técnica interna de producción de resultados	6.1 Formas de determinación de perfiles profesionales
	6.2 Grado de profesionalización de la gestión
	6.3 Coherencia entre objetivos y nivel de profesionalización de la gestión

Notas aclaratorias

- Los factores para el modelo democrático se elaboraron en base al trabajo de *Cunnill Grau, Nuria*. «La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer.» En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, 425-462. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2007. Los referidos a los temas de Productos y servicios y control se elaboraron en general tomando en cuenta el material de *Pasalacqua, Eduardo*. “Estrategias e instrumentos para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe - Gestión de Servicios Públicos. CEPAL.”¹². Los referidos en particular a una de las subdimensiones de Productos y Servicios: “Vínculos para la distribución” fueron inspirados en: *Auyero, Javier*. *La política de los pobres - Las prácticas clientelares del peronismo*. Buenos Aires: Manantial, 2001 y *Torres, Pablo*. *Votos, chapas y fideos: clientelismo político y ayuda*. Buenos Aires: De la Campana, 2002.
- Los casilleros marcados con (*) y la escala de evaluación fueron tomados de *Longo, Francisco*. «Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil.» Cap. 1 de *Informe sobre la situación del Servicio Civil en América Latina*, de *Koldo Echebarría*. Washington, Departamento de Integración y Programas Regionales - Departamento de Desarrollo Sostenible - Diálogo Regional de Política - BID, 2006. La metodología sugerida por Longo está vinculada a la evaluación del sistema de servicio civil del nivel nacional, por lo tanto, y dado que este trabajo se centra en los modelos de gestión y no en el servicio civil, se han seleccionado aquellos puntos críticos más pertinentes al análisis comparativo horizontal de los modelos en el interior del gobierno local, por eso figuran solo algunos elementos y no todos. Por las mismas razones no se ha seguido el mismo criterio de ponderación de los factores. Por otro lado, las categorías que figuran en su trabajo como puntos críticos se entienden aquí como descriptivas del modelo de gestión democrático, por eso se encuentran en los casilleros correspondientes al mismo.

¹² Material distribuido como bibliografía de la materia “Problemas teóricos y prácticos de la gestión pública” – UVQ – Marzo 2008, sin fecha de publicación.

TABLA 4: ESCALA PARA LA ASIGNACION DE NIVELES Y PUNTAJES (LONGO 2006)

Nivel	Puntaje	Proposición
5	12	La realidad analizada se corresponde con la proposición en su integridad o en un grado muy alto de coincidencia, tanto en contenido como en frecuencia.
4	10	La realidad analizada se aproxima sustancialmente a la proposición, pero no se identifica plenamente con su contenido, o bien hay un número de excepciones que impide generalizar la coincidencia.
3	8	La realidad analizada coincide parcialmente con la proposición. Existen elementos coincidentes de contenido y una frecuencia de casos suficiente como para detectar un grado apreciable, pero no sustancial, de identificación.
2	6	La realidad analizada se encuentra significativamente alejada de la expresada en la proposición. Existen elementos de coincidencia, pero también discrepancias serias de contenido y/o una frecuencia escasa.
1	4	La realidad analizada es muy distinta de la que refleja la proposición. Las coincidencias de contenido son inapreciables, o bien se dan sólo en casos excepcionales.
0	2	La realidad analizada es completamente diferente a la que refleja la proposición, siendo las coincidencias, inapreciables.

TABLA 5: VALORES MAXIMOS Y MINIMOS POR SUB-FACTOR

Sub-factor	Valor mínimo	Valor máximo
1.1 Conocimiento de los actores urbanos principales que interactúan con cada área	2	12
1.2 Nivel de intervención de los actores en las decisiones de gobierno	2	12
1.3 Rol del gobierno local en la articulación de actores	2	12
TOTAL SUB-FACTOR	6	36
2.1 Integración de la participación ciudadana en la planificación y gestión.	2	12
2.2 Acceso a la información pública.	2	12
2.3 Respeto a la igualdad y pluralismo en la participación ciudadana	2	12
TOTAL SUB-FACTOR	6	36
3.1 Forma de determinación de los objetivos	2	12
3.2 Coherencia de los procesos con los objetivos	2	12
3.3 Existencia de mecanismos de medición de resultados	2	12
TOTAL SUB-FACTOR	6	36
4.1 Forma de asignación de recursos	2	12
4.2 Transparencia en la distribución de recursos	2	12
4.3 Coherencia entre la asignación de recursos y los objetivos	2	12
TOTAL SUB-FACTOR	6	36
5.1 Planeamiento de personal	2	12
5.2 Mecanismos de incorporación de personal	2	12
5.3 Coherencia entre distribución de personal y los objetivos	2	12
TOTAL SUB-FACTOR	6	36
6.1 Formas de determinación de perfiles profesionales	2	12
6.2 Grado de profesionalización de la gestión	2	12
6.3 Coherencia entre objetivos y nivel de profesionalización de la gestión	2	12
TOTAL SUB-FACTOR	6	36
TOTAL MODELO	36	216

Cada modelo se compara contra sí mismo, con lo cual, en cada fila horizontal puede haber superposición, es decir, igualdad de puntajes, ya que, en algunos puntos, las categorías no son excluyentes entre modelo y modelo. Al finalizar la asignación de puntajes, se suman las columnas para obtener el puntaje obtenido por cada modelo. Los puntajes se comparan con la siguiente escala de valoración:

TABLA 6: AMPLITUD DE INTERVALOS

Valor máximo posible	216		
Valor mínimo posible	36		
Intervalos de evaluación	4	Amplitud del intervalo	45 ¹³

TABLA 7: PORCENTAJES DE VARIACION ENTRE INTERVALOS

Porcentaje de compatibilidad	Puntajes ¹⁴
El modelo de gestión es entre un 1 y 25% compatible con las prácticas usuales del área	Entre 36 y 80
El modelo de gestión es entre un 26 y 50% compatible con las prácticas usuales del área	Entre 81 y 125
El modelo de gestión es entre un 51 y 75% compatible con las prácticas usuales del área	Entre 126 y 170
El modelo de gestión es entre un 76 y 100% compatible con las prácticas usuales del área	Entre 171 y 216

A continuación se describe, para cada uno de los factores y sub-factores, los comportamientos correspondientes a cada modelo de gestión, a partir del cual se identificarán las prácticas relevadas en el Municipio con el perfil relacionado en cada área.

¹³ Forma de cálculo: (Valor máximo – Valor mínimo)/ 4 (cantidad de intervalos).

¹⁴ Forma de cálculo de los intervalos: Valor mínimo + amplitud del intervalo para el intervalo 4; valor máximo del intervalo 4+1 para el valor mínimo del intervalo 3, y así sucesivamente.

TABLA 8: FACTORES, SUBFACTORES Y COMPORTAMIENTOS POR MODELO DE GESTIÓN

Elemento	Dimensión de análisis	Conductas orientadoras: Modelos de gestión ¹⁵			
		Racional-legal	Cientelar	Empresarial	Democrático
1. Formas de vinculación con los actores	1.1 Conocimiento de los actores urbanos principales que interactúan con cada área <i>(Grado en que las áreas tienen conocimiento de los actores principales que ejercen influencia sobre sus temas de incumbencia.)</i>	Se basa en el supuesto de existencia de un orden impersonal que es ejercido en su nombre por la autoridad a la cual se obedece, por tanto, no es necesario el conocimiento de los actores urbanos, puestos que éstos se someten al imperio de la ley y al ejercicio de la autoridad.	La no separación entre la vida profesional y personal del mediador que actúa dentro del marco institucional posibilita el conocimiento de los actores urbanos, los que se delimitan y “clasifican” en función de su mayor o menor apoyo al partido político. Existen redes informales de las cuales los actores pueden ser parte o no, según ese criterio.	El principio de manejar el timón, supone la articulación de acciones entre los actores privados, públicos y del tercer sector, para lo cual es necesario conocerlos y vincularse desde un rol activo.	Es necesario el conocimiento y reconocimiento de los actores sociales en función de la necesidad de garantizar el equilibrio de poder en la toma de decisiones.
	Puntaje	☐	☐	☐	☐
	1.2 Nivel de intervención de los actores ¹⁶ en las decisiones de gobierno. <i>(El nivel en que los actores ejercen influencia en las decisiones de gobierno, en un continuo que va desde la nula intervención, en regímenes de fuerte centralidad del gobierno, hasta la decisión autónoma, como por ejemplo con la aplicación de las políticas neoliberales.)</i>	La verticalidad de la autoridad supone el centralismo de las decisiones, desligado de la influencia de los actores, en tanto existen reglas que definen sus funciones.	El nivel de intervención se determina en virtud de la mayor o menor contribución a la llegada o permanencia del partido en el gobierno. Se identifica el otorgamiento de prebendas como forma de control social de los actores.	El principio del gobierno como re-estructurador del mercado no supone el liberalismo económico extremo, sino la posibilidad de intervención cuando su orientación hacia la inequidad lo justifique. Los actores influyen y actúan sobre áreas del servicio, aunque el Estado actúa como regulador y controlador de las deficiencias del mercado.	Se proponen distintas modalidades de intervención: la posibilidad de elección a través de la competencia, la co-producción pública a través de organizaciones sociales (no privadas) y la deliberación. Se garantiza además el control.
	Puntaje	☐	☐	☐	☐

¹⁵ Las descripciones los modelo se inspiran en el texto de Weber, 1922, el modelo burocrático; en el texto de Pirez, 1991, en mayor medida, el modelo clientelar; en Osborne & Gaebler, 1994, el empresarial, y en Pirez, 1994, Cunnill Grau 2007, y Moore 1998 el democrático

¹⁶ En el sentido mencionado anteriormente, diferente a la sociedad civil.

		Conductas orientadoras: Modelos de gestión ¹⁵			
Elemento	Dimensión de análisis	Racional-legal	Clientelar	Empresarial	Democrático
	1.3 Rol del gobierno local en la articulación de actores <i>(Se refiere a las posibilidades que se presentan en la función del gobierno local como articulador de actores, que va desde planificador y controlador de todas las operaciones, hasta gestor y potenciador de los recursos locales).</i>	Regulación y control.	El otorgamiento de prebendas como pago de favores políticos supone más que la articulación, el control vertical de los actores, falta de coordinación y superposición de instituciones que operan sobre las mismas necesidades: “Divide y reinarás”.	Las prácticas innovadoras y de vanguardia hacen referencia al rol activo del Estado en la potenciación de los servicios que se brindan a través de la coordinación y catalización de los esfuerzos públicos y privados.	Resguardo del equilibrio de poder, introducción de la competencia para garantizarlo, co-producción con Ong’s, control.
	Puntaje	☐	☐	☐	☐
2. Participación de la sociedad civil	2.1 Integración de la participación ciudadana en la planificación y gestión. <i>(Grado en que la participación ciudadana está incorporada en la gestión cotidiana, a través de la existencia de espacios de debate de fijación de prioridades, su difusión y seguimiento.)</i>	La dominación burocrática se basa en el saber de los técnicos y funcionarios estatales, por tanto, no es necesaria la participación ciudadana.	Los planes sociales actúan como botín de guerra que son repartidos entre las organizaciones de base o intermedias “amigas” del partido gobernante. Los punteros son quienes marcan de alguna manera las prioridades de la gestión.	“Gobierno propiedad de la comunidad”, significa facultar, preparar y potenciar en la comunidad aquellos recursos propios que son reconocidos, y por tanto, la ciudadanía es responsable y se involucra en la planificación y gestión ciudadana a través de mecanismos e instrumentos provistos por el Estado.	Garantiza la posibilidad de acceso y elección en la participación. Ofrece alternativas de participación en distintos niveles: difusión, opinión y decisión.
	Puntaje	☐	☐	☐	☐

		Conductas orientadoras: Modelos de gestión ¹⁵			
Elemento	Dimensión de análisis	Racional-legal	Clientelar	Empresarial	Democrático
3. Objetivos, procesos y resultados	2.2 Acceso a la información pública. <i>(La posibilidad de acceso a la información pública, en términos de la agilidad de los procesos, su difusión y transmisión por parte de los empleados).</i>	La información pública se transmite a través de la autorización de la jerarquía vertical, y se realiza siempre y cuando cuente con respaldo normativo.	Se limita el acceso a la información pública. El “secreto” es funcional al modelo, lo que garantiza la inexistencia de control social sobre la distribución discrecional de los recursos.	La orientación hacia la calidad de servicio y el cliente presupone el acceso a la información pública.	Garantiza la publicidad y la difusión de los actos públicos, a través de una diversidad de medios, de manera de llegar a distintos públicos.
	Puntaje	☐	☐	☐	☐
	2.3 Respeto a la igualdad y pluralismo en la participación ciudadana. <i>(El grado en que el diseño y la implementación de la participación ciudadana facilitan el respeto a la igualdad y el pluralismo.)</i>	Supone que los funcionarios actúan y cumplen sus tareas administrativas para las cuales son especialistas, por tanto, no es necesaria la participación ciudadana. La impersonalidad garantizaría de alguna manera la igualdad y el pluralismo en la atención de los servicios.	La posibilidad de participación se brinda sólo en función de criterios partidarios o vínculos personales (“amiguismo”) por lo tanto, se sitúa en el extremo opuesto de la igualdad y el pluralismo.	No lo menciona expresamente, pero puede suponerse una tensión entre la búsqueda de beneficios, mayor eficiencia ¹⁷ y calidad de servicio y los requerimientos en tiempos y costos que supone el respeto a los principios de igualdad y pluralismo en la participación.	Se asegura a través de la accesibilidad a la información, la deliberación, el pluralismo político, la posibilidad de elección y la participación en la toma de decisiones. Es el mayor grado de reconocimiento de la igualdad.
	Puntaje	☐	☐	☐	☐
	3.1 Forma de determinación de los objetivos <i>(Refiere al grado en que los objetivos responden a las orientaciones de política pública consensuados en un plan estratégico o de orden superior.)</i>	El orden superior está definido en leyes o reglamentos con arreglo a fines o valores que deben establecerse y obedecerse.	Por inclinaciones personales, pago de favores políticos, o lo que marca las necesidades partidarias del momento.	En función de la orientación al cliente, la calidad de servicio, la previsión y la obtención de resultados.	Por procesos de consenso comunitario, como planes estratégicos participativos, mesas de concertación, asambleas ciudadanas, etc.

¹⁷ La eficiencia en el modelo empresarial se supone en términos del concepto tradicional: la mejor relación costo-beneficio, y no en los términos planteados por Cunnill Grau para el modelo democrático.

		Conductas orientadoras: Modelos de gestión ¹⁵			
Elemento	Dimensión de análisis	Racional-legal	Clientelar	Empresarial	Democrático
	Puntaje	☐	☐	☐	☐
	3.2 Coherencia de los procesos con los objetivos. <i>(Relación de coherencia entre las secuencias de acciones que se realizan para la producción de un servicio y los objetivos de política pública para ese servicio.)</i>	La racionalidad supone coherencia y precisión de medios a fines, si bien se pone énfasis más en la exactitud de los procedimientos que en la explicitación de los objetivos, los que vienen dados por la jerarquía superior, y están establecidos por mecanismos formalizados.	Las necesidades partidarias o prebendarías del momento favorecen la incoherencia entre los objetivos y los procesos. Los objetivos de política pública no están explicitados o bien, tienden a favorecer a sectores afines partidarios del gobierno.	Primero los objetivos, luego los procesos, que deben ser lo suficientemente flexibles como para dar lugar a cambios en ellos de manera de cumplir con los objetivos ante cambios en el entorno.	Los objetivos pueden modificarse por acción o participación de la sociedad civil, y no siempre estar adecuados los procesos a los cambios de prioridades ocurridos.
	Puntaje	☐	☐	☐	☐
	3.3 Existencia de mecanismos de medición de resultados <i>(Verificación de instrumentos que permiten dar cuenta de los resultados que se producen en un área específica para la producción de un servicio.)</i>	Lo que importa es que el procedimiento establecido en una norma se cumpla efectivamente, más allá del resultado.	La informalidad y el secreto son los principios básicos del modelo, la medición de resultados atenta contra ellos.	La orientación a resultados implica la necesidad de su medición, para lo cual se establecen mecanismos, como Tablero de comando, evaluación de performance, etc.	La medición de los resultados incluye variables cualitativas y valores como el índice de equidad, cumplimiento de objetivos del milenio, desarrollo humano, etc.
	Puntaje	☐	☐	☐	☐
	4.1 Forma de asignación de recursos <i>(Criterios por los cuales se determina la distribución de recursos a cada área o a cada producto o servicio.)</i>	Existe una reglamentación que lo define, “atenerse al presupuesto”.	Por resolución de necesidades urgentes y personales. Atención a la demanda que se va presentando.	En función de objetivos y resultados, orientados a la satisfacción del cliente y a largo plazo.	Por procesos de consenso como por ejemplo, presupuesto participativo.
4. Recursos					

		Conductas orientadoras: Modelos de gestión ¹⁵			
Elemento	Dimensión de análisis	Racional-legal	Clientelar	Empresarial	Democrático
	Puntaje	☐	☐	☐	☐
	4.2 Transparencia en la distribución de recursos <i>(Difusión de criterios por los cuales se determina la distribución de recursos.)</i>	Los funcionarios y empleados están sujetos a la rendición de cuentas, ya que no son propietarios de los medios materiales.	Los criterios para la distribución de recursos no son difundidos de ninguna manera.	La transparencia debe dar cuenta de la eficiencia en la distribución de los recursos.	El Concejo Deliberante legisla para generar normativa que promueva y obligue a la transparencia. El Ejecutivo cumple y promueve los mecanismos de transparencia.
	Puntaje	☐	☐	☐	☐
	4.3 Coherencia entre la asignación de recursos y los objetivos. <i>(Existencia de criterios por los cuales se determina la forma de asignación de recursos en función de los objetivos de política pública para un servicio.)</i>	La racionalidad supone coherencia de medios a fines, si bien se pone énfasis en la eficiencia y exactitud de los procedimientos que en la explicitación de los objetivos, los que vienen dados por la jerarquía superior.	No se identifican criterios preestablecidos para la asignación de recursos en función de una política pública para un servicio, sino más bien la verificación de caso por caso, según la urgencia del momento.	Primero los objetivos, luego los recursos. Hay criterios descentralizados para la distribución, es decir, siguen el modelo “bottom up” (de abajo hacia arriba), más que “top down” (de arriba hacia abajo) (Lipsky 1996).	Se cumplen estrictamente los objetivos acordados por consenso público, para lo cual, se distribuyen los recursos necesarios.
5. Personas	Puntaje	☐	☐	☐	☐
	5.1 Planeamiento de personal. <i>(Existencia de plan de personal, en función de criterios profesionales de determinación de estructura de áreas y micro-estructura de puestos.)</i>	Existe un escalafón, con determinación de funciones, jerarquías y categorías.	No se verifica planeamiento del personal, sino más bien, “capas superpuestas” que se van acumulando en función del cambio de signo político del gobierno.	El plan de personal responde a objetivos de mejora de la calidad de servicio, flexibilidad de las estructuras y procesos, y en función del plan estratégico a largo plazo.	Existen planes de personal que se elaboran en función de los objetivos y planes acordados por consenso público, y que son trabajados en conjunto con el personal.
	Puntaje	☐	☐	☐	☐

		Conductas orientadoras: Modelos de gestión ¹⁵			
Elemento	Dimensión de análisis	Racional-legal	Clientelar	Empresarial	Democrático
6. Capacidad técnica interna de producción de resultados	5.2 Mecanismos de incorporación de personal. <i>(Describe la forma que usualmente se utiliza para la incorporación de personal en un área determinada).</i>	<i>Por mérito y conocimiento técnico. Se hace hincapié en el saber, no solo de la especialidad, sino el que se aprende en la misma experiencia burocrática. Supone la carrera profesional al interior del Estado.</i>	<i>El empleo público se otorga como pago de favores políticos o “amiguismo”.</i>	<i>Por criterios de flexibilidad, innovación, preparación, trabajo en equipo y orientación al cliente.</i>	<i>Existen mecanismos que garantizan la igualdad de oportunidades para el empleo público. La incorporación del personal se realiza en función de un plan acordado en los procesos de consenso.</i>
	Puntaje	☐	☐	☐	☐
	5.3 Coherencia entre distribución de personal y los objetivos. <i>(Existencia de criterios por los cuales se determina la forma de asignación de personal en función de los objetivos de política pública para un servicio).</i>	<i>La racionalidad supone coherencia de medios a fines, si bien se pone énfasis en la eficiencia y exactitud de los procedimientos que en la explicitación de los objetivos, los que vienen dados por la jerarquía superior.</i>	<i>La distribución de personal se realiza en función de lealtad política y pago de favores.</i>	<i>La distribución de personal responde a objetivos de mejora de la calidad de servicio, flexibilidad de las estructuras y procesos, y en función del plan estratégico a largo plazo.</i>	<i>La distribución del personal responde al plan acordado en los procesos de consenso.</i>
	Puntaje	☐	☐	☐	☐
	6.1 Formas de determinación de perfiles profesionales. <i>(Se refiere a los criterios utilizados para definir los perfiles profesionales para una función determinada.)</i>	<i>Conocimiento técnico y burocrático. Especialización en un tema.</i>	<i>Se determinan en función de las características de las personas asignadas al puesto, y no por los requerimientos del puesto. Se arma el perfil “a medida” de la persona que se quiere ingresar.</i>	<i>Por criterios de flexibilidad, innovación, preparación, trabajo en equipo y orientación al cliente.</i>	<i>Por criterios técnicos que garantizan la igualdad de oportunidades, el mérito y la preparación para la tarea. Se incorporan en el perfil requerido valores democráticos, como la participación, rendición de cuentas, etc.</i>
	Puntaje	☐	☐	☐	☐

Elemento	Dimensión de análisis	Conductas orientadoras: Modelos de gestión ¹⁵			
		Racional-legal	Clientelar	Empresarial	Democrático
	6.2 Grado de profesionalización de la gestión. <i>(Es la medida en que la organización está dirigida y operada por personas con la preparación y experiencia necesaria, en términos del número de cargos políticos / profesionales y técnicos, y el número de profesionales y técnicos en cargos directivos y de asesoramiento.)</i>	Los funcionarios son nombrados por calificación profesional que justifica su nombramiento. Cada uno sabe lo que tiene que hacer y lo realiza. Existen competencias definidas que establecen los marcos de referencia dentro de los cuales se encuadran las funciones. La racionalidad asegura la correcta distribución de los cargos.	Muy baja, poca calificación del personal, ya que los cargos se otorgan en función de las personas y no los requerimientos del puesto o servicio.	Muy alto, la organización invierte y prepara al personal para la innovación y la mejora continua de los servicios. Existen incentivos orientados a la calidad y la mejora.	La organización invierte y prepara al personal para la preservación de los valores democráticos. Bajo número de cargos políticos, los estrictamente necesarios para la determinación de la orientación de la política. La mayor parte de cargos de asesoramiento y dirección es ejercida por profesionales preparados para la función.
	Puntaje	☐	☐	☐	☐
	6.3 Coherencia entre objetivos y nivel de profesionalización de la gestión. <i>(Es la medida en que los objetivos de política pública definidos para un servicio o área de gestión requieren un cierto número de profesionales o técnicos para su operación, y cómo ese número es cumplido o no en esa área).</i>	La racionalidad supone coherencia de medios a fines, si bien se pone énfasis en la eficiencia y exactitud de los procedimientos que en la explicitación de los objetivos, los que vienen dados por la jerarquía superior.	Los objetivos de la gestión y el nivel de profesionalización son variables independientes, no hay vinculación entre ellas.	Alta correlación. El nivel técnico se fundamenta en los objetivos de los servicios.	Alta correlación. El nivel técnico se fundamenta en los objetivos de los servicios acordados en los procesos de consenso.
	Puntaje	☐	☐	☐	☐

En síntesis, la metodología desarrollada que se describe en las tablas precedentes es la siguiente: a partir de los factores y sub-factores identificados en la Tabla 3, se definieron comportamientos específicos en cada factor que se corresponden con un modelo de gestión determinado. Si el comportamiento identificado se corresponde con el relevado en cada área, se determina luego el grado de correspondencia que se describe en la Tabla 4, asignando el nivel y puntaje que se describe en la escala de la misma Tabla 4. Luego se suman los puntajes obtenidos en cada columna, es decir, por modelo de gestión, pudiendo obtener el puntaje total mínimo por sub-factor de 6 puntos y máximo de 12 puntos, y por cada modelo, es decir, la suma total del modelo por columna, oscilaría entre un mínimo de 36 puntos y un máximo de 216. Se calculó luego la amplitud de los intervalos en la forma descripta en la Tabla 6, y de acuerdo a la metodología estudiada en el Curso Estadística de la Maestría (Angel, 2007). Los intervalos identifican los límites que dividen la escala porcentual de asignación de correspondencia con un modelo de perfil determinado, explicado en la Tabla 7, lo cual a su vez, permite trazar el perfil de identificación del área con el modelo descripto.

3.2 El enfoque cualitativo de estudios de caso de buenas prácticas en gerencia social

El segundo desafío planteado al inicio de este capítulo 3, en relación al método de recolección de información para la comparación de procesos dinámicos y continuados en el tiempo, fue aplicado al trabajo de campo, y consiste en el enfoque cualitativo para la elaboración de estudios de caso de buenas prácticas en gerencia social (Barzelay y Cortázar Velarde, 2004), que ha permitido recolectar la información desde la perspectiva de los procesos fundamentales que se desarrollan en cada área. Esta metodología identifica como componentes esenciales:

- El enfoque cualitativo, que permite una mejor aproximación a una “comprensión holística”, de las prácticas gerenciales en contextos específicos.
- Los instrumentos diferenciales para la recopilación de información, como la entrevista narrativa, y para la organización y análisis de la información, como el método narrativo y el análisis funcional, lo cual permite generar evidencia empírica que aporte a los estándares de calidad del proceso científico.
- El análisis en contexto de las prácticas, desde la perspectiva de la evolución y trayectoria de sus procesos y acciones. Este rumbo favorece la extrapolación de las experiencias en otros contextos.
- El relato como producto del análisis narrativo, compuesto por *eventos* y *trama*. Los acontecimientos se organizan en torno a unidades mayores que permiten dar cuenta de algún aspecto de la experiencia. A estas unidades mayores se las denomina *eventos* que se organizan de manera de darle un sentido coherente e hilvanado en una *trama* argumentadora, que se convierte así en el hilo conductor del relato.
- La estructura narrativa, “permite al investigador abordar de manera sistemática e iterativa tres tareas: a) formular los distintos tipos de eventos que componen la experiencia bajo estudio, b) establecer relaciones significativas entre dichos eventos a partir de la trama general del relato y c) generar preguntas de investigación relevantes...” (Barzelay & Cortázar Velarde, 2004: 25).

La estructura narrativa se compone a su vez de:

- Episodio: Refiere al conjunto de eventos ligados directamente al acontecimiento sujeto a investigación. En nuestro caso, agregaremos además la característica de trascendencia a los gobiernos de turno, y por tanto los denominaremos Eventos Trascendentes (ET).

- Eventos anteriores (EA): Son aquellos hechos que no forman parte del episodio, sucedieron con anterioridad a éste pero lo influenciaron de alguna manera.
- Eventos contemporáneos (EC): Son aquellos hechos que no forman parte del episodio, lo influenciaron de alguna manera sucediendo en forma paralela al episodio.
- Eventos relacionados (ER): Contemporáneos al episodio, fueron influidos por éste.
- Eventos posteriores (EP): Sucedieron posteriormente al episodio y fueron influidos por éste.

GRÁFICO 1: ESTRUCTURA NARRATIVA



Fuente: (Barzelay & Cortázar Velarde, Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social, 2004): 27)

3.3 Los criterios de selección de las unidades de análisis

El tercer desafío mencionado al inicio del capítulo 3, en relación a la selección de las unidades de análisis, es decir, las áreas a estudiar, dentro del universo total (Municipio de Bariloche) y dentro de ellas, el recorte de observaciones sobre el cual trabajar, se resolvió a través de los siguientes criterios: en relación a las unidades de análisis, se tomó la clásica distinción entre áreas sustantivas y de apoyo, entendiendo por las primeras, aquellas que brindan o generan servicios directos a los ciudadanos, y por las de apoyo, a aquellas que proponen e instrumentan herramientas técnicas para

la mejora de la calidad de la gestión interna. Dentro de esta primera clasificación, podemos ubicar a las áreas municipales en las dimensiones propuestas por Ilari para describir las nuevas funciones que adquirieron los municipios en los 90', a partir de la aplicación de las políticas neoliberales (Ilari, 2002):

Las áreas sustantivas se encuentran en las siguientes dimensiones:

- “*Desarrollo económico local*”: se refiere a la generación de mecanismos por parte de los gobiernos locales, para dotar de capacidad productiva a la ciudad de manera de hacer frente a la globalización de la economía. Dentro de estas áreas, en el Municipio de San Carlos de Bariloche, podemos encontrar la Secretaría de Turismo, Desarrollo Económico, Trabajo.
- Si bien desagregado del económico sólo a los fines de su comprensión, el “*desarrollo social*” apunta a la inclusión social de los sectores más vulnerables y la mejora de la calidad de vida, con equidad e igualdad de oportunidades. Las áreas del Municipio que tienen estos objetivos son la Secretaría de Promoción Social y Deportes.
- Por “*desarrollo urbano*” entendemos las acciones emprendidas en cuanto a diseño, planificación, gestión y fiscalización del hábitat y los servicios básicos brindados, con criterios de sustentabilidad. Encontramos áreas como Planeamiento, Obras Particulares, Servicios, Obras por Contrato, Medio Ambiente.
- Las áreas de apoyo, las consideramos dentro de la única dimensión “desarrollo institucional” en la tipología propuesta, que refiere a las acciones que se ponen en práctica para transformar creencias, valores, estructuras y metodologías, en función de una mejor adaptación a los cambios del entorno. Esta dimensión, incluye también el “*Desarrollo ciudadano*” que refiere a las prácticas que se fueron consolidando en la ciudad en relación a la participación ciudadana y que ha dado lugar desde hace varios años a la consolidación de áreas específicas en el Municipio: Relaciones Institucionales, Juntas Vecinales, Delegaciones.

En este esquema, hemos seleccionado las áreas de acuerdo al siguiente detalle:

TABLA 9: DIMENSIONES DEL DESARROLLO Y ÁREAS SELECCIONADAS

Dimensión del desarrollo	Area del Municipio	Tipo de área	Justificación de la selección
• Desarrollo institucional	Dirección de Recursos Humanos	De apoyo	En el área de Recursos Humanos se desarrollan las actividades relativas a la incorporación de personal, las que históricamente son susceptibles de ser politizadas, es decir, decidirse con criterios de “pago de favores” más que por idoneidad profesional. Las diferencias

Dimensión del desarrollo	Area del Municipio	Tipo de área	Justificación de la selección
			existentes en la aplicación de las normativas y su grado de discrecionalidad en cada área para la designación de personal, aportan a una mayor visión integral del nivel de heterogeneidad existente en cuanto a los modelos de gestión.
• Desarrollo económico	Dirección de Turismo	Sustantiva	El turismo es la actividad principal de la ciudad, por tanto, se ha elegido esta área como eje fundamental y paradigmático de la economía barilochense.
• Desarrollo urbano	Dirección de Obras por Contrato	Sustantiva	El crecimiento desordenado de la ciudad ha dado lugar a distintas especulaciones acerca de la connivencia ya sea de la planta funcional como de los sectores políticos, con intereses privados empresarios. En este sentido, las obras que se someten a licitación pública constituyen un espacio que convive entre elementos burocráticos normativos y la posibilidad de la confección de los pliegos a gusto y medida de los inversores privados, o bien como parte de una negociación en niveles de administración superiores.
• Desarrollo social	Dirección de Promoción Social	Sustantiva	Históricamente, el clientelismo se ha asociado a los servicios sociales no universales, los que se distribuyen a través de las áreas sociales. El foco en esta secretaría nos permitió indagar hasta qué punto este modelo de gestión está instalado allí, o si por el contrario, existen otro tipo de prácticas asociadas con otros modelos.

El recorte de observaciones se realizó en dos momentos diferentes de la investigación: en un primero momento más exploratorio, a partir del listado de misiones y funciones provistas por cada Dirección se seleccionó una función que se consideró esencial a los fines de la naturaleza del área, y que podría dar cuenta de la forma de gestionar del sector en cuestión. Por otro lado, la misma función debía tener la característica de continuidad en el tiempo, estar incorporada dentro de las “rutinas” y además, ser inequívocamente una tarea correspondiente a ese sector y no otro. Dentro de ese esquema, las funciones seleccionadas en cada área fueron las siguientes:

TABLA 10: CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LA FUNCIÓN EN CADA ÁREA

Área del Municipio	Función seleccionada	Criterios de selección		
		“Esencialidad”	Rutina	Específica de área
Dirección de Recursos Humanos	Gestión del empleo	Es el primer paso del sistema de gestión de Recursos Humanos (Longo 2006)	La selección e ingreso de personal forma parte de las tareas cotidianas	En el Estatuto de Personal es quien gestiona el ingreso
Dirección de Turismo	Habilitaciones de servicios turísticos	Existe un área específica para las habilitaciones dentro de la Dirección	Es la tarea principal del área de habilitaciones	Es la autoridad de aplicación según ordenanza
Dirección de Obras por Contrato	Gestión de la obra pública	Es la “razón de ser” de la Dirección	Son parte de la rutina diaria aunque en procesos más largos en el tiempo por los tiempos que demanda la ejecución de una obra	Es el área responsable de toda la obra pública en el municipio
Dirección de Promoción Social	Asistencia directa	La distribución de recursos a los sectores menos favorecidos junto con la administración de los programas son las tareas principales	Se realiza en forma cotidiana y en todos los centros territoriales de atención	La ordenanza que establece el organigrama político determina que la Secretaría de Desarrollo Social, de la cual depende la Dirección, es quien realiza esta función

En un segundo momento, y a partir de estas funciones más generales se seleccionaron dos recortes más, a la manera de círculos concéntricos que nos permitieran hacer foco en un episodio al cual pudiéramos analizar en su proceso temporal: un procedimiento correspondiente a esa función, y luego un episodio específico como ejemplo sucedido en un momento dado, al cual aplicar el

enfoque cualitativo de Barzelay. Los procedimientos se definieron en función de su importancia relativa dentro de la función previamente seleccionada, ya sea porque ocupa un porcentaje más bien alto de toda la función, como lo es en el caso de las habilitaciones de alojamientos turísticos, o las licitaciones y ejecuciones de obra o bien, porque generan un nivel de expectativa más bien alto en el público al que va dirigido la acción, como en el caso de plan calor y concursos de personal. Dentro de estos procedimientos, era necesario luego elegir un episodio real, que se hubiera sucedido en el espacio temporal elegido, año 2009, al cual pudiera analizarse en todo su despliegue procesal. Para la determinación de tal episodio los argumentos de Crozier en tanto *“la organización, a fin de cuentas, no es más que un universo de conflicto, y su funcionamiento el resultado del enfrentamiento entre las racionalidades contingentes, múltiples y divergentes de actores relativamente libres, que utilizan las fuentes de poder de que disponen. Los conflictos de interés, las incoherencias, los lastres estructurales que de ahí resultan, son el tributo que una organización debe pagar para existir, y la condición misma de su capacidad para movilizar las contribuciones de sus miembros y para obtener de ellos su “buena voluntad”* (Crozier y Friedberg 1990). El conflicto entonces, actúa como portavoz de los intereses y estrategias de los actores que intervienen en el campo, y de esta manera, refleja un modelo de acción, y este ha sido el criterio utilizado para la selección del episodio dentro de cada procedimiento, es decir, que haya presentado, desde la perspectiva de los actores, o bien desde la repercusión en los medios de prensa, un cierto grado de conflictividad.

Los criterios elegidos y los episodios seleccionados fueron los siguientes:

TABLA 11: CRITERIOS DE SELECCIÓN DEL PROCEDIMIENTO Y EPISODIO DE CADA FUNCIÓN

Area del Municipio	Función	Procedimiento dentro de la función	Episodio seleccionado	Criterio de selección
Dirección de Turismo	Habilitaciones de servicios turísticos	Habilitaciones de alojamientos turísticos	Habilitación del Hotel “Loncopan”	Conflictividad
Dirección de Promoción Social	Asistencia directa	Plan Calor	Plan Calor 2009	Conflictividad
Dirección de Obras por Contrato	Gestión de la obra pública	Licitación y ejecución de obra	Plan 150 cuadras (Obra Av. J.M.Rosas)	Conflictividad
Dirección de Recursos Humanos	Gestión del empleo	Concursos de personal	Concurso Director de Inspección General Concurso Director de Sistemas	Conflictividad

En el caso de Recursos Humanos, se han seleccionado dos episodios porque uno de ellos, el concurso de director de Sistemas, no se ha realizado desde el área específica de Recursos Humanos, por tanto fue el paradigma del “anti-procedimiento”. Sin embargo, también se tomó el caso del concurso de Director de Inspección General, ya que aún realizándose desde el área presentó conflicto y sirvió de caso testigo en el análisis del concurso de Sistemas.

La decisión sobre el recorte temporal del año 2009 tuvo que ver con los siguientes criterios: - primero, sería el primer año completo de la nueva gestión radical del Intendente Cascón, quien asumió en mayo del año 2008, luego de 6 años de gobierno de la gestión Icare, de alianza con el Frente para la Victoria. Segundo, el cambio de signo político permitiría conocer las continuidades y disrupciones en las políticas, y cómo este factor influiría o no en el modelo de gestión. Tercero, la reciente incorporación de herramientas de transparencia y acceso a la información pública como el digesto de resoluciones que se puede consultar por Internet, cuenta con documentación desde fines del año 2007, por lo que, para contar con este instrumento para el análisis era necesario ubicar la investigación al menos luego del año 2008. Por todos estos motivos, se decidió tomar el año 2009 como espacio temporal para el análisis.

La secuencia metodológica a partir de la determinación de las unidades de análisis, ha sido dividida en tres etapas:

1. ***Etapas de diseño instrumental:*** En esta etapa se procedió a definir con mayor precisión, las categorías analíticas que describen cada modelo de gestión. Se ha definido una tabla que especifica comportamientos correspondientes a cada modelo de gestión, en función de factores y sub-factores, a los que se le han atribuido valores categorizados en niveles y puntajes. La sumatoria de cada sub-factor y factor da como resultado su pertenencia a un modelo de gestión determinado. La guía de aplicación intenta ser un modelo teórico que pueda luego utilizarse en futuras investigaciones en otras áreas.
2. ***Etapas narrativa (trabajo de campo):*** En este momento se diseñaron los instrumentos de recolección de datos, y se relevó la información de campo, de acuerdo con la metodología de buenas prácticas descripta anteriormente, de manera de construir la narración de los eventos en cada área. Luego, se elaboró la narración del evento en cada área.
3. ***Etapas analítica:*** Es la aplicación de la tabla de categorías analíticas acerca de los modelos de gestión utilizados en esa área para llevar a cabo el episodio. Con esa información se

realizó la comparación de las características de gestión que se han visualizado en cada una de ellas, intentando responder a las preguntas de indagación. Luego se extrajeron las conclusiones finales.

En el Anexo 1 (pág. 195) se detallan, una ficha metodológica con las actividades que se han previsto en todas y cada una de las etapas y luego, la ficha que describe las fuentes efectivamente consultadas.

4. LAS ÁREAS MUNICIPALES

En este capítulo presentamos la descripción de la información relevada en cada una de las áreas seleccionadas de acuerdo a los criterios mencionados en la sección anterior. Se describe el relato de los hechos, para dar luego, en el capítulo siguiente a la aplicación de los modelos. El orden en que se relevó la información tuvo que ver con el sondeo previo del momento del año en que el sector tendría mayor disponibilidad de tiempo para dedicarle a las entrevistas y entrega de material, por ejemplo, el área Recursos Humanos no tenía inconvenientes en realizarlas en cualquier momento del año, al igual que Promoción Social, sin embargo, para Turismo era necesario realizarlas durante el período de baja temporada, es decir durante el mes de abril, luego de semana santa. Obras por Contrato debía realizarse durante la veda climática, es decir en junio/julio. Por estos motivos, se decidió comenzar por Recursos Humanos, en tanto es el sector con el cual se ha tenido mayor vínculo profesional previo, y serviría como “piloto” para testear las preguntas y la forma de obtención de la información, ya que se poseía un permiso de entrada sumamente abierto, y nos daba la posibilidad de ocupar el mes de marzo con vistas a la obtención de mayor productividad en la recolección de información. Luego se siguió con el área de Turismo, en los meses de abril y mayo, en junio y julio se siguió con Obras por Contrato para finalizar en agosto y septiembre con Promoción Social.

Antes de avanzar en la descripción de las áreas seleccionadas, incluimos una breve explicación de la forma de conformación de la estructura municipal. Los diferentes sectores en un recorte horizontal, se dividen en primer lugar por su pertenencia a la planta política o la planta permanente¹⁸. El personal político es nombrado por el Intendente y su nivel jerárquico puede pertenecer a las categorías: Secretario, subsecretario, director general. Las diferentes áreas funcionales de planta deben pertenecer a una secretaría o bien reportar en forma directa al Intendente.

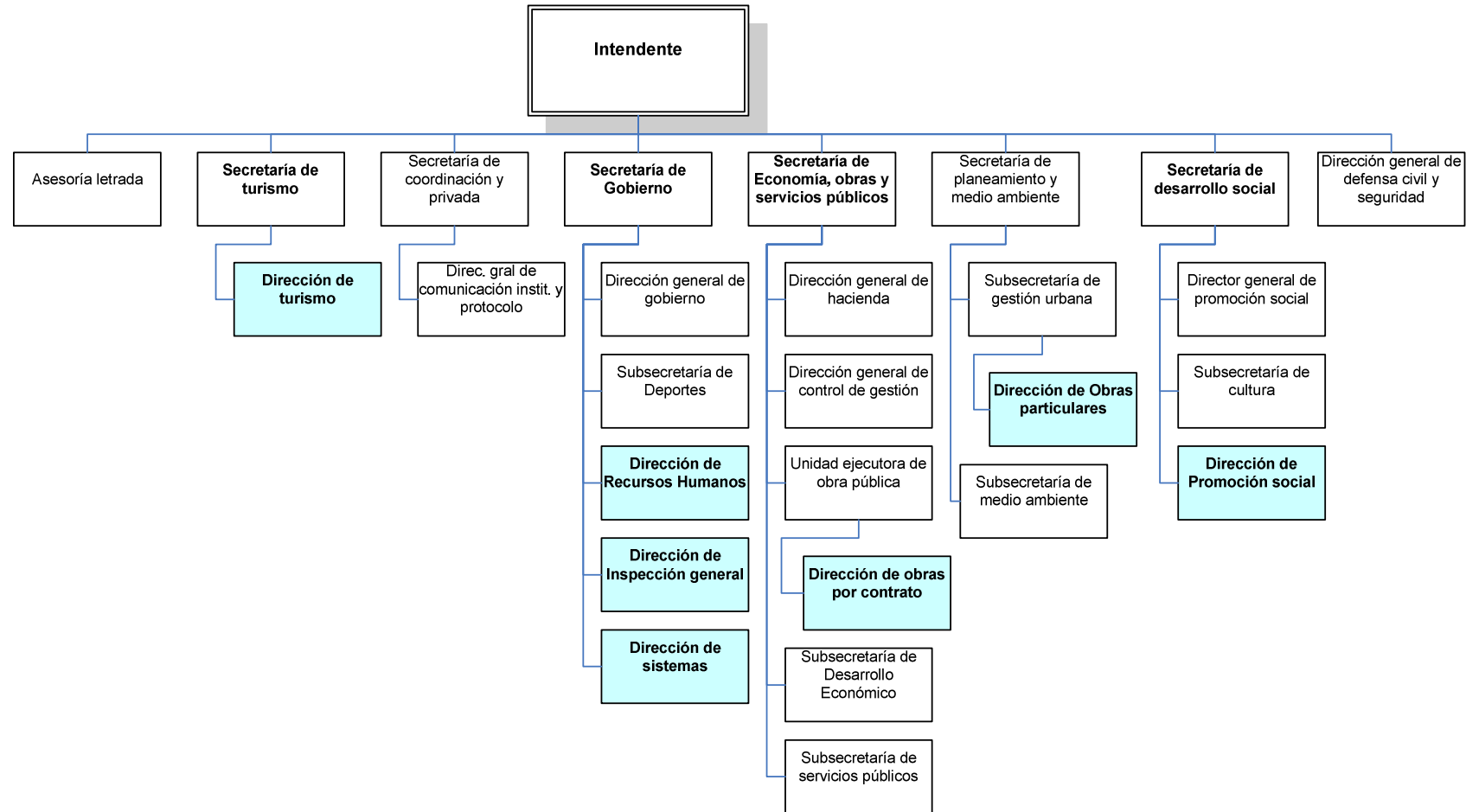
Según el último organigrama político aprobado por Ordenanza 1980-CM-09, las secretarías que componen la estructura municipal de la planta política y la pertenencia de las áreas seleccionadas a cada una de ellas se describen en el gráfico de la página siguiente. Si bien no están en la ordenanza mencionada por ser solo de la planta política, se han incorporado las direcciones de planta seleccionadas (RRHH, Turismo, Obras por Contrato y Promoción Social) y las que son

¹⁸ Se incluye en este segmento al personal contratado, si bien no es permanente

mencionadas en alguno de los procedimientos analizados (Sistemas, Inspección General, Obras particulares) que se han resaltado en color celeste ¹⁹:

¹⁹ Se han incluido en el organigrama sólo las direcciones de planta relevantes al estudio, pero es necesario destacar que existen varias otras direcciones y departamentos de planta, algunos aprobados por ordenanza y otros no, tal como se explica en la sección del área de Recursos Humanos.

GRÁFICO 1: ORGANIGRAMA POLÍTICO



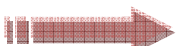
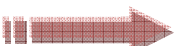
A continuación se describe el cuadro síntesis de las funciones, procedimientos y episodios seleccionados en cada área de acuerdo con los criterios descritos en el capítulo anterior (Ver Tabla 10: Criterios de selección de la función en cada área Pág. 20 y Tabla 11: Criterios de selección del procedimiento y episodio de cada función Pág. 40), con el fin de establecer un “mapa orientador” de los siguientes apartados:

TABLA 12: FUNCIONES, PROCEDIMIENTOS Y EPISODIO SELECCIONADOS EN CADA ÁREA

Area	RRHH	Turismo	Obras por Contrato	Promoción Social
Función	Gestión del empleo	Habilitaciones turísticas	Gestión de obras	Asistencia directa
Procedimiento	Concurso	Habilitación de alojamientos turísticos	Licitación y ejecución de obra	Plan Calor
Episodio	Concursos Director de Inspección General y Director de Sistemas (2009)	Habilitación turística Hotel “Loncopan” ²⁰	Licitación y ejecución de la obra de repavimentación de la Av. J.M.Rosas	Plan Calor 2009

El cuadro de la página siguiente describe las preguntas orientadoras utilizadas para dar cuenta de los procedimientos y episodios seleccionados. Las preguntas básicas que figuran en la primer columna se corresponden con las generales formuladas en los objetivos de investigación (Ver Tabla 1:

Objetivos y preguntas – Pág. 8). A partir de allí se ha realizado un proceso de desagregación de la pregunta básica inicial que permitiera relevar desde el proceso más amplio (la función) al más focalizado (episodio):

Función  **Procedimiento**  **Episodio**

Se agregaron además, las preguntas relativas a los comportamientos esperados en cada modelo de gestión parametrizados en la primera etapa del diseño.

²⁰ Por cuestiones de confidencialidad se ha cambiado el nombre del Hotel

TABLA 13: CUESTIONARIO POR AREAS

Preguntas	RRHH Gestión del empleo 2009	Turismo Procesos de habilitación turística realizados durante 2009	Obras por Contrato Licitaciones obras realizadas durante 2009	Promoción Social Asistencia directa brindada durante 2009
1. ¿Qué acciones, tareas, procedimientos, se llevan a cabo diariamente?	¿Cómo se llevó a cabo la gestión del empleo durante el 2009? ¿Cómo se decidió el ingreso de los empleados? ¿Cómo fue el procedimiento de ingreso?	¿Cómo se llevaron a cabo los procesos de habilitaciones / en el año 2009? ¿Cómo se decidieron las habilitaciones /?	¿Cómo se llevaron a cabo las licitaciones en el año 2009? ¿Quién decide que se haga una licitación u otra? ¿Existe un plan anual?	¿Cómo se llevó a cabo la asistencia directa en el año 2009? ¿Quién decide que se haga una asistencia directa u otra? ¿Existe un plan anual?
2. ¿Quién y cómo decide lo que hay que hacer? ¿En relación a qué criterios?	¿Cómo se definieron los pasos para el ingreso de las personas? ¿Quién determinó la necesidad de cobertura de la vacante? ¿En función de qué criterios? ¿Quién determinó el perfil? ¿en función de qué criterios? ¿Existe normativa? ¿En qué medida se cumple la normativa en relación al empleo?	¿Cómo se definieron los pasos para las habilitaciones? ¿En función de qué criterios? ¿Existe normativa? ¿En qué medida se cumple la normativa en relación a las habilitaciones /? ¿Quién define el plan de habilitaciones?	¿Quién o como se define el procedimiento para las licitaciones? ¿En qué medida se cumple la normativa?	¿Quién o como se define el procedimiento para la asistencia directa? ¿En qué medida se cumple la normativa?
3. ¿Por qué se han sucedido los eventos de tal manera?	¿Qué elementos se tuvieron en cuenta para decidir el ingreso de personas de esa manera? ¿Qué conocimiento se procuraron acerca de los actores que debían intervenir en el proceso? ¿Qué influencias externas se identificaron en la gestión del empleo? ¿Existieron presiones externas? ¿Qué hicieron los funcionarios ante las presiones por ingresar de parte de actores externos? ¿Cómo se publicitó la posibilidad de ingreso? ¿Existieron diferentes	¿Qué elementos se tuvieron en cuenta para las decisiones sobre habilitaciones durante el año 2009? Hubo algunas conflictivas? ¿ ¿Qué conocimiento se procuraron acerca de los actores que debían intervenir en el proceso? ¿Qué influencias externas se identificaron en la gestión? ¿Existieron presiones externas? ¿Qué hicieron los funcionarios ante las presiones?	¿Qué criterios deciden las licitaciones más allá del pliego? ¿Cuáles presentaron conflictos y por qué? ¿Se conocían los actores que debían intervenir? ¿Qué influencias ejercieron? ¿Existieron presiones en algún sentido? ¿Qué hicieron los funcionarios ante ellas? ¿Cómo se publicitaron los procesos de licitación? ¿Hubo diferentes medios? ¿Qué mecanismos se utilizaron para garantizar la igualdad y la participación en los procesos?	¿Qué criterios deciden la asistencia directa? ¿Cuáles presentaron conflictos y por qué? ¿Se conocían los actores que debían intervenir? ¿Qué influencias ejercieron? ¿Existieron presiones en algún sentido? ¿Qué hicieron los funcionarios ante ellas? ¿Cómo se publicitaron los procesos de asistencia directa? ¿Hubo diferentes medios? ¿Qué mecanismos se utilizaron para garantizar la igualdad y la participación en los procesos?

Preguntas	RRHH Gestión del empleo 2009	Turismo Procesos de habilitación turística realizados durante 2009	Obras por Contrato Licitaciones obras realizadas durante 2009	Promoción Social Asistencia directa brindada durante 2009
	medios? ¿Qué mecanismos se utilizaron para garantizar la igualdad y la participación en el ingreso? ¿Se evaluaron los resultados de los ingresos? ¿a través de qué herramientas? ¿Estaban previstos los ingresos en el presupuesto? ¿En qué medida el presupuesto era acorde con las necesidades de personal detectadas? ¿Cuáles fueron los criterios por excelencia a la hora de decidir por una persona u otra? ¿qué peso tuvo el profesionalismo? ¿Garantizaron las incorporaciones el nivel de profesionalismo requerido para la tarea?	¿Cómo se publicitó el proceso de habilitación? ¿Existieron diferentes medios? ¿Qué mecanismos se utilizaron para garantizar la igualdad y la participación en los procesos? ¿participó la comunidad en la redacción de la ordenanza? ¿Se evaluaron los resultados? ¿a través de qué herramientas? ¿Estaban previstas las habilitaciones en el presupuesto? ¿Fue acorde con las necesidades detectadas? ¿Cómo se decidió el plan?	Se evaluaron los resultados? ¿a través de qué herramientas? ¿Estaban previstas las licitaciones n el presupuesto? ¿Fue acorde con las necesidades detectadas?	Se evaluaron los resultados? ¿a través de qué herramientas? ¿Estaban previstas la asistencia directa en el presupuesto? ¿Fue acorde con las necesidades detectadas?
4. ¿Qué factores han influido en su desencadenamiento?	¿Qué factores han influido para que el empleo en el municipio tenga estas características?	¿Qué factores han incidido para que los procesos se hayan sucedido de esa manera?	¿Qué factores han incidido para que los procesos se hayan sucedido de esa manera?	¿Qué factores han incidido para que los procesos se hayan sucedido de esa manera?

La misma secuencia mencionada en la página anterior se utiliza a continuación para la descripción de los procesos de cada área, en la que se ha organizado la información de la misma manera para las cuatro estudiadas:

1. AREA “X” (*“Dirección de Recursos Humanos”, o “Dirección de Turismo”, o “Dirección de Obras por Contrato” o “Dirección de Promoción Social”*): En primer lugar encontraremos para cada una de las cuatro áreas en este primer apartado, el nombre y una breve introducción sobre la misma, con alguna característica esencial encontrada a los fines del estudio.
2. MARCO NORMATIVO: Se menciona la normativa específica por la que se rige la función estudiada, describiendo los aspectos esenciales de la misma.
3. LA FUNCION ESTUDIADA: (*“La gestión del empleo en el año 2009” para la Dirección de RRHH”, “La gestión de las habilitaciones de alojamiento turístico en el año 2009” para la Dirección de Turismo; “La gestión de las obras públicas en el año 2009” para la Dirección de Obras por Contrato y “La gestión de la asistencia directa en el año 2009” para la Dirección de Promoción Social*) En este apartado se describe la forma en que se ha desarrollado esta función en el recorte temporal definido, es decir el año 2009 y las características particulares que se vislumbran en su ejecución.
4. EL PROCEDIMIENTO: (*“Los concursos”, para la Dirección de RRHH; “Las habilitaciones de alojamiento turístico en el Municipio”, para la Dirección de Turismo; “El procedimiento de licitación y ejecución de obras en el Municipio” para la Dirección de Obras por Contrato y “El procedimiento de asistencia directa en el Municipio” para la Dirección de Promoción Social*) - En este apartado se describe la forma en que se ha desarrollado esta función en el recorte temporal definido, describiendo a través de flujogramas, el “deber ser”, es decir, los caminos que deben seguir los procesos según las normativas que rigen en cada área, anteriormente mencionadas. Estos flujogramas “ideales”, son los modelos básicos que luego son comparados con la realidad en los casos establecidos en cada área.
5. EL EPISODIO: (*“Los concursos de Director de Inspección General y Director de Sistemas”, para la Dirección de Recursos Humanos; “La habilitación turística del Hotel Loncopan”, para la Dirección de Turismo; “La licitación y ejecución de la obra J.M. de Rosas (Plan 150 cuerdas)”, para la Dirección de Obras por Contrato y “Plan Calor 2009” para la Dirección de Promoción Social*): En este apartado se relata el caso concreto seleccionado en el marco de la función general y el procedimiento, a partir de la metodología de caso de buenas prácticas mencionada en el marco teórico

(Barzelay y Cortázar Velarde, 2004), y para lo cual se ha dividido la sección en dos partes: la primera, describe la estructura narrativa, con la secuencia de eventos anteriores, contemporáneos, relacionados, trascendentes y posteriores, y la descripción de los procedimientos reales, tal como se dieron en la realidad. La segunda, que ordena la secuencia de hechos en el relato del episodio, dándole coherencia e integralidad a los eventos mencionados.

En el capítulo siguiente entonces, encontraremos esta secuencia para cada una de las áreas.

4.1 Área Dirección de Recursos Humanos

El área de Recursos Humanos como sector ocupado de la selección, capacitación, remuneraciones y administración de personal, es relativamente nueva en el Municipio. Su creación data del año 2004, más que nada con el fin de organizar los concursos de personal. Anteriormente, la gestión del personal consistía en la administración de legajos, licencias y liquidación de sueldos. Un actor fundamental con impacto en las decisiones sobre la función es el Sindicato de Obreros y Empleados Municipales (SOYEM), quien interviene, a través de su participación en el Tribunal de Calificación y Disciplina, conjuntamente con tres representantes Municipales, según el Estatuto de Obreros y Empleados Municipales aprobado por Ordenanza 137-CM-88.

4.1.1 Marco Normativo

La gestión del empleo es uno de los ejes básicos de la gestión estratégica de Recursos Humanos. La provisión de personal calificado y preparado para la realización de la función es una tarea esencial de las áreas relacionadas con el personal en cualquier organización. Dentro del Municipio de Bariloche, esta cuestión está normada en sus aspectos esenciales y en lo que respecta a la gestión del personal, por el Estatuto de los Obreros y Empleados Municipales de la ciudad de San Carlos de Bariloche, Ordenanza 1837/88. En el año 2003, y en ocasión del pase a planta de 620 personas que estaban contratadas desde hacía varios años, se sancionó la Ordenanza 1282-CM-03, que agregó el art. 150 bis al Estatuto, incorporando la necesidad de revalidación de los concursos de jefaturas y direcciones de áreas cada 4 años que se realizaran a partir de ese momento. El Estatuto también recoge la garantía de Estabilidad establecida en el art. 14 bis de la Constitución Nacional, y en el art. 51 de la Constitución provincial. El personal exceptuado de esta garantía es el designado sin el requisito del Concurso para determinar su idoneidad, además del *“ascendido sin los recaudos establecidos en el presente Estatuto, que perderá la estabilidad de la clase a la cual fuera ascendido irregularmente”*, el personal político, provisorio y contratado.

Según el Estatuto y las distintas ordenanzas, en la organización el régimen de personal se rige por 5 modalidades diferentes de contratación:

1. Personal de planta ingresado por concurso de oposición y/o antecedentes. Para que se pueda realizar el concurso, el cargo directivo debe estar aprobado por ordenanza, en el organigrama de planta, cuya última versión aprobada se realizó en el mismo año en que se dictó el Estatuto, es decir, el año 1988. Esto significa que a partir de esa fecha, los cargos directivos que no figuran en ese organigrama fueron “designaciones a cargo”, como figura de transición hasta la determinación de una nueva estructura de la planta. Durante ese período, los empleados no gozan de estabilidad en el cargo, aunque sí en el municipio. Uno de estos casos, lo cual constituye toda una paradoja, es la Dirección de Recursos Humanos que tiene a su cargo desde el año de su creación, 2004, la gestión del empleo.²¹

²¹ A la fecha de elaboración del presente trabajo, la relación entre el número de Directores con cargo aprobado por organigrama sobre el total de Directores es de 0,44% (11/25), es decir, sin tomar en cuenta los directores de Concejo Deliberante y Tribunal de Contralor, de un total de 25 Directores de planta, sólo 11 tienen los cargos aprobados por organigrama. La diferencia es similar en el siguiente nivel de supervisión: 0,45 (32/71). Lo llamativo en ambos casos es que el número de cargos no aprobados es mayor que el de cargos aprobados, lo cual pone de manifiesto la necesidad de revisar y elaborar una nueva estructura municipal a través de una nueva ordenanza.

2. Personal de planta ingresado por ordenanza 1664-CM-2006 (incorpora un número de 620 personas a la planta permanente que estaban contratadas desde hacía varios años)
3. Personal Político (incorpora, además de las ya mencionadas categorías de Intendente, secretario y director general, la figura de “colaborador directo”, cuando no se trata de cargos de conducción)
4. Personal Contratado (por categoría, cuando son contratos específicos para una función, y que no puede ser transferido a otra, los demás son simples contratos)
5. Personal para Entes autárquicos (Instituto de la Vivienda, Defensor del Pueblo, SIMBOV, Tribunal de Contralor, Concejo Deliberante, Defensa del consumidor), que definen en forma independiente su dotación.

Todas las contrataciones se realizan efectivamente a través del hecho administrativo de la “Resolución”, con firma del Intendente Municipal. Cruzando las resoluciones relativas a las contrataciones (Digesto de Resoluciones , 2007) con el tipo de contratación podemos visualizar la siguiente matriz:

TABLA 14: FORMAS DE INCORPORACIÓN DE PERSONAL POR TIPO DE RESOLUCION

FORMAS DE INCORPORACION/ según ESTATUTO		TIPOS DE RESOLUCIONES según Digesto							
		Llamado a concurso	Designación	Designación funcionario dpto. Ejec.	Colaborador directo	Contratos por categoría	Contratos	Designar a cargo	Pase
1. Planta por concurso de oposición y/o antecedentes	1.1 Cargos de conducción	X	X						
	1.2 Cargos administrativos / operativos	X	X						X
2. Planta por ordenanza 1664-CM-2006	2.1 Cargos de conducción							X	
	2.2 Cargos administrativos / operativos								X
3. Político	3.1 Cargos de conducción			X					
	3.2 Cargos administrativos / operativos				X				
4. Contratado						X	X		X
5. Entes autárquicos (Instituto de la Vivienda, Defensor del Pueblo, SIMBOV, Tribunal de Contralor, Concejo Deliberante, Defensa del consumidor)		X	X	X	X	X	X		X

4.1.2 La función: la gestión del empleo en el año 2009

A partir de la matriz elaborada en la sección anterior (Ver Tabla 14: *Formas de incorporación de personal por tipo de resolución*, Pág. 52) se han analizado las resoluciones que aparecen en el Digesto Municipal de Resoluciones en el año 2009, clasificadas según el tipo de contratación realizada. Los resultados encontrados son los siguientes:

Ingresaron un total de 54 personas en forma externa, de las cuales fueron 43 por contrato, 4 por concurso externo, 4 en cargos políticos, 3 por designación a cargo, ya que los cargos no fueron aprobados en organigrama. Si diferenciamos por Tipos de resoluciones, según las que aparecen en el digesto, encontramos que:

Según la categoría de resoluciones: “contratos por categoría”:

- Se realizaron 43 contratos por categoría (los que son para fines específicos) para nuevos ingresantes²², de los cuales 34 (79%) fueron designados “con nombre y apellido” por parte de la secretaría de gobierno, esto es, no se realizó ningún tipo de selección por el área de RRHH. Según un funcionario político, los criterios para los ingresos del personal del Vertedero fueron por lealtad al gobierno, y por cumplimiento del perfil del puesto. No se realizó ningún contrato que no sea por categoría, lo cual, indica una intencionalidad de evitar ingresos para una función y que luego, el ocupante del puesto solicite la transferencia a otra función en poco tiempo, como ha sido una práctica usual en el municipio con el personal que ingresa en funciones poco estimulantes, según las opiniones recolectadas de los funcionarios del área.

Según la categoría de resoluciones: “designaciones”:

- Se realizaron 20 designaciones:
 - 6 por concurso:
 - 2 inspectores, (de los cuales 1 fue por desplazamiento de Director saliente de Inspección general)
 - 2 Guardabosques,
 - 1 Directora de Inspección General,
 - 1 técnico de laboratorio.
 - 2 fueron cargos políticos de asistencia o administrativos, que no figuraron como “designaciones de funcionarios del Ejecutivo o colaborador directo”
 - 2 cargos políticos (1 Sub –Secretario y 1 abogada) que no figuraron como “designación de funcionarios del Ejecutivo”
 - 8 fueron cargos de Jefaturas no concursadas (por no estar aprobado el organigrama)
 - 2 administrativos u operarios que debían ser concursados y no se hizo (1 de los cuales debió figurar como “pase).

Según la categoría de resoluciones: “concursos”:

- Se realizaron 10 resoluciones de llamados a concurso interno, de los cuales, 3 eran cargos jerárquicos, 1 se cubrió en 2009 (Director de Inspección General), y 2 en 2010 (Director de Sistemas y Jefe de Personal).

²² En total fueron 45 pero 2 eran renovaciones, por lo tanto deberían haber figurado con la categoría “Renovar contratos”, se asume que fue un error de carga de datos.

- De los llamados a concurso para 3 cargos jerárquicos, 2 de los cargos concursados en 2009 generaron conflictos con las personas desplazadas, y 1 de los cuales no fue implementado por el área de Recursos Humanos.

A través de 6 resoluciones se llamó a concurso interno para cubrir cargos de inspectores en distintas áreas, que no se pudieron cubrir en su totalidad, por ej. para el cargo de Inspector de Tránsito, se solicitaron 30 y se cubrió un 10%.

La síntesis se puede visualizar en el cuadro siguiente:

TABLA 15: FORMAS DE INCORPORACION DE PERSONAL POR TIPO DE RESOLUCIONES EN EL AÑO 2009

FORMAS DE INCORPORACION S/ ESTATUTO año 2009		TIPOS DE RESOLUCIONES							
		Llamado a concurso	Designación	Designación funcionario dpto. Ejecutivo	Colaborador directo	Contratos por categoría	Contratos	Designar a cargo	Pase
1. Planta por concurso de oposición y/o antecedentes	1.1 Cargos de conducción	X 3 (Director Sistemas, Director Inspección General, Jefe de Personal)	X 9 no concursadas por no estar aprobados los cargos en organigrama 1 funcionario desplazado por resultado concurso						
	1.2 Cargos administrativos / operativos	X 2	2 no se concursaron, estando aprobado el cargo						X
2. Planta por ordenanza 1664-CM-2006	2.1 Cargos de conducción							X	
	2.2 Cargos administrativos / operativos								X
3. Político	3.1 Cargos de conducción			X 1 (no figuró como designación de funcionarios)					
	3.2 Cargos administrativos / operativos		3 No figuraron como “designaciones de funcionarios del Ejecutivo” o colaborador directo		X				
4. Contratado						X	X		X
						43 (79% con nombre y apellido) ²³			
5. Entes autárquicos		X	X	X	X	X	X		X

²³ Por intimación de la Jueza de Familia se incorporan 20 personas en el Vertedero municipal para servicio de vigilancia, ya que se comprobó la existencia de niños y niñas en situación de trabajo infantil.

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, la gestión del empleo en el año 2009 tuvo las siguientes características:

- Se incorpora personal sin concurso mientras no hay organigrama de planta aprobado (último data de 1988).
- Se incorpora personal de planta cuyos cargos debieron concursarse por estar aprobados en organigrama y no se realizó el concurso.
- La obligación de revalidar concursos de personal jerárquico cada cuatro años impone la necesidad de analizar lo que sucede con la persona desplazada si no continúa.
- Se realizaron designaciones de funcionarios políticos que no figuran como tales en las resoluciones de nombramiento.
- La figura del “contrato” cuya duración se prolonga más allá de los límites previstos por la legislación obliga al municipio a su incorporación como personal de planta (Ordenanza 1664-CM-2009).
- La intervención de la justicia otorga los argumentos al Municipio para obviar cualquier criterio de selección por mérito.

4.1.3 El procedimiento: los concursos

Según el Estatuto, el procedimiento de los concursos se haya reglado en el capítulo XXXIII, artículos 148 a 172. Dentro del proceso, podemos distinguir dos etapas: 1. El llamado a concurso, y 2. El concurso de oposición (examen) propiamente dicho. En los dos siguientes gráficos se describen ambos procedimientos, en el tercero se especifica los requisitos y condiciones establecidas en algunos de los puntos de los dos primeros.

GRÁFICO 2: PROCEDIMIENTO LLAMADO A CONCURSO SEGÚN ESTATUTO

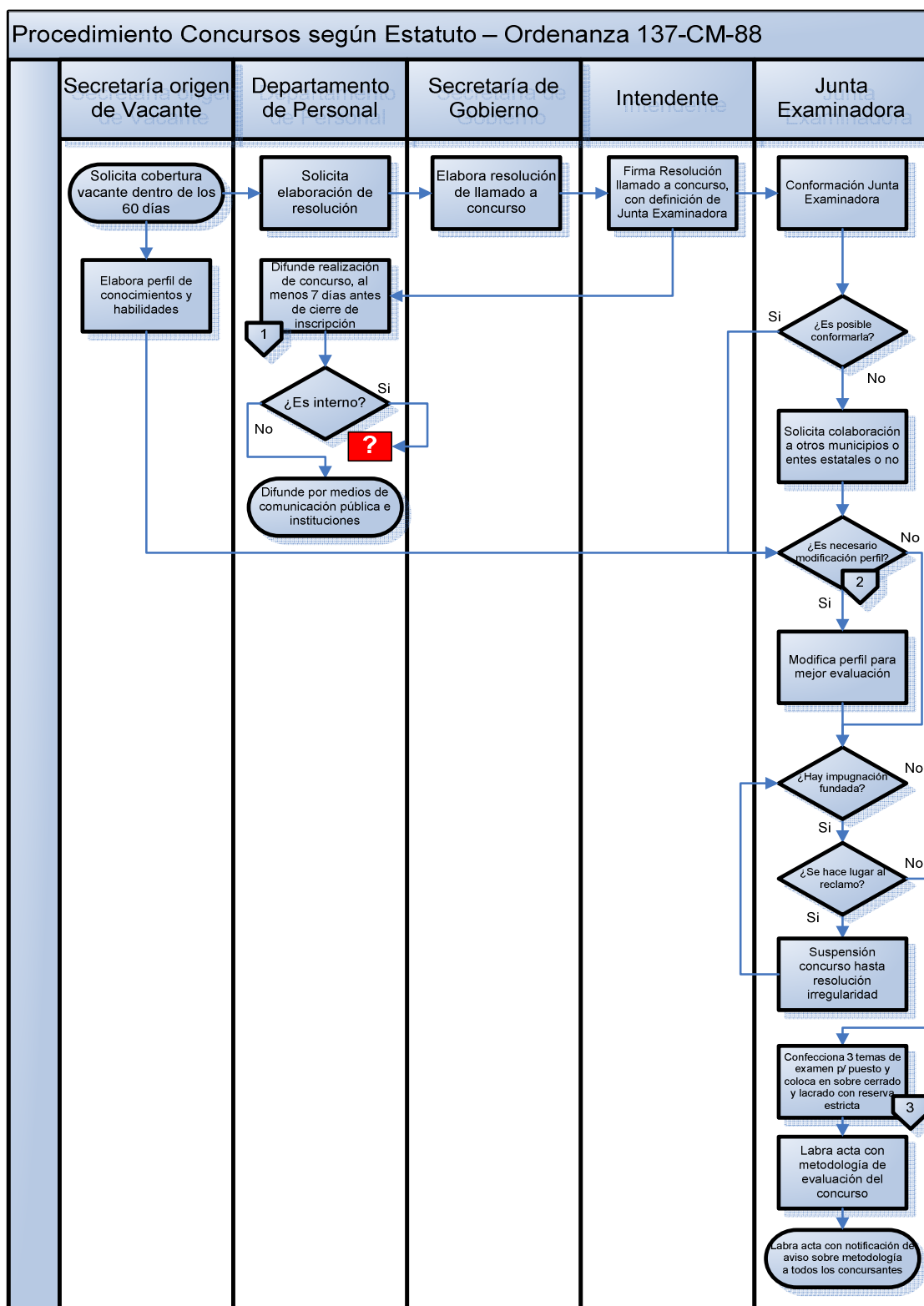
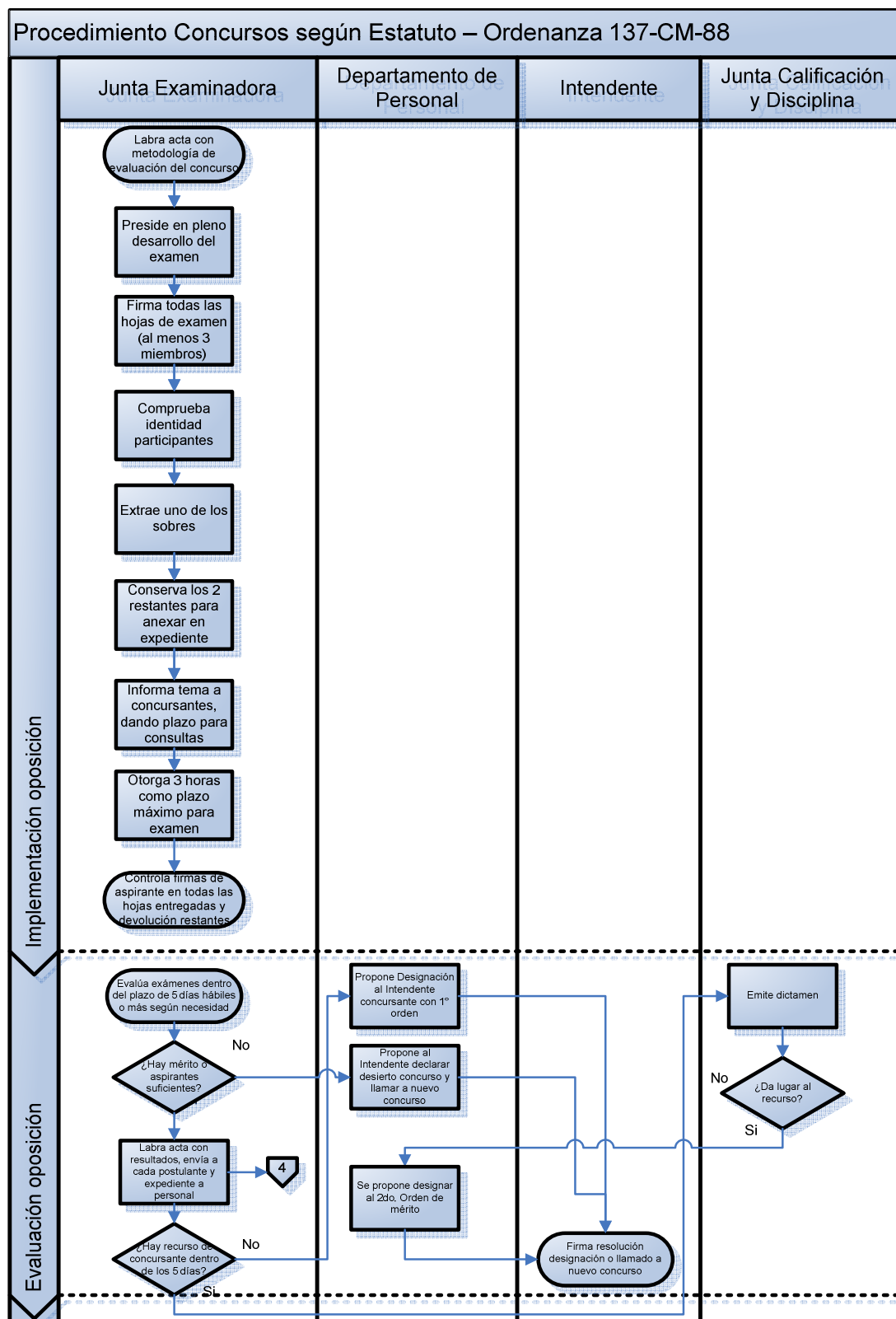


GRÁFICO 3: PROCEDIMIENTO OPOSICIÓN CONCURSO SEGÚN ESTATUTO

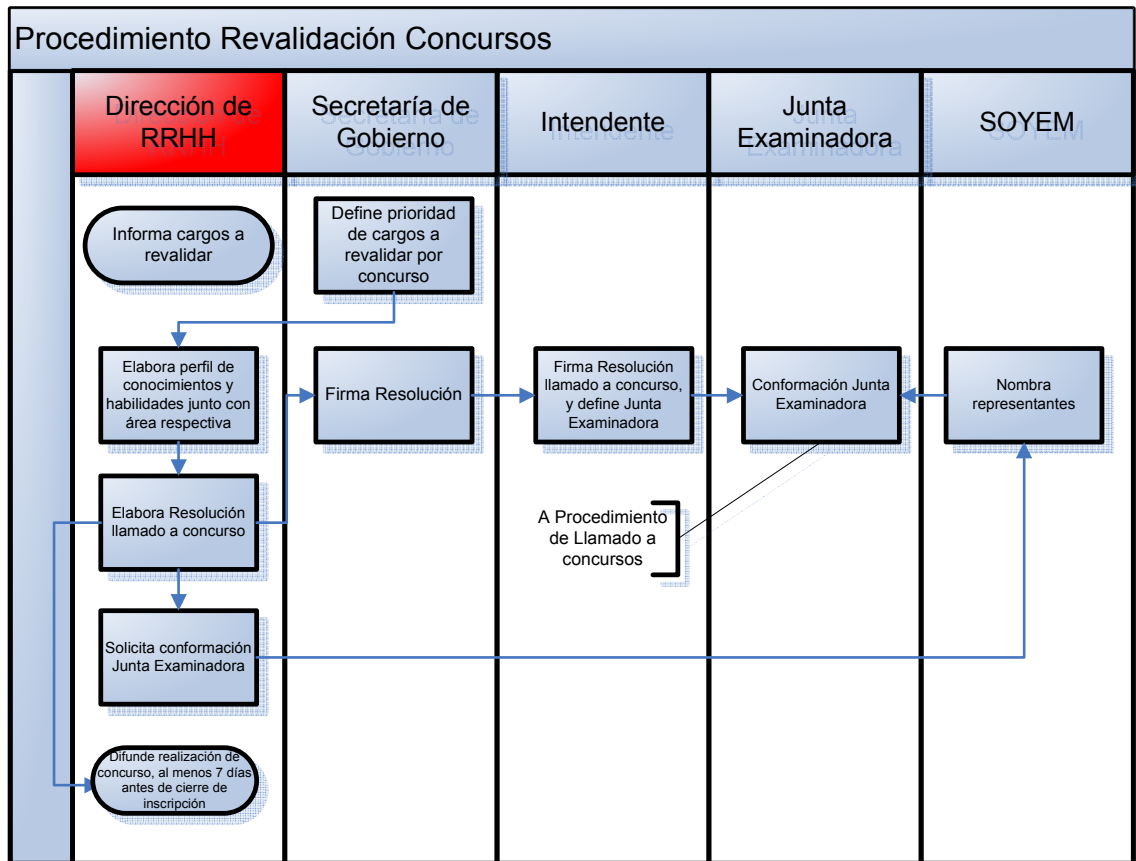


- 1
- a. Área a la que corresponde el cargo a cubrir y naturaleza del Concurso.
 - b. Cantidad de cargos a proveer, con indicación de categoría, agrupamiento, función, remuneración y horario.
 - c. Condiciones generales y particulares exigibles o bien indicación del lugar donde puede obtenerse el pliego con detalle de las mismas.
 - d. Fecha, hora y lugar en que se llevarán a cabo los exámenes cuando así correspondan.
 - e. Fecha de apertura y cierre de las inscripciones.
- 2
- La Junta estará compuesta por cuatro (4) miembros titulares:
- a. dos (2) designados por el Intendente.
 - b. Dos (2) representantes de la Entidad Gremial legalmente reconocida.
- Asimismo se designarán igual cantidad de suplentes. Por lo menos uno de los integrantes de la Junta Examinadora deberá pertenecer a la misma profesión, oficio o especialidad del cargo a proveer. Cualquier miembro de la Junta Examinadora podrá excusarse de intervenir en la misma, cuando mediaren las causales establecidas en el artículo 30º) del Código de Procedimiento, Civil y Comercial de la Provincia, o existieran motivaciones atendibles de orden personal. Asimismo dichos miembros podrán ser recusados por aplicación analógica de los artículos del mencionado Código.
- 3
- a. Conocimientos específicos inherentes a la función y cargo a desempeñar.
 - b. Derecho Administrativo en General y disposiciones legales o reglamentarias de aplicación a las tareas.
 - c. Carta Orgánica y funciones de la jurisdicción respectiva.
 - d. Organización de funciones del sector al que corresponde la vacante a cubrir.
 - e. Demostraciones de idoneidad en el manejo de máquinas, herramientas, instrumentos y equipos y en la resolución de problemas prácticos vinculados con asuntos inherentes a la función y especialidad del cargo concursado.
- 4
- a. Orden de prioridad establecido y puntaje obtenido por los concursantes.
 - b. Fundamentos de dichas calificaciones

La ordenanza 1282-CM-2003 de revalidación de concursos no establece ni el procedimiento ni los requisitos o condiciones que debieran determinarse en estos casos, y además, la creación en el año 2004 de la Dirección de Recursos Humanos, dio lugar a que las tareas descriptas en el procedimiento como inherentes a la oficina de Personal, las realice esta área, lo cual plantea una paradoja interesante: el área que gestiona el concurso, no está prevista en el organigrama del año 1988, por lo tanto ella misma no se puede concursar. Por esto se resalta en el cuadro en rojo la Dirección de RRHH. Una segunda consecuencia de la creación del área de Recursos Humanos dentro de la órbita de la Secretaría de Gobierno, es la facultad para elaborar y definir el perfil del puesto en conjunto con el área respectiva, cuestión sobre la cual, la Junta examinadora no interviene, a diferencia del procedimiento establecido en el Estatuto, en el que ésta última puede anteponer la persona a la definición del cargo, ya que ***“podrá variar el perfil propuesto para una mejor evaluación de los concursantes”***, tal como dice el art. 155.

En el siguiente gráfico se describe el procedimiento que se utiliza para dar cumplimiento a la ordenanza 1282-CM-2003:

GRÁFICO 4: PROCEDIMIENTO REVALIDACIÓN CONCURSOS



Un aspecto que es necesario poner de manifiesto con respecto a la ordenanza se refiere a los criterios de evaluación y el perfil del puesto. Al no estar definido este aspecto en la norma, su interpretación da lugar a dos posturas: por un lado, la que podría determinar que las condiciones deberían ser las mismas que las establecidas en el primer concurso, lo cual podría implicar también, la permanencia de los requisitos y pautas para la evaluación del mismo. Una segunda postura podría establecer que la necesidad de revalidar se refiere a incorporar dentro de las funciones del liderazgo²⁴ los cambios en las condiciones del contexto, de la organización y del propio departamento, con lo cual es necesaria la readecuación del perfil del puesto. Esto avalaría entonces el cambio no solo en la descripción de las tareas y el perfil sino también, en los aspectos y criterios de evaluación. Es necesario tener en cuenta estas consideraciones para comprender los eventos de la estructura narrativa que definimos a continuación.

24 Esto es porque sólo se revalidan los cargos de supervisión desde Director hasta Jefatura de área

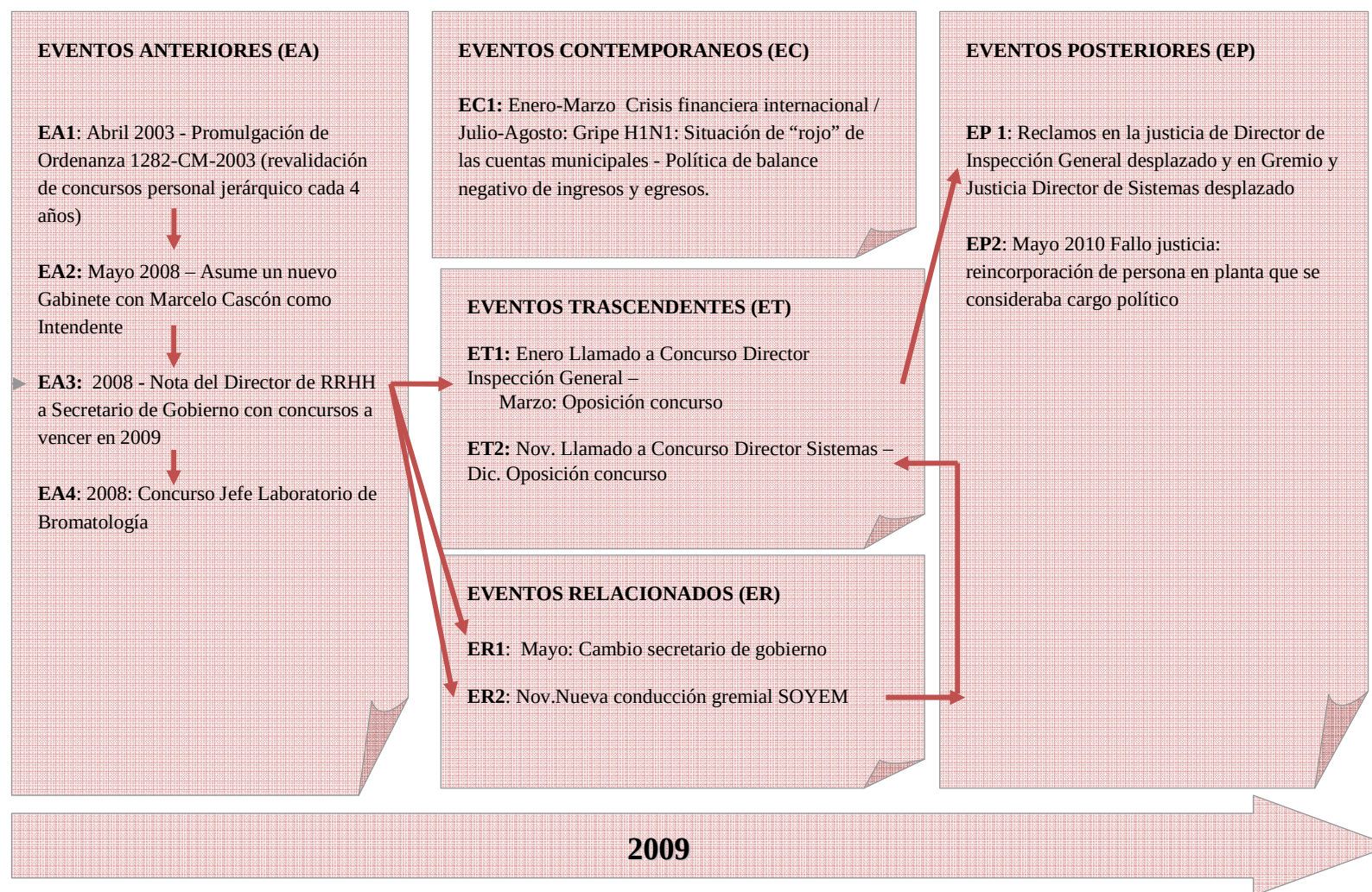
4.1.4 El episodio: los concursos de Director de Inspección General y Director de Sistemas

Dentro del marco general de la gestión del empleo en el año 2009, y el procedimiento de concursos, se han seleccionado para su desarrollo dentro de la metodología propuesta, dos episodios o eventos trascendentes: 2 concursos de personal jerárquico: 1 de Director de Inspección General, 1 de Director de Sistemas. La elección tuvo que ver con que se trató de dos cargos de similar jerarquía y que debieran haber pasado por un procedimiento idéntico de selección, y sin embargo su gestión fue radicalmente diferente en cada caso, tal como explicáramos en el capítulo 3: *Aspectos metodológicos, Tabla 11: Criterios de selección del procedimiento y episodio de cada función, pág. 40*. La metodología propuesta por Barzelay nos brinda un marco conceptual para eslabonar diferentes hechos en un proceso continuo y a lo largo del tiempo, de manera explicarlos y fundarlos en situaciones previas, que actuarían como causas, y visualizar los hechos posteriores, a la manera de consecuencias. La estructura narrativa nos brinda la base que permite reconstruir los hechos del episodio, de manera de comparar los procedimientos normados y/o instituidos con los que se sucedieron efectivamente en el episodio.

Según la metodología propuesta en los casos seleccionados debiéramos determinar cada uno de los eventos que se sintetizan en el cuadro guía de Barzelay y Cortazar Velarde (Barzelay y Cortázar Velarde, 2004) – *Ver página 36*

4.1.4.1 La estructura narrativa

En el caso del episodio seleccionado hemos elaborado la siguiente estructura narrativa que explicaremos a continuación del gráfico:



Desde la fecha de promulgación de la ordenanza 1282, es decir el año 2003, se realizaron nuevos concursos para los cargos de: Jefe de Laboratorio de Bromatología, Director de Inspección General, Director de Sistemas, Jefe de Personal, Director de Servicios y Director de Infraestructura y mantenimiento. Los concursos de los 4 primeros debían revalidarse a partir del año 2008, ya que debían pasar 4 años de ejercicio del cargo para su revalidación. En mayo de 2008 asume la Intendencia el radical Marcelo Cascón, quien nombra como Secretario de Gobierno a Nelson Vigueras, del cual depende el área de Recursos Humanos, responsable de la gestión de los concursos. En el momento de la asunción el Director de RRHH le hace saber al Secretario la nómina de concursos que debían realizarse. Al cabo de 3 meses, el Secretario da inicio al concurso de Jefe de Laboratorio de Bromatología cuyo cargo fue revalidado por la persona que lo ocupaba anteriormente, sin presentar mayores conflictos.

Revalidación del concurso para el cargo de Director de Inspección General

Al inicio del año 2009 el contexto local y nacional se ve fuertemente afectado por la crisis financiera internacional cuyo impacto en el municipio se hizo sentir en la política de ingresos de personal deficitaria con respecto a los egresos. Al tratarse de concursos internos, la crisis no impidió la revalidación del cargo de Director de Inspección General, cuyo nuevo concurso tuvo lugar en el período enero-marzo de 2009. Según obra en el Expediente, y según la información relevada en las entrevistas realizadas, el llamado a concurso y la oposición de Director de Inspección General siguió el procedimiento que se describe a continuación, tomando como base el descripto según Estatuto, y marcando en rojo las diferencias con respecto a lo realizado efectivamente.

GRÁFICO 5: PROCEDIMIENTO LLAMADO A CONCURSO REVALIDACIÓN CARGO DIRECTOR DE INSPECTOR GENERAL

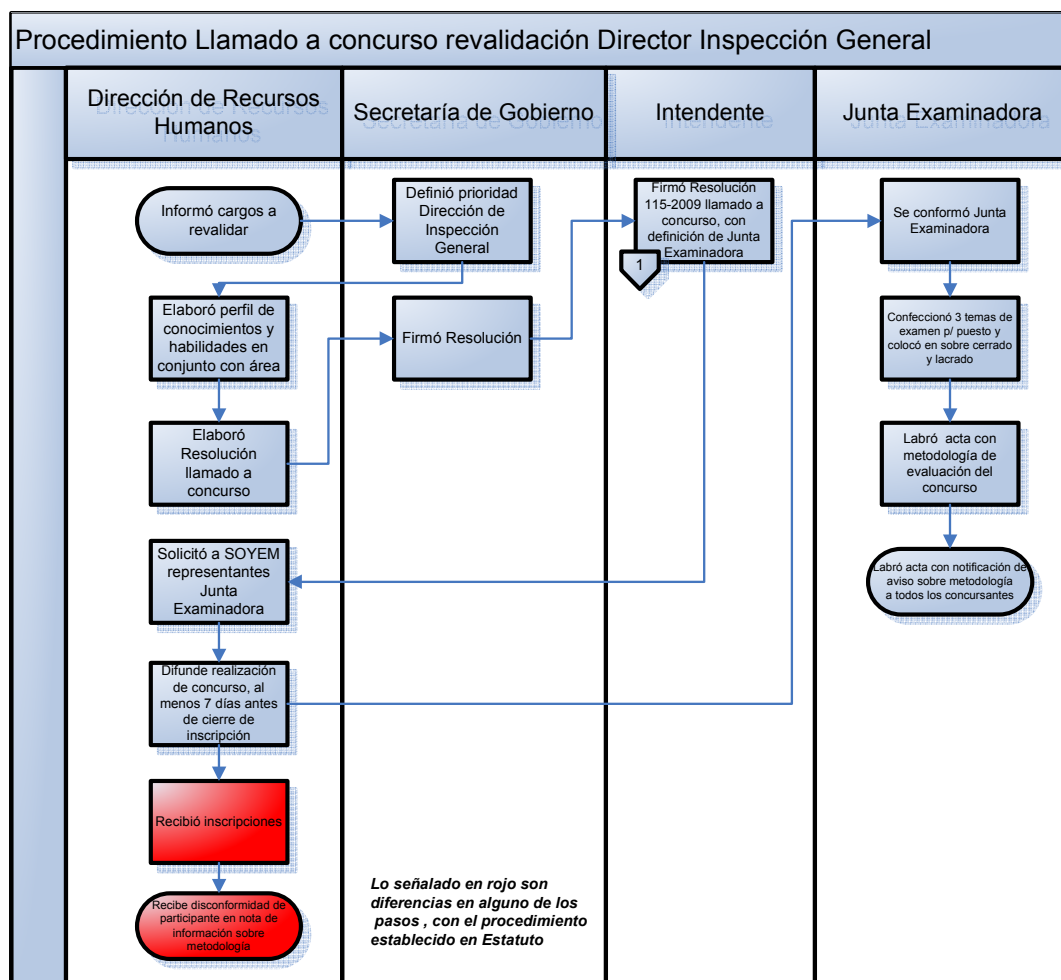
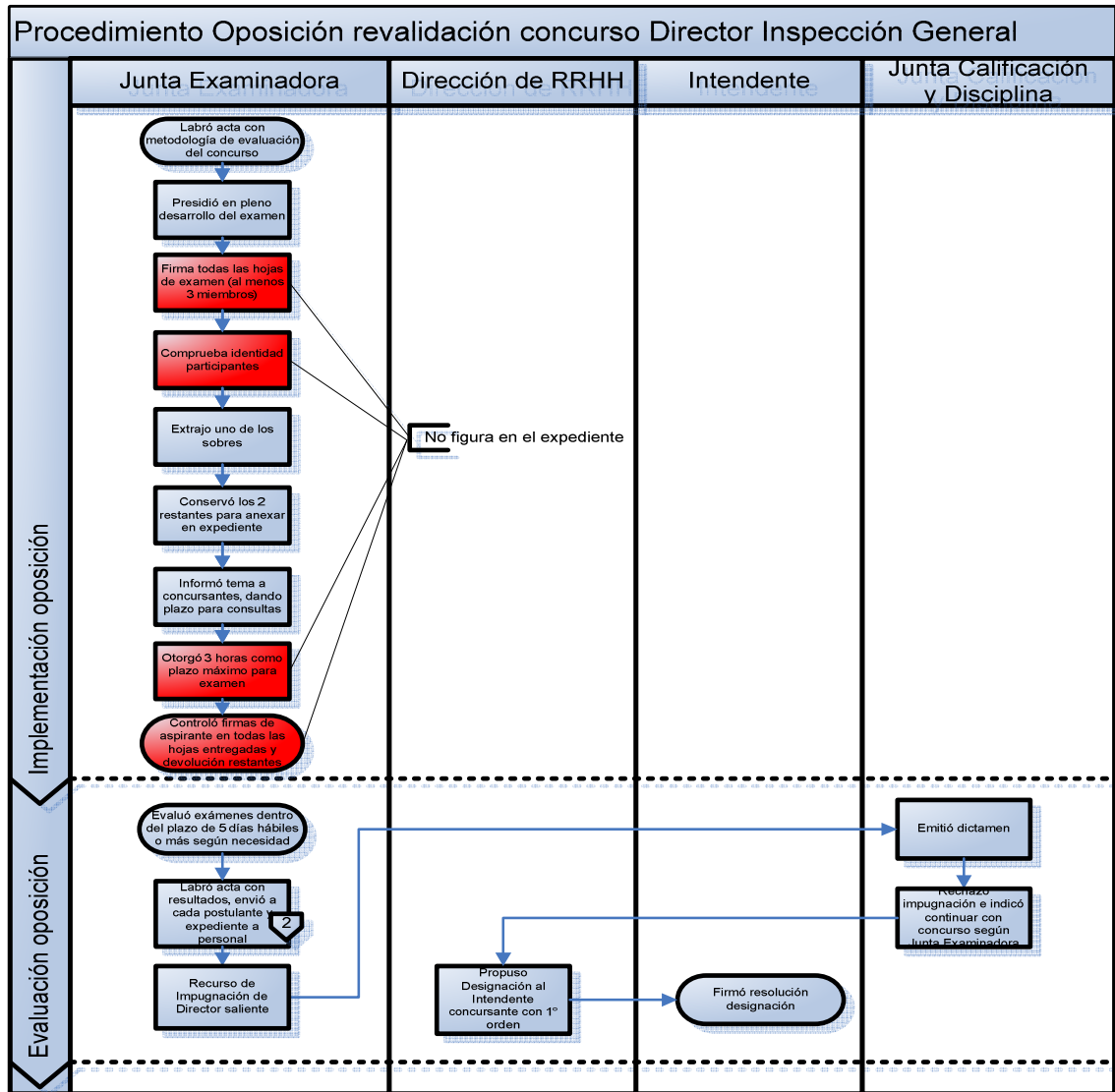


GRÁFICO 6: PROCEDIMIENTO OPOSICIÓN CONCURSO DIRECTOR INSPECCIÓN GENERAL



Lo señalado en rojo debía figurar según Estatuto y no figura en la Resolución

- 1
- Area a la que corresponde el cargo a cubrir y naturaleza del Concurso.
 - Cantidad de cargos a proveer, con indicación de categoría, agrupamiento, función, **remuneración** y **horario**.
 - Condiciones generales y particulares exigibles o bien indicación del lugar donde puede obtenerse el pliego con detalle de las mismas.
 - Fecha, hora y lugar en que se llevarán a cabo los exámenes cuando así correspondan.**
 - Fecha de apertura y cierre de las inscripciones.
- 2
- Orden de prioridad establecido y puntaje obtenido por los concursantes.
 - Fundamentos de dichas calificaciones

De la comparación entre los dos componentes del procedimiento de concursos (llamado y oposición) establecido por normativa (*Ver Gráfico 2 pág. 57 y Gráfico 3, pág. 58*), y los procedimientos que se utilizaron en la realidad del episodio (*Ver Gráfico 5, pág. 64 y Gráfico 6, pág. 65*), surgen las siguientes diferencias en los procedimientos descriptos según Estatuto:

- a. El Director saliente hace una primera observación cuestionando el puntaje asignado al Criterio “antecedentes”, ya que en el primer concurso se le asigna 4 puntos, y en este 2. La utilización del puntaje determinado previamente para la evaluación posterior, hace suponer el mismo fue desestimado. Cabe destacar aquí, que en ninguna de las normas se establece la posibilidad de cuestionamiento previo de la metodología de evaluación. De cualquier manera, aparece aquí una de las interpretaciones acerca del concepto de revalidación, a favor, por parte de la persona que detentaba el cargo hasta ese momento, del mantenimiento de las mismas condiciones y metodología que en el primer concurso. En este punto, no aparece en el expediente ningún cuestionamiento ni pronunciamiento por parte del Gremio o del área de Recursos Humanos en favor de este argumento.
- b. No figura en el acta del momento del examen, labrada por la Junta Examinadora, el tiempo otorgado, ni la firma de las hojas, y la devolución de las mismas. A nuestro entender, la omisión no afectó a cuestiones sustantivas del concurso, por tanto, se omite su incorporación al presente análisis.
- c. En relación a los puntos que debían aparecer en la Resolución de Llamado a concurso, el tema de remuneración y horario de trabajo no figuran en la misma. La incorporación de la remuneración no figura en ninguno de los llamados a concursos del año, ya que pueden variar en función de los adicionales a establecer, y eso es decidido por la planta política una vez que la persona ingresó. El tema del horario aparece en los llamados a concursos de personal no jerárquico, no así en los de personal jerárquico, que deben cumplir 35 horas semanales, estando a disposición full time. Por otro lado, la ampliación de los servicios municipales en los últimos años ha requerido la necesidad de flexibilizar la organización interna de los horarios del personal, quedando a criterio de los jefes los horarios a realizar por el personal en función del servicio, según las opiniones de los entrevistados.
- d. Según el Director de Recursos Humanos, la experiencia en la realización de los concursos ha indicado que la colocación de la fecha en las resoluciones de su llamado ha producido algunos inconvenientes, cuando el número de inscriptos es demasiado grande. Por tanto, la decisión de los últimos años en general ha sido dejar a la Junta Examinadora determinar la fecha en función de la cantidad de inscriptos, a quienes luego se comunica en forma fehaciente la fecha, hora y metodología de evaluación.

Revalidación del concurso para el cargo de Director de Sistemas

El procedimiento para la revalidación del concurso para el cargo de Director de Sistemas tuvo características esencialmente diferentes a las del concurso descrito en el apartado anterior. Veamos los flujogramas:

GRÁFICO 7: PROCEDIMIENTO LLAMADO A CONCURSO REVALIDACIÓN DIRECTOR DE SISTEMAS

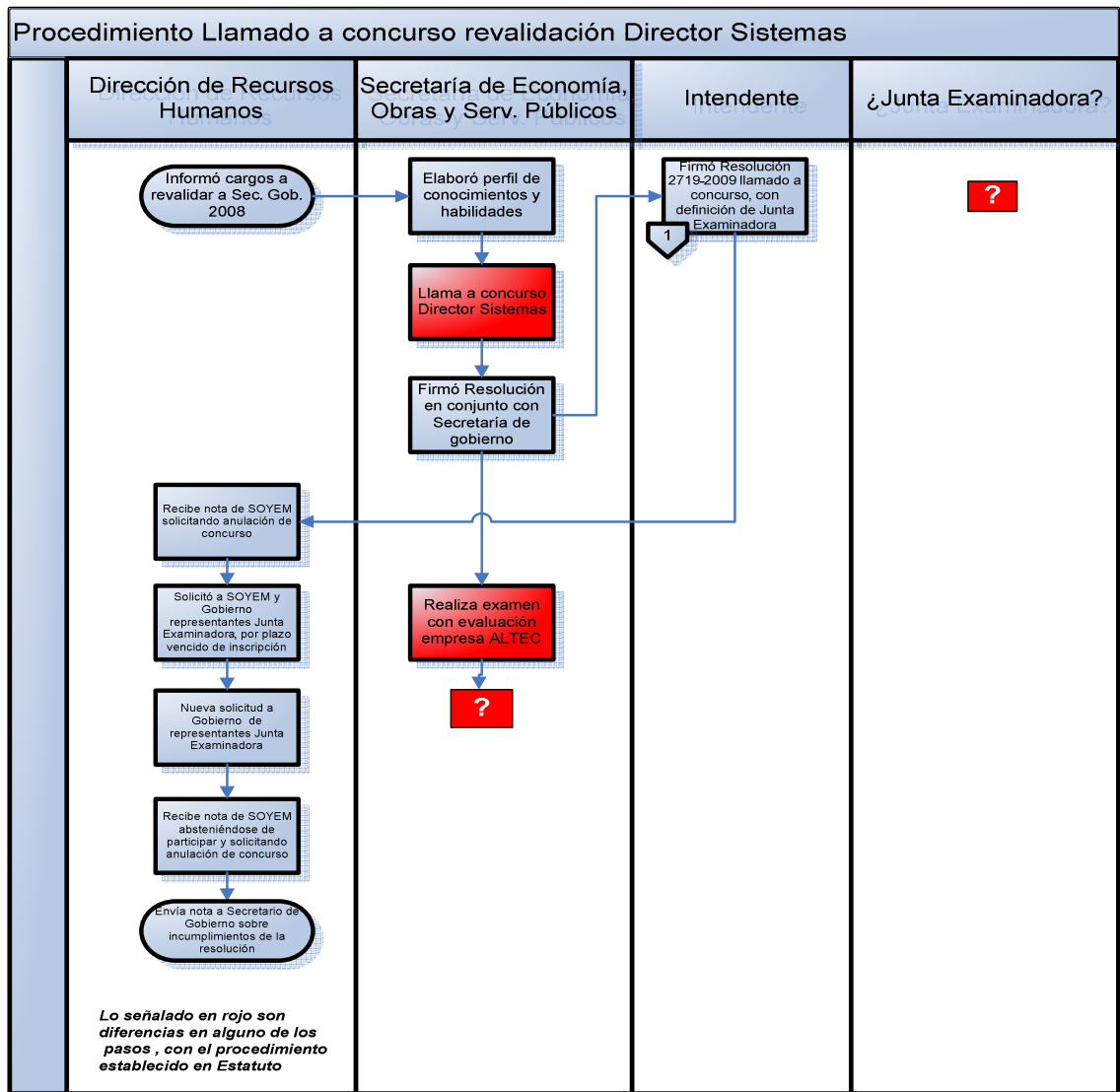
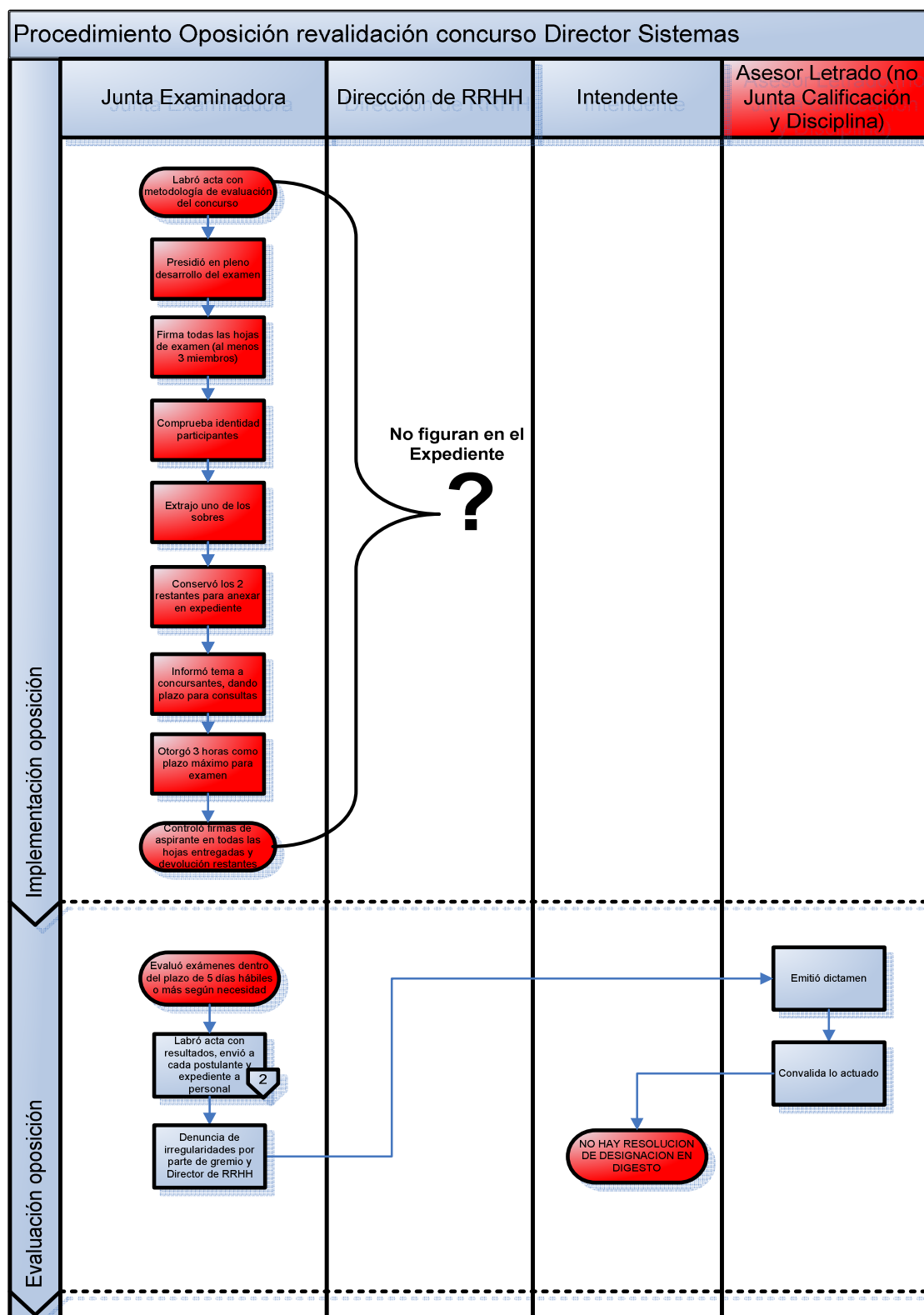


GRÁFICO 8: PROCEDIMIENTO OPOSICIÓN CONCURSO DIRECTOR DE SISTEMAS



Lo señalado en rojo debía figurar según Estatuto y no figura en la Resolución. Lo señalado en verde no figura como elemento expreso que debe figurar en la resolución

- 1
- a. Área a la que corresponde el cargo a cubrir y naturaleza del Concurso.
 - b. Cantidad de cargos a proveer, con indicación de categoría, agrupamiento, función, remuneración y horario.
 - c. Condiciones generales y particulares exigibles o bien indicación del lugar donde puede obtenerse el pliego con detalle de las mismas.
 - d. Fecha, hora y lugar en que se llevarán a cabo los exámenes cuando así correspondan.
 - e. Fecha de apertura y cierre de las inscripciones.
- INDICA ADEMÁS QUE EL PRESENTE LLAMADO A CONCURSO DEBE PUBLICARSE EN LOS RELOJES DE PERSONAL
- Figura que la Junta Examinadora fijará la fecha del concurso en el art. 2 y luego en el art. 3 define fecha de concurso

- 2
- a) Orden de prioridad establecido y puntaje obtenido por los concursantes.
 - b) Fundamentos de dichas calificaciones

Como podemos apreciar, el procedimiento para el concurso del Director de Sistemas tuvo las siguientes diferencias con el que está establecido en el Estatuto, además de las cuestiones ya mencionadas acerca del órgano de gestión (Dirección de RRHH):

- a. El tiempo transcurrido de más de 7 meses desde la realización del último concurso de Director de Inspección General hasta el llamado para el Director de Sistemas redundó en que este último fuera realizado con una nueva conducción gremial.
- b. La resolución del llamado a concurso figura en el Digesto de Resoluciones como emitida por la Secretaría de Economía, obras y servicios públicos, cuando todas las demás se emiten desde la Secretaría de Gobierno, a través de la Dirección de Recursos Humanos.
- c. La definición del perfil de competencias no fue elaborada por el área de Recursos Humanos, en conjunto con la Secretaría de Economía, sino definiéndose sólo en los ámbitos de las secretarías de Gobierno y Economía. Esto se debió a que el perfil propuesto por la Dirección de RRHH era idéntico al planteado en el concurso anterior, de manera que pudiera presentarse en el mismo el Director de Sistemas que ostentaba el cargo hasta ese momento. Ese perfil requería como condición educativa una Tecnicatura en electromecánica o electrónica, en cambio en el que salió por resolución, requería la formación terciaria o universitaria en áreas afines a la informática.
- d. No figuran en el expediente ni el acta de designación de los miembros de la Junta Examinadora por parte del Intendente, además del miembro ya definido en la resolución de llamado a concurso (Secretario de Economía, quien es el mismo jefe del cargo que se revalida), ni las respuestas a las notas solicitando estas designaciones al director de RRHH. Cabe destacar, que en el concurso del Director de Inspección General, la Directora de Gobierno se excluye como miembro del Tribunal por ser la responsable directa del cargo a cubrir).

- e. En el expediente revisado al 21.04.2010, se verifican los siguientes elementos: faltan las fojas 7 y 8, y figuran dos notas del Director de RRHH sin número de foja.
- f. No hay actas que den cuenta del examen en sí, a excepción de una nota de la empresa ALTEC donde un sub-gerente emite un informe que certifica la aptitud técnica del concursante para el puesto.
- g. No hay acta de resultados, ni de notificación al concursante sobre resultados.
- h. Ante la nota de reclamo de la Dirección de Recursos Humanos al Secretario de Gobierno indicando las irregularidades del concurso, la respuesta viene del Asesor Letrado en lugar de la Junta Examinadora.
- i. No se ha encontrado en el Digesto de Resoluciones a partir de la fecha de realizado el concurso, ninguna resolución de designación de la única persona que participó y accedió al cargo de director.

4.1.5 El relato: la gestión de los concursos directivos en el Municipio de San Carlos de Bariloche

La gestión del empleo en el municipio está regido básicamente por 2 normas: la ordenanza 0137-CM-88, Estatuto Municipal de obreros y empleados municipales, y la ordenanza 1282-CM-03. Esta última agrega al Estatuto, la necesidad de revalidar los cargos directivos desde Director de planta hasta Jefaturas de área a los 4 años de realizado el concurso para los nuevos concursos que se realicen a partir de ese momento.

El año 2008 marca el comienzo de la puesta en marcha de esta norma, junto con la asunción del nuevo gobierno radical de Marcelo Cascón como Intendente de la ciudad. Al poco tiempo de asunción, la Dirección de RRHH notifica a la Secretaría de Gobierno la necesidad de revalidación de los cargos, describiendo los mismos. Luego de un tiempo, que se menciona como de alrededor de 3 meses, se define como prioridad la realización de los concursos de Jefe de Laboratorio de Bromatología, y de Director de Inspección General. El primero se llevó a cabo en el año 2008 sin demasiadas complicaciones, ya que la misma persona que ocupaba el cargo realizó el concurso y revalidó su título. El caso del Director de Inspección manifestó algunas cuestiones que la norma no especifica y que tampoco están reglamentadas por otras vías, esto es, si se deben mantener las mismas condiciones tanto para la definición del perfil del puesto como los criterios de evaluación. El punto es que en el caso de este llamado a concurso, se tomó el perfil de competencias del puesto elaborado en trabajos posteriores al concurso anterior, y cambiaron los criterios de evaluación por parte de la Junta examinadora. En este caso, no hubo ningún cuestionamiento ni por el Gremio ni por la Dirección de planta de RRHH acerca de estas modificaciones. La persona que ocupaba el cargo fue desplazada, presentando reclamos en forma previa acerca de los puntajes asignados al rubro antecedentes, en el que se consideró perjudicado, y en forma posterior, ante la Junta de calificación y disciplina, quien rechazó la impugnación. Los reclamos siguieron, hasta un recurso de amparo en la justicia solicitando los exámenes de ambos concursantes.

A partir de la finalización del concurso anterior, pasaron 7 meses para la realización del siguiente llamado a concurso. Las versiones relevadas en las entrevistas coinciden en la intencionalidad de la dilación, aunque por razones bien distintas: por el lado del Secretario de Economía, se alude a las

reiteradas oportunidades en que esto se solicitó al área de Recursos Humanos, aunque no se vislumbró en el expediente nota alguna en ese sentido. Por otro lado, es llamativa la corta distancia entre el tiempo sucedido que va de la renovación del gremio y el llamado a concurso para el cargo de Director de Sistemas. En los dichos del funcionario, *“el anterior director de sistemas, y el de RRHH son amigos personales y forman parte de una estructura sindical conjunta”*, por lo tanto, puede asumirse que la espera se debió a una especulación para que sucediera durante una nueva conducción gremial, si el personal votaba a favor del cambio de la cúpula sindical, hecho que finalmente sucedió²⁵. Sin embargo, la nueva conducción tampoco avaló la forma en que se llevó a cabo el concurso, defendiendo la postura de la Dirección de Recursos Humanos. En el expediente del concurso se destacan una serie de errores severos, no solo en cuanto a la forma sino también a la violación del espíritu de la norma en cuanto a la necesidad de constituir una Junta examinadora con paridad de representantes del ejecutivo y del personal, lo cual no sucedió por la abstención del gremio. Tampoco se encontró dentro del Digesto la resolución de designación del nuevo Director de Sistemas, que sin embargo ejerce el cargo en forma práctica desde la aprobación del examen de diciembre, y avalado por el Asesor letrado del Municipio. Cabe destacar, que el director de Sistemas saliente también ha recurrido la decisión encontrándose en este momento el caso en la justicia.

Lo que deja en claro el análisis precedente, es que la misma normativa puede utilizarse, por parte del personal de planta, con fines diametralmente opuestos: en el primer caso para favorecer la remoción del Director y en el segundo para garantizar su permanencia, si bien este aparente objetivo se cumplió sólo en el primer caso, ya que en el segundo, existió una decisión política en este sentido. La falta de claridad de la norma, y el desconocimiento de los funcionarios políticos de los procedimientos internos, facilitan la discrecionalidad de las decisiones. Esta discrecionalidad en apariencia, se cuestiona por parte del personal de planta, sólo cuando no coincide con los propios intereses.

25 La conducción anterior del gremio se mantuvo por más de 20 años en el ejercicio del poder sindical.

4.2 Área Dirección de Turismo

El área de Turismo del municipio tiene algunas particularidades que es importante destacar para entender el análisis dentro de la metodología propuesta. En primer lugar, siendo el turismo la actividad económica más importante de la ciudad²⁶, el área hasta el año 2006 no contaba con una Dirección de planta, sino Secretario y Subsecretario políticos. El cargo, al haber sido creado hace pocos años no figura en el organigrama del año 1988, al igual que todas las jefaturas que dependen de ella, por eso no han sido concursados sino más bien nombrados “a dedo”²⁷. Por otro lado, el área no está incorporada al sistema informático del municipio, habiéndose visto en la necesidad de generarse su propio programa informático. En palabras de un empleado: “*nunca a la Secretaría de Turismo la consideraron parte del Municipio*”, lo cual se ve reflejado en los signos antes mencionados. La cuestión normativa también merece considerarse dentro de este contexto, ya que, en el tema de habilitaciones de alojamientos turísticos, ha existido un proceso interesante de definición de una Ordenanza en la que se establece el sistema de clasificación y categorización para la habilitación de alojamientos turísticos en la ciudad, la ordenanza 1526-CM-05, cuyos lineamientos generales se describen en el punto 4.2.1 Marco normativo, y en el punto 4.2.5 Estructura narrativa, se detallan las acciones que derivaron en su promulgación, como parte de los eventos anteriores.

4.2.1 Marco Normativo

En el año 2005 se promulga la Ordenanza 1526-CM-05, que define el “Sistema de clasificación y categorización para la habilitación de alojamientos turísticos en la ciudad de San Carlos de Bariloche”. La normativa define no solo las categorías y tipos de alojamiento turístico en la ciudad, en base a tres componentes esenciales: edilicio, equipamiento y servicio, sino también, “*determina los requisitos y procedimientos que deberán cumplir tales establecimientos para obtener la Habilitación Turística y Comercial con su correspondiente Tipo y Categoría*” (art. 1°). En ese sentido obliga a solicitar la Habilitación turística, ante la Secretaría de Turismo, al cual define la ordenanza como la autoridad de aplicación, mediante la presentación de una serie de documentación, una de las cuales constituye un requisito fundamental como lo son los planos aprobados y el Certificado de Final de obra, expedido por la Dirección de Obras Particulares del mismo municipio, pero que funcionaba dentro de la órbita de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos en el año en que se promulgó la ordenanza en cuestión²⁸. A su vez, el Certificado de Habilitación Turística que se gestiona en el Departamento de Habilitaciones Turísticas, dentro de la Secretaría, es un requisito previo para obtener el Certificado de Habilitación comercial, que se gestiona en la Dirección de Inspección General, dependiendo de la Secretaría de Gobierno. “*Ningún establecimiento de los referidos en la presente Ordenanza, podrá operar comercialmente sin las respectivas Habilitaciones Turística y Comercial*” (Art. 5). Cabe destacar, que los tres organismos funcionan en edificios separados.

26 Según un informe de la Fundación Vida Patagónica, las actividades vinculadas al turismo (hoteles y restaurantes, comercio, industria manufacturera, construcción, y transporte y comunicaciones) según los ingresos brutos de los agentes indica una participación del 84,7% en relación a las demás actividades (Abaleron, y otros 2009)

27 Si bien existen en el organigrama aprobado 3 cargos de jefes de departamento, los títulos y las funciones actuales son bien diferentes a las previstas en 88.

28A partir de la asunción del nuevo gobierno de la Alianza Concertación para el Desarrollo de Marcelo Cascón en mayo del año 2008, el área de Obras Particulares pasó a depender de la Subsecretaría de Gestión Urbana, dependiente de la Secretaría de Planeamiento.

Como órgano de aplicación, definido en la norma, la Secretaría de Turismo es quien emite la “disposición” de habilitación turística²⁹, estableciendo la obligatoriedad de la inscripción en el Registro único municipal de alojamientos turísticos. La habilitación turística significa la asignación, por un lado, de un tipo de alojamiento que está establecido en la misma norma: Hoteles, Apart hoteles, Bed & Breakfast o Residencial u Hospedaje, Albergues u Hostels u Hostales, CAT o DAT: casas o departamentos de alquiler turístico, Campings. Por otro lado, la categoría “*es la escala jerárquica para identificar la complejidad de la infraestructura y de los servicios disponibles en los establecimientos*” (ar. 7, inc.2). La categoría se indica con estrellas, desde el máximo 5 hasta el mínimo de 1. Esta categorización está determinada hasta los tipos “Hoteles” y Apart Hoteles”, se utiliza otra escala para los “B&B” y otorga a la autoridad de aplicación, la facultad de reglamentar los tipos “Albergues, CAT o DAT y Campings”. En los anexos de la norma se define un sistema de puntajes exhaustivo, en relación a los 3 componentes mencionados anteriormente: parámetros edificios, servicios y equipamiento. De la combinación de los puntajes, se define la clasificación en tipo y categoría.

Todos los establecimientos que se construyeran a los fines de su explotación comercial dentro del uso determinado en los tipos mencionados, tendrán la obligación del visado previo por parte del área técnica de la Secretaría de Turismo para encuadrarse dentro de la norma. Para los establecimientos existentes, se prevé un sistema de compensación, de acuerdo a los criterios establecidos en el art. 39 del Anexo I de la misma norma, en función de indicadores de calidad, requisitos compensables, y requisitos no compensables.

La norma establece con claridad todos los requisitos y condiciones para lograr la habilitación turística de un alojamiento destinado a tal fin, imponiendo además, como ya mencionamos, dos condiciones: la necesidad de contar con planos aprobados y certificado de final de obra emitido por la Dirección de Obras Particulares, y contar con la habilitación turística para la obtención de la habilitación comercial de la Dirección de Inspección General.

4.2.2 La función: la gestión de las habilitaciones de alojamiento turístico en el año 2009

Durante el año 2009 se realizaron 181 disposiciones definitivas de habilitaciones, de las cuales, 153 fueron altas, y 28 bajas. Según el Jefe a cargo de Habilitaciones comerciales, fue el año en el que mejor se notó la incidencia de la ordenanza en el aumento de la formalización de la actividad, sobre todo en el tipo de alojamiento identificado como DAT o CAT, ya que los requisitos que se solicitan para inscribirse en este segmento no son demasiados, y están al alcance de los establecimientos con esas características.

Un aspecto interesante para mencionar, son las condiciones de trabajo en que se desempeña la tarea en la Dirección de Turismo: el área técnica es el sector responsable de recibir y analizar la documentación, realizar los relevamientos en terreno, y emitir un informe con el tipo y categoría de alojamiento. Cuenta con tres computadoras “prestadas” por la provincia, 1 técnico, 1 arquitecta, 1 administrativo y 1 vehículo que se puede utilizar solo dos veces por semana porque se comparte con otra área. La oficina técnica está en un segundo piso por escalera, que además no cuenta con teléfono en el mismo lugar, por lo tanto, los empleados deben estar subiendo y bajando las escaleras

²⁹ La “Resolución”, en cambio, es emitida por el Intendente.

por cualquier consulta de documentación. La Secretaría como área tampoco está incorporada al sistema informático del municipio, lo cual, en dichos de los propios empleados, genera la ventaja de poder tener autonomía en relación a la resolución de las necesidades y problemas de informatización, pero por otro lado, alienta la percepción interna acerca de que la Secretaría “no es parte del Municipio”, como lo mencionan algunos empleados del área.

Cada relevamiento para categorizar es un caso especial, hay alojamientos que se pueden hacer en una hora y otros que llevan 3 meses, quedando aún³⁰ 97 establecimientos para re-categorizar, más los nuevos que se presentan, a razón de 1 a 2 por semana. Los mayores conflictos tienen que ver con cuestiones de articulación inter-áreas, más que los problemas de los alojamientos en sí. La emisión de los certificados de final de obra, por parte de la Dirección de Obras Particulares, presentan la dificultad de los tiempos de demora, en promedio, un mínimo de 3 meses, en caso en que la documentación y la obra estén de acuerdo a la normativa. En caso contrario, las demoras pueden ser mucho mayores. La falta de inspectores y de vehículos, son las razones que argumenta el personal de este sector para justificar los atrasos. Esto plantea una tensión importante al interior de la organización: se obliga a las empresas a presentar documentación en un área, pero la misma no es posible de obtener porque quien debe emitirla es otra área que no cuenta con los recursos necesarios para poder entregarla.

La insuficiencia de recursos para el área se vio reflejado en el escaso número de inspectores con que contaba el área de Fiscalización: 4 inspectores para 516 hoteles, más alrededor de 200 establecimientos informales.

4.2.3 El procedimiento: las habilitaciones de alojamiento turístico en el Municipio

Según lo que se desprende de la normativa 1526 y de material documental del área de Obras Particulares (Rosemberg, y otros, 2006) los procedimientos de habilitaciones observan el siguiente recorrido:

³⁰ a la fecha de realización de la entrevista con el área técnica: 4.6.2010

GRÁFICO 9: PROCEDIMIENTO DE HABILITACIONES TURÍSTICAS – AUTORIZACIÓN DE CONSTRUCCIÓN PREVIA

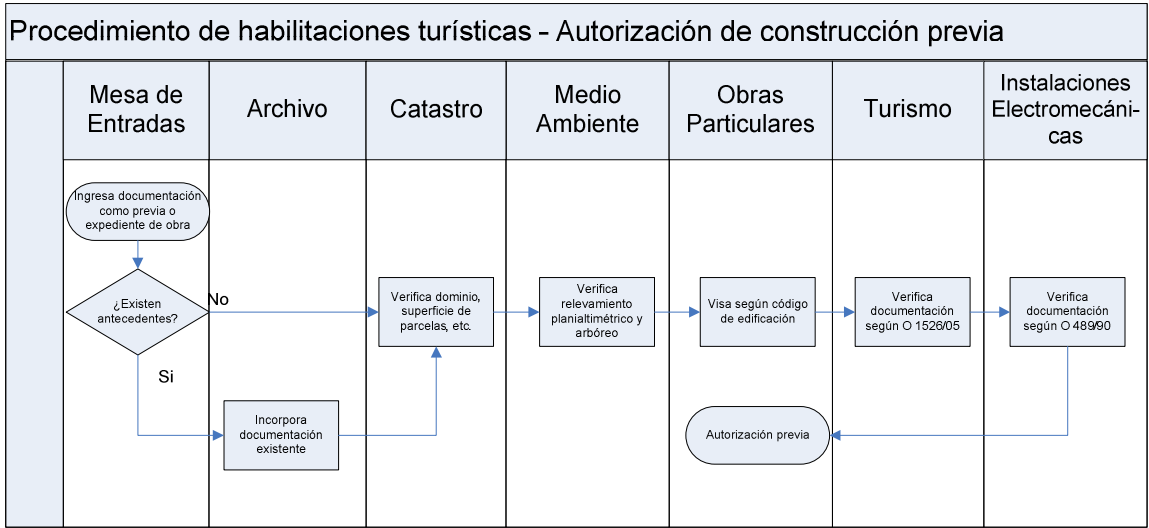
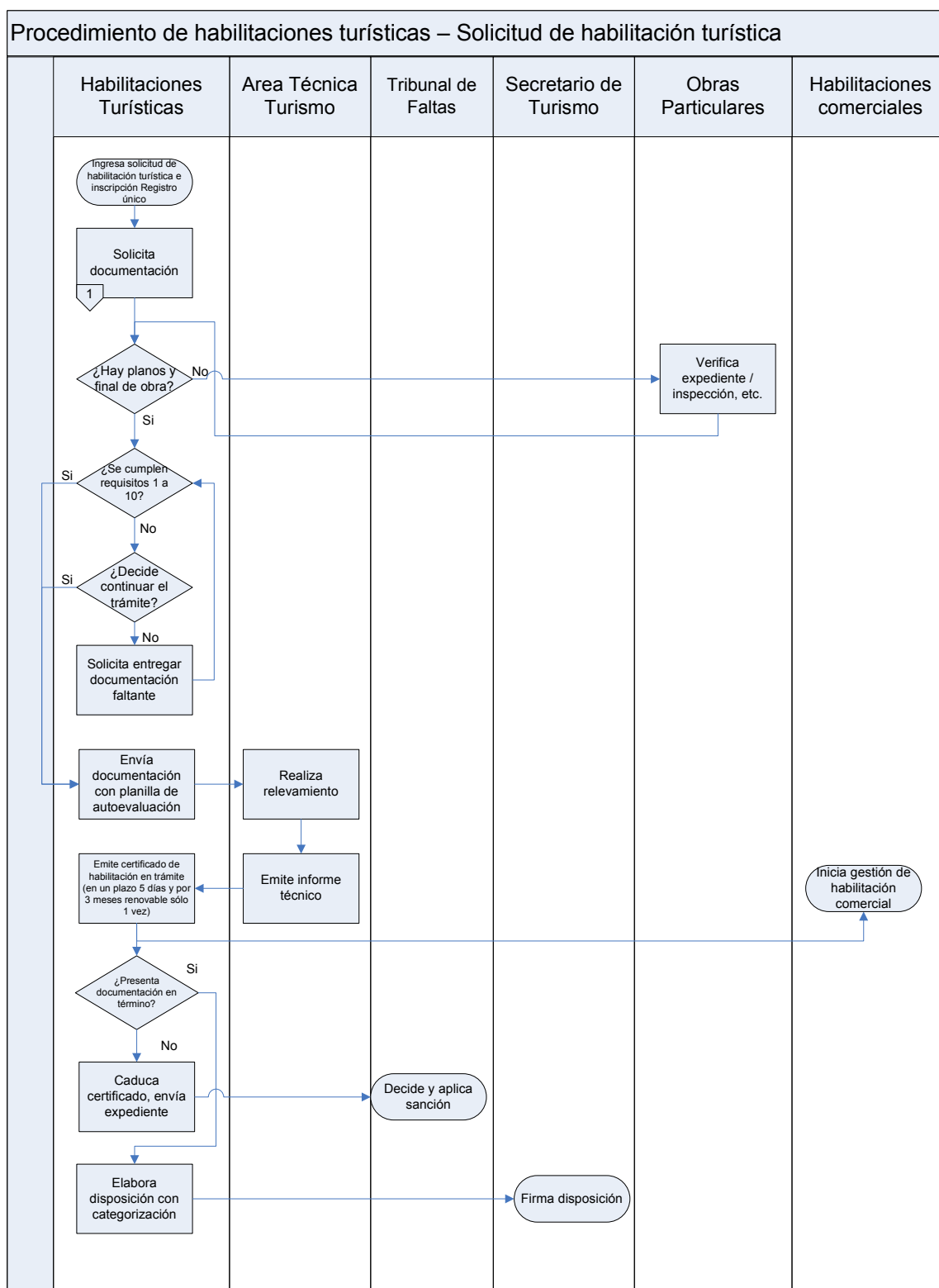


GRÁFICO 10: PROCEDIMIENTO DE HABILITACIONES TURÍSTICAS – SOLICITUD DE HABILITACIÓN TURÍSTICA



1

- 1) Solicitud de habilitación clasificación e inscripción en el Registro Municipal de Alojamientos
- 2) Documentación que acredite identidad o titular o acta de constitución de la sociedad, con poder de representación, sellado cuando corresponda
- 3) Domicilio legal y real del titular
- 4) Título de propiedad o contrato de locación, sellado
- 5) Listado completo de las unidades, con indicación de sus características, superficies respectivas y capacidad alojativa por unidad y total
- 6) Documentación que acredite el cumplimiento de las normas dictadas por los órganos competentes, tanto para la instalación, funcionamiento y mantenimiento, en las siguientes materias, cuando correspondiere:
 - a) **Construcción y edificación (plano Aprobado o Visado por Municipio y Final de Obra).**
 - b) instalaciones y funcionamiento de maquinarias, tales como ascensores, calefacción, refrigeración; en los casos ya instalados deberán adjuntar todas las constancias de aprobación y mantenimiento de las mismas;
 - c) provisión de agua y su capacidad de abastecimiento, tratamiento de efluentes cloacales y disposición de residuos sólidos;
 - d) tratamiento y conservación de espacios verdes u otros espacios exteriores;
 - e) sistemas de prevención, evacuación y extinción contra incendio;
 - f) y toda otra normativa ambiental y de seguridad e higiene vigente al momento de la tramitación;
 - g) plano con silueta de equipamiento e instalaciones.
- 7) Fotografías del establecimiento
- 8) Constancia de Habilitación Comercial en trámite, otorgada por la oficina de habilitaciones comerciales del Municipio.
- 9) Seguro de Responsabilidad Civil (de personas alojadas y sus bienes), contra incendio y todo aquél que exijan otras reglamentaciones vigentes.
- 10) Medidas de prevención y protección contra emergencias
- 11) Cuestionario de auto evaluación.
- 12) Con carácter voluntario, cualesquiera otros documentos que apoyen la propuesta de clasificación del establecimiento en el Tipo, Categoría Modalidad y/o Especialidad.
- 13) Tarifario conforme Artículo 19 incs. 1 y 2 de la presente Ordenanza.

En los gráficos precedentes se visualizan tres aspectos importantes:

- El punto mencionado anteriormente acerca de la necesidad de entrega de los planos aprobados y certificado de final de obra, constituye un requisito imprescindible para lograr la habilitación.
- La concesión del certificado de habilitación en trámite (CHTET), que se puede otorgar mientras el alojamiento completa la documentación restante. Ese certificado tiene una validez de 30 días y solo puede ser renovable durante 1 período más, por el mismo lapso.
- La emisión del certificado de habilitación turística como requisito previo para la habilitación comercial.

4.2.4 El episodio: La habilitación turística del Hotel Loncopan

Para ilustrar el punto precedente, se ha seleccionado el proceso de habilitación del Hotel Loncopan³¹, que comenzó mucho antes del año 2009, y que, aún a la fecha de realización de las entrevistas en el año 2010 no había obtenido la disposición final de categorización. A lo largo del

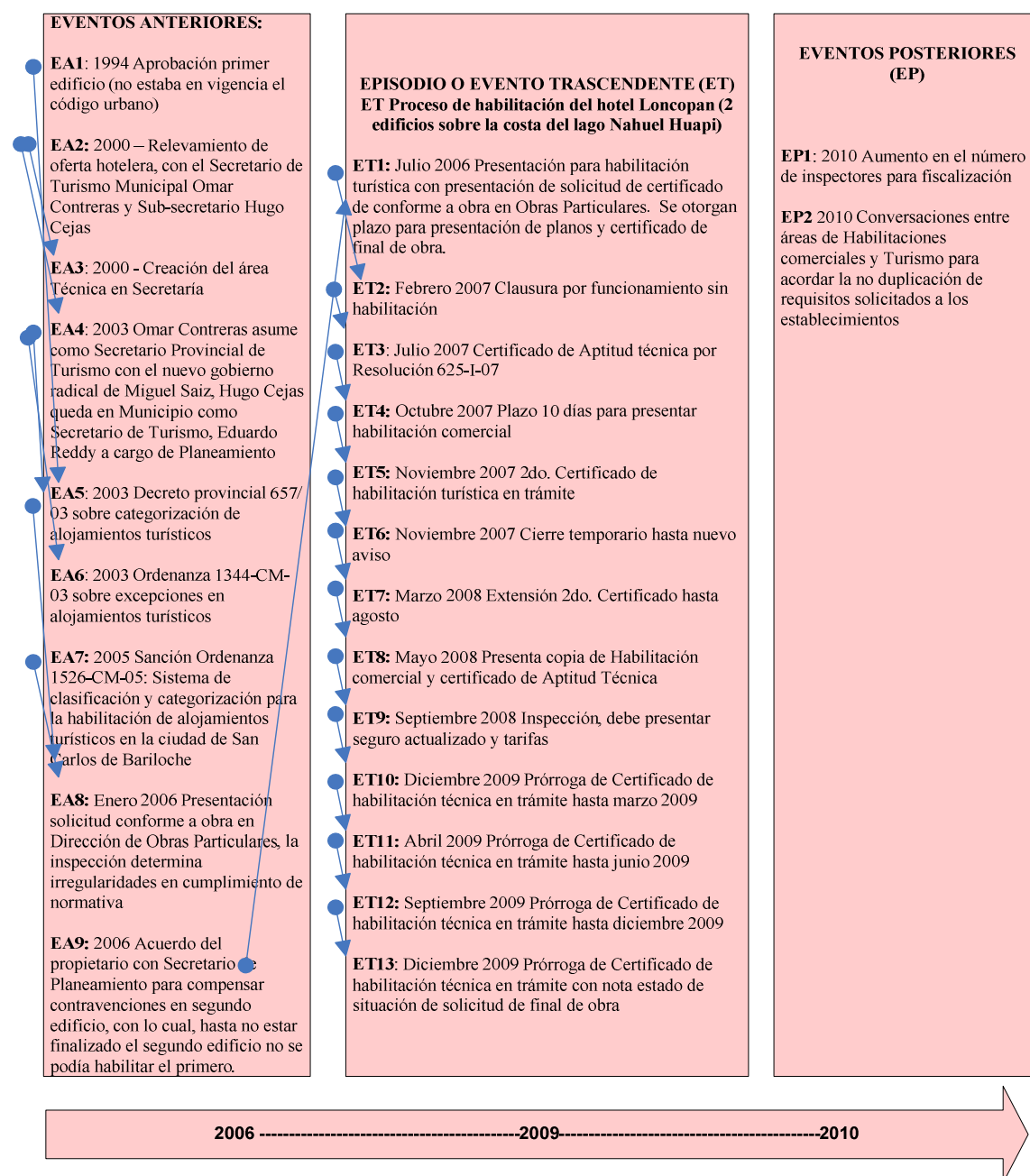
31 Se ha cambiado el nombre por razones de confidencialidad

proceso se pueden identificar los eventos previos que derivaron en la promulgación de la ordenanza, y su impacto sobre el evento trascendente en cuestión. El largo período transcurrido hace imposible determinar cuáles fueron los eventos contemporáneos y cuales los relacionados, por lo que se tomaron todos ellos como parte del episodio.

4.2.4.1

La estructura narrativa

En el siguiente cuadro podemos ver la estructura narrativa del episodio seleccionado: el caso del Hotel Loncopan:



El hotel Loncopan es un emprendimiento hotelero de una familia tradicional de Bariloche, dedicada a la actividad desde hace muchos años. Se trata de dos edificios, en terrenos lindantes al Lago Nahuel Huapi, muy cerca del centro de la ciudad. La aprobación de la construcción del primer edificio data del año 1994, cuando aún no estaba en vigencia el Código urbano, que se aprobó en el año 1995.

El año 2000 es el punto de partida del proceso de elaboración y aprobación de la ordenanza 1526, a partir de la incorporación del Secretario de Turismo Omar Contreras en el Municipio de Bariloche, quien, junto con el Sub-Secretario Hugo Cejas elaboraron un relevamiento de la situación de la oferta hotelera en la ciudad. A partir de ese año se creó el área técnica en la Secretaría de Turismo, que funcionaba sin dirección de planta. A fin de ese mismo año 2000, el Intendente radical Atilio Feudal debe renunciar, presagiando la crisis nacional que se desencadenaría meses después. Luego de un gobierno de transición se realizan elecciones en la ciudad, y gana la Intendencia el concejal Alberto Icare, de un partido vecinal en alianza con la UCR. La concordancia partidaria posibilitó de alguna manera la continuidad de la política en materia turística que se había iniciado. En el año 2003, asume la gobernación de la provincia Miguel Saiz, también de la UCR, quien, por sugerencia del empresariado local incorpora al Lic. Omar Contreras como Secretario Provincial de Turismo, generando así la oportunidad de establecer desde un marco jurisdiccional más amplio, la normativa a seguir por los municipios. El ex sub-secretario de Turismo local Hugo Cejas, queda a cargo de la Secretaría local, replicando a nivel provincia-municipio, el esquema del año 2000 de Secretaría y sub-secretaría local. En el área de Planeamiento, en ese momento, dependiendo de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, se designó al Arq. Eduardo Reddy.

Ese mismo año, el 2003, desde la Provincia de Río Negro se promulga el Decreto 675/03, con la nueva normativa para la categorización hotelera, a la que los municipios debían adherir, circunstancia que se realizó en Bariloche en el año 2005, con la sanción de la ordenanza 1526, en la que participaron diversas instancias empresariales para adecuarla a las necesidades y requerimientos de la ciudad. Un evento tuvo lugar en el mismo año: la sanción de la Ordenanza 1344-CM-03, que facultaba a la Subsecretaría de Planeamiento y Desarrollo Ambiental del Departamento Ejecutivo a *“eximir del cumplimiento de los parámetros urbanísticos correspondientes a las obras de ampliación y/o remodelación ubicadas dentro del ejido urbano y que se apliquen al uso hotelero, siempre que dichas construcciones cuenten o hayan contado con una habilitación comercial anterior para el uso mencionado; hayan sido aprobadas antes de la puesta en vigencia del Código Urbano del '95 y sea ampliamente justificado por razones técnicas, urbanísticas y de mejoramiento en la calidad del servicio turístico”*.³²

En el año 2006, el hotel presenta la solicitud de Certificado de Conforme a obra, el que no se puede otorgar por irregularidades en el cumplimiento de la normativa, y por tanto, en virtud de las facultades que le otorga la ordenanza 1344, el Sub-secretario de Planeamiento Raúl Ferrari acuerda otorgar una compensación en el segundo edificio a construir por las irregularidades encontradas en el primer edificio, que fue aprobado con anterioridad al Código Urbano del año 95. Este hecho condicionaría todos los sucesos acaecidos posteriormente, ya que, hasta tanto no se pudiera comprobar la compensación realizada en el segundo edificio, no se podía otorgar el Certificado de Final de obra para así poder obtener la habilitación turística en el primer edificio. La compensación plantea la necesidad de la unificación de los lotes, pero, al tener sobre uno de ellos una hipoteca, si se unificaran, para el propietario del hotel el costo de la hipoteca aumentaría, necesitando estar abierto el hotel para poder afrontar los gastos, con lo cual, se plantea una tensión decisional: se acompaña al empresario hasta que pueda resolver sus problemas de hipoteca, evitando la clausura del local, o bien se clausura y se cierra una fuente de trabajo y de ingresos para la ciudad. La

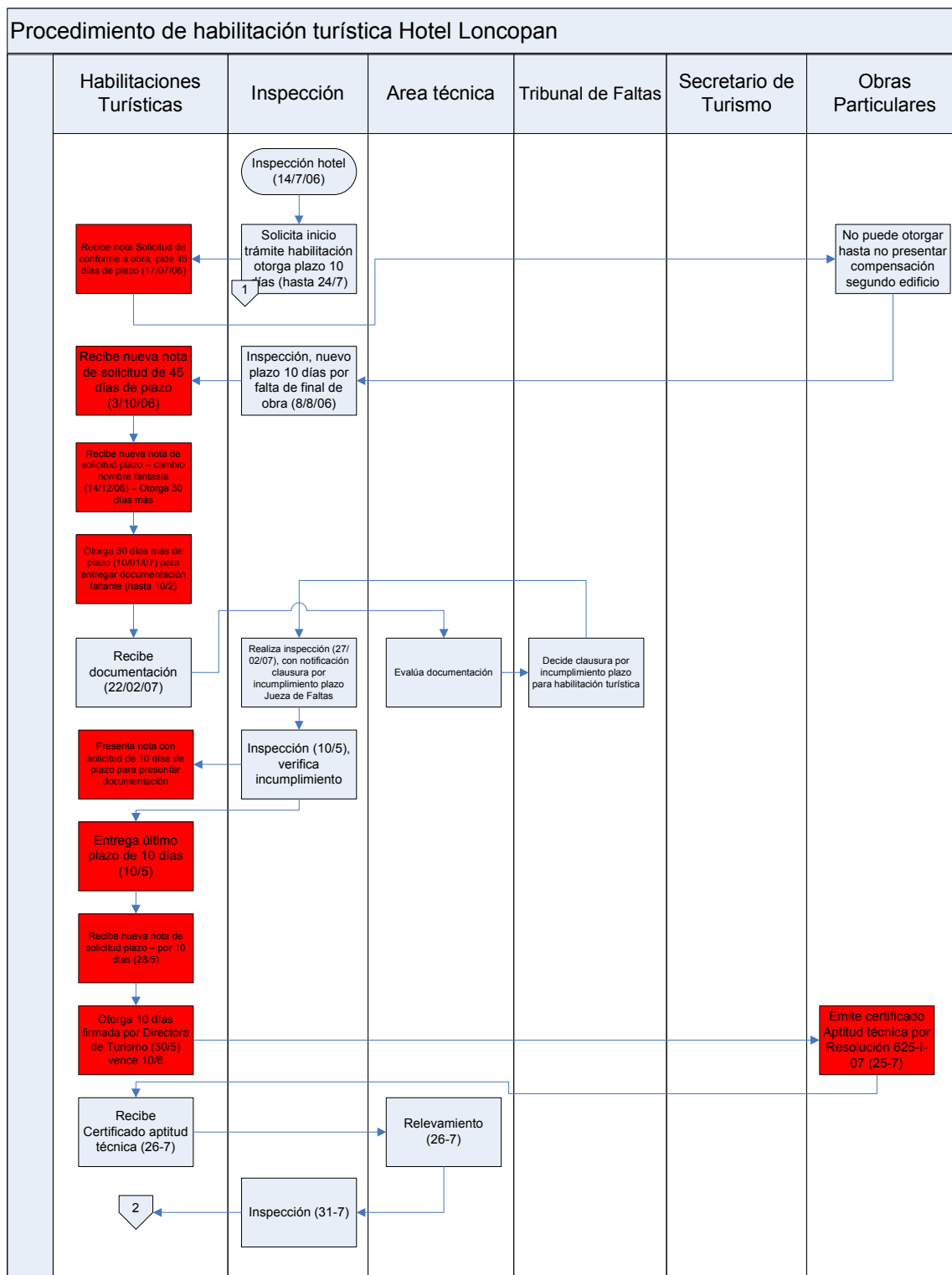
32 Derogada luego por la ordenanza 1733-CM-07

primera opción plantea la cuestión de la infracción a la norma, lo cual puede ser interpretado por la comunidad como una cuestión de privilegios clientelares. La segunda opción significa el cumplimiento de la norma, pero en contra de los intereses que el mismo municipio debiera proteger y velar: el trabajo y la actividad económica. A juzgar por los eventos sucesivos, la opción ha sido la primera, y en palabras del Director de Obras Particulares: *“la decisión ha sido siempre acompañar”*, por lo tanto, como puede verse en las acciones seleccionadas en el desarrollo del episodio, se ha tomado un camino por entremedio de la norma, tanto por parte de Obras Particulares, otorgando por Resolución del Intendente un Certificado de Aptitud Técnica, que permitiría continuar con el trámite de habilitación, y por parte de la Dirección de Turismo, de ir prorrogando el segundo certificado de habilitación turística en trámite, aún más allá de los previstos en la norma (3 meses)³³. El otro punto en cuestión es que la imposibilidad de conseguir la habilitación turística impacta luego en la imposibilidad de conseguir también la habilitación comercial, por tanto, las sanciones y multas se duplican, ya que se trata de áreas de fiscalización diferentes.

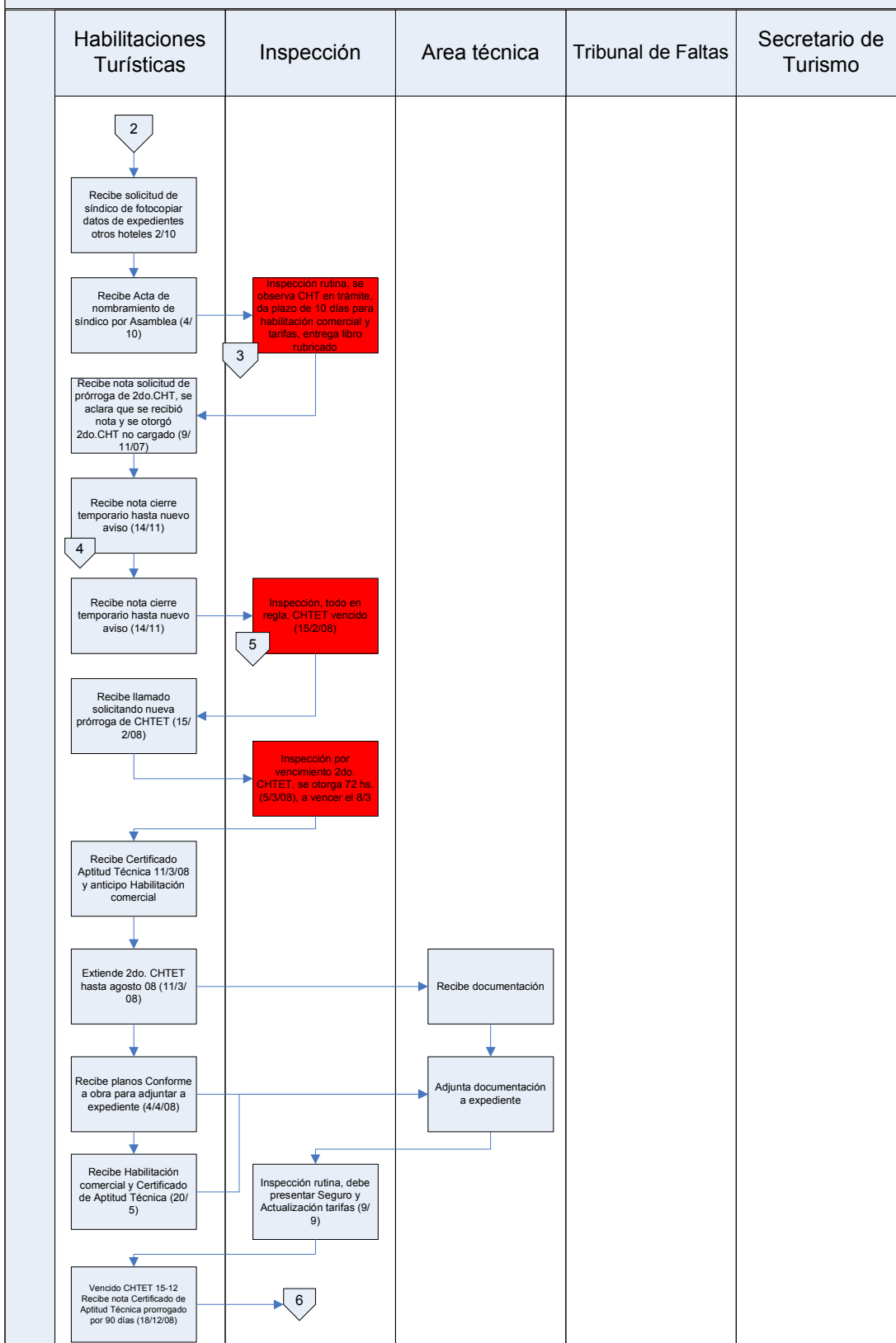
En los gráficos siguientes, podemos visualizar los procedimientos efectivamente utilizados en el caso de referencia.

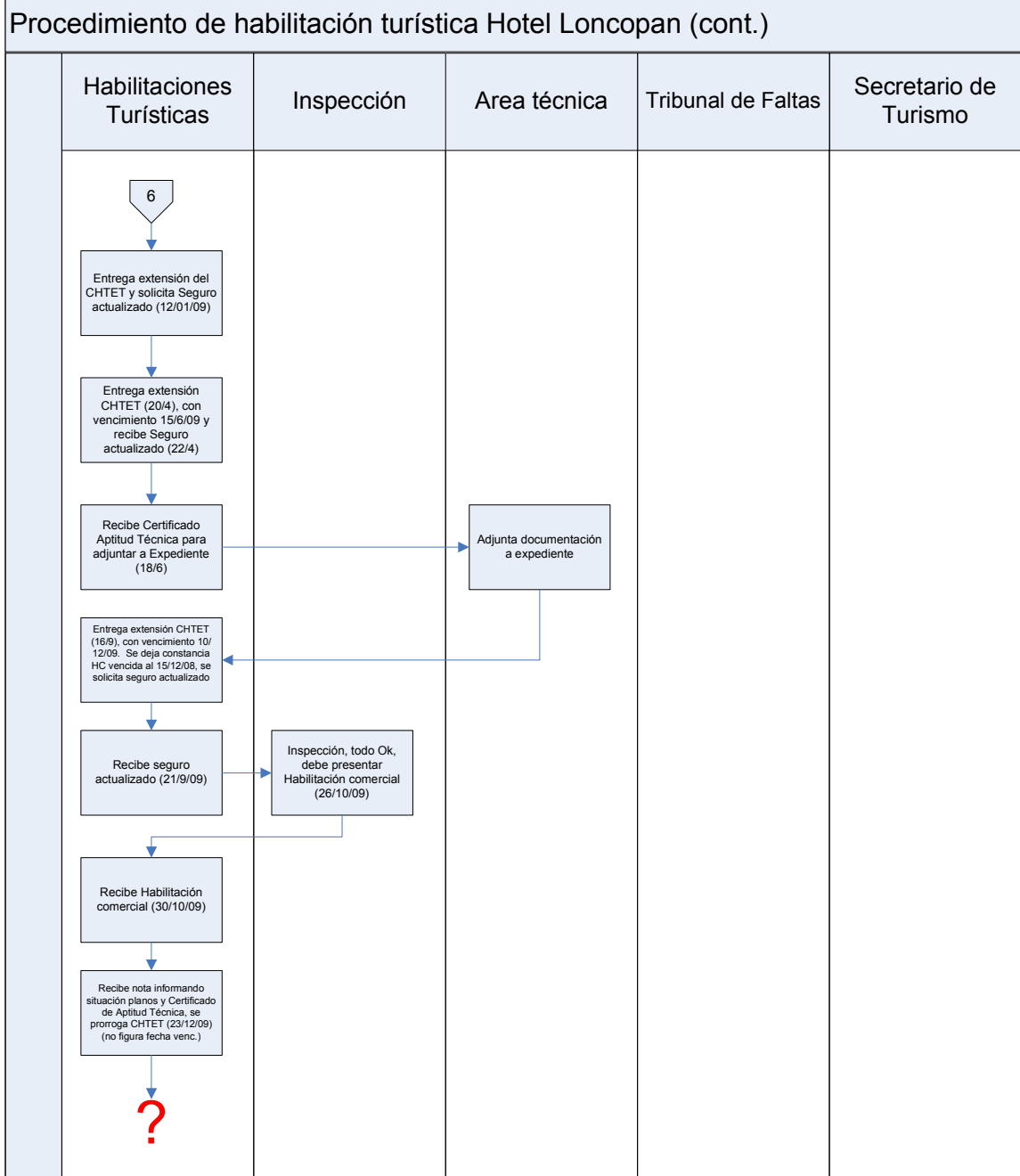
³³ El segundo certificado figura con fecha de marzo 2008, y a la fecha de realización de la entrevista con la Directora de Turismo, 7-5-2010, continuaba vigente.

GRÁFICO 11:PROCEDIMIENTO DE HABILITACIÓN TURÍSTICA DEL HOTEL LONCOPAN



Procedimiento de habilitación turística Hotel Loncopan (cont.)





- 1) Solicitud de habilitación clasificación e inscripción en el Registro Municipal de Alojamientos
- 2) Documentación que acredite identidad o titular o acta de constitución de la sociedad, con poder de representación, sellado cuando corresponda
- 3) Domicilio legal y real del titular
- 4) Título de propiedad o contrato de locación, sellado
- 5) Listado completo de las unidades, con indicación de sus características, superficies respectivas y capacidad alojativa por unidad y total
- 6) Documentación que acredite el cumplimiento de las normas dictadas por los órganos competentes, tanto para la instalación, funcionamiento y mantenimiento, en las siguientes materias, cuando correspondiere:
- a) **Construcción y edificación (plano Aprobado o Visado por Municipio y Final de Obra).**
- b) instalaciones y funcionamiento de maquinarias, tales como ascensores, calefacción, refrigeración; en los casos ya instalados deberán adjuntar todas las constancias de aprobación y mantenimiento de las mismas;
- c) provisión de agua y su capacidad de abastecimiento, tratamiento de efluentes cloacales y disposición de residuos sólidos;
- d) tratamiento y conservación de espacios verdes u otros espacios exteriores;
- e) sistemas de prevención, evacuación y extinción contra incendio;
- f) y toda otra normativa ambiental y de seguridad e higiene vigente al momento de la tramitación;
- g) plano con silueta de equipamiento e instalaciones.
- 7) Fotografías del establecimiento
- 8) Constancia de Habilitación Comercial en trámite, otorgada por la oficina de habilitaciones comerciales del Municipio.
- 9) Seguro de Responsabilidad Civil (de personas alojadas y sus bienes), contra incendio y todo aquél que exijan otras reglamentaciones vigentes.
- 10) Medidas de prevención y protección contra emergencias
- 11) Cuestionario de auto evaluación.
- 12) Con carácter voluntario, cualesquiera otros documentos que apoyen la propuesta de clasificación del establecimiento en el Tipo, Categoría Modalidad y/o Especialidad.
- 13) Tarifario conforme Artículo 19 incs.1 y 2 de la presente Ordenanza.
- 3 No figura en el expediente la emisión del Certificado de Habilitación en trámite
- 4 Figura en el expediente como Hotel categoría 4*
- 5 Si está vencido el CHTET, no está todo en regla

4.2.5 El relato: la gestión de las habilitaciones de alojamientos turísticos en el Municipio de San Carlos de Bariloche

Las habilitaciones de alojamientos turísticos se rigen desde el año 2005, por la Ordenanza 1526-CM-05, que establece el “Sistema de clasificación y categorización para la habilitación de alojamientos turísticos en la ciudad de San Carlos de Bariloche”. La sanción de dicha norma constituyó un avance importante en cuanto a la regulación de la calidad de los servicios ofrecidos en la ciudad. Su sanción fue el resultado de una acción conjunta e integrada entre las áreas de Turismo de la Provincia de Río Negro y el Municipio. En su elaboración intervinieron las cámaras empresariales, los propios empleados del área, especialistas en turismo y los propios funcionarios. Cabe destacar, que una de las agrupaciones hoteleras: la Asociación de Pequeños Hoteles y Hosterías se opuso a la norma, estando aún en litigio. Sin embargo, según los propios empleados del sector, la mayoría de ellas se encuadró en la norma ni bien se sancionó.

Sin embargo, la importancia del área de Turismo para la ciudad y los requerimientos que la mencionada norma traería en relación a la necesidad de homologar el tipo y categoría de cada alojamiento no se vieron reflejados en la conformación de la estructura necesaria para llevarla a cabo. La falta de personal y equipamiento adecuado es tan sólo una de las evidencias de este punto.

El proceso de habilitación, además, constituye un reflejo de la necesidad de coordinación inter-áreas entre los distintos sectores, ya que, para otorgar el certificado correspondiente, es necesario contar con documentos que se tramitan en otras áreas y que por deficiencias propias de la misma, como por ejemplo no contar con personal suficiente para hacer las inspecciones, o la cantidad de expedientes acumulados, se “traban”, impidiendo funcionar en regla al establecimiento.

Este es el caso del Hotel Loncopan, un emprendimiento que consta de dos edificios, el primero de los cuales, se comenzó a construir antes de la vigencia del código urbano del año 1995. Al estar fuera de norma, por una ordenanza del año 2003, se facultó a la Subsecretaría de Planeamiento a otorgar excepciones a los establecimientos en dichas condiciones, lo cual fue bien aprovechado por el hotel, que logró una compensación de los parámetros con el segundo edificio. Sin embargo, hasta que este segundo edificio no se construyera, no se podría otorgar el final de obra, ya que debía comprobarse el cumplimiento de la excepción otorgada. El requisito básico solicitado era la unificación de los dos terrenos, pero como sobre uno de los cuales pesa una hipoteca, no se podría unificar hasta tanto no se resolviera este tema. El certificado de final de obra es un requisito básico que es necesario presentar para obtener la habilitación turística, por lo tanto, la obra lleva varios años sin poder tener la disposición final de habilitación turística. Mientras tanto, la Dirección de obras particulares emite Certificado de Aptitud Técnica, el cual permite operar al hotel, la Dirección de Turismo emite una prórroga de los certificados de habilitación turística en trámite, mucho más del tiempo fijado por la misma norma para realizarlo, y el hotel está abierto al público.

4.3 Área Dirección de Obras por Contrato

La Dirección de Obras por contrato, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Obras y Servicios Públicos³⁴, tiene que ver con todo lo concerniente a las obras en espacios públicos, ya sea de uso público o de uso privado. Es la responsable de realizar los proyectos de obra de arquitectura y/o infraestructura, el control de la ejecución de la obra, realizar los pliegos de la licitación, y concesiones de obras y servicios, entre otras atribuciones. Las obras mencionadas se pueden llevar a cabo de tres maneras: por administración, por contratación o por delegación. Las primeras, son las que se realizan con el propio personal municipal, las segundas, cuando existe un contrato con un tercero quien es el ejecutor. La obra delegada es la que realizan los vecinos, ya sea agrupados para tal fin o a través de una junta vecinal, contratando con un tercero ejecutor. En este caso, el municipio reserva para sí el control de la obra.

El área está estructurada con 21 personas, de las cuales la mayoría (15) son profesionales y técnicos: 6 arquitectos, 2 ingenieros y 7 técnicos, los 6 restantes son administrativos (1 jefe y 1 administrativo), 1 dibujante, 1 ayudante de laboratorio y chofer e inspector y chofer y ayudante, lo cual da cuenta de una estructura profesionalizada en su mayor parte, como también perteneciente a planta permanente: 16 personas en calidad de planta, y 5 contratados.

³⁴ En momentos del trabajo de campo, actualmente se ha separado la Secretaría de Hacienda de la de Obras y Servicios Públicos

Los sistemas de adjudicación y ejecución de las obras se dividen entre obras por licitación pública, licitación privada, concurso de precios, o ejecutados por administración. En general, el criterio es utilizar el mecanismo de licitación pública, salvo en casos que la norma 286, Régimen de obras públicas de la provincia de Río Negro establece, y que detallamos en el apartado siguiente.

4.3.1 Marco Normativo

Históricamente, el Municipio se ha regido en lo que respecta a la regulación de las obras y servicios públicos, por la Ley Provincial N° 286: Ley de Obras Públicas. La misma establece las características, requisitos y condiciones por las que debe regirse el Estado provincial en la realización de los proyectos, ejecución y control de la obra pública en su territorio. Algunos puntos de la norma merecen singular atención, en relación a nuestro análisis:

- Primero, establece el régimen de licitación pública como mecanismo por excelencia, y define utilizar el resto de los mecanismos (licitación privada, concurso de precios o administración), en los casos expresamente mencionados en el art. 9).
- Segundo, la inclusión de hasta un 20% del presupuesto para gastos imprevistos, y hasta un 8% para el pago del proyecto, dirección e inspección.

En el año 2007 el Concejo determina que el Municipio nunca había adherido a la ley provincial, y se sanciona una ordenanza que regula la obra pública municipal, incorporando la ley 286, pero que, según el Director de Obras por Contratos era inaplicable, ya que dejaba vacíos legales e incorporaba funciones que debía hacer la provincia de Río Negro, es decir, cambiaba las reglas de juego de todas las empresas, y tanto el Consejo de Ingeniería como el de Colegio de Arquitectos se opusieron a su aplicación. La consecuencia fue la paralización de la obra pública durante el primer semestre del año 2008, sumado al cambio de gobierno en mayo del mismo año. En septiembre de ese mismo año, se sanciona la ordenanza 1837, que suspende la aplicación del régimen municipal de obra pública por un lapso determinado, y adhiere a la ley 286 como régimen mientras no se sancione la regulación municipal. La ordenanza 1838, del mismo mes y año, establece el régimen de obra pública delegada. Luego de vencidos los plazos, una serie de ordenanzas van prorrogando el vencimiento hasta que en agosto de 2010 se sanciona finalmente una nueva ordenanza de Régimen de obra pública municipal que en definitiva es la letra de la misma ley 286, pero con los órganos de aplicación adaptados al Municipio.

4.3.2 La función: la gestión de las obras públicas en el año 2009

Durante el año 2009 la gestión de las obras públicas tuvo las siguientes características:

- Se realizaron 4 Licitaciones públicas, todas con financiamiento de Enohsa (Ente de obras hídricas y de saneamiento, Ministerio de Planificación Federal de Nación):

Licitación pública 03/09: Red cloacal B°San Francisco 1° Etapa

Licitación pública 04/ 09: Red cloacal B° Omega

Licitación pública 05/09: Red de agua Península San Pedro

Licitación pública 06/09: Red de agua Jockey club, Lago Moreno, Villa Jamaica

- Se adjudicaron 4 obras, de acuerdo al siguiente detalle:

TABLA 16: LICITACIONES DE OBRAS PÚBLICAS AÑO 2009

Obra	Tipo de adjudicación	Resolución	Contratista	Monto	
				\$	%
Ampliación Red de gas Nahuel Hue	Licitación privada	64-2009	Codistel S.A.	\$ 318.813	4,16
Ampliación Red de gas Villa Llanquihue	Licitación privada	66-2009	Alusa S.A.	\$ 429.913,76	5,61
Pavimento Colonia Suiza	Licitación pública	215-2009	Codistel S.A.	\$ 3.496.340,91	45,60
Reparación Diagonal Capraro	Licitación pública	2105-2009	Codistel S.A.	\$ 3.422.390,91	44,64
TOTAL				\$ 7.667.459	100

- Se ejecutaron las obras licitadas en el año 2007 y adjudicadas en el año 2008, correspondientes al plan 150 cuadras: Av. Juan M. Rosas, y calle Los Ñires, que no se habían completado.
- En lo que respecta a obras en edificios municipales se realizó una obra de ampliación en centros infantiles con financiamiento del Rotary y Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Del 100% de las licitaciones, el 94,39% fue adjudicado a una misma empresa, Codistel.

Las entrevistas realizadas al personal jerárquico de la dirección brindan unanimidad en cuanto a los elementos fundamentales que caracterizaron a la gestión política durante ese período, y que impactaron con especial efecto negativo en el área:

- La falta de gestión para conseguir financiamiento en entes jurisdiccionales superiores.
- La falta de priorización de las necesidades, por lo que éstas se deciden directamente en los niveles de dirección o jefatura.
- La falta de fondos, no solo para ejecutar obras, sino para tener el equipamiento y los insumos necesarios para el accionar de la secretaría en el día a día: máquinas lentas, no hay tinta para las impresoras, etc., llegando al extremo en el caso de la obra de J.M. de Rosas, de que el contratista debió suspenderla por falta de pago del municipio de los compromisos asumidos en el contrato.
- La falta de confianza en el personal, y la voluntad de “tercerizar” las obras y los servicios públicos.

En la primera mitad del año 2009 prácticamente no existió la ejecución de obras, por los motivos de inaplicabilidad de la normativa antes mencionado. Sumado a este punto, la falta de recursos municipales por motivo de la crisis financiera hizo que en este período las obras públicas fueran casi nulas, por excepción de las que se realizarían con fondos provenientes de nación o provincia.

4.3.3 El procedimiento de licitación y ejecución de obras en el Municipio³⁵

Del análisis de la normativa mencionada, se ha podido elaborar el procedimiento de la gestión de obras por licitación pública y su posterior ejecución, que se describe en el gráfico siguiente:

³⁵ El procedimiento mencionado se elaboró en base a la normativa más reciente, la ordenanza 2049-CM-2010. Sin embargo, puede ser utilizado para el análisis del proceso de la obra en cuestión, ya que es el mismo que figura en la ley 286, sólo que con otros actores.

GRÁFICO 12: PROCEDIMIENTO DE LLAMADO A LICITACIÓN Y ADJUDICACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS

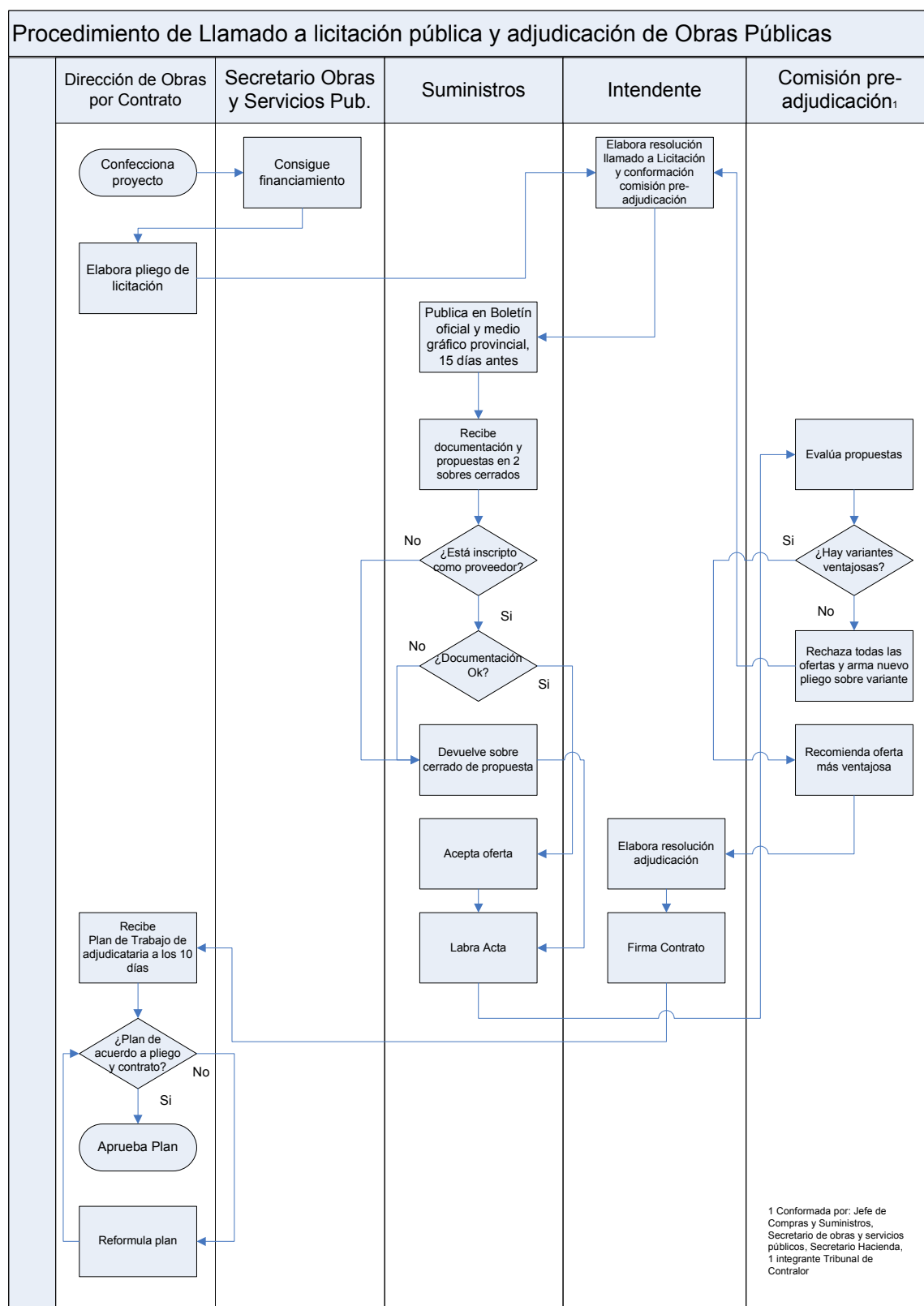
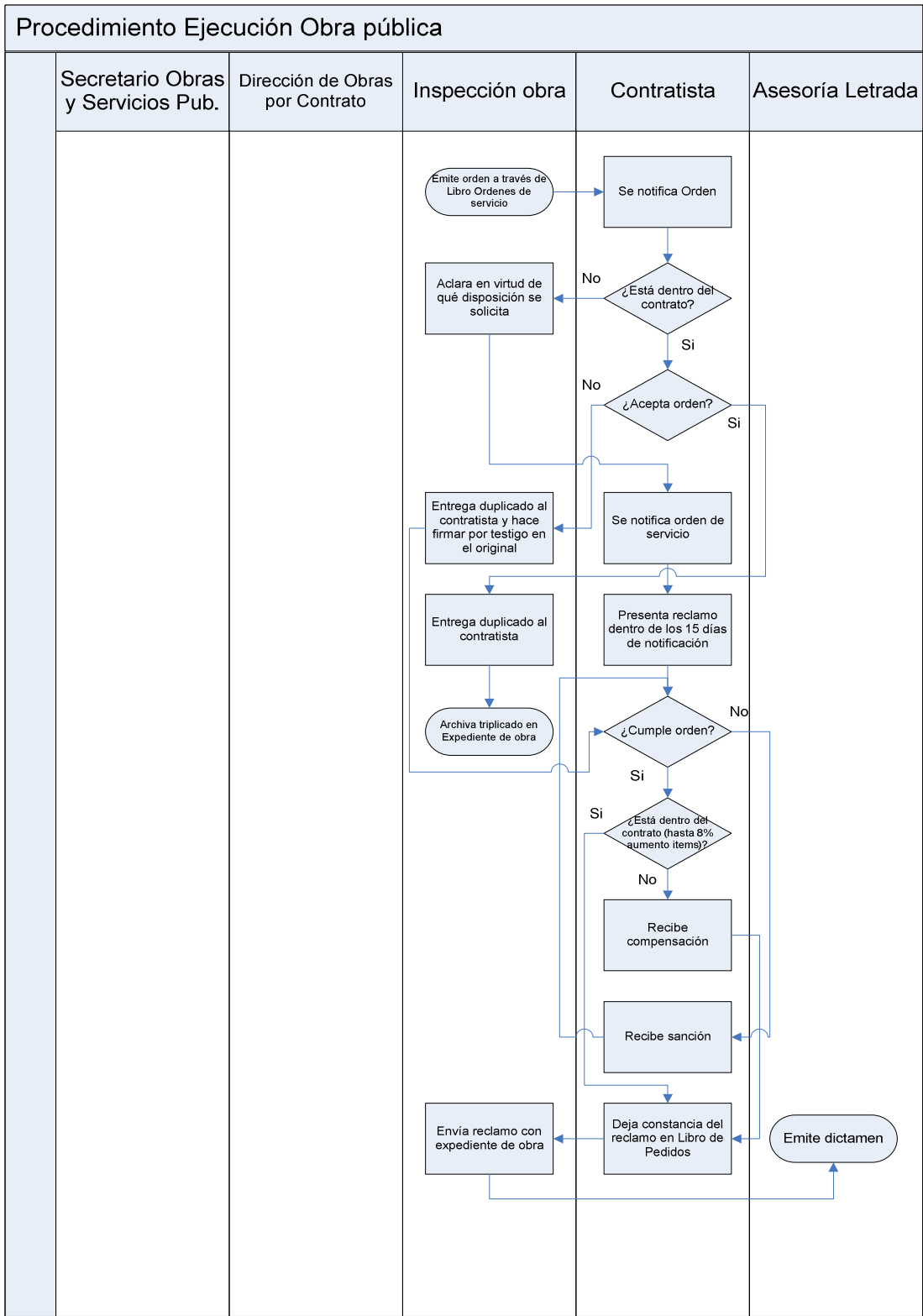


GRÁFICO 13:PROCEDIMIENTO EJECUCIÓN DE OBRAS



Como podemos ver, la normativa establece con claridad las responsabilidades y acciones de cada uno de los actores participantes del proceso. La Dirección de Obras por Contrato es quien elabora el pliego de licitación, para luego, una vez adjudicada la obra y firmado el contrato, proceder a su inspección de acuerdo a éste. Si existen dificultades o imprevistos durante su ejecución, se cuenta con un mecanismo para dejar en claro por parte de contratista y/o la inspección la forma de resolución en función del contrato. En caso de discrepancia, existe la instancia legal para su dictamen final.

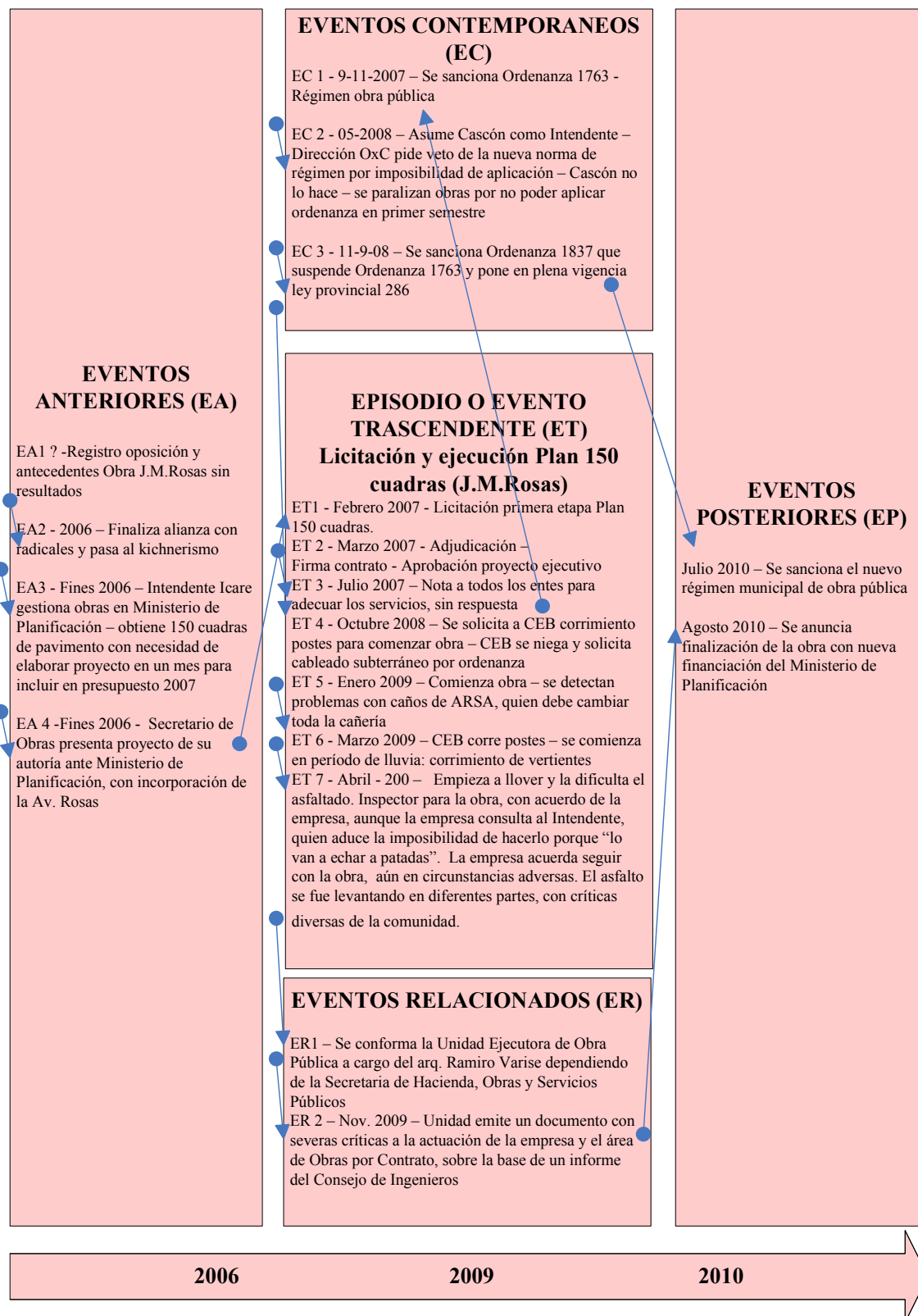
4.3.4 El episodio: La licitación y ejecución de la obra J.M. de Rosas (Plan 150 cuadras)³⁶

A partir de una serie de notas publicadas en los medios gráficos locales acerca de los problemas surgidos en la obra de pavimentación en la Av. Juan M. Rosas, correspondiente al Plan 150 cuadras, primera etapa, se ha decidido el análisis tal episodio como evento trascendente. La complejidad de la obra desde su inicio presenta un inmejorable escenario para observar el proceso de completo desde el proyecto hasta la ejecución característico de esta área del Municipio.

4.3.4.1 La estructura narrativa

El recorrido del proceso de licitación y ejecución de la obra J.M. de Rosas sigue el siguiente trayecto, que describiremos en detalle en el apartado siguiente:

³⁶ La reconstrucción de los hechos se realizó en base a las entrevistas y artículos periodísticos, ya que no se tuvo acceso al expediente



La Av. Juan M. de Rosas se ubica en una franja costera del lago Nahuel Huapi, conectando la Av. Bustillo que bordea el lago con dirección a Colonia Suiza y zona Llao Llao, con la Av. 12 de Octubre, resorte de ingreso a la ciudad por el sector noreste. Sobre sus márgenes se concentra la actividad nocturna, con los boliches bailables, además de ubicarse varios hoteles y comercios dedicados al turismo. Según un ex funcionario de gestiones anteriores, su diseño era precario y se encontraba en condiciones de gran deterioro. Debido a su ubicación estratégica, como conector entre un sector y otro de la ciudad, se realizó un registro de oposición y antecedentes para mejorar su traza con aporte de los vecinos, con nula respuesta por parte de ellos.

En el año 2006 el Intendente Icare anuncia su “divorcio” político con la alianza radical con la cual había ganado las elecciones en los años 2001³⁷ y 2003, para aliarse desde su partido vecinal Sur con el Frente para la Victoria de N. Kirchner. A fines de ese año, el Ministerio de Planificación “premia” a Bariloche por su alineamiento con el plan de pavimento de 150 cuadras, cuyo proyecto debía elaborarse en un mes para poder ser incluido en el presupuesto nacional 2007. Ante la imposibilidad de brindar una respuesta técnica en ese corto tiempo por parte de la Subsecretaría de Planeamiento, el Secretario de Obras y Servicios Públicos resuelve armar el proyecto él mismo, incluyendo la Av. Rosas en el mismo. Este punto significaría el comienzo de las dificultades de la obra, ya que las opiniones coinciden en que el tratamiento como una cuadra común siendo Avenida, provocó en primer término, que el pliego de licitación no contemplara una serie de condiciones particulares que hubiera requerido para llevarla a cabo con eficiencia: iluminación, adecuación de los servicios públicos (agua, saneamiento, cables eléctricos subterráneos, realización de boulevard, etc.).

En febrero del año 2007 se licita la obra en su primera etapa, siendo la ganadora la empresa Codistel, por un monto de \$8.000.000 y un plazo de ejecución de 270 días (www.rionegro.com.ar, 22-2-2007). En los meses siguientes se firmaría el contrato y la empresa presentaría el proyecto ejecutivo, que sería aprobado luego por la Dirección de Obras por Contrato.

En julio de ese año se envía una nota a todos los entes (Cooperativa de Electricidad Bariloche, Aguas Rionegrinas S.A., Camuzzi, etc.) informando de la ejecución de las obras y de la necesidad de la revisión por parte de ellas de verificar la necesidad o no de adecuar la infraestructura instalada en función de los nuevos requerimientos. Según las áreas técnicas del Municipio, no se obtuvo respuesta de ellos, por lo que se asumió que estaban en condiciones para iniciar la obra.

En noviembre del año 2007 se sanciona la ordenanza de Regimen Municipal de obras públicas, que resultó inaplicable para las empresas y las áreas técnicas del municipio, por lo que durante el período que va desde noviembre a octubre 2008, sumado al cambio de gobierno y la crisis financiera del municipio, se paralizaran las obras por todo ese tiempo, hasta que sanciona la ordenanza 1837 que suspende la aplicación de la 1763, manteniendo la vigencia de la ley provincial 286.

En octubre del año 2008 se decide el inicio de la obra que había quedado suspendida, solicitando a la Cooperativa de Electricidad Bariloche (CEB) el corrimiento de los postes de luz. La CEB no realiza este corrimiento, aduciendo que la adecuación debería ser a través de cables subterráneos, lo que aumentaría el presupuesto de la obra en \$1.000.000, solo de caños de luz, cuando el presupuesto total de la obra era por \$1.800.000, un 80% más de lo establecido en el pliego, y mucho más del 20% establecido como tope para imprevistos en la legislación. En enero del 2009 se advierte la necesidad del cambio de cañería por parte de Aguas Rionegrinas SA (ARSA), lo cual

37 En el año 2001 se celebraron elecciones para concluir mandato de A.Feudal por retiro anticipado del gobierno

resultó como consecuencia, que tuviera sufriera un atraso de 3 meses, pudiendo comenzar recién en marzo, momentos en que la CEB decidió finalmente correr los postes. En esta época la empresa advierte las dificultades de comenzar en período de lluvia, y las consecuencias que esto podría traer, pero se decide continuar, en virtud de que los trabajos ya habían empezado, y la obra topaba con atrasos no solo por las empresas prestadoras de servicios, sino también por las quejas y demoras que los propios vecinos ocasionaban: como parar una camioneta porque levantaba tierra, por ejemplo. La realización de la obra en período de lluvia ocasionó el cambio de vertientes de la ladera de la montaña lindante, por lo que, el asfalto que se iba colocando se levantaba y generaba baches. En un momento el inspector y la empresa contratista coincidieron en la necesidad de parar la obra hasta que el clima lo permitiera, decisión que fue consultada al Intendente, y denegada en virtud de la supuesta poca aceptación que tendría la misma en la comunidad. La empresa continuó con los trabajos, comprometiéndose a reparar lo que debía repararse luego, pero con el compromiso del Intendente de hacerse cargo de la decisión. Luego, se crea la unidad ejecutora de obra pública, quien, a través de un informe del Consejo profesional de Ingenieros (www.rionegro.com.ar, 6-11-2009) determina la responsabilidad de la empresa contratista y del personal de la Dirección de Obras por Contrato, sin involucrar a las empresas proveedoras de servicios, que no adecuaron los servicios a tiempo, ni informaron previamente de su necesidad, ni a la planta política encargada en un nivel inicial de incorporar en un pliego una avenida que hubiera merecido un tratamiento diferente, ni al Intendente quien decidió continuar la obra a pesar del clima. La obra continuó y se fue reparando lo que hizo falta con cargo de la empresa.

En julio de 2010 se sanciona el nuevo régimen municipal de obra pública, incorporando la normativa provincial (ley 286) pero con las autoridades de aplicación en el nivel municipal correspondientes.

Al mes siguiente, se anuncia desde los medios la consecución de financiamiento por parte del Ministerio de Planificación para finalizar la obra (www.anbariloche.com.ar, 24-8-2010), con un aporte adicional de \$800.000, sujeto a su aprobación.

En el gráfico siguiente podemos identificar el resumen del procedimiento que siguió la obra, para compararlo con el establecido en la normativa.

GRÁFICO 14:PROCEDIMIENTO DE LLAMADO A LICITACIÓN PÚBLICA Y ADJUDICACIÓN OBRA ROSAS

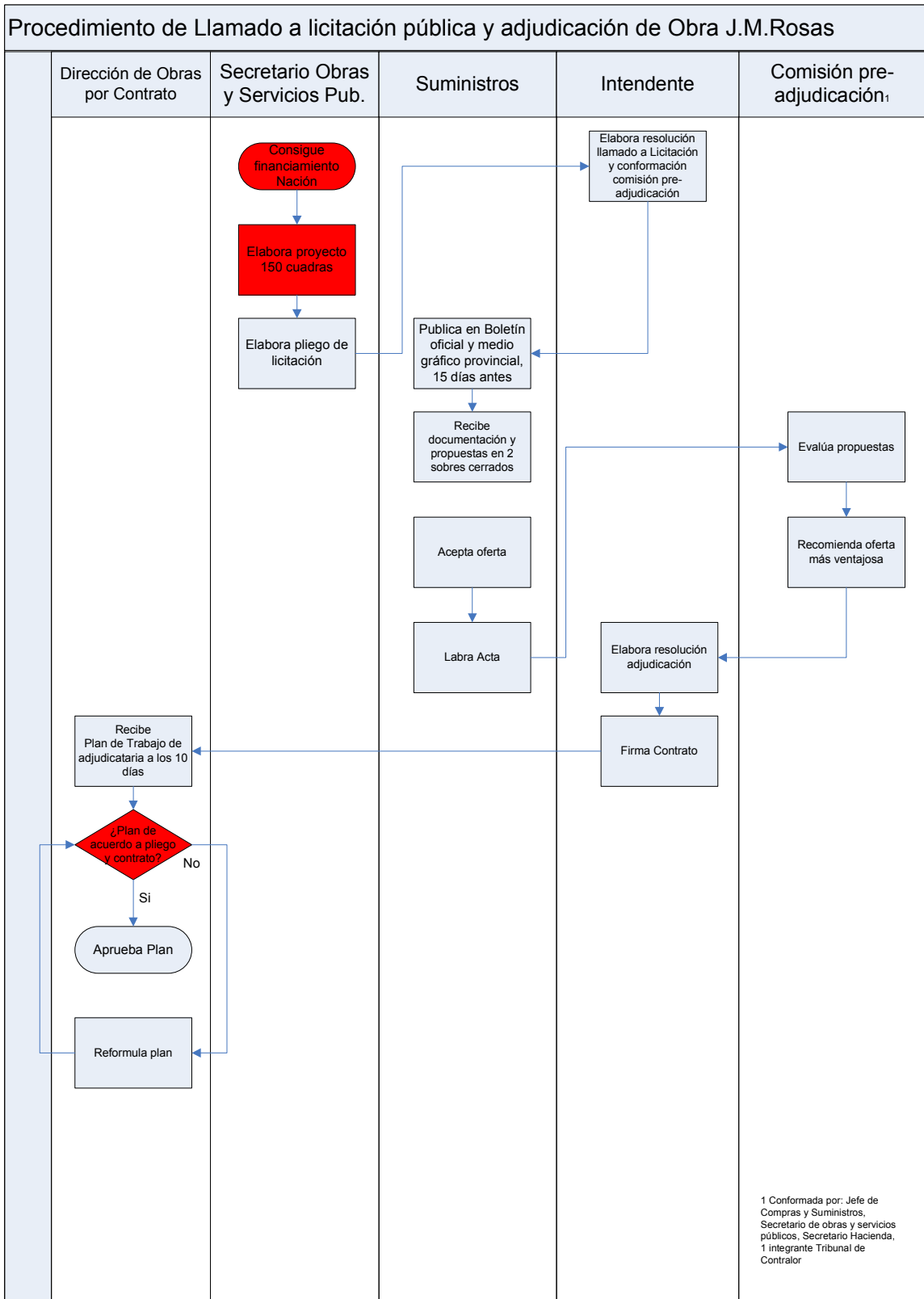
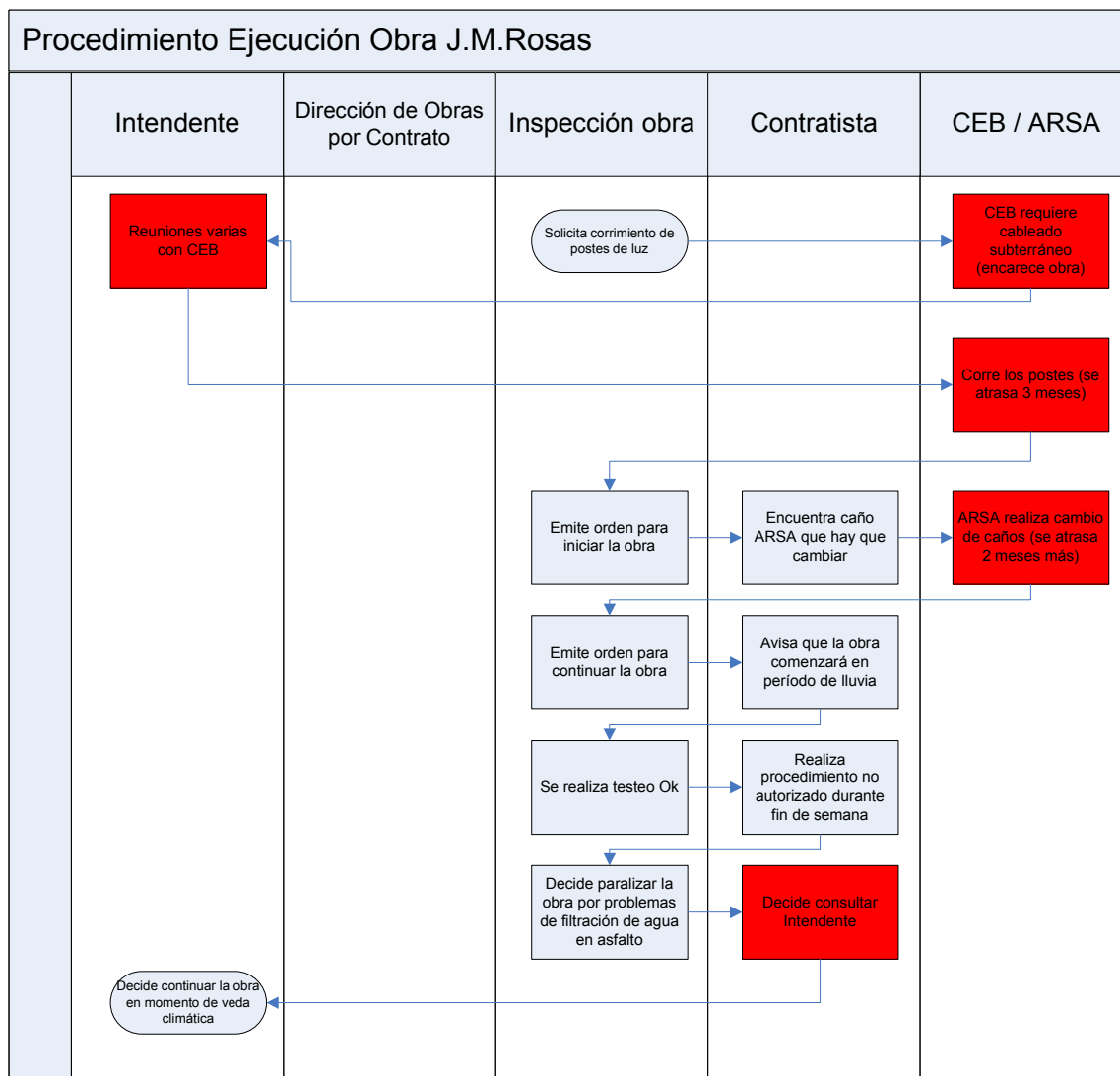


GRÁFICO 15: PROCEDIMIENTO EJECUCION OBRA J.M.ROSAS



De la estructura narrativa y los gráficos precedentes podemos identificar los siguientes elementos:

- El apuro por ingresar el proyecto para ser financiado por Nación, incluyéndolo en el presupuesto 2007 provocó la incorporación de una obra que debió merecer un tratamiento especial.
- El Consejo de Ingenieros cuestiona la aprobación del proyecto ejecutivo por no estar adecuado al pliego, pero nada dice de la falta de adecuación del pliego a la obra por ejecutarse.
- Las empresas de servicios no realizaron las adecuaciones pertinentes antes del inicio, o bien, no informaron de su necesidad con los tiempos necesarios, habida cuenta que pasó casi un año en que pudieron haberlo hecho. Tal cuestión pone en cuestión la verdadera autoridad del

municipio como órgano rector del espacio público, habida cuenta de su imposibilidad de imponer su voluntad para intimar a las empresas a adecuar su infraestructura a las necesidades de mejoras que se plantean. Cabría preguntarse si esto hubiera sucedido de igual manera, si se hubiera procedido con más tiempo para realizar el proyecto y de acuerdo a los requerimientos que el tipo de obra merecía. La gestión política en este caso, debió dedicarse a establecer acuerdos marco de negociación con las empresas para garantizar los compromisos de readecuación de los servicios que la obra merecía. De igual manera se podría haber procedido con los vecinos frentistas, de manera de establecer ciertos acuerdos que garantizaran cierta “paz” durante la ejecución de la obra, la cual, a la larga, implicaría su propio beneficio.

- Por último, la decisión de continuar la obra por parte del Intendente por razones de necesidad política, cuando la decisión técnica requería su paralización, y la posterior responsabilización a la contratista y al personal de planta, pone en cuestión la capacidad de maniobra de la estructura técnica, y la forma en que esta estructura puede resguardarse frente a las discrecionalidad de las decisiones políticas.

4.3.5 El relato: la gestión de las obras públicas en el Municipio de San Carlos de Bariloche

La ejecución de la obra pública en los municipios está expuesta a su capacidad financiera para enfrentar sus costos. Cuando se trata de municipios con problemas de deuda y déficit, la posibilidad de la obra pública está determinada por su grado de habilidad para negociar financiamiento en otras instancias gubernamentales de orden superior: provincia o nación, lo cual, a su vez, está fuertemente condicionado por el tipo de requisitos que se imponen para favorecer o no este financiamiento. En el caso de Bariloche, en el año 2006 esto significó la necesidad de romper la alianza del partido vecinal gobernante con la concertación radical gobernante en la provincia, y junto a la cual, ganó dos elecciones: en el año 2001 y en el año 2003. Aunque no fue este el único motivo de la ruptura, se logró con esto obtener financiamiento del plan 150 cuadras, cuyo proyecto debió hacerse en tiempo record para poder ser incluido en el presupuesto nacional 2007 del Ministerio de Planificación. Los apuros políticos implican en ciertos casos, la resignación de criterios técnicos para que los proyectos puedan salir, con la consecuencia de la generación de impactos negativos posteriores en la ejecución. Esto es lo que sucedió con la parte de la obra ejecutada en la Av. Juan M. Rosas, que se incluyó en un plan de pavimentación de calles comunes sin darle el tratamiento específico de avenida, que merecía por su ubicación y condición. Por otro lado, y una vez decidida su ejecución, la obra implicaba la necesidad de adecuación de la infraestructura de los servicios que pasaban por debajo del lugar señalado, confluyendo una serie de caños de electricidad, agua y cloacas que debía ser revisado, y que no fue realizado por las empresas en los tiempos pautados por el Municipio, aún teniendo un tiempo de un año, ya que en ese lapso hubo paralización de todas las obras por imposibilidad de cumplir con una normativa de régimen recientemente sancionada en el municipio, y que debió luego ser suspendida y derogada por una nueva ordenanza. La falta de gestión municipal, ya sea para concertar espacios de acuerdos con las empresas, ya sea para intimar al cumplimiento de las readecuaciones, implicó el atraso de la obra, la que debió iniciarse una vez comenzado el período de lluvia, lo cual generó el cambio en la dirección de las vertientes con el levantamiento del asfaltado que se iba generando y provocando baches a lo largo de toda la calzada por acumulación de agua en medio de las capas. Ante las

dificultades generadas, tanto la contratista como el personal técnico del municipio acuerdan paralizar la obra, decisión que no fue avalada por el Intendente, y que fue aceptada por la empresa, generándose nuevas dificultades en diferentes tramos. El mismo Intendente crea luego la Unidad ejecutora de obras y servicios públicos, cuyo coordinador solicita un informe técnico al Consejo de Ingenieros que responsabiliza a la empresa contratista y al personal de la Dirección de obras por contrato por las dificultades que se presentaron. Luego de transcurrido un año, se gestiona ante el Ministerio de Planificación, un nuevo financiamiento ampliatorio para la reparación de la av. J.M. de Rosas con su tratamiento como avenida, incluyendo iluminación y boulevard.

4.4 Área Dirección de Promoción social

El área de Promoción Social, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, constituye el “corazón” de la Secretaría, en tanto tiene la siguiente misión:

*"Somos una organización del estado municipal conformada por equipos con múltiples saberes que, con una perspectiva política, estratégica y territorial, desarrolla políticas sociales de asistencia y promoción, a través de la participación ciudadana y la concertación con diversos actores, con el fin de promover el ejercicio de los derechos de los ciudadanos de San Carlos de Bariloche"*³⁸

Para su efectiva realización, ha generado una forma de gestión con características particulares, diferentes al resto de la organización municipal. Tales características residen principalmente en el protagonismo que ha adquirido el personal de planta a partir de la crisis de los años 2000/2001, con la realización de asambleas internas del personal del área, que derivaron en la propuesta y aprobación por Resolución N° 1428-I-2003, del Plan de Territorialidad. El Plan propone básicamente el cambio de modelo de gestión de la política social, pasando de programas focalizados, vinculados con temáticas particulares: niñez, tercera edad, tierra y vivienda, violencia familiar a un modelo centrado en el modelo de la territorialidad, reconociendo como “objeto de intervención de toda acción social municipal a la comunidad barrial, para abordar a través de ésta al núcleo familiar” (Resolución 1428-I-2003).

Los objetivos mencionados en los fundamentos del Plan tienen que ver con el fortalecimiento del Estado, a través de la participación de las organizaciones de base, intermedias, para optimizar los recursos existentes, además de proclamar valores de democratización y mayor cercanía a la ciudadanía más vulnerable y a los barrios.

La idea central es la creación de los espacios conocidos como “CAAT” (centros de atención y articulación territorial), en diferentes zonas de la ciudad, y agrupando en su alcance a algunos barrios con rasgos de vulnerabilidad social. Los CAAT serían espacios físicos de atención de trámites y demandas, y estarían constituidos por equipos técnicos interdisciplinarios responsables de detectar los núcleos problemáticos en territorio, transformarlos en acciones y comunicarlos al equipo que diseña los programas transversales, ejecutándolos luego en los territorios (Resolución 1428-I-2003).

En la contracara del mencionado protagonismo de los empleados de planta, se puede identificar un cierto aislamiento de la organización como un todo, en tanto, si bien en sus objetivos ponen de manifiesto el acento en la organización comunitaria y barrial en un primer plano, el Municipio en su globalidad ya venía funcionando con un esquema de territorialidad, instalado a través de las ordenanzas 418-CM-94 (que pone en funcionamiento uno de los primeros mecanismos

38 Fue elaborada en el marco del rediseño del Plan de Territorialidad, en una Jornada de 8 hs de duración, entre todo el personal de la Dirección en diciembre 2009.

participativos en la toma de decisiones como lo es el Consejo de Planificación Municipal, en lo concerniente a los proyectos urbanos) y la 419-CM-94, que instala un esquema de descentralización, de manera de posibilitar la participación social en la formulación de políticas y elaboración de programas y proyectos.

En la Ordenanza 419 se establece además la forma de canalizar la participación vecinal a través de las unidades de gestión local, las delegaciones municipales, agrupando distintos barrios en función de su caracterización como unidades ambientales homogéneas, y su interrelación con la unidad de gestión municipal, como entidad de segundo orden que agrupa tanto a las unidades de gestión local, como a las delegaciones municipales.³⁹ A partir de aquí el municipio organiza 5 Delegaciones territoriales, en las cuales se pueden gestionar distintos servicios sin necesidad de recurrir a las oficinas centrales. Lo interesante del caso, es que el Plan de Territorialidad, no menciona los antecedentes y la forma de funcionamiento territorial ya existente en la Municipalidad desde hacía 8 años antes. Los objetivos de los CAAT se podían asimilar a los establecidos para las unidades de gestión municipal, en tanto articuladores de la participación de los vecinos a través de las juntas vecinales, y las organizaciones de la sociedad civil, y los servicios a brindar desde las delegaciones. Esta desarticulación interna también se verifica en la posterior constitución de la Unidad intersectorial local para la gestión de programas sociales, que dio lugar a la Mesa para la Emergencia social, constituida luego como Mesa de Concertación Social, que si bien dejó de funcionar unos años después, generó las instancias de concertación barriales, como espacios de articulación de las organizaciones que actúan en territorio coordinadas por los CAAT actualmente. Las unidades de gestión local nunca llegaron a constituirse, a diferencia de las mesas de concertación barrial, lideradas por el área de Promoción Social, lo que denota otra característica, que, con diferentes matices, y con diferente énfasis según el funcionario político del área, se fue conservando a lo largo del tiempo: el compromiso con la participación y promoción de la organización comunitaria y barrial por parte de los empleados de planta a cargo de la Dirección.

La dirección está organizada en tres departamentos, uno más operativo, que trabaja en territorio: el Dpto. de Promoción, el cual tiene a su cargo 9 CAAT distribuidos por los barrios más carenciados de la ciudad, y a cargo de Trabajadores Sociales, que cuentan además con administrativos y personal de apoyo. El segundo Dpto. corresponde a la “tecno-estructura” (Mintzberg 1991), denominado: “Equipo interdisciplinario” (la “*inter*”), en el que un grupo de profesionales de distintas extracciones (sociología, ciencias políticas, trabajo social, construcción, comunicación), recogen y transforman en programas las demandas que llegan de los territorios. El tercer departamento, Administración, es el brazo administrativo de toda la información y recursos que se manejan en el área. Ninguno de los cargos, ya sea del Director ni de las jefatura figuran en el organigrama del año 1988 por lo que no han sido concursados. Esto le confiere a la Dirección, cierta flexibilidad en la incorporación del personal, identificando los criterios de conocimiento, experiencia en el Municipio y ejercicio de la autoridad, además del conocimiento técnico un aspecto importante en los cargos de jefatura de los departamentos mencionados.

Esta introducción nos sirve de guía para encuadrar el contexto general en el que se gestionan los procesos de asistencia directa en el área, tomando como base el denominado Plan Calor, que consiste en el reparto de leña para calefacción en las familias más pobres. La elección del plan se

39 Los artículos correspondientes a esta forma de organización descentralizada fueron derogados por la ordenanza 1994-CM-09, que instala el Consejo de Planeamiento Estratégico con la representación de las juntas vecinales por delegación. Las unidades de gestión local nunca se llegaron a implementar.

basó en la referencia detectada en cada una de las entrevistas realizadas acerca de la conflictividad que plantea su implementación todos los años.

4.4.1 Marco Normativo

Uno de los aspectos más llamativos de la forma de gestión del área es su “apartamiento” de las reglas generales de funcionamiento del municipio, como hemos mencionado anteriormente. Este funcionamiento con “esquemas propios” se manifiesta, por ejemplo, en haberse dictado un propio reglamento de trabajo, aprobado por Resolución 1331-I-06, cuestionado por el Sindicato de obreros y empleados municipales por instalar un marco normativo diferente al Estatuto del Empleado Municipal, ya analizado en el apartado referido a Recursos Humanos (Ordenanza 137-CM-88). Sin embargo, el propio Reglamento define en su “Introducción – Consideraciones generales, art. V, que, *“si en el presente reglamento existiera alguna contradicción entre el presente y alguna norma superior, deberá hacerse valer la norma de mayor jerarquía.”* (Municipalidad de San Carlos de Bariloche, 2006). Según las opiniones relevadas, el Reglamento no ha podido ser apropiado ni aplicado por los directivos del área, en tanto el personal ha tenido una alta rotación desde el momento de su implementación, y además, fija reglas de juego que no han sido avaladas por el procedimiento normativo correspondiente, y ese es el argumento que se utiliza para no cumplirlo por parte del personal.

Otro punto que merece destacarse, es que las tres áreas mencionadas con anterioridad basan sus operaciones, y así fue puesto de manifiesto en todas las entrevistas, en alguna legislación que marca el rumbo de sus acciones cotidianas. En la mayoría de las respuestas obtenidas en las entrevistas del área de Promoción Social se habló de la inexistencia de normativa que regule el accionar de la Secretaría. El Plan de Territorialidad, por ejemplo, hubiera merecido un tratamiento de ordenanza, en tanto colisiona o al menos requeriría articulación con la ya mencionada Ordenanza 419 de descentralización de la gestión, que es básicamente lo que propone el Plan, y sin embargo, se legitimó mediante una resolución del Intendente. El Reglamento interno se aprobó por Resolución, pero hubiera requerido de articulación con el Estatuto del empleado municipal, en tanto hay elementos del Reglamento que lo mejoran, amplían y detallan, y sin embargo, por el contrario, tuvo fuertes resistencias. Otro aspecto importante dentro del Reglamento es que establece la forma de ingreso de beneficiarios a los programas y proyectos del área, determinando la necesidad de contar previamente con un informe social firmado por un Trabajador Social con título habilitante, el que finaliza con una disposición firmada por el Secretario del área como última instancia. Este requisito, de cumplirse, limitaría el ejercicio de los “circuitos paralelos” de asistencia directa, en los que el funcionario político decide otorgar servicios y beneficios sociales a todo aquel que se lo solicita o bien a quien quiere favorecer por la causa que fuera.

El Reglamento interno regula dos aspectos importantes a la luz de nuestro trabajo:

Primero, las atribuciones del funcionario político y las de la planta funcional, diferenciando los roles, en tanto el primero determina los lineamientos políticos, y los segundos, los técnico-estratégicos, que deben ser aprobados por el funcionario.

Cabe preguntarse si es posible diferenciar un lineamiento “político” de uno “estratégico”, en tanto los intereses y sectores que se intentan favorecer desde una concepción política, seguramente tienen un impacto en la distribución del poder a largo plazo, y esto sin duda constituye una orientación estratégica.

Segundo, porque fija un organigrama de la planta funcional con una clara estructura matricial⁴⁰, con los centros de atención y articulación territorial (CAAT) como ejes verticales y dos áreas de apoyo brindando servicios: el Departamento de Recursos y Proyectos, brindando la coordinación y asistencia técnica necesaria a los territorios para la implementación de sus proyectos, y el Departamento de Administración Central, que brinda el apoyo administrativo y soporte de gestión de todas las acciones que se ejecutan en el área. Dentro de éste funciona el área de Asistencia Integral, cuyas funciones principales son, la elaboración de los listados de beneficiarios, el armado de la logística de entrega de recursos de los programas, articular con el área de Promoción la distribución de recursos en territorio, y con Economía cuando las prestaciones exigen contraparte por parte del destinatario.

En lo que respecta a la estructura de planta, el Reglamento se cumple de hecho en general en buena medida, aunque cabe destacar que ninguno de los cargos está aprobado en el organigrama, por lo que, sería contradictorio la aprobación del Reglamento, sin estar los cargos aprobados por Ordenanza.

La “fragilidad” normativa ha dado lugar a la distribución de recursos por los circuitos paralelos mencionados anteriormente, como veremos en el apartado siguiente, lo cual también parece haberse notado en el Concejo Deliberante, en tanto en diciembre de 2009 se aprueba la Ordenanza 1993-CM-2009, que reglamenta el otorgamiento de subsidios individuales por parte del Ejecutivo Municipal, en cuyos fundamentos figura el objetivo de la igualdad ante la ley de los beneficiarios de los programas, dando respuesta a 3 cuestiones, responder a criterios equitativos, evitar la discrecionalidad y arbitrariedad, y racionalidad en el gasto.

La normativa impone la necesidad de contar con un informe técnico-social, tal como lo define el Reglamento interno, y sin embargo, en su art. 3, otorga discrecionalidad al funcionario, con la necesidad de informar al Deliberante y al Tribunal de Contralor.

El reglamento dictamina la forma de incorporación de beneficiarios a la obtención de algún tipo de recurso o servicio, a través del alta o baja en la base única de beneficiarios. La ordenanza toma este proceso y lo legisla, al menos en las cuestiones relativas a los subsidios, estableciendo que en los casos que se deba actuar con celeridad deben ser luego informados tanto al Deliberante como al Tribunal de Cuentas, como forma de limitar la discrecionalidad de los funcionarios.

Sin embargo, si bien es innegable el avance que produce la normativa en el sentido de otorgar mayor control a las acciones discrecionales de los “circuitos” paralelos, es cierto que no pone fin a la determinación de favorecer a cual o tal persona, familia o sector, sin la priorización dentro de un plan o programa, en tanto, el informe social no negaría la necesidad de tal persona, pero la pregunta es ¿por qué éste y no alguno de la larga lista que proviene de los equipos técnicos?

4.4.2 La función: la gestión de la asistencia directa en el año 2009

Hablar de asistencia directa tiene distintas connotaciones según quien suministra la información: desde las oficinas, la asistencia directa se puede identificar como la entrega de subsidios y planes

40 Dentro de la Dirección también figuran dos instituciones: Jardín Iglesias, que funciona como jardín de infantes para hijos de trabajadores, y el Centro de Prevención. Estas instituciones funcionan en forma autónoma y si bien están asentadas dentro de alguno de los CAATs, funcionan con independencia de ellos, en tanto atienden niños, niñas y jóvenes de otros sectores y barrios.

como el programa municipal Manos a la Obra, por ej., el cual es manejado directamente por la Secretaría de Desarrollo Social⁴¹, constituyendo uno de los circuitos paralelos, cuya entrega es realizada sin intervención de un informe social. Desde los trabajadores sociales del territorio, la asistencia directa toma más forma de entrega de recursos materiales, los más nombrados se refieren a: bolsas de alimentos, bolsas de cemento para construcción, colchones, leña. Los subsidios se entregan en calidad de pensiones para adultos mayores, o un ticket para compra de productos frescos. Las opiniones coinciden en que el año 2009 se caracterizó por la falta de recursos por lo tanto, fue muy baja la cantidad de materiales o vales entregados. Esta información se puede cruzar con las resoluciones con los subsidios de ayuda social entregados por diferentes motivos y desde diferentes áreas municipales, llegando al siguiente esquema:

TABLA 17: MONTOS ENTREGADOS POR TIPO DE RESOLUCIONES SEGÚN DIGESTO

MONTOS ENTREGADOS POR TIPOS DE RESOLUCIONES⁴²

Area	Subsidio no reintegrable		Subsidio única vez		Manos a la obra	Becas		Becas CIC (Centros integradores comunitarios)	TOTAL	
	\$	%	\$	%		Becas PIC (Proyecto iniciativas comunitarias)	Becas TYC (Trabajo y Capacitación)		\$	%
Desarrollo Social (Adm. Central)	37.455	19	7.750	12	226.051	80.600	135.000	192.000	678.856	76,8
Gobierno	7.177	4	12.264	19					19.441	2,18
Economía	33.230	17	12.000	19					45.230	5,07
Coordinación y Privada	72350	37	31680	50					104.030	11,66
Obras y Servicios Públicos	40000	21							40.000	4,48
RRHH	4.436	2							4.436	0,5
¿? ⁴³			300	0					300	0,03
Montos Totales	194.648	100	63.994	100	226.051	80.600	135.000	192.000	892.293	100

Como podemos ver, el total de los fondos asignados a ayuda social en subsidios fue de \$892.293, de los cuales, el 23,92% no salió de la órbita que debería ocuparse del tema, como es la Secretaría de

⁴¹ Con la nueva gestión cambió el nombre de la Secretaría, pasando de Promoción a Desarrollo Social, y haciéndose cargo además de las áreas de Cultura y Presupuesto Participativo.

⁴² Elaboración propia en base a Resoluciones por rubro tomadas del Digesto de Resoluciones – Se tomaron las que se fundamentan como algún tipo de ayuda social.

⁴³ No se puede identificar en el Digesto de Resoluciones www.bariloche.gov.ar

Desarrollo Social, contribuyendo a generar otro de los “circuitos paralelos” mencionados, lo cual significa, que no hubo informe social de los equipos técnicos, y además se identifican con fondos repartidos en forma discrecional, en tanto no están amparados bajo ningún programa o proyecto. Por otro lado, los planes Manos a la obras y las becas TYC, PIC y CIC quedan bajo la decisión de distribución de la Secretaría de Desarrollo Social, sin intervención de los equipos técnicos, salvo casos excepcionales, lo cual totaliza el 93% de los fondos de los programas, con lo cual, el flujo de recursos que se mueve alrededor de los CAAT efectivamente es un mínimo en relación al manejo discrecional de la Secretaría.

4.4.3 El procedimiento de asistencia directa en el Municipio

Como ya hemos mencionado anteriormente, el reglamento dictamina la forma de incorporación de beneficiarios a la obtención de algún tipo de recurso o servicio, a través del alta o baja en la base única de beneficiarios.

El procedimiento que determina es el siguiente:

GRÁFICO 16:PROCEDIMIENTO DE ALTAS Y BAJAS DE BENEFICIARIOS SEGÚN REGLAMENTO

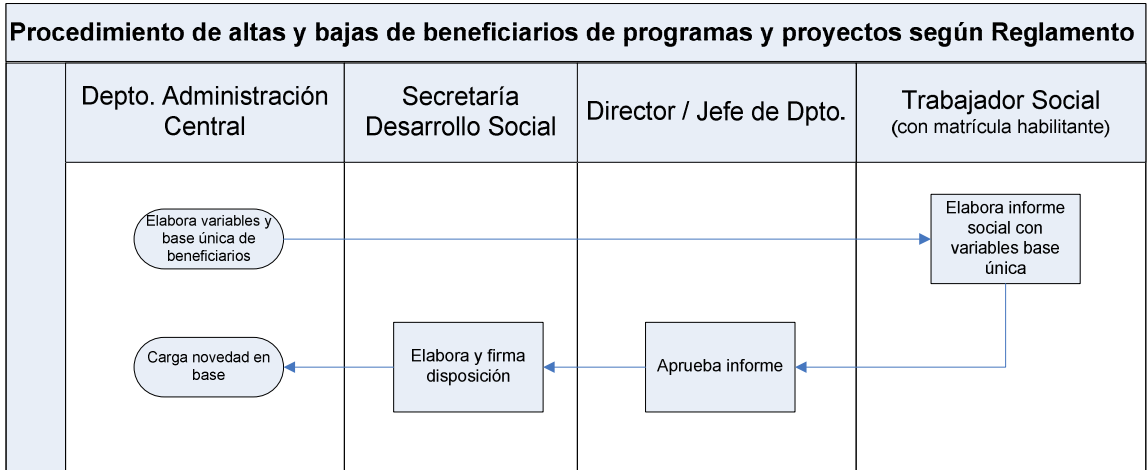
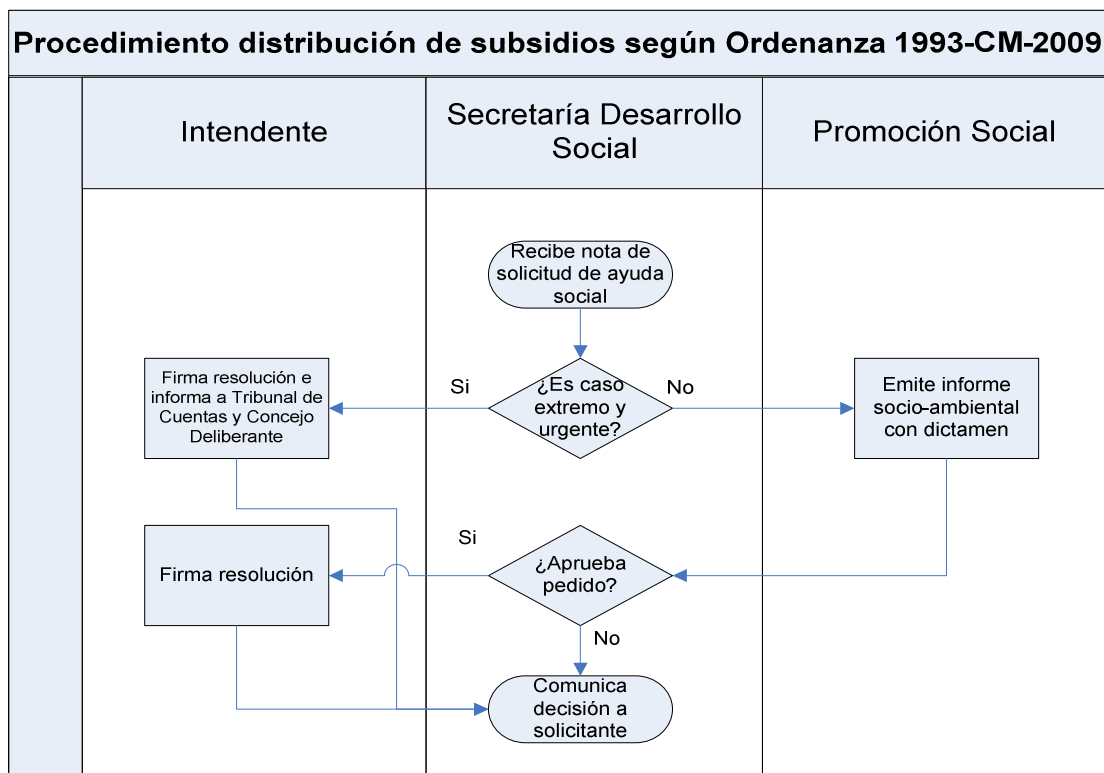


GRÁFICO 17:PROCEDIMIENTO DE DISTRIBUCION DE SUBSIDIOS SEGÚN ORDENANZA



Por otro lado, el Reglamento interno de funcionamiento de la Secretaría menciona, en su título XIV, art. 83 al 88, 3 tipos de acciones:

- “Proyectos territoriales”, a los cuales define como “*el conjunto de acciones que forman parte de un proceso social en un determinado período de tiempo y tendientes a brindar algún servicio social o bien hacia algún grupo o comunidad de una zona de un Caat*”. (Art. 83)
- “Programas”, es decir, “*el conjunto de acciones que forman parte de un proceso social en un determinado período de tiempo y tendientes a brindar algún servicio social o bien hacia algún grupo o comunidad que abarque la zona de más de un Caat*.” (Art. 84)
- “Proyecto institucional”, al cual definen como: “*el conjunto de acciones que forman parte de un proceso social en un determinado período de tiempo y tendientes a brindar algún servicio social o bien hacia algún grupo o comunidad de una zona de un caat y/o de varias zonas y que por el tipo de acciones, la importancia estratégica, la repercusión en la opinión pública y/o la asignación de prioridad política se denomina PROYECTO INSTITUCIONAL*” (Art.85)

La distinción marca también la forma de gestión de cada una de estas acciones, ya que, tanto los proyectos institucionales como los programas, la Dirección de Promoción es quien define las responsabilidades de actuación de cada uno, y debiendo elaborar y hacer aprobar por la Secretaría una disposición con las funciones y deberes de cada uno. En cambio, cuando se trata de proyectos territoriales, los responsables de la ejecución, evaluación y supervisión queda en la órbita de los equipos técnicos territoriales y del Jefe del Departamento respectivo. Todos los pedidos de recursos deben estar encuadrados en un proyecto o programa.

En los flujogramas siguientes se pueden identificar estas dos formas de gestión de los programas y proyectos. En ambos casos, el proceso consta de dos etapas: una, de aprobación de los proyectos, y la otra, de gestión de los recursos.

GRÁFICO 18:PROCEDIMIENTO DE ASIGNACION DE RECURSOS SEGÚN REGLAMENTO: APROBACIÓN DE PROGRAMA / PROYECTO INSTITUCIONAL

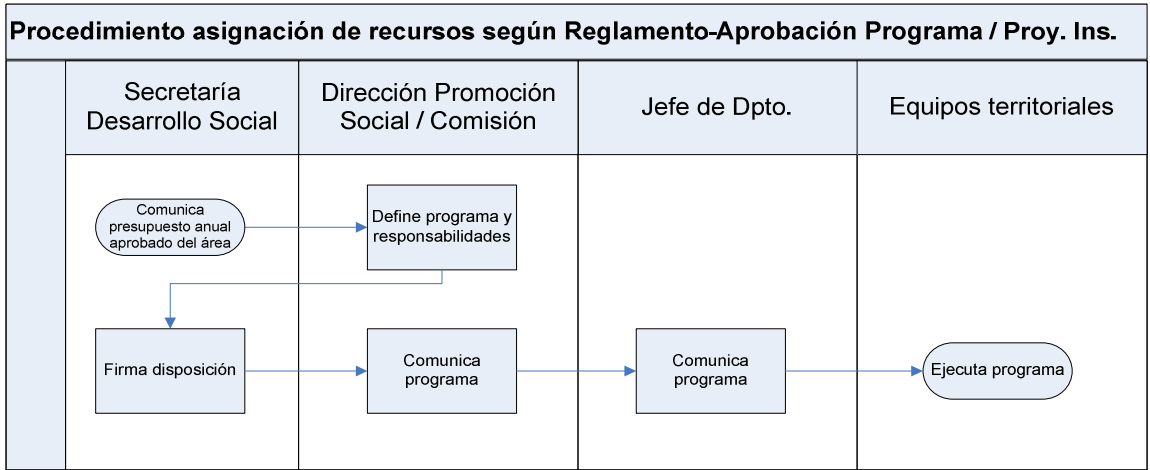


GRÁFICO 19:PROCEDIMIENTO DE ASIGNACION DE RECURSOS SEGÚN REGLAMENTO – APROBACIÓN DE PROYECTO TERRITORIAL

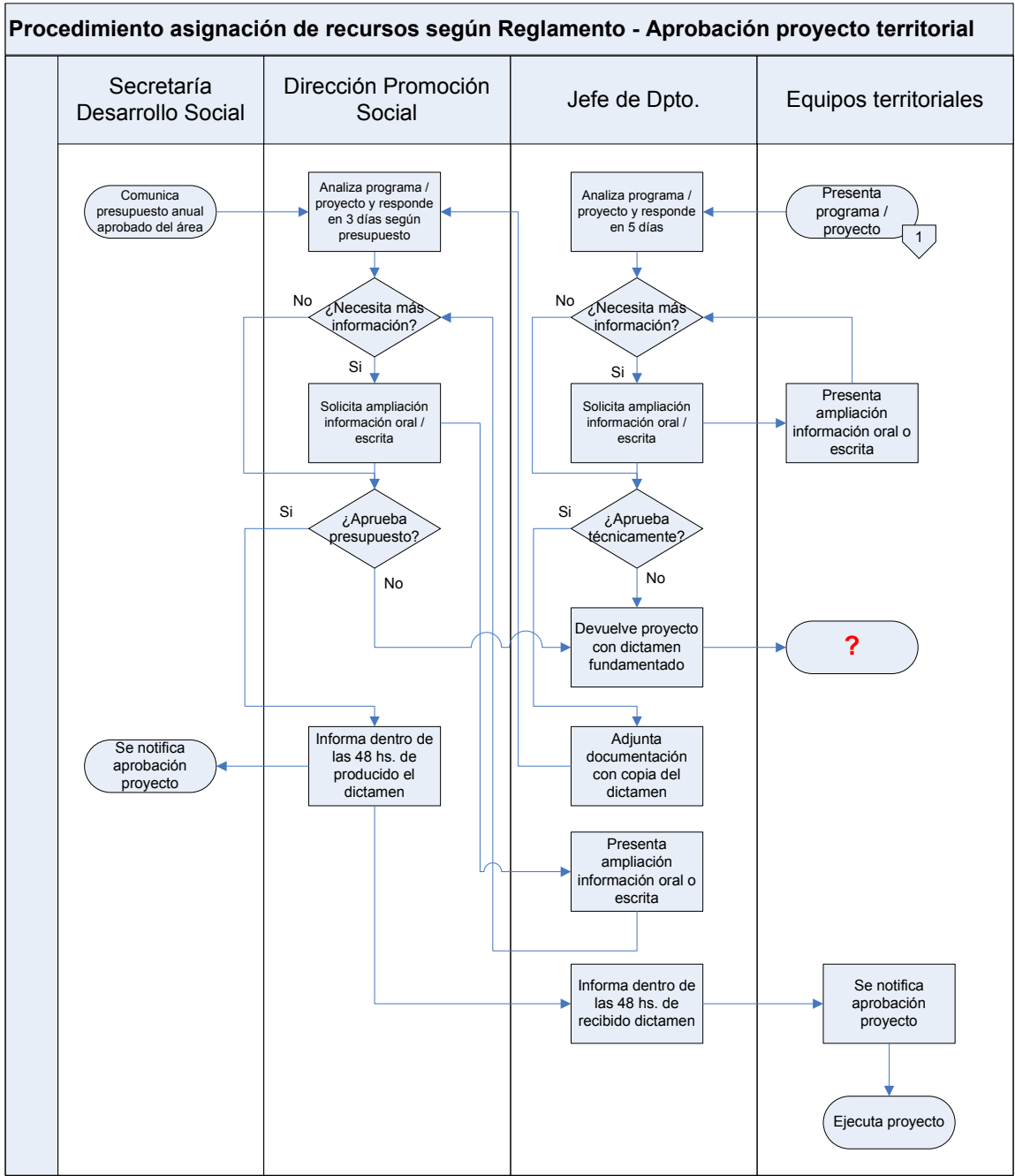
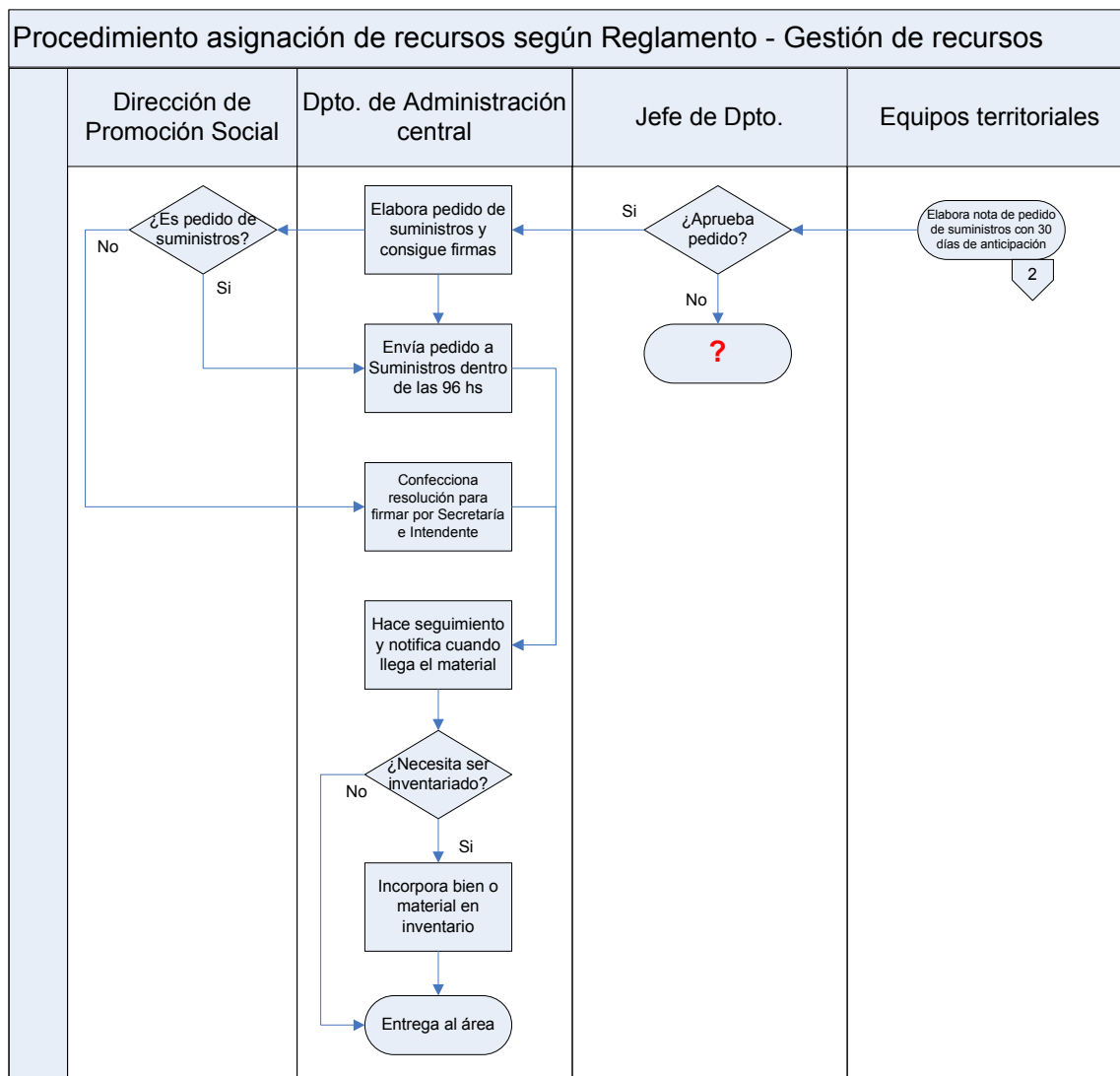


GRÁFICO 20: PROCEDIMIENTO DE ASIGNACION DE RECURSOS SEGÚN REGLAMENTO – GESTIÓN DE RECURSOS



- 1
- La presentación de acciones, proyectos y programas deben tener los siguientes requisitos:
- a) Nombre de la acción, proyecto y programas
 - b) Autor/a-responsable
 - c) Fundamentación
 - d) Objetivos
 - e) Metodología
 - f) Cronograma de actividades y/o tareas y sus responsables
 - g) Lugar de realización
 - h) Recursos humanos, financieros, materiales, etc.
 - i) Presupuesto estimativo

- 2
- Con los siguientes datos:
- a) Nombre del proyecto
 - b) Equipo o agente responsable
 - c) Materiales y/o insumos solicitados (con las especificaciones técnicas de los artículos)
 - d) Cantidad de cada material y/o insumos
 - e) Monto aproximado de los mismos
 - f) Fecha y lugar en que los mismos se necesitan

En el primer flujograma, se ve claramente como se definen los programas y proyectos institucionales en forma vertical, o “top down” (Lipsky, 1996), si bien se establece una comisión integrada por Director y Jefes de departamento, como instancia de decisión. El segundo, en cambio, denota una forma de gestión de los proyectos con criterio territorial, o “bottom up” (Lipsky, 1996), en cuanto son los equipos que trabajan en los CAAT los responsables de generar los proyectos a partir de las necesidades detectadas en los barrios. Otro punto que se ve es la necesidad por parte del funcionario político, de definir el presupuesto para el área del año, de manera de que los equipos y los directivos de planta puedan decidir prioridades y asignaciones, con lo que, queda reflejada la relativa autonomía del personal. Los signos de pregunta se corresponden con indefiniciones en el Reglamento acerca del destino de los proyectos no aprobados.

En el tercer gráfico, quien cobra importancia es el Dpto. de Administración central, dependiente de la Dirección de Promoción, área de centralización de la información y la gestión de los recursos. La aprobación de los pedidos, como se ve en la referencia de la documentación, debe estar incluida dentro de un proyecto del área para ser aprobado.

Estos dos procesos paralelos, es decir, el procedimiento planteado en la Ordenanza 1993-CM-09 de distribución de subsidios y el de asignación de recursos planteado en el Reglamento interno ponen de manifiesto nuevamente, la desarticulación entre esta área y el resto de la organización, en tanto la Ordenanza no menciona en ningún momento la necesidad de incorporación de los beneficiarios de subsidios a un programa o proyecto en particular, como lo determina el Reglamento, sino solamente su aval técnico por parte de un Trabajador Social, lo cual le daría cierto grado de discrecionalidad al profesional que firma, del mismo modo que esto es cuestionado al político que ejerce la Secretaría.

Otro aspecto a resaltar acerca del funcionamiento del área, y que mencionaron la mayoría de los entrevistados, fue que el proceso de evaluación del Plan de Territorialidad realizada desde noviembre 2009 a abril 2010 puso de manifiesto la necesidad de contar con alguna herramienta que pueda dar mayor posibilidad de trabajo con las familias en cuestión promocionales, a partir del asistencialismo. Por ese motivo, se incorporó para el período 2010-2012, el Eje Familias en situación de vulnerabilidad, lo que incluye la realización de una suerte de contrato de deberes y derechos en relación a las prestaciones: “yo te doy colchones, pero vos mandas los chicos a la escuela”, sería la frase que identificaría este tipo de acciones. El problema que se menciona es la necesidad de considerar estas cuestiones como procesos de mediano y largo plazo, que, según ellos, no son respetados por los funcionarios políticos. Las familias van a ver directamente a los secretarios quienes les prometen y entregan (en el mejor de los casos) los recursos sin respetar los acuerdos previos hechos con los equipos técnicos, lo cual echa por tierra los objetivos promocionales de largo y mediano plazo. Por el otro lado, es difícil para el funcionario escuchar una necesidad y no tratar de resolverla, ya que consideran que ese es su rol y para eso fueron elegidos. Se continúa así con la estructura de la “militancia” en el ejercicio del rol de funcionario, para quien la entrega de bienes y servicios a quien lo necesita, es parte del “contrato” implícito con el electorado.

4.4.4 El episodio: Plan Calor 2009

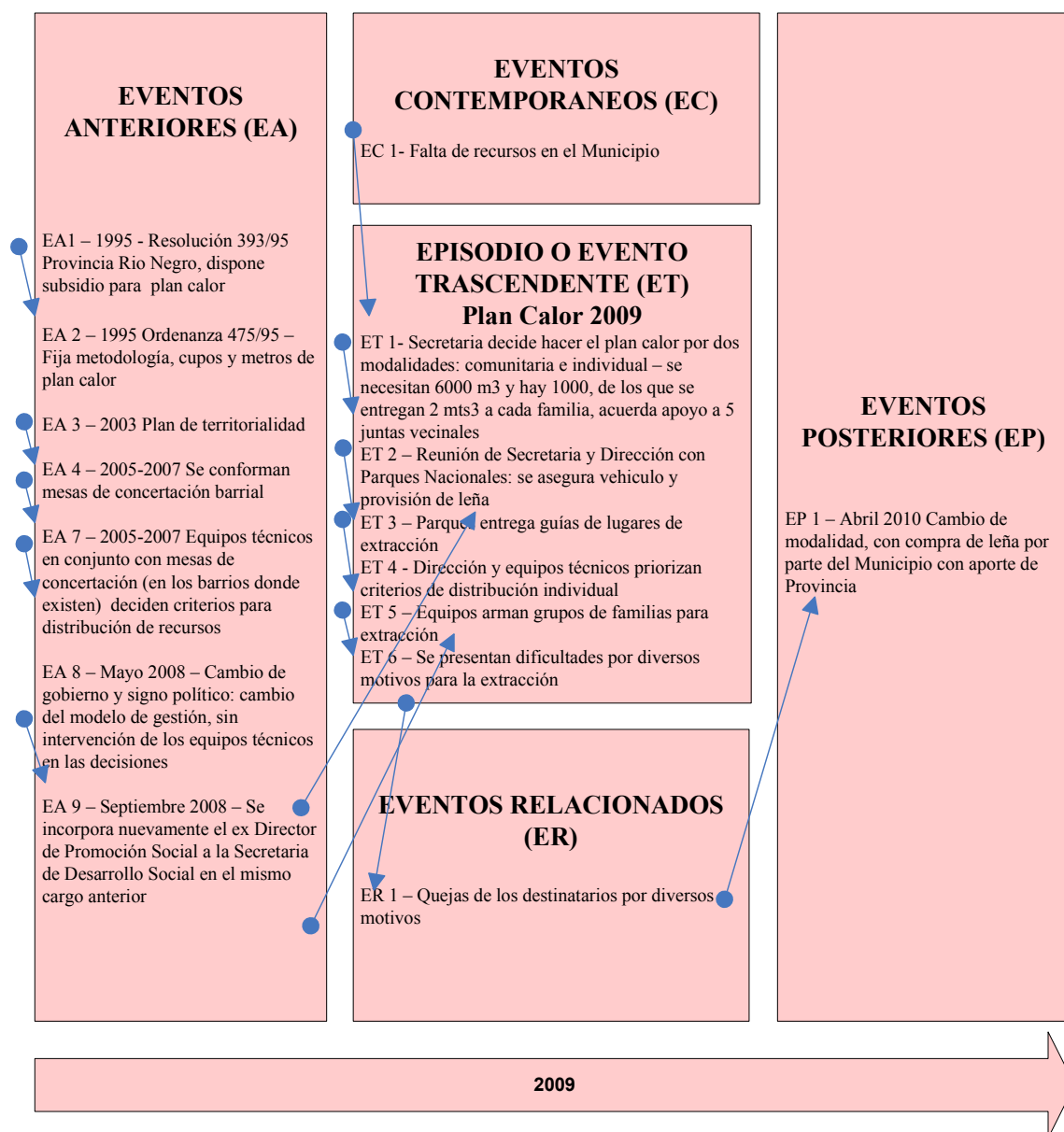
Como hemos mencionado, las entrevistas realizadas a los equipos técnicos mencionan todas sin excepción, la conflictividad que presenta año a año la distribución de leña por el Plan Calor. Tal conflictividad se refiere básicamente a la tensión entre la necesidad instalada de su distribución

desde el año 1995, y la insuficiencia de los recursos existentes, ya sea porque con las guías de Parques⁴⁴ todos los años se verifican dificultades, ya sea porque la Provincia de Río Negro no deposita los fondos para poder comprar los 6.000 mts.³ que harían falta para poder abastecer de mejor forma. La coincidencia en la instalación del Plan Calor como servicio “simbólico”, más que real es referida por la mayoría de los trabajadores sociales, ya que se entregan 2 mts³ por familia, lo cual se agota en pocos días, mientras el invierno dura largos meses. Aún así, la gente lo reclama, y todos los años, se redefine la estructura y logística y todos los años se verifican conflictos. En los apartados siguientes veremos como se ha organizado el Plan Calor en el marco de la asistencia directa en el año 2009.

4.4.4.1 La estructura narrativa

Los eventos que se pudieron identificar en la gestión del plan calor 2009, constituyendo la estructura narrativa, se mencionan en el cuadro siguiente, y se describen a continuación:

⁴⁴ Referencia provista por el Parque Nacional Nahuel Huapi acerca de la zonas de donde extraer leña dentro del Parque Nacional.



En el año 1995, el gobierno de la Provincia de Río Negro a través de la Resolución 393/95 dispone un subsidio para abastecer de combustible en forma de leña a la zona andina de la provincia. El Municipio dicta la Ordenanza 475/95, fijando la forma de implementación del subsidio, a través de la Comisión de Desocupados, determinando los cupos y estableciendo que los órganos de control serían la Dirección de Juntas Vecinales y el área de Suministros del Municipio.

A partir de la situación de crisis y emergencia social ocurrida en el país en el año 2001, la Intendente interina Graciela Di Biase convoca y sienta las bases para el establecimiento de la Mesa para la emergencia social, que luego se transformaría en la Mesa de concertación social, que a su vez, fue el antecedente directo para la generación de espacios de articulación en los barrios por CAAT, lo cual fue impulsado por la implementación del nuevo modelo de gestión de la Secretaría, en función del plan de territorialidad aprobado por Resolución 1428-I-2003. Comienzan a articularse acciones, programas y proyectos desde los barrios, que luego, por la falta de recursos y

la crisis general del Municipio que comenzó a partir del año 2007 con la enfermedad del Intendente Icare, derivó en el cambio de gestión y signo político en mayo del 2008 y el regreso a una forma de ejercicio del poder más bien concentrada y centralizada en la figura de la Secretaria de Desarrollo Social. Con el regreso del Director de Promoción Social⁴⁵ que había impulsado el Plan de Territorialidad al cargo, se realizan una serie de cambios en la estructura del área, y se propone una evaluación participativa del Plan de Territorialidad, de manera de trabajar con la comunidad, el interés y voluntad de seguir sosteniendo los proyectos desde los barrios. Mientras tanto, el año 2009 se caracteriza por la falta de recursos para programas y proyectos sociales provenientes de los CAAT, contexto del cual no podía quedar exento el Plan Calor.

El Plan Calor en general se realizaba en el municipio de acuerdo a dos modalidades:

1. Extracción comunitaria: consiste en obtener del Parque Nacional Nahuel Huapi las guías que determinan los lugares donde sería posible en cada año obtener leña. Esto significaba que las familias debían organizarse y fueran a buscarla.
2. Entrega individual a familias por Municipio o a través de las Juntas Vecinales según criterios de necesidad: adultos mayores, mujeres solas, discapacitados.

Cada una de las modalidades presenta una serie de dificultades, que se suman a las que se manifiestan de manera general más allá de la modalidad elegida. En el caso de la extracción comunitaria, lo que sucede es que las guías marcan los lugares de extracción de leña, pero la extracción se puede realizar a fines de abril, ya que de noviembre a abril es período de veda. A fines de abril en general, comienza el período de lluvia, con lo cual, los caminos están intransitables, o no se puede ingresar a los lugares permitidos, o bien, pueden entrar algunas familias y se acaba el recurso, además de encontrar la leña en condiciones poco aconsejables para su utilización como calefacción: húmeda y verde. El otro tema es la falta de vehículos o combustible para ir a buscarla.

En el segundo caso, la entrega individual a las familias, se realiza a través de la confección de listados, ya sea en conjunto en los CAAT donde hay mesas de concertación y se elaboran desde allí, o bien, entre las Juntas Vecinales y los CAAT. Las dificultades que se plantean en este caso, se refieren a que no todos los vecinos se enteran, hay conflictos entre vecinos y la Junta no les avisa, o bien se quieren incluir en los listados familias que tienen gas natural, o bien, si el criterio es 1 metro por lote, si en el lote viven 3 familias, las Juntas le entregan a las 3 familias, para no generar conflictos. Otro motivo de queja es que no llega en tiempo y forma, o no coincide la medición de quien entrega por parte del Municipio con lo que miden las juntas, y por último se manifiesta como reclamo la existencia de otro circuito paralelo de promesas y entrega por parte de la Secretaria.

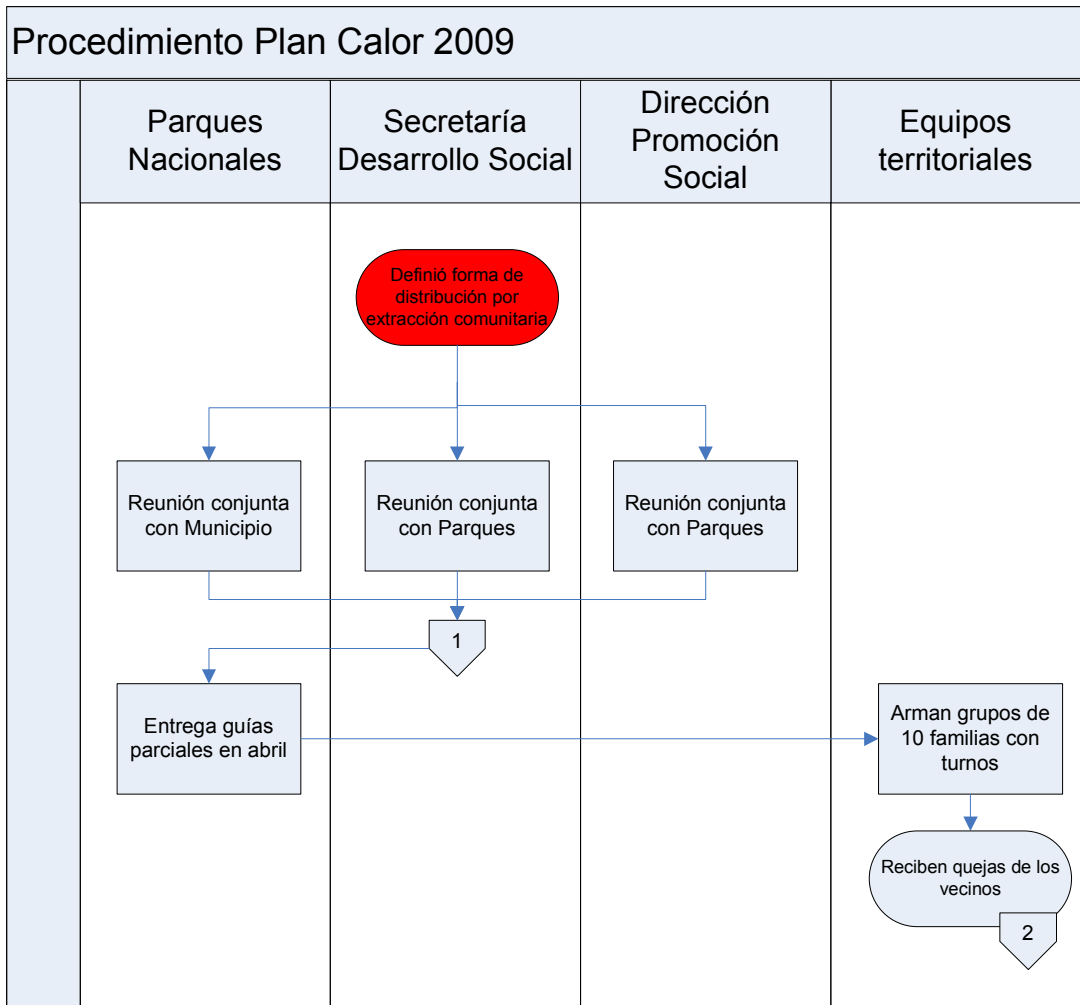
Si hablamos de las dificultades que presenta el Plan Calor en sí, como hemos mencionado en párrafos anteriores, la tensión se manifiesta entre el orden simbólico y la insuficiencia del recurso, en tanto, la gente está acostumbrada a recibirlo, aún sabiendo que los 1.000 metros cúbicos son una mínima parte de los 6.000 que serían necesarios para abastecer en condiciones aceptables a las familias. El depósito fuera de tiempo del subsidio por parte de la provincia, o bien el alto costo de comprar la leña, son algunos otros obstáculos que se agregan a las modalidades ya citadas.

45 Dos años antes había tomado la decisión de dejar el cargo por diferencias con la gestión política, ubicándose en el programa de presupuesto participativo.

En el año 2009 se decidió desde la Secretaría la utilización de las guías de Parques para la obtención de la leña, en función del contexto de escasez de recursos de provincia y municipio. La Secretaría de Desarrollo Social mantiene una reunión con el Intendente del Parque Nacional Nahuel Huapi, para el acuerdo acerca de la entrega de las guías con las zonas. En esa reunión, desde la Dirección de Promoción Social se definen dos requisitos mínimos: que exista leña suficiente y que el Municipio se hiciera cargo del transporte. Los miembros presentes se comprometen a cumplir con estos requisitos. Luego se organizan grupos de familias, horarios y días de extracción. Sin embargo, lo que sucedió fue que cuando algunos de los grupos llegaban, ya la leña se había acabado, o bien, el Municipio ponía a disposición el vehículo, pero no el combustible, o viceversa. Las familias que pudieron conseguir el recurso, tampoco estaban satisfechas, porque la leña no estaba en condiciones. Las quejas de los vecinos se pudieron escuchar por algunos medios de comunicación (Radio FM Gente de Radio, www.poderlocal.net/leer_noticias.asp?ID=48867, etc.). La consecuencia para el año 2010 fue la decisión de la Secretaría de acordar criterios de organización tanto con las Juntas Vecinales para la realización del Plan Calor 2010, dejando de lado la modalidad de las guías de Parques y volviendo a la compra de la leña, con fondos del subsidio provincial.

El procedimiento utilizado para la gestión del Plan Calor 2009 se puede visualizar en los siguientes gráficos:

GRÁFICO 21: PROCEDIMIENTO PLAN CALOR 2009



- 1

Se acuerda:

 - Que haya leña suficiente en Parques
 - Que estén garantizados los vehículos desde el Municipio
- 2

Motivos:

 - De noviembre a marzo: no se puede entrar a los lugares por posibilidad de incendios
 - A fines de abril se puede entrar pero empieza el período de lluvias, los caminos están intransitables y no se puede entrar a los 3 días
 - La leña se acaba enseguida o se humedece por la lluvia
 - No se garantizaron los vehículos o el combustible desde el Municipio

Si comparamos el procedimiento establecido en el Reglamento ya descrito para este tipo de acciones, que podríamos definir como un Proyecto institucional, por cuanto se brinda un bien, la leña, hacia un grupo social de varias zonas, y que además, tiene amplia repercusión en la opinión pública, se pueden identificar las siguientes cuestiones:

- El proceso fue decidido por la Secretaría, en lugar de ser aportado como aporte técnico por la Comisión integrada por el Director de Promoción Social y los Jefes de Areas, como plantea el Reglamento.
- Tanto la Intendencia del Parque Nacional como la Secretaría de Desarrollo Social se comprometieron a realizar ciertas acciones que luego no se verificaron en la práctica: la garantía de existencia del recurso en cantidad suficiente en el primer caso, y la disponibilidad de vehículos y combustible en la segunda.

4.4.5 El relato: la gestión de la asistencia directa en el Municipio de San Carlos de Bariloche

Una de las funciones que rigen la vida cotidiana del trabajo en la Secretaría de Desarrollo Social está asociada a las actividades de la asistencia directa, que se abre en dos dimensiones: por un lado, la entrega de subsidios en efectivo, a través de programas como Manos a la obra, PIC, TyC y CIC, o subsidios por única vez o no reintegrables⁴⁶, por el otro, a través de la entrega de materiales, como colchones, chapas, cemento, bolsas de alimentos, etc. En la forma de gestión de los recursos merecen destacarse dos elementos: la implementación del Plan de territorialidad en el año 2003, elaborado por el personal de la secretaría en asamblea, e institucionalizado a través de la Resolución 1428-I-2003, como principio de descentralización de la gestión social, propiciando mecanismos de mayor cercanía a los barrios y mayor participación de las comunidades en las decisiones sobre las acciones, y la elaboración del Reglamento interno, también elaborado por los empleados de la Secretaría en el año 2006, y aprobado por Resolución 1331-I-06. Ambas acciones se realizaron bajo las sucesivas gestiones del Intendente Alberto Icare.

El Reglamento determina la forma de asignación y distribución de los bienes y servicios que se entregan o realizan en la Secretaría, designando tres modalidades de intervención: a través de proyectos territoriales, en los que intervienen y deciden los CAAT hasta el nivel de Jefe de Departamento, quien se encarga de la supervisión, y los proyectos institucionales y programas, los cuales son definidos en los niveles de Dirección y Comisión (Dirección más jefes de departamento a su cargo), debiendo ser aprobados luego por disposición de la Secretaría de Desarrollo Social. La Secretaría a su vez, es quien debe definir el presupuesto del área y luego comunicarlo a los equipos a través de la línea jerárquica de manera de poder aprobar los proyectos en función de los recursos económicos asignados.

Con el cambio de gestión y la asunción del Intendente radical en alianza con otros partidos, Marcelo Cascón, se modifica la forma de gestión descentralizada que incluye la concentración de la información y las decisiones sobre el presupuesto asignado al área, quedando los equipos técnicos sin información acerca de la posibilidad o no de desarrollar tal o cual proyecto o programa, y además, pasando por alto la necesidad de contar con un informe social de los trabajadores sociales, creando diversos “circuitos paralelos” al procedimiento establecido en el Reglamento, ya sea porque la decisión del criterio técnico es tomada por la Secretaría, a través de notas que presentan los propios beneficiarios, de manera de conseguir recursos en forma más rápida, ya sea porque la distribución de subsidios no estuvo exclusivamente reservada a la Secretaría de Desarrollo Social, ya sea porque se priorizan las Juntas Vecinales cuyos presidentes mantienen vínculos partidarios

46 Son las denominaciones de las categorías de resoluciones que figuran en el Digesto www.bariloche.gov.ar

afines con los funcionarios del Municipio, según las opiniones del personal del área. El Plan Calor en el año 2009 fue un manifiesto en acción de este relato: el criterio “técnico” fue decidido por la Secretaría, luego se priorizaron destinatarios que no llegaron a obtenerlo por no estar garantizado el recurso, y además, existieron circuitos paralelos de entrega.

A fines del año 2009 el Concejo Deliberante tomó intervención limitando parcialmente el otorgamiento de subsidios en forma discrecional, a través de la ordenanza 1993-CM-09, que define la necesidad de contar con un informe técnico social por parte de los equipos técnicos, y que además otorga a la Secretaría de Desarrollo Social la centralización de la capacidad de otorgarlos, debiendo en caso de urgencia o necesidad extrema, informar de lo actuado al Tribunal de Contralor y al Concejo Deliberante de los subsidios entregados en tales situaciones.

Luego de los relatos precedentes, daremos lugar al análisis de la información desarrollada hasta este capítulo, para lo cual, se describe en la próxima sección, la forma en que esta operación ha sido realizada.

5. LOS MODELOS DE GESTION

5.1 Aplicación de la guía a las narraciones por áreas

En este capítulo se ha procedido a la aplicación de las tablas mencionadas en el punto 3.1 El método de comparación de variables, pág. 22 – (*Tabla 8: Factores, subfactores y comportamientos por modelo de gestión, pág. 27*), a partir de los relatos de los episodios de cada área. La forma de determinación del puntaje se realizó en sentido inverso al análisis, es decir, primero se evaluó el episodio, en caso de no encontrar respuestas aplicativas se subió un nivel, analizándose el procedimiento más general, y si este a su vez no aplicara, se evaluó la función en general, por lo tanto, su aplicación debe entenderse de la siguiente manera: Ej. *En la gestión del empleo municipal del año 2009, y en particular en los concursos de Director de Sistemas e Inspección General, el modelo de gestión que se identifica es...*

Cabe mencionar que en algunos de los comportamientos mencionados en los modelos tampoco fue posible aplicar estrictamente la secuencia mencionada anteriormente, por lo que fue necesario recurrir al material extraído en las entrevistas, o en los documentos provistos por el área, por lo que no figuran en los relatos. Cuando esto sucede, se incorpora una mención a la fuente de información en la justificación del puntaje.⁴⁷ Este procedimiento fue aplicado sobre todo en los puntos 5 (Personas) y 6 (Capacidad técnica de producción de resultados), ya que se refieren a las formas de incorporación y distribución del personal en general, más que al episodio puntual evaluado. En particular, el punto 6.1 Formas de determinación de perfiles profesionales, se analizó en relación sólo a los cargos directivos y de jefatura en cada área, ya que se contaba con información sólo de esos segmentos en todas las áreas, con excepción del área de Recursos Humanos que se evaluó en relación a todo el Municipio, por ser el objeto de análisis del propio sector.

Si bien se consigna en el título el nombre del área de planta en la que suceden los eventos, la interpretación de los modelos se realizó sobre el contexto más amplio en el que opera la Dirección, y por tanto, incluye tanto a los funcionarios políticos que lideran la Secretaría de la cual depende el área mencionada, como a funcionarios de otras Secretarías, pero que impactan sobre el área. En los casos analizados, si bien la función es competencia del área de planta, existen diversas decisiones, que se toman en otros niveles o secretarías, que tensionan un modelo para acercarse a otro:

- En el caso de Recursos Humanos, la gestión del empleo y los concursos debe realizarse desde esa área, pero existen otras decisiones sobre el empleo y los concursos que se tomaron en otra Secretaría.
- En el caso de Turismo, el análisis toma en cuenta la forma en que se gestionó la elaboración de la norma en el espacio político de decisión, primero Ejecutivo, y luego Legislativo.
- En el caso de Obras por Contrato, la mirada se inicia sobre la primera decisión de ejecutar obras de pavimento con financiamiento nacional, y eso necesariamente incluye una gestión política.

⁴⁷ Por ejemplo en el análisis de la Dirección de Turismo, el punto 2.2. Acceso a la información pública, no se ve en el relato que la información se entrega por decisión del Secretario de Turismo, lo que sí fue manifestado en una entrevista, lo cual se consigna en el apartado de justificación del puntaje correspondiente al modelo Racional-Legal.

- En el caso de Promoción Social, al igual que en Recursos Humanos, las decisiones y los circuitos paralelos sobre la asistencia directa se generan no solo en la Secretaría de Desarrollo Social, sino también, en otras Secretarías.

La matriz se ha completado de la siguiente manera:

- En las columna PUNTAJE / JUSTIFICACION: se consignaron los puntajes por cada sub-factor a continuación del título de cada de modelo.
- Se explicita la descripción del comportamiento que corresponde al puntaje, por cada modelo de gestión.
- Se describieron las evidencias encontradas para la asignación de puntajes, en relación al elemento que se ha tomado para el análisis: episodio si es aplicable en primer lugar, luego el procedimiento, luego la función. Al finalizar la tabla de cada área, se incluye una breve conclusión del análisis. Luego, en el apartado 5.2 Totales por Factor (pág. 166), se detallan las conclusiones generales obtenidas a partir de la sumatoria y comparación de puntajes al interior de cada área y entre sí.

5.1.1 Área Dirección de Recursos Humanos

A partir el análisis del área de RRHH se establecen los puntajes obtenidos en cada uno de los subfactores, aplicando la Escala para la asignación de niveles y puntajes ya descrita en el Capítulo 3. “Aspectos Metodológicos”, (pág. 25), y que a modo de recordatorio, consignamos nuevamente aquí, y repetiremos al inicio de cada área para la facilitación de la lectura:

Puntaje	Proposición
12	La realidad analizada se corresponde con la proposición en su integridad o en un grado muy alto de coincidencia, tanto en contenido como en frecuencia.
10	La realidad analizada se aproxima sustancialmente a la proposición, pero no se identifica plenamente con su contenido, o bien hay un número de excepciones que impide generalizar la coincidencia.
8	La realidad analizada coincide parcialmente con la proposición. Existen elementos coincidentes de contenido y una frecuencia de casos suficiente como para detectar un grado apreciable, pero no sustancial, de identificación.
6	La realidad analizada se encuentra significativamente alejada de la expresada en la proposición. Existen elementos de coincidencia, pero también discrepancias serias de contenido y/o una frecuencia escasa.
4	La realidad analizada es muy distinta de la que refleja la proposición. Las coincidencias de contenido son inapreciables, o bien se dan sólo en casos excepcionales.
2	La realidad analizada es completamente diferente a la que refleja la proposición, siendo las coincidencias, inapreciables.

Factor	Sub-factor	Puntaje / Justificación
1. Formas de vinculación con los actores	1.1 Conocimiento de los actores urbanos principales que interactúan con cada área	RACIONAL-LEGAL 6 <i>Se basa en el supuesto de existencia de un orden impersonal que es ejercido en su nombre por la autoridad a la cual se obedece, por tanto, no es necesario el conocimiento de los actores urbanos, puestos que éstos se someten al imperio de la ley y al ejercicio de la autoridad..</i> La existencia de normativa sobre los concursos es la evidencia de existencia de un orden impersonal. Sin embargo, las discrepancias serias se refieren a la falta de cumplimiento de la misma norma, o su utilización discrecional, como se ha verificado en los episodios, y en un escalón mayor, la falta de aprobación de un nuevo organigrama de planta que permita regularizar la situación de las personas con cargos directivos que no han accedido a los mismos a través de ese instrumento. CLIENTELAR 10 <i>La no separación entre la vida profesional y personal del mediador que actúa dentro del marco institucional posibilita el conocimiento de los actores urbanos, los que se delimitan y “clasifican” en función de su mayor o menor apoyo al partido político. Existen redes informales de las cuales los actores pueden ser parte o no, según ese criterio.</i> El episodio de Sistemas demuestra tanto la intencionalidad política de decidir los tiempos de un concurso en función de los actores, como la intencionalidad del personal de planta de favorecer la continuidad del director anterior por cuestiones de amiguismo. El silencio del gremio y del personal de planta en el caso de Inspección General, comprueba el mismo punto, pero en sentido inverso, es decir, para favorecer la salida del Director. En relación a la frecuencia, la falta de aprobación del organigrama de planta facilita la discrecionalidad en las decisiones de nombramientos de personal. En la gestión del empleo, y según la opinión de un

Factor	Sub-factor	Puntaje / Justificación
		funcionario entrevistado, los 43 contratos del vertedero se realizaron por el criterio de “lealtad” con el gobierno de turno, y dentro del perfil buscado. EMPRESARIAL 8 <i>El principio de manejar el timón, supone la articulación de acciones entre los actores privados, públicos y del tercer sector, para lo cual es necesario conocerlos y vincularse desde un rol activo.</i> En el caso de Inspección, los elementos de coincidencia se visualizan a través de la coordinación de los actores miembros de la Junta examinadora, con integración del gremio. En el caso de Sistemas, ocurrió justamente lo contrario, la Junta no se integró por falta de participación del gremio. En los procedimientos de otros concursos se han integrado la junta examinadora con intervención del gremio sin mayor dificultad. DEMOCRATICO 8 <i>Es necesario el conocimiento y reconocimiento de los actores sociales en función de la necesidad de garantizar el equilibrio de poder en la toma de decisiones.</i> La normativa prevé la integración de una junta examinadora con equilibrio de poder. En el caso de Inspección la junta se integró de esta manera, no así en el caso de Sistemas. En otros concursos se ha conformado sin mayor dificultad.
	1.2 Nivel de intervención de los actores en las decisiones de gobierno	RACIONAL-LEGAL 6 <i>La verticalidad de la autoridad supone el centralismo de las decisiones, desligado de la influencia de los actores, en tanto existen reglas que definen sus funciones.</i> Existen las reglas sobre concursos, las que se cumplieron en general en el caso de Inspección, no así en el caso de Sistemas. En otros concursos se han cumplido las reglas sin mayor dificultad. El centralismo de la autoridad en este caso, no deriva del acatamiento a la norma, sino de su utilización discrecional, de acuerdo a los intereses de los actores. CLIENTELAR 8 <i>El nivel de intervención se determina en virtud de la mayor o menor contribución a la llegada o permanencia del partido en el gobierno.</i> <i>Se identifica el otorgamiento de prebendas como forma de control social de los actores.</i> En los casos de los concursos de Inspección y Sistemas, no se verifica el otorgamiento de “prebendas” como pago de favores políticos, ya que la intención del Secretario de Economía de esperar al cambio de signo político del gremio, para realizar el concurso de Director de Sistemas, fue cuestionado de igual manera por el gremio entrante. Sin embargo, el caso de los ingresos del Vertedero manifiesta el ingreso del personal “leal” al gobierno, aunque con un perfil adecuado al puesto, en palabras del funcionario político a cargo. EMPRESARIAL 4 <i>El principio del gobierno como re-estructurador del mercado no supone el liberalismo económico extremo, sino la posibilidad de intervención cuando su orientación hacia la inequidad lo justifique. Los actores influyen y actúan sobre áreas del servicio, aunque el Estado actúa como regulador y controlador de las deficiencias del mercado.</i> Se da el caso inverso: el actor que podría considerarse más influyente es el gremio SOYEM, interviene para controlar las deficiencias del estado en materia de incumplimiento de la normativa, como fue en el caso del concurso de Sistemas. Al tratarse de concursos internos, el mercado no aparece en las cuestiones de estos

Factor	Sub-factor	Puntaje / Justificación
		concursos, aunque sí aparece cuando se trata de incorporar personal por contratos. La regulación y control no es el criterio de ingreso en estos casos, sino la lealtad al gobierno. DEMOCRATICO 6 <i>Se proponen distintas modalidades de intervención: la posibilidad de elección a través de la competencia, la co-producción pública a través de organizaciones sociales (no privadas) y la deliberación. Se garantiza además el control.</i> En los concursos, se establecen las modalidades de intervención de elección a través de la competencia interna, la co-producción pública en conjunto con el gremio, y el control a través de la Junta de calificación y disciplina. Sin embargo, si bien los mecanismos existen, en el concurso de Inspección, se cumplió en términos generales, no así en el de Sistemas, ya que el gremio no participó en la Junta examinadora. Si bien están previstos para los concursos, estas modalidades no se visualizan en otro tipo de ingresos, como los contratos.
	1.3 Rol del gobierno local en la articulación de actores	RACIONAL-LEGAL 6 <i>Regulación y control.</i> La utilización de la norma en forma discrecional en ambos concursos demuestra la falta de eficiencia del estado en su función de regulación y control. La existencia de la norma sería el elemento de coincidencia. Lo mismo sucede en la gestión general del empleo. CLIENTELAR 12 <i>El otorgamiento de prebendas como pago de favores políticos supone más que la articulación, el control vertical de los actores, falta de coordinación y superposición de instituciones que operan sobre las mismas necesidades: "Divide y reinarás".</i> En los episodios estudiados se verifica la falta de coordinación al interior de la propia organización, para responder a la misma función de los concursos: uno se realizó desde RRHH y el otro desde Economía. Esto mismo se comprueba en los marcos más amplios: hay un número significativo de casos de ingresos que no se realizaron a través del área de RRHH, lo que sugiere una forma de control vertical de los actores, falta de coordinación y superposición de funciones (no de instituciones, sino de áreas que operan sobre la misma actividad). EMPRESARIAL 4 <i>Las prácticas innovadoras y de vanguardia hacen referencia al rol activo del Estado en la potenciación de los servicios que se brindan a través de la coordinación y catalización de los esfuerzos públicos y privados.</i> La normativa que rige los concursos data del año 1988, agregándose solo una nueva ordenanza en el año 2003, que además puede generar diferentes interpretaciones. Las prácticas de concursos son más bien tradicionales y muy lejos de innovadoras o vanguardia, y no estimulan la potenciación de servicios. El concurso de Sistemas y la defensa del personal de planta del título de técnico por sobre el profesional así lo demuestra. DEMOCRATICO 6 <i>Resguardo del equilibrio de poder, introducción de la competencia para garantizarlo, co-producción con Ong's, control.</i> Si bien existe la normativa que incorpora al gremio dentro de la junta examinadora,

Factor	Sub-factor	Puntaje / Justificación
		en el caso de Inspección el Estado ha garantizado de alguna manera el equilibrio de poder al intervenir todos los actores en forma articulada, no así en el caso de Sistemas. En la gestión del empleo en general, no se verifica el cumplimiento del resguardo del equilibrio, la introducción de la competencia, ni la co-producción, ya que los contratos vienen con “nombre y apellido” en palabras de un empleado de planta.
2. Participación de la sociedad civil	2.1 Integración de la participación ciudadana en la planificación y gestión.	RACIONAL-LEGAL 12 <i>La dominación burocrática se basa en el saber de los técnicos y funcionarios estatales, por tanto, no es necesaria la participación ciudadana.</i> En ninguno de los concursos de IG o Sistemas existió participación ciudadana más allá del gremio, esto no existe como mecanismo incorporado dentro de los procedimientos de concursos ni de gestión del empleo. CLIENTELAR 6 <i>Los planes sociales actúan como botín de guerra que son repartidos entre las organizaciones de base o intermedias “amigas” del partido gobernante. Los punteros son quienes marcan de alguna manera las prioridades de la gestión.</i> No se ha verificado este punto en los concursos de IG o Sistemas, aunque sí en la gestión del empleo en general (con los ya mencionados contratos del Vertedero). EMPRESARIAL 2 <i>“Gobierno propiedad de la comunidad”, significa facultar, preparar y potenciar en la comunidad aquellos recursos propios que son reconocidos, y por tanto, la ciudadanía es responsable y se involucra en la planificación y gestión ciudadana a través de mecanismos e instrumentos provistos por el Estado.</i> No existió participación ciudadana en los concursos más allá del gremio. Tampoco se produce el control social de los ingresos por otras vías. DEMOCRATICO 6 <i>Garantiza la posibilidad de acceso y elección en la participación. Ofrece alternativas de participación en distintos niveles: difusión, opinión y decisión.</i> En el concurso de IG se ha posibilitado el acceso de acuerdo al perfil buscado, en Sistemas, esto no ha sucedido. Los concursos en general se difunden por diferentes vías, aunque esto no sucede en las otras formas de ingreso.
	2.2 Acceso a la información pública.	RACIONAL-LEGAL 12 <i>La información pública se transmite a través de la autorización de la jerarquía vertical, y se realiza siempre y cuando cuente con respaldo normativo.</i> En el caso de Inspección la Dirección de Recursos Humanos entregó la documentación con las evaluaciones de la Junta Examinadora sólo cuando lo ordenó la Justicia y ante la decisión recurrida. Por otro lado, existe una Ordenanza de libre acceso a la información pública, y un Digesto de Resoluciones en la página web del municipio, a través se pueden consultar todas las decisiones de la Intendencia, como lo son los concursos, contratos y otras formas de ingreso de personal. CLIENTELAR 4 <i>Se limita el acceso a la información pública. El “secreto” es funcional al modelo, lo que garantiza la inexistencia de control social sobre la distribución discrecional de los recursos.</i> Ambos concursos fueron realizados por Resolución que figuran en el Digesto.

Factor	Sub-factor	Puntaje / Justificación
		Ambos expedientes pudieron ser consultados, si bien el de Sistemas no obra en poder de Recursos Humanos. Los expedientes de concursos pueden ser consultados en esa Dirección, previa autorización del Secretario de Gobierno. Todos los ingresos se realizan a través de una Resolución por lo que deben figurar en el Digesto, que es de consulta pública. EMPRESARIAL 10 <i>La orientación hacia la calidad de servicio y el cliente presupone el acceso a la información pública..</i> Si bien no se menciona la calidad de servicio en ninguno de los concursos, el acceso a la información pública estuvo garantizado a través de los elementos mencionados en el punto anterior. DEMOCRATICO 8 <i>Garantiza la publicidad y la difusión de los actos públicos, a través de una diversidad de medios, de manera de llegar a distintos públicos.</i> Los actos públicos se garantizaron en los concursos, pero no a través de una diversidad de medios, solo en la página web.
	2.3 Respeto a la igualdad y pluralismo en la participación ciudadana	RACIONAL-LEGAL 8 <i>Supone que los funcionarios actúan y cumplen sus tareas administrativas para las cuales son especialistas, por tanto, no es necesaria la participación ciudadana. La impersonalidad garantizaría de alguna manera la igualdad y el pluralismo en la atención de los servicios.</i> En los concursos no se incorporó la participación ciudadana, más allá del gremio, práctica que no se utiliza tampoco en general en todos los concursos o en el ingreso de personal por otras vías. CLIENTELAR 10 <i>La posibilidad de participación se brinda sólo en función de criterios partidarios o vínculos personales ("amiguismo") por lo tanto, se sitúa en el extremo opuesto de la igualdad y el pluralismo.</i> La forma de gestión de ambos concursos mostró diferencias que se debieron a vinculaciones personales, tanto en IG como en Sistemas, por parte de Director de Planta, Gremio y Secretario de Economía. Existen concursos que se realizan en forma menos personalista, pero la conducta se identifica en las otras formas de ingreso de personal. EMPRESARIAL 2 <i>No lo menciona expresamente, pero puede suponerse una tensión entre la búsqueda de beneficios, mayor eficiencia⁴⁸ y calidad de servicio y los requerimientos en tiempos y costos que supone el respeto a los principios de igualdad y pluralismo en la participación.</i> El período que ha sucedido entre la comunicación de la necesidad de revalidación y la decisión de los llamados, y entre un concurso y otro hace suponer que la eficiencia en términos de tiempo no fue un objetivo buscado. Con excepción de los contratos del Vertedero, en cuyo caso una decisión judicial impuso la necesidad de acortar los tiempos de los ingresos, no se han identificado tensiones en ese sentido. DEMOCRATICO 6 <i>Se asegura a través de la accesibilidad a la información, la deliberación, el pluralismo político, la</i>

⁴⁸ La eficiencia en el modelo empresarial se supone en términos del concepto tradicional: la mejor relación costo-beneficio, y no en los términos planteados por Cunnill Grau para el modelo democrático.

Factor	Sub-factor	Puntaje / Justificación
		posibilidad de elección y la participación en la toma de decisiones. Es el mayor grado de reconocimiento de la igualdad. Los concursos se difundieron por Resolución. No hubo en el de Sistemas garantía de igualdad y pluralismo por falta de participación del gremio. En otros concursos esto sí ocurre, pero no sucede lo mismo con el resto de los ingresos por otras vías.
3. Objetivos, procesos y resultados	3.1 Forma de determinación de los objetivos	RACIONAL-LEGAL 8 <i>El orden superior está definido en leyes o reglamentos con arreglo a fines o valores que deben establecerse y obedecerse.</i> La realización de los concursos está definida en una norma al igual que su revalidación, y por eso se han realizado los concursos de IG y Sistemas. Sin embargo, existen cargos que debían concursarse y el concurso no se realizó, aunque para personal jerárquico, y con la nueva normativa incorporada al Estatuto, los concursos se llevan a cabo. Los contratos son una modalidad establecida en el Estatuto, aunque en determinadas condiciones y por un cierto tiempo. CLIENTELAR 10 <i>Por inclinaciones personales, pago de favores políticos, o lo que marca las necesidades partidarias del momento.</i> En el caso de IG no hay identificación con el modelo, pero sí en Sistemas. La falta de realización de concursos por no aprobación de organigrama da lugar a la discrecionalidad en las designaciones, como así también en los ingresos que no son por concurso. EMPRESARIAL 2 <i>En función de la orientación al cliente, la calidad de servicio, la previsión y la obtención de resultados.</i> La orientación al cliente, la calidad de servicio y la obtención de resultados no son objetivos mencionados en los concursos de IG y Sistemas, ni en los demás concursos, ni el Estatuto, que data del año 88. DEMOCRATICO 2 <i>Por procesos de consenso comunitario, como planes estratégicos participativos, mesas de concertación, asambleas ciudadanas, etc.</i> Los concursos de IG y Sistemas, los concursos y el empleo en general no se apoyan en ningún proceso de consenso comunitario, son carriles independientes.
	3.2 Coherencia de los procesos con los objetivos	RACIONAL-LEGAL 10 <i>La racionalidad supone coherencia y precisión de medios a fines, si bien se pone énfasis más en la exactitud de los procedimientos que en la explicitación de los objetivos, los que vienen dados por la jerarquía superior, y están establecidos por mecanismos formalizados.</i> Los concursos de IG y Sistemas se realizaron para cumplir con el procedimiento establecido en la Ordenanza 1282-CM-03, más que por objetivos planificados y racionales determinados por la autoridad. Los concursos directivos responden a esta lógica, no así, los ingresos por otros mecanismos, para los cuales no hay procedimientos, por eso no se puede generalizar la coincidencia. CLIENTELAR 8 <i>Las necesidades partidarias o prebendarias del momento favorecen la incoherencia entre los objetivos y los procesos. Los objetivos de política pública no están explicitados o bien, tienden a favorecer a sectores afines partidarios del gobierno.</i>

Factor	Sub-factor	Puntaje / Justificación
		Los concursos fueron establecidos para dar cumplimiento a la ordenanza, sin embargo, para el de Sistemas, el secretario de Economía esperó al cambio de autoridades gremiales para realizarlo, con el fin de desplazar al Director de Sistemas anterior, quien, en palabras del propio Director desplazado, no avalaba determinadas políticas del Secretario. EMPRESARIAL 6 <i>Primero los objetivos, luego los procesos, que deben ser lo suficientemente flexibles como para dar lugar a cambios en ellos de manera de cumplir con los objetivos ante cambios en el entorno.</i> El Estatuto y la ordenanza 1282 fijan las orientaciones y formas de los procesos de concursos. El concurso de IG se realizó en líneas generales de acuerdo a la norma, y el de Sistemas con bastante disparidad en relación a ella. Sin embargo no podemos hablar de flexibilidad sino de incumplimiento. En el caso de los concursos el procedimiento brinda la atribución a la Junta examinadora de fijar criterios y formas de evaluación. La coincidencia se da en los ingresos por otras vías, en donde no existe reglamentación que determine su forma de realización, de hecho este poder discrecional le otorga gran flexibilidad al proceso, aunque no estrictamente por las circunstancias mencionadas en la descripción del modelo. DEMOCRATICO 2 <i>Los objetivos pueden modificarse por acción o participación de la sociedad civil, y no siempre estar adecuados los procesos a los cambios de prioridades ocurridos.</i> En los concursos de IG y Sistemas no participó la sociedad civil más allá del gremio. En los concursos no hay lugar para la participación. La gestión del empleo por otras vías no se realiza a partir de procesos participativos tampoco.
	3.3 Existencia de mecanismos de medición de resultados	RACIONAL-LEGAL 10 <i>Lo que importa es que el procedimiento establecido en una norma se cumpla efectivamente, más allá del resultado.</i> En el concurso de IG se cumplió en general con la normativa, no así en Sistemas, lo cual fue cuestionado por gremio y RRHH. Está previsto en la norma que los niveles de supervisión realicen evaluaciones a los 120 de ingresada la persona al puesto, pero esto no es realizado por ellos, a pesar de la solicitud desde RRHH, según la opinión del personal del área. CLIENTELAR 2 <i>La informalidad y el secreto son los principios básicos del modelo, la medición de resultados atenta contra ellos.</i> La distancia con la proposición radica en que los concursos son un mecanismo formal legislado y legitimado por el personal. Deben realizarse por resolución del Intendente, según lo visto en los expedientes, cada hoja de actuación está foliada y tiene sello con lo cual, distan de ser procedimientos informales. El empleo por otras vías, si bien no observa un procedimiento reglamentado, debe ser también realizado por Resolución, lo cual le confiere formalidad a la decisión. Si no se realiza la medición de resultados, no es por la informalidad y el secreto. EMPRESARIAL 2 <i>La orientación a resultados implica la necesidad de su medición, para lo cual se establecen mecanismos, como Tablero de comando, evaluación de performance, etc.</i> No se verificó el comportamiento en los concursos de IG ni Sistemas, ni en los

Factor	Sub-factor	Puntaje / Justificación
		concursos ni en los ingresos por otras vías la orientación a resultados y métodos sistematizados de medición. DEMOCRATICO 2 <i>La medición de los resultados incluye variables cualitativas y valores como el índice de equidad, cumplimiento de objetivos del milenio, desarrollo humano, etc.</i> No se verificó en los concursos de IG ni Sistemas, ni en los concursos ni en los ingresos por otras vías la orientación a resultados y métodos sistematizados de medición, mucho menos las variables cualitativas.
4. Recursos	4.1 Forma de asignación de recursos	RACIONAL-LEGAL 10 <i>Existe una reglamentación que lo define, “atenerse al presupuesto”.</i> Al ser concursos internos, los cargos de IG y Sistemas estaban previstos en el presupuesto. Lo que no estaba previsto era la baja del salario determinada por la normativa en caso de desplazamiento de la persona que ocupaba el cargo a una categoría menor, lo cual era imposible de planificar hasta no saber el resultado del mismo. Los concursos directivos son internos, en primera instancia. Los ingresos por otras vías se prevén o son autorizados por los funcionarios políticos, atribución conferida por la Carta Orgánica. CLIENTELAR 8 <i>Por resolución de necesidades urgentes y personales. Atención a la demanda que se va presentando.</i> Se verifica en el caso de los ingresos por otras vías, como fue el Vertedero, por disposición de la Jueza de Familia, u otros ingresos por contrato. EMPRESARIAL 2 <i>En función de objetivos y resultados, orientados a la satisfacción del cliente y a largo plazo.</i> En ninguno de los concursos ni otras formas de ingreso figuran los objetivos a largo plazo, los resultados y la satisfacción del cliente. DEMOCRATICO 2 <i>Por procesos de consenso como por ejemplo, presupuesto participativo.</i> Ni los concursos mencionados ni las otras formas de ingreso se originaron en procesos de consenso.
	4.2 Transparencia en la distribución de recursos	RACIONAL-LEGAL 10 <i>Los funcionarios y empleados están sujetos a la rendición de cuentas, ya que no son propietarios de los medios materiales.</i> Las decisiones sobre la distribución de recursos como en este caso el personal, se hacen por medio de una resolución, y aparecen en el Digesto de Resoluciones. CLIENTELAR 2 <i>Los criterios para la distribución de recursos no son difundidos de ninguna manera.</i> Existe el digesto de resoluciones en el que se publican vía web todas las resoluciones de Intendencia, dentro de las cuales están las contrataciones de personal en todas sus formas. EMPRESARIAL 2 <i>La transparencia debe dar cuenta de la eficiencia en la distribución de los recursos.</i>

Factor	Sub-factor	Puntaje / Justificación
		No hay evaluación de la eficiencia del gasto de personal, no se realizó en los concursos de IG ni Sistemas, ni se realiza en los demás concursos, ni en los ingresos por otras vías. DEMOCRATICO 12 <i>El Concejo Deliberante legisla para generar normativa que promueva y obligue a la transparencia. El Ejecutivo cumple y promueve los mecanismos de transparencia.</i> Las resoluciones de concursos y contrataciones se realizan y se cargan en el digesto. Existe una ordenanza de acceso a la información pública.
	4.3 Coherencia entre la asignación de recursos y los objetivos	RACIONAL-LEGAL 8 <i>La racionalidad supone coherencia de medios a fines, si bien se pone énfasis en la eficiencia y exactitud de los procedimientos que en la explicitación de los objetivos, los que vienen dados por la jerarquía superior.</i> Los concursos se realizaron para dar cumplimiento a la norma, más que en los objetivos, una regla general de los concursos, no así en los ingresos por otras vías, en los que no hay un procedimiento reglamentario. CLIENTELAR 8 <i>No se identifican criterios preestablecidos para la asignación de recursos en función de una política pública para un servicio, sino más bien la verificación de caso por caso, según la urgencia del momento.</i> No se visualiza la subordinación de los ingresos de personal en función de una política pública para un servicio, si bien la normativa de revalidación propone cierta coincidencia en este sentido. EMPRESARIAL 2 <i>Primero los objetivos, luego los recursos. Hay criterios descentralizados para la distribución, es decir, siguen el modelo “bottom up” (de abajo hacia arriba), más que “top down” (de arriba hacia abajo) (Lipsky 1996).</i> En los concursos no hubo fijación de objetivos de servicios o de políticas explícitas, al igual que los ingresos por otras vías. DEMOCRATICO 2 <i>Se cumplen estrictamente los objetivos acordados por consenso público, para lo cual, se distribuyen los recursos necesarios.</i> En los concursos no hubo fijación de objetivos de servicios o de políticas explícitas por consenso público, van por carriles diferentes.
5. Personas	5.1 Planeamiento de personal	RACIONAL-LEGAL 8 <i>Existe un escalafón, con determinación de funciones, jerarquías y categorías.</i> Existe una gradación de funciones por categoría de puestos. En el concurso de IG, al haber ingresado el Director saliente por concurso externo, no tenía categoría previa a la cual referirse para asignársela luego del nuevo concurso, lo cual constituye un vacío de la normativa. CLIENTELAR 10 <i>No se verifica planeamiento del personal, sino más bien, “capas superpuestas” que se van acumulando en función del cambio de signo político del gobierno.</i> El único planeamiento es el establecido por la normativa 1282, de revalidación de

Factor	Sub-factor	Puntaje / Justificación
		concursos directivos, por la cual se realizaron los de IG y Sistemas que constituye la excepción. En las demás formas de ingreso, el comportamiento se cumple estrictamente. EMPRESARIAL 2 <i>El plan de personal responde a objetivos de mejora de la calidad de servicio, flexibilidad de las estructuras y procesos, y en función del plan estratégico a largo plazo.</i> Los concursos no respondieron a un plan de personal en relación a objetivos de mejora del servicio, no existe un plan estratégico de personal de largo plazo, según las opiniones recogidas. DEMOCRATICO 2 <i>Existen planes de personal que se elaboran en función de los objetivos y planes acordados por consenso público, y que son trabajados en conjunto con el personal</i> Los concursos no respondieron a un plan de personal en relación a objetivos de mejora del servicio, acordados por consenso público.
	5.2 Mecanismos de incorporación de personal	RACIONAL-LEGAL 8 <i>Por mérito y conocimiento técnico. Se hace hincapié en el saber, no solo de la especialidad, sino el que se aprende en la misma experiencia burocrática. Supone la carrera profesional al interior del Estado.</i> En los concursos de IG y Sistemas se elaboró un perfil de conocimientos y experiencia, sin embargo, esto fue cuestionado por el gremio y personal de planta en el caso de Sistemas, en el intento de profesionalizar el cargo. Los concursos en general se elaboran en función de un perfil de competencias. En los casos de ingresos por contratos, según las opiniones del personal del área, cuando se elaboran desde RRHH se confecciona el perfil, no realizando este proceso cuando ingresan sin la participación de esta área, como lo fue en el caso del Vertedero. CLIENTELAR 8 <i>El empleo público se otorga como pago de favores políticos o “amiguismo”.</i> Se visualizó en el concurso de Sistemas, en el sentido inverso, más como sanción a la no aprobación de la gestión del Director saliente, que por pago del favor al Director entrante, y al mismo tiempo, con el cuestionamiento del Director de RRHH al perfil elaborado por el Secretario de Economía, de manera de no permitir el acceso a su “amigo”. EMPRESARIAL 8 <i>Por criterios de flexibilidad, innovación, preparación, trabajo en equipo y orientación al cliente.</i> De los criterios enunciados en la proposición en los concursos de IG y Sistemas se menciona sólo la articulación y trabajo en equipo. En el de Sistemas los requisitos técnicos que figuran en el perfil determinan un nivel elevado de preparación, (que fue lo cuestionado por el Director de RRHH), de igual forma que en el de IG. No aparece la innovación, ni la flexibilidad, ni la orientación al cliente. En los concursos se elaboran perfiles y cuando se le da participación a RRHH también en los ingresos por contrato, sin embargo también hay ingresos con “nombre y apellido”, que coexisten con la modalidad anterior. DEMOCRATICO 6 <i>Existen mecanismos que garantizan la igualdad de oportunidades para el empleo público. La incorporación del personal se realiza en función de un plan acordado en los procesos de consenso.</i>

Factor	Sub-factor	Puntaje / Justificación
		Si bien los mecanismos de concursos posibilitan la igualdad de oportunidades para quien cumpla el perfil, tanto éste como los puntajes asignados por la junta examinadora pueden alterarse en función de impedir o no, el acceso a personas determinadas, como lo manifiestan el Director de IG saliente y el concurso de Sistemas. Los ingresos no se realizan en función de un plan acordado en procesos de consenso.
	5.3 Coherencia entre distribución de personal y los objetivos	RACIONAL-LEGAL 8 <i>La racionalidad supone coherencia de medios a fines, si bien se pone énfasis en la eficiencia y exactitud de los procedimientos que en la explicitación de los objetivos, los que vienen dados por la jerarquía superior.</i> Los concursos se realizaron para dar cumplimiento a la normativa, no fueron evaluados en función de la necesidad de renovación de la estructura respondiendo a objetivos explícitos. Lo importante era dar cumplimiento al procedimiento establecido. Esto no se verifica en los ingresos por contratos, los que no responden a procedimientos reglamentados. CLIENTELAR 10 <i>La distribución de personal se realiza en función de lealtad política y pago de favores.</i> Se ve claramente en el concurso de Sistemas, como sanción por “no lealtad” y en los ingresos por contratos, ej. Vertedero.⁴⁹ EMPRESARIAL 2 <i>La distribución de personal responde a objetivos de mejora de la calidad de servicio, flexibilidad de las estructuras y procesos, y en función del plan estratégico a largo plazo.</i> Los concursos no respondieron a un plan de personal en relación a objetivos de mejora del servicio, no existe un plan estratégico de personal de largo plazo, según las opiniones recogidas. DEMOCRATICO 2 <i>La distribución del personal responde al plan acordado en los procesos de consenso.</i> Los concursos no respondieron a un plan de personal en relación a objetivos de mejora del servicio, acordados por consenso público.
6. Capacidad técnica interna de producción de resultados	6.1 Formas de determinación de perfiles profesionales	RACIONAL-LEGAL 10 <i>Conocimiento técnico y burocrático. Especialización en un tema.</i> En los concursos se tomó el conocimiento técnico y burocrático en el perfil y en la oposición. Al tratarse de Directores, no se identificó la especialización en un tema. En los concursos para otros cargos sucede lo mismo, no así en los ingresos por contrato, que no ingresan por RRHH. CLIENTELAR 6 <i>Se determinan en función de las características de las personas asignadas al puesto, y no por los requerimientos del puesto. Se arma el perfil “a medida” de la persona que se quiere ingresar.</i> Se intenta desde los concursos realizar un perfil técnico en función del puesto y no de la persona. Las coincidencias surgen en los ingresos por contratos, con “nombre y apellido”.

⁴⁹ Las opiniones recogidas entre los empleados mencionan los pases a otros sectores como una de las formas en que se pagan los favores políticos.

Factor	Sub-factor	Puntaje / Justificación
		EMPRESARIAL 8 <i>Por criterios de flexibilidad, innovación, preparación, trabajo en equipo y orientación al cliente.</i> De los criterios enunciados en la proposición en los concursos de IG y Sistemas se menciona sólo la articulación y trabajo en equipo. En el de Sistemas los requisitos técnicos que figuran en el perfil determinan un nivel elevado de preparación, (que fue lo cuestionado por el Director de RRHH), de igual forma que en el de IG. No aparece la innovación, ni la flexibilidad, ni la orientación al cliente. En los concursos se elaboran perfiles y cuando se le da participación a RRHH también en los ingresos por contrato, sin embargo también hay ingresos con “nombre y apellido”, que coexisten con la modalidad anterior. DEMOCRATICO 6 <i>Por criterios técnicos que garantizan la igualdad de oportunidades, el mérito y la preparación para la tarea. Se incorporan en el perfil requerido valores democráticos, como la participación, rendición de cuentas, etc.</i> Si bien los mecanismos de concursos posibilitan la igualdad de oportunidades para quien cumpla el perfil, tanto éste como los puntajes asignados por la junta examinadora pueden alterarse en función de impedir o no, el acceso a personas determinadas, como lo manifiestan el Director de IG saliente y el concurso de Sistemas. Si bien existen como competencias, los valores democráticos no se evaluaron ni eran requisitos en los llamados a concursos estudiados.
	6.2 Grado de profesionalización de la gestión	RACIONAL-LEGAL 8 <i>Los funcionarios son nombrados por calificación profesional que justifica su nombramiento. Cada uno sabe lo que tiene que hacer y lo realiza. Existen competencias definidas que establecen los marcos de referencia dentro de los cuales se encuadran las funciones. La racionalidad asegura la correcta distribución de los cargos.</i> En los concursos estudiados se tendió a la profesionalización, lo cual fue cuestionado por la planta, demostrando una cultura contraria a este punto. En los concursos se determina el perfil y requerimientos técnicos, no así en los funcionarios políticos ni en los ingresos en los que no interviene el área de RRHH. CLIENTELAR 8 <i>Muy baja, poca calificación del personal, ya que los cargos se otorgan en función de las personas y no los requerimientos del puesto o servicio.</i> En los concursos estudiados se tendió a la profesionalización, lo cual fue cuestionado por la planta, demostrando una cultura contraria a este punto. En los concursos se determina el perfil y requerimientos técnicos, no así en los funcionarios políticos ni en los ingresos en los que no interviene el área de RRHH. EMPRESARIAL 4 <i>Muy alto, la organización invierte y prepara al personal para la innovación y la mejora continua de los servicios. Existen incentivos orientados a la calidad y la mejora.</i> No se ha verificado en los concursos estudiados alguna forma de preparación previa del personal, esto no está previsto en los procedimientos, ni tampoco luego de los ingresos por otras vías.

Factor	Sub-factor	Puntaje / Justificación
		DEMOCRATICO 4 <i>La organización invierte y prepara al personal para la preservación de los valores democráticos. Bajo número de cargos políticos, los estrictamente necesarios para la determinación de la orientación de la política. La mayor parte de cargos de asesoramiento y dirección es ejercida por profesionales preparados para la función.</i> No se ha verificado en los concursos estudiados alguna forma de preparación previa del personal, en la preservación de los ideales democráticos.
	6.3 Coherencia entre objetivos y nivel de profesionalización de la gestión	RACIONAL-LEGAL 6 <i>La racionalidad supone coherencia de medios a fines, si bien se pone énfasis en la eficiencia y exactitud de los procedimientos que en la explicitación de los objetivos, los que vienen dados por la jerarquía superior.</i> Los objetivos de la gestión no están explicitados, los concursos no fueron realizados en función de ellos, más que el cumplimiento de la normativa, lo cual sucede con todos los concursos. No se ha explicitado una intención manifiesta de profesionalización de la gestión, este objetivo no figura en los llamados a concurso ni en las resoluciones de ingresos por contrato. CLIENTELAR 8 <i>Los objetivos de la gestión y el nivel de profesionalización son variables independientes, no hay vinculación entre ellas.</i> Los concursos de IG y Sistemas, si bien llevados a cabo para dar cumplimiento a la normativa, tendieron a la mayor profesionalización de la gestión, al subir los requisitos para acceder al cargo de Director. Los concursos responden a la normativa, más que a objetivos de gestión explicitados, y de profesionalización. Los ingresos por contrato que no pasan por RRHH no parecen responder a este fin. EMPRESARIAL 2 <i>Alta correlación. El nivel técnico se fundamenta en los objetivos de los servicios.</i> No se ha verificado en los concursos estudiados, la alta correlación entre objetivos de servicio y nivel técnico, ya que aquellos no han sido explicitados. DEMOCRATICO 2 <i>Alta correlación. El nivel técnico se fundamenta en los objetivos de los servicios acordados en los procesos de consenso.</i> No se ha verificado en los concursos estudiados, la alta correlación entre objetivos de servicio y nivel técnico, ya que aquellos no han sido explicitados ni determinados en procesos de consenso.

Como se puede inferir del análisis precedente, en la Dirección de Recursos Humanos las evidencias encontradas indican que su funcionamiento encuentra identificaciones con los modelos racional-legal y clientelar, y se aleja significativamente de los modelos empresarial y democrático, lo cual se verificará luego con la sumatorias de los puntajes correspondientes a cada modelo, en el apartado 5.2 “Totales por factor” - (Pag. 166)

5.1.2 Área Dirección de Turismo

A partir el análisis del área de Turismo se establecen los siguientes puntajes en cada uno de los subfactores, de acuerdo con la Escala:

Puntaje	Proposición
12	La realidad analizada se corresponde con la proposición en su integridad o en un grado muy alto de coincidencia, tanto en contenido como en frecuencia.
10	La realidad analizada se aproxima sustancialmente a la proposición, pero no se identifica plenamente con su contenido, o bien hay un número de excepciones que impide generalizar la coincidencia.
8	La realidad analizada coincide parcialmente con la proposición. Existen elementos coincidentes de contenido y una frecuencia de casos suficiente como para detectar un grado apreciable, pero no sustancial, de identificación.
6	La realidad analizada se encuentra significativamente alejada de la expresada en la proposición. Existen elementos de coincidencia, pero también discrepancias serias de contenido y/o una frecuencia escasa.
4	La realidad analizada es muy distinta de la que refleja la proposición. Las coincidencias de contenido son inapreciables, o bien se dan sólo en casos excepcionales.
2	La realidad analizada es completamente diferente a la que refleja la proposición, siendo las coincidencias, inapreciables.

Factor	Sub-factor	Puntaje / Justificación
1. Formas de vinculación con los actores	1.1	RACIONAL-LEGAL 8 <i>Se basa en el supuesto de existencia de un orden impersonal que es ejercido en su nombre por la autoridad a la cual se obedece, por tanto, no es necesario el conocimiento de los actores urbanos, puestos que éstos se someten al imperio de la ley y al ejercicio de la autoridad.</i> Las acciones que se realizaron en el Hotel estudiado, en el caso del área de Turismo, ha sido un paliativo para cumplir a “medias” con la norma, dada la dificultad presentada en otra área del municipio. Hubo un trabajo exhaustivo para establecer la normativa regulatoria y existe un área de inspección que procura su cumplimiento. CLIENTELAR 4 <i>La no separación entre la vida profesional y personal del mediador que actúa dentro del marco institucional posibilita el conocimiento de los actores urbanos, los que se delimitan y “clasifican” en función de su mayor o menor apoyo al partido político. Existen redes informales de las cuales los actores pueden ser parte o no, según ese criterio.</i> En el caso del hotel, la dificultad radicó en una excepción dispuesta en una gestión política (fue firmada por el subsecretario de planeamiento de la gestión de Icare), anterior a la ordenanza de reclasificación de alojamientos, y dentro de una norma que amparaba la decisión de la excepción. No puede atribuirse al área de Turismo los comportamientos mencionados. Al refrendarse las habilitaciones por disposiciones del Secretario, y no por resolución del Intendente, existe una menor posibilidad de injerencia por cuestiones clientelares. El personal de área coincide en que no se reciben o no se da lugar a presiones por parte del Secretario del área. EMPRESARIAL 12 <i>El principio de manejar el timón, supone la articulación de acciones entre los actores privados, públicos y del tercer sector, para lo cual es necesario conocerlos y vincularse desde un rol activo.</i> En el caso del Hotel, se realizaron esfuerzos de articulación, más bien con las áreas

Factor	Sub-factor	Puntaje / Justificación
		internas de Obras Particulares e Inspección General. En el caso de las habilitaciones en general, se trabaja en conjunto con las asociaciones hoteleras para formalizar los alojamientos. En la elaboración de la ordenanza participaron las cámaras empresarias, las asociaciones de hoteles, consultores del BID, y según la Directora del área, actualmente se está viendo con ellos las modificaciones que es necesario realizar en función de lo observado en su implementación. DEMOCRATICO 8 <i>Es necesario el conocimiento y reconocimiento de los actores sociales en función de la necesidad de garantizar el equilibrio de poder en la toma de decisiones.</i> En el caso del Hotel, la dificultad de no poder otorgar el certificado definitivo se origina en otra área, y la solución intermedia tiende a reparar de alguna manera los inconvenientes producidos por el mismo Estado, y restablecer cierto equilibrio de lo que podría verse como abuso de poder. En las habilitaciones en general se procede de acuerdo a la norma.
	1.2 Nivel de intervención de los actores en las decisiones de gobierno	RACIONAL-LEGAL 8 <i>La verticalidad de la autoridad supone el centralismo de las decisiones, desligado de la influencia de los actores, en tanto existen reglas que definen sus funciones.</i> En este caso se intentó el cumplimiento de la normativa, lo cual no era posible por una regla anterior originada en otra área que lo impedía. En las habilitaciones se sigue el procedimiento establecido en la ordenanza. CLIENTELAR 6 <i>El nivel de intervención se determina en virtud de la mayor o menor contribución a la llegada o permanencia del partido en el gobierno. Se identifica el otorgamiento de prebendas como forma de control social de los actores.</i> La solución encontrada al hotel podría considerarse una prebenda, a no ser porque se origina en una decisión previa a la sanción de la normativa por la que se origina la dificultad. En todo caso, la prebenda hubiera sido el otorgamiento de la excepción, lo que estuvo fuera del alcance del presente trabajo. Las habilitaciones en general se realizan de acuerdo a la normativa, y se manejan íntegramente desde la planta, por lo que es más difícil que sean influidas políticamente. EMPRESARIAL 10 <i>El principio del gobierno como re-estructurador del mercado no supone el liberalismo económico extremo, sino la posibilidad de intervención cuando su orientación hacia la inequidad lo justifique. Los actores influyen y actúan sobre áreas del servicio, aunque el Estado actúa como regulador y controlador de las deficiencias del mercado.</i> En este caso el Estado actuó desde el área de Turismo como regulador de sus propias deficiencias, y no la del mercado, lo cual constituye la excepción a la regla. En las habilitaciones en general, el control de los establecimientos informales coincide con las apreciaciones del modelo. La sanción de la ordenanza es un ejemplo del Estado como re-estructurador del mercado. DEMOCRATICO 8 <i>Se proponen distintas modalidades de intervención: la posibilidad de elección a través de la competencia, la co-producción pública a través de organizaciones sociales (no privadas) y la deliberación. Se garantiza además el control.</i> En el caso del Hotel no se aplica el comportamiento del modelo. En las habilitaciones el

Factor	Sub-factor	Puntaje / Justificación
		control de la informalidad garantizaría la posibilidad de elección a través de la competencia en igualdad de condiciones. La co-producción pública se ha visualizado en la participación de las organizaciones empresarias en la sanción de la normativa.
	1.3 Rol del gobierno local en la articulación de actores	RACIONAL-LEGAL 12 <i>Regulación y control.</i> En el caso del hotel la Dirección intentó cumplir con su rol de regulación y control, lo mismo sucede con las habilitaciones, a raíz de la sanción de la ordenanza. CLIENTELAR 6 <i>El otorgamiento de prebendas como pago de favores políticos supone más que la articulación, el control vertical de los actores, falta de coordinación y superposición de instituciones que operan sobre las mismas necesidades: "Divide y reinarás".</i> La coincidencia se visualiza en la falta de coordinación de las áreas para cumplir con la normativa, debido a decisiones políticas previas a su sanción. En las habilitaciones se actúa para dar cumplimiento a la norma, lo político no interfiere. EMPRESARIAL 12 <i>Las prácticas innovadoras y de vanguardia hacen referencia al rol activo del Estado en la potenciación de los servicios que se brindan a través de la coordinación y catalización de los esfuerzos públicos y privados.</i> Desde el área de Turismo y Obras se han realizado esfuerzos por brindar una solución al actor privado. Las prácticas innovadoras se refieren a la sanción de la norma que orienta el mercado hacia una mejor calidad de servicio al turista. DEMOCRATICO 10 <i>Resguardo del equilibrio de poder, introducción de la competencia para garantizarlo, co-producción con Ong's, control.</i> En el caso del Hotel se ha intentado la reparación de las dificultades ocasionadas por el propio Estado. En las habilitaciones el control de la informalidad garantizaría la posibilidad de elección a través de la competencia en igualdad de condiciones. La co-producción pública se ha visualizado en la participación de las organizaciones empresarias en la sanción de la normativa.
2. Participación de la sociedad civil	2.1 Integración de la participación ciudadana en la planificación y gestión.	RACIONAL-LEGAL 8 <i>La dominación burocrática se basa en el saber de los técnicos y funcionarios estatales, por tanto, no es necesaria la participación ciudadana.</i> La cuestión del hotel se resolvió a nivel de los funcionarios de planta. Las habilitaciones requieren un grado alto de conocimiento de la norma y experiencia de los técnicos del área. Sin embargo, la ordenanza se elaboró con participación ciudadana, y existen mecanismos de consulta permanente y trabajo articulado con las cámaras y asociaciones empresarias. CLIENTELAR 2 <i>Los planes sociales actúan como botín de guerra que son repartidos entre las organizaciones de base o intermedias "amigas" del partido gobernante. Los punteros son quienes marcan de alguna manera las prioridades de la gestión.</i> No se aplica el comportamiento, ya que no se manejan planes sociales desde la Dirección. En las habilitaciones se actúa para dar cumplimiento a la norma, lo político no interfiere.

Factor	Sub-factor	Puntaje / Justificación
		EMPRESARIAL 10 <i>“Gobierno propiedad de la comunidad”, significa facultar, preparar y potenciar en la comunidad aquellos recursos propios que son reconocidos, y por tanto, la ciudadanía es responsable y se involucra en la planificación y gestión ciudadana a través de mecanismos e instrumentos provistos por el Estado.</i> En el caso del hotel no es aplicable el comportamiento, sí en la elaboración de la ordenanza y mecanismos de consulta permanente existentes en la Dirección con las cámaras y asociaciones. DEMOCRATICO 10 <i>Garantiza la posibilidad de acceso y elección en la participación. Ofrece alternativas de participación en distintos niveles: difusión, opinión y decisión.</i> En el caso del Hotel se ha intentado la reparación de las dificultades ocasionadas por el propio Estado, con intervención del propio actor. En las habilitaciones el control de la informalidad garantizaría la posibilidad de elección a través de la competencia en igualdad de condiciones. En la elaboración de la ordenanza se ha consultado a las organizaciones a nivel de opinión.
	2.2 Acceso a la información pública.	RACIONAL-LEGAL 10 <i>La información pública se transmite a través de la autorización de la jerarquía vertical, y se realiza siempre y cuando cuente con respaldo normativo.</i> En el caso del hotel, y según un jefe del área: <i>“La publicidad queda a decisión del secretario de Turismo. Se ampara por un medio de un dictamen de Asesoría Letrada. NO es netamente pública...”</i> CLIENTELAR 4 <i>Se limita el acceso a la información pública. El “secreto” es funcional al modelo, lo que garantiza la inexistencia de control social sobre la distribución discrecional de los recursos.</i> No se distribuyen recursos desde el área, por lo que no se aplica el comportamiento al área. EMPRESARIAL 8 <i>La orientación hacia la calidad de servicio y el cliente presupone el acceso a la información pública..</i> En el caso del hotel su categorización figura en la página web del municipio, al igual que todas las categorías de los alojamientos registrados, y los trámites necesarios para gestionar la habilitación. Sin embargo, como ya mencionamos, la <i>“publicidad queda a cargo del Secretario...”</i> DEMOCRATICO 8 <i>Garantiza la publicidad y la difusión de los actos públicos, a través de una diversidad de medios, de manera de llegar a distintos públicos.</i> En la página web del municipio figura el hotel dentro de un listado de los hoteles habilitados con su correspondiente categoría, además de los formularios y requisitos para solicitarlos. Los mismos se entregan también en la secretaría.

Factor	Sub-factor	Puntaje / Justificación
	Respeto a la igualdad y pluralismo en la participación ciudadana 2.3	RACIONAL-LEGAL 6 <i>Supone que los funcionarios actúan y cumplen sus tareas administrativas para las cuales son especialistas, por tanto, no es necesaria la participación ciudadana. La impersonalidad garantizaría de alguna manera la igualdad y el pluralismo en la atención de los servicios.</i> En la habilitación del hotel el actor privado intervino en las decisiones solicitando prórrogas a los certificados. Existen mecanismos de consulta permanente con las cámaras y asociaciones, para ajustar próximamente el contenido de la norma. CLIENTELAR 4 <i>La posibilidad de participación se brinda sólo en función de criterios partidarios o vínculos personales (“amiguismo”) por lo tanto, se sitúa en el extremo opuesto de la igualdad y el pluralismo.</i> La actuación de Turismo en el caso del hotel se debió en todo caso a excepciones previas, y originadas en otra área, por lo que no puede visualizarse el comportamiento del modelo. En las habilitaciones en general no interviene el estamento político. EMPRESARIAL 2 <i>No lo menciona expresamente, pero puede suponerse una tensión entre la búsqueda de beneficios, mayor eficiencia⁵⁰ y calidad de servicio y los requerimientos en tiempos y costos que supone el respeto a los principios de igualdad y pluralismo en la participación.</i> El tiempo transcurrido para la habilitación del hotel hace que el comportamiento descripto sea totalmente opuesto a lo sucedido en la realidad. Las habilitaciones se realizan de acuerdo a lo que exija la tarea, y no por cuestiones de ahorro de tiempo o costo. DEMOCRATICO 8 <i>Se asegura a través de la accesibilidad a la información, la deliberación, el pluralismo político, la posibilidad de elección y la participación en la toma de decisiones. Es el mayor grado de reconocimiento de la igualdad.</i> En la página web del municipio figura la categoría del hotel dentro de un listado de los hoteles habilitados con su correspondiente categoría, además de los formularios y requisitos para solicitarlos. Existen mecanismos de consulta permanente con las cámaras y asociaciones, a nivel de opinión.
3. Objetivos, procesos y resultados	3.1 Forma de determinación de los objetivos	RACIONAL-LEGAL 10 <i>El orden superior está definido en leyes o reglamentos con arreglo a fines o valores que deben establecerse y obedecerse..</i> El procedimiento de habilitación del hotel trató de cernirse a lo establecido por la ordenanza, a pesar de las dificultades originadas en una decisión política previa y de otra área. Los fundamentos de la normativa se basan en fines superiores de mejora de la calidad de servicio ofrecido al turista, y eso es lo que se trata de cumplir en las habilitaciones. CLIENTELAR 2 <i>Por inclinaciones personales, pago de favores políticos, o lo que marca las necesidades partidarias del momento.</i> La actuación de Turismo en el caso del hotel se debió en todo caso a excepciones previas, y originadas en otra área, por lo que no puede visualizarse el comportamiento del modelo. En las habilitaciones en general no interviene el estamento político, y se manejan de acuerdo a un procedimiento establecido en la misma norma.

⁵⁰ La eficiencia en el modelo empresarial se supone en términos del concepto tradicional: la mejor relación costo-beneficio, y no en los términos planteados por Cunnill Grau para el modelo democrático.

Factor	Sub-factor	Puntaje / Justificación
		EMPRESARIAL 12 <i>En función de la orientación al cliente, la calidad de servicio, la previsión y la obtención de resultados.</i> La habilitación del hotel se realizó en función de la normativa que orienta las acciones en función de la calidad de servicio y la orientación al turista. Las habilitaciones se rigen por los mismos conceptos. DEMOCRATICO 8 <i>Por procesos de consenso comunitario, como planes estratégicos participativos, mesas de concertación, asambleas ciudadanas, etc.</i> La habilitación del hotel es una acción sobre un actor individual, por lo que no correspondería ser sometido a un proceso de consenso, sin embargo, estos procesos sí han tenido lugar, si bien a nivel de consulta, para la sanción de la ordenanza que regula el procedimiento aplicado al hotel.
	3.2 Coherencia de los procesos con los objetivos	RACIONAL-LEGAL 8 <i>La racionalidad supone coherencia y precisión de medios a fines, si bien se pone énfasis más en la exactitud de los procedimientos que en la explicitación de los objetivos, los que vienen dados por la jerarquía superior, y están establecidos por mecanismos formalizados.</i> Si la Dirección hubiera cumplido con exactitud la norma, el hotel debería haber sido clausurado hasta tanto no se resolviera la situación de la segunda obra. La normativa de turismo supone la adecuación de los procesos a los fines, de ahí la correspondencia con el comportamiento del modelo, pero no la misma coherencia con las decisiones y procesos originados en normas previas y de otras áreas. CLIENTELAR 2 <i>Las necesidades partidarias o prebendarías del momento favorecen la incoherencia entre los objetivos y los procesos. Los objetivos de política pública no están explicitados o bien, tienden a favorecer a sectores afines partidarios del gobierno.</i> La actuación de Turismo en el caso del hotel se debió en todo caso a excepciones previas, y originadas en otra área, por lo que no puede visualizarse el comportamiento del modelo. En las habilitaciones en general no interviene el estamento político, y se manejan de acuerdo a un procedimiento establecido en la misma norma, que define sus objetivos de mejora de la calidad de servicio ofrecida al turista. EMPRESARIAL 6 <i>Primero los objetivos, luego los procesos, que deben ser lo suficientemente flexibles como para dar lugar a cambios en ellos de manera de cumplir con los objetivos ante cambios en el entorno.</i> Las dificultades para la habilitación del hotel demostraron cierta inflexibilidad de los procesos originados en otras áreas para cumplir con la normativa de Turismo. El mecanismo establecido en la ordenanza marca de manera bastante automatizada la forma de asignación de puntajes para la categorización. DEMOCRATICO 12 <i>Los objetivos pueden modificarse por acción o participación de la sociedad civil, y no siempre estar adecuados los procesos a los cambios de prioridades ocurridos.</i> En el hotel el cambio de la normativa de Turismo impuso una obligación para la cual otra área, en este caso, Obras Particulares, no estaba preparada. Por otro lado, la falta de recursos en la propia área Técnica de Turismo hace pensar en la falta de coherencia para garantizar que los procesos se adapten a las decisiones generadas a partir de los cambios en

Factor	Sub-factor	Puntaje / Justificación
		la legislación.
	3.3 Existencia de mecanismos de medición de resultados	RACIONAL-LEGAL 6 <i>Lo que importa es que el procedimiento establecido en una norma se cumpla efectivamente, más allá del resultado.</i> Si la Dirección hubiera cumplido con exactitud la norma, el hotel debería haber sido clausurado hasta tanto no se resolviera la situación de la segunda obra. Importó además del resultado de cumplimiento de la normativa, el de no cerrar una fuente de trabajo, y buscar una solución intermedia. En las habilitaciones existe un registro que permite identificar la cantidad de hoteles habilitados y su categorización. CLIENTELAR 2 <i>La informalidad y el secreto son los principios básicos del modelo, la medición de resultados atenta contra ellos.</i> Todas las acciones para la habilitación figuran en el expediente, y fueron registrados formalmente, con lo cual se puede establecer un resultado cuantitativo. EMPRESARIAL 8 <i>La orientación a resultados implica la necesidad de su medición, para lo cual se establecen mecanismos, como Tablero de comando, evaluación de performance, etc.</i> El procedimiento observado en la habilitación observa un registro de cada una de las actuaciones a partir de la cual se pueden establecer evaluaciones de resultados. Existen estadísticas formales que figuran en la página web del municipio, con algunos indicadores que puedan asimilarse a un tablero de comando. DEMOCRATICO 2 <i>La medición de los resultados incluye variables cualitativas y valores como el índice de equidad, cumplimiento de objetivos del milenio, desarrollo humano, etc.</i> El registro de la habilitación no incluye tales variables, tampoco son tomadas en cuenta en la página web.
4. Recursos	4.1 Forma de asignación de recursos	RACIONAL-LEGAL 12 <i>Existe una reglamentación que lo define, “atenerse al presupuesto”.</i> En el caso del hotel no se puede visualizar, pero sí en la asignación de recursos al área de habilitaciones, sin teléfono, y con escaso personal para responder a las recategorizaciones pendientes, siendo el área reguladora de una de las principales actividades económicas de la ciudad. CLIENTELAR 2 <i>Por resolución de necesidades urgentes y personales. Atención a la demanda que se va presentando.</i> Existe un presupuesto asignado, en el área no se distribuyen recursos, por lo que no es aplicable el comportamiento. EMPRESARIAL 4 <i>En función de objetivos y resultados, orientados a la satisfacción del cliente y a largo plazo.</i> Como se menciona en el modelo racional, si bien se armó una estructura técnica para las recategorización y así dar cumplimiento a la ordenanza, los recursos otorgados no son coherentes con este objetivo, dado el tiempo sucedido entre su sanción y hoteles pendientes de recategorización.

Factor	Sub-factor	Puntaje / Justificación
		DEMOCRATICO 4 <i>Por procesos de consenso como por ejemplo, presupuesto participativo.</i> Si bien la norma ha surgido con participación de algunos actores de la sociedad civil, la distribución de recursos no se realiza en función de estos procesos.
	4.2 Transparencia en la distribución de recursos	RACIONAL-LEGAL 10 <i>Los funcionarios y empleados están sujetos a la rendición de cuentas, ya que no son propietarios de los medios materiales.</i> En el caso del hotel existe un registro de las actuaciones, también figura el listado de hoteles habilitados en la página web, lo que constituye de alguna manera la posibilidad de control sobre el accionar. Las decisiones sobre habilitaciones son por disposición y no por resolución, por lo que no figuran en el Digesto, lo cual sería la excepción que impide generalizar la coincidencia. CLIENTELAR 2 <i>Los criterios para la distribución de recursos no son difundidos de ninguna manera.</i> Existe un presupuesto asignado, en el área no se distribuyen recursos, por lo que no es aplicable el comportamiento. EMPRESARIAL 4 <i>La transparencia debe dar cuenta de la eficiencia en la distribución de los recursos.</i> Idem anterior. DEMOCRATICO 12 <i>El Concejo Deliberante legisla para generar normativa que promueva y obligue a la transparencia. El Ejecutivo cumple y promueve los mecanismos de transparencia.</i> Existe la ordenanza de libre acceso a la información pública, sancionada por el C. Deliberante. Las estadísticas y habilitaciones de turismo se publican en la web.
	4.3 Coherencia entre la asignación de recursos y los objetivos	RACIONAL-LEGAL 6 <i>La racionalidad supone coherencia de medios a fines, si bien se pone énfasis en la eficiencia y exactitud de los procedimientos que en la explicitación de los objetivos, los que vienen dados por la jerarquía superior.</i> Los pocos recursos con que cuenta el área técnica es un ejemplo de contradicción entre los objetivos de mejora de la calidad declarados y la distribución de los recursos necesarios para llevarlos a cabo. CLIENTELAR 2 <i>No se identifican criterios preestablecidos para la asignación de recursos en función de una política pública para un servicio, sino más bien la verificación de caso por caso, según la urgencia del momento.</i> Existe un presupuesto asignado, pero no es coherente con los objetivos de política pública establecida en la ordenanza. Tampoco se verifica la distribución de recursos caso por caso, puesto que es un área que no administra o ejecuta programas. EMPRESARIAL 2 <i>Primero los objetivos, luego los recursos. Hay criterios descentralizados para la distribución, es decir, siguen el modelo “bottom up” (de abajo hacia arriba), más que “top down” (de arriba hacia abajo) (Lipsky 1996).</i> Existe un presupuesto asignado, pero no es coherente con los objetivos de política pública establecida en la ordenanza. Tampoco se verifica la distribución de recursos bottom up, ya

Factor	Sub-factor	Puntaje / Justificación
		que el área no distribuye recursos. DEMOCRATICO 4 <i>Se cumplen estrictamente los objetivos acordados por consenso público, para lo cual, se distribuyen los recursos necesarios.</i> Si bien la norma ha surgido con participación de algunos actores de la sociedad civil, la distribución de recursos no se realiza en función de estos objetivos.
5. Personas	5.1 Planeamiento de personal	RACIONAL-LEGAL 6 <i>Existe un escalafón, con determinación de funciones, jerarquías y categorías.</i> La mayoría de los cargos directivos no están aprobados por organigrama, si bien están establecidas las funciones y categorías. CLIENTELAR 2 <i>No se verifica planeamiento del personal, sino más bien, “capas superpuestas” que se van acumulando en función del cambio de signo político del gobierno.</i> No se verifica en el área de Turismo, todos los empleados de planta tienen más de 6 años de antigüedad y hay un solo contratado por categoría, según el listado de personal provisto por la Dirección. EMPRESARIAL 6 <i>El plan de personal responde a objetivos de mejora de la calidad de servicio, flexibilidad de las estructuras y procesos, y en función del plan estratégico a largo plazo.</i> Se ha incorporado personal para el área técnica en función de la ordenanza, pero no se hace referencia a un plan estratégico de largo plazo, ni un plan de personal acorde a las necesidades del área. DEMOCRATICO 2 <i>Existen planes de personal que se elaboran en función de los objetivos y planes acordados por consenso público, y que son trabajados en conjunto con el personal</i> No existen planes de personal que resultan de objetivos planteados en procesos participativos.
	5.2 Mecanismos de incorporación de personal	RACIONAL-LEGAL 8 <i>Por mérito y conocimiento técnico. Se hace hincapié en el saber, no solo de la especialidad, sino el que se aprende en la misma experiencia burocrática. Supone la carrera profesional al interior del Estado.</i> Existe un número de profesionales y técnicos con experiencia y conocimiento técnico en las capas medias de la Dirección. CLIENTELAR 6 <i>El empleo público se otorga como pago de favores políticos o “amiguismo”.</i> La Directora nombró a un jefe por lealtad, entre otros criterios. De cualquier manera, el comportamiento no se verifica en el resto del área de Turismo, todos los empleados de planta tienen más de 6 años de antigüedad y hay un solo contratado por categoría, según el listado de personal provisto por la Dirección.

Factor	Sub-factor	Puntaje / Justificación
6. Capacidad técnica interna de producción de resultados		EMPRESARIAL 8 <i>Por criterios de flexibilidad, innovación, preparación, trabajo en equipo y orientación al cliente.</i> Algunos de los criterios en relación a la preparación y trabajo en equipo fueron tomados por la Directora para la designación de una persona en un cargo de jefatura, además del de lealtad, en sus propias palabras. Los demás cargos fueron designados con anterioridad al ingreso de la Directora en el área. DEMOCRATICO 2 <i>Existen mecanismos que garantizan la igualdad de oportunidades para el empleo público. La incorporación del personal se realiza en función de un plan acordado en los procesos de consenso.</i> No hubo un proceso de consenso a partir del cual se garantizaron mecanismos de igualdad de oportunidades para el empleo público.
	5.3 Coherencia entre distribución de personal y los objetivos	RACIONAL-LEGAL 8 <i>La racionalidad supone coherencia de medios a fines, si bien se pone énfasis en la eficiencia y exactitud de los procedimientos que en la explicitación de los objetivos, los que vienen dados por la jerarquía superior.</i> En la habilitación del hotel se asignaron los recursos al área técnica y a la inspección. Sin embargo si analizamos toda el área técnica, se verifica una incoherencia entre el objetivo de adecuación a la ordenanza y los asignados para eso. CLIENTELAR 6 <i>La distribución de personal se realiza en función de lealtad política y pago de favores</i> La directora nombró a uno de los jefes por el criterio de lealtad, entre otros criterios relacionados con la experiencia y conocimiento. De cualquier manera este sería el elemento de coincidencia encontrado, que no se verifica en el resto de la Dirección. EMPRESARIAL 6 <i>La distribución de personal responde a objetivos de mejora de la calidad de servicio, flexibilidad de las estructuras y procesos, y en función del plan estratégico a largo plazo.</i> No se menciona un plan estratégico de largo plazo, si bien los objetivos de la ordenanza introducen como objetivo la mejora de la calidad, la distribución del personal por lo tanto no puede responder a un plan inexistente. DEMOCRATICO 2 <i>La distribución del personal responde al plan acordado en los procesos de consenso.</i> No hubo un proceso de consenso a partir del cual se determinó la distribución del personal.
	6.1 Formas de determinación de perfiles profesionales	RACIONAL-LEGAL 10 <i>Conocimiento técnico y burocrático. Especialización en un tema.</i> Existen técnicos y profesionales que han sido nombrados para la puesta en marcha de la ordenanza, por conocimiento técnico y burocrático. En la misma ordenanza se plasmó la experiencia del personal según los elaboradores de la misma. CLIENTELAR 6 <i>Se determinan en función de las características de las personas asignadas al puesto, y no por los requerimientos del puesto. Se arma el perfil "a medida" de la persona que se quiere ingresar.</i> La directora nombró a uno de los jefes por el criterio de lealtad, entre otros criterios relacionados con la experiencia y conocimiento. De cualquier manera este sería el elemento de coincidencia encontrado, no se verifica en el resto de la Dirección.

Factor	Sub-factor	Puntaje / Justificación
		EMPRESARIAL 6 <i>Por criterios de flexibilidad, innovación, preparación, trabajo en equipo y orientación al cliente.</i> La preparación fue uno de los criterios para la creación del área técnica, no se verifican los demás criterios. DEMOCRATICO 2 <i>Por criterios técnicos que garantizan la igualdad de oportunidades, el mérito y la preparación para la tarea. Se incorporan en el perfil requerido valores democráticos, como la participación, rendición de cuentas, etc.</i> No se han mencionado los criterios basados en los ideales democráticos, ni mecanismos que garanticen la igualdad de oportunidades.
	6.2 Grado de Profesionalización de la gestión	RACIONAL-LEGAL 10 <i>Los funcionarios son nombrados por calificación profesional que justifica su nombramiento. Cada uno sabe lo que tiene que hacer y lo realiza. Existen competencias definidas que establecen los marcos de referencia dentro de los cuales se encuadran las funciones. La racionalidad asegura la correcta distribución de los cargos.</i> Existen técnicos y profesionales que han sido nombrados para la puesta en marcha de la ordenanza, por conocimiento técnico y burocrático. La ordenanza determina la autoridad de aplicación y sus roles, que recaen en la Secretaría de Turismo. CLIENTELAR 6 <i>Muy baja, poca calificación del personal, ya que los cargos se otorgan en función de las personas y no los requerimientos del puesto o servicio.</i> Existe un número de técnicos y profesionales con experiencia y conocimiento en las capas medias. EMPRESARIAL 2 <i>Muy alto, la organización invierte y prepara al personal para la innovación y la mejora continua de los servicios. Existen incentivos orientados a la calidad y la mejora.</i> No se ha mencionado la existencia de instrumentos de este tipo en el área. DEMOCRATICO 10 <i>La organización invierte y prepara al personal para la preservación de los valores democráticos. Bajo número de cargos políticos, los estrictamente necesarios para la determinación de la orientación de la política. La mayor parte de cargos de asesoramiento y dirección es ejercida por profesionales preparados para la función.</i> Si bien la organización no prepara para los ideales democráticos, siendo un área que debe regular y controlar una de las principales actividades económicas de la ciudad cuenta sólo con dos cargos políticos: Secretario y Sub-secretario. Los cargos directivos son ocupados por personas preparadas y conocedoras de la actividad.

Factor	Sub-factor	Puntaje / Justificación
	6.3 Coherencia entre objetivos y nivel de profesionalización de la gestión	RACIONAL-LEGAL 10 <i>La racionalidad supone coherencia de medios a fines, si bien se pone énfasis en la eficiencia y exactitud de los procedimientos que en la explicitación de los objetivos, los que vienen dados por la jerarquía superior.</i> Existe racionalidad en tanto se creó un área técnica formada por profesionales y técnicos para dar respuesta a la implementación de la ordenanza. En el área ya existían también profesionales y técnicos con experiencia y conocimientos. CLIENTELAR 2 <i>Los objetivos de la gestión y el nivel de profesionalización son variables independientes, no hay vinculación entre ellas.</i> Existe un número de técnicos y profesionales con experiencia y conocimiento en las capas medias, se creó un área para dar respuesta a objetivos de la gestión. EMPRESARIAL 8 <i>Alta correlación. El nivel técnico se fundamenta en los objetivos de los servicios.</i> Idem anterior, aunque no verificado en los niveles operativos más bajos. DEMOCRATICO 8 <i>Alta correlación. El nivel técnico se fundamenta en los objetivos de los servicios acordados en los procesos de consenso.</i> Los objetivos de los servicios se establecieron en la ordenanza, que se elaboró con participación ciudadana, y a partir de allí se creó un área técnica. Sin embargo, el número de profesionales y técnicos no fue acorde a esos objetivos.

De las páginas precedentes se desprende la baja correspondencia del área con el modelo clientelar, y un grado alto de identificación con el modelo burocrático, en función de la normativa acordada en un proceso de consenso, lo cual la confiere también cierta correspondencia con el modelo democrático. Existen otras características que se identifican también con los comportamientos del modelo empresarial.

5.1.3 Área Dirección de Obras por Contrato

A partir el análisis del área de Obras por Contrato se establecen los siguientes puntajes en cada uno de los sub-factores, de acuerdo a la Escala de valoración:

Puntaje	Proposición
12	La realidad analizada se corresponde con la proposición en su integridad o en un grado muy alto de coincidencia, tanto en contenido como en frecuencia.
10	La realidad analizada se aproxima sustancialmente a la proposición, pero no se identifica plenamente con su contenido, o bien hay un número de excepciones que impide generalizar la coincidencia.
8	La realidad analizada coincide parcialmente con la proposición. Existen elementos coincidentes de contenido y una frecuencia de casos suficiente como para detectar un grado apreciable, pero no sustancial, de identificación.
6	La realidad analizada se encuentra significativamente alejada de la expresada en la proposición. Existen elementos de coincidencia, pero también discrepancias serias de contenido y/o una frecuencia escasa.
4	La realidad analizada es muy distinta de la que refleja la proposición. Las coincidencias de contenido son inapreciables, o bien se dan sólo en casos excepcionales.
2	La realidad analizada es completamente diferente a la que refleja la proposición, siendo las coincidencias, inapreciables.

Factor	Sub-factor	Justificación
1. Formas de vinculación con los actores	1.1 Conocimiento de los actores urbanos principales que interactúan con cada área	RACIONAL-LEGAL 6 <i>Se basa en el supuesto de existencia de un orden impersonal que es ejercido en su nombre por la autoridad a la cual se obedece, por tanto, no es necesario el conocimiento de los actores urbanos, puestos que éstos se someten al imperio de la ley y al ejercicio de la autoridad.</i> En el caso quedó evidenciada la falta de obediencia a la autoridad por parte de las empresas proveedoras de servicios que no adecuaron los mismos en el tiempo pautado, la contratista, y los mismos vecinos que obstaculizaban la obra. La complejidad de la obra contribuyó a esto, sin embargo, la coincidencia está dada en un plano superior, en licitaciones y ejecuciones de menor complejidad no se verifican estas dificultades. CLIENTELAR 8 <i>La no separación entre la vida profesional y personal del mediador que actúa dentro del marco institucional posibilita el conocimiento de los actores urbanos, los que se delimitan y “clasifican” en función de su mayor o menor apoyo al partido político. Existen redes informales de las cuales los actores pueden ser parte o no, según ese criterio.</i> La decisión de la empresa de apoyar al Intendente a pesar de que el criterio técnico indicaba lo contrario indica la coincidencia con el comportamiento. Si existe vinculación con el porcentaje de licitaciones adjudicadas a la empresa en el año 2009 (95%) es un elemento que ninguno de los entrevistados menciona, aunque sin duda el valor es llamativo. EMPRESARIAL 6 <i>El principio de manejar el timón, supone la articulación de acciones entre los actores privados, públicos y del tercer sector, para lo cual es necesario conocerlos y vincularse desde un rol activo.</i> En el caso estudiado, el Municipio intentó la articulación de los actores (empresas proveedoras de servicios), aunque sin lograrlo, lo cual hace dudar de su capacidad de vinculación desde un rol activo. En la relación con los vecinos, esto no sucedió, ni previamente cuando se llamó al registro de oposición y antecedentes, ni posteriormente, una vez iniciada la obra.

Factor	Sub-factor	Justificación
		DEMOCRATICO 4 <i>Es necesario el conocimiento y reconocimiento de los actores sociales en función de la necesidad de garantizar el equilibrio de poder en la toma de decisiones.</i> El caso refleja justamente lo contrario: primero, en los requisitos impuestos por el gobierno nacional, segundo, por la falta de autoridad de los funcionarios políticos y técnicos para hacer cumplir a las empresas lo que les impone sus contratos de concesión y/o ejecución de obras, tercero, por la misma falta de articulación frente a los vecinos que obstaculizaban la obra.
	1.2 Nivel de intervención de los actores en las decisiones de gobierno	RACIONAL-LEGAL 2 <i>La verticalidad de la autoridad supone el centralismo de las decisiones, desligado de la influencia de los actores, en tanto existen reglas que definen sus funciones.</i> Los actores externos (gobierno nacional, empresas, vecinos) fueron los que determinaron el acontecer del proceso, lo cual contradice en un 100% los postulados del modelo para este sub-factor. CLIENTELAR 10 <i>El nivel de intervención se determina en virtud de la mayor o menor contribución a la llegada o permanencia del partido en el gobierno. Se identifica el otorgamiento de prebendas como forma de control social de los actores.</i> La aceptación de la empresa al privilegio del criterio político por sobre el técnico, y el 95% de las adjudicaciones a esta empresa sugieren la identificación con el comportamiento del modelo, si bien no se visualizan o detectan en otras obras en las que no hubo mayor dificultad, lo cual impide generalizar la coincidencia. EMPRESARIAL 6 <i>El principio del gobierno como re-estructurador del mercado no supone el liberalismo económico extremo, sino la posibilidad de intervención cuando su orientación hacia la inequidad lo justifique. Los actores influyen y actúan sobre áreas del servicio, aunque el Estado actúa como regulador y controlador de las deficiencias del mercado.</i> El poco éxito obtenido en la articulación con los actores, hace dudar de la capacidad estatal, a pesar de los intentos, para regular y controlar el accionar de las empresas. DEMOCRATICO 6 <i>Se proponen distintas modalidades de intervención: la posibilidad de elección a través de la competencia, la co-producción pública a través de organizaciones sociales (no privadas) y la deliberación. Se garantiza además el control.</i> Si bien el procedimiento de licitaciones abre el juego a la competencia, la realidad de las empresas indica que sólo unas pocas cumplen con los requisitos de formalidad y legalidad para presentarse y ganar las licitaciones, lo cual contradice la conducta del modelo, que además, no privilegia o genera mejores condiciones para las organizaciones sociales. La deliberación, por ejemplo con los vecinos y empresas en este caso no se propició previamente. Tampoco funcionó el control por parte del Estado hacia las empresas.

Factor	Sub-factor	Justificación
	1.3 Rol del gobierno local en la articulación de actores	RACIONAL-LEGAL 6 <i>Regulación y control.</i> Las coincidencias se refieren a los intentos de regulación de las obras que fueron cuestionados por la Dirección de Obras y así se logró su derogación y reemplazo. Sin embargo, la intención infructuosa de control de las empresas establecen las discrepancias con la conducta descripta. CLIENTELAR 10 <i>El otorgamiento de prebendas como pago de favores políticos supone más que la articulación, el control vertical de los actores, falta de coordinación y superposición de instituciones que operan sobre las mismas necesidades: “Divide y reinarás”.</i> Si bien no se trata de necesidades sino de servicios, en el caso se ve la falta de articulación, coordinación y superposición de empresas actuando sobre el mismo territorio, y las dificultades de la gestión política para alinearlas todas bajo una misma direccionalidad. EMPRESARIAL 4 <i>Las prácticas innovadoras y de vanguardia hacen referencia al rol activo del Estado en la potenciación de los servicios que se brindan a través de la coordinación y catalización de los esfuerzos públicos y privados.</i> El poco éxito obtenido en la articulación con los actores, hace dudar de la capacidad estatal, a pesar de los intentos, para catalizar y coordinar el accionar de las empresas. No se han identificado prácticas innovadoras o vanguardia. DEMOCRATICO 6 <i>Resguardo del equilibrio de poder, introducción de la competencia para garantizarlo, co-producción con Ong’s, control.</i> Si bien el procedimiento de licitaciones abre el juego a la competencia, la realidad de las empresas indica que sólo unas pocas cumplen con los requisitos de formalidad y legalidad para presentarse y ganar las licitaciones, lo cual contradice la conducta del modelo, que además, no privilegia o genera mejores condiciones para las organizaciones sociales. Tampoco funcionó el control por parte del Estado hacia las empresas.
2. Participación de la sociedad civil	2.1 Integración de la participación ciudadana en la planificación y gestión.	RACIONAL-LEGAL 8 <i>La dominación burocrática se basa en el saber de los técnicos y funcionarios estatales, por tanto, no es necesaria la participación ciudadana.</i> No hubo en este caso un proceso de participación ciudadana para determinar las cuadras a pavimentar, las que se decidieron por consulta interna con los funcionarios técnicos y algunas promesas de campaña del Intendente Icare, según las entrevistas realizadas. CLIENTELAR 8 <i>Los planes sociales actúan como botín de guerra que son repartidos entre las organizaciones de base o intermedias “amigas” del partido gobernante. Los punteros son quienes marcan de alguna manera las prioridades de la gestión.</i> En este caso, el botín de guerra era el pavimento de 150 cuadras, algunas de las cuales, se decidieron por las promesas de campaña, mientras que en otros casos, fue por criterios más técnicos: deterioro, articulación vial, etc.

Factor	Sub-factor	Justificación
		EMPRESARIAL 2 <i>“Gobierno propiedad de la comunidad”, significa facultar, preparar y potenciar en la comunidad aquellos recursos propios que son reconocidos, y por tanto, la ciudadanía es responsable y se involucra en la planificación y gestión ciudadana a través de mecanismos e instrumentos provistos por el Estado.</i> No se han identificado en el caso ninguno de los elementos mencionados, la ciudadanía no ha intervenido en la planificación y gestión de las cuadras a pavimentar, el Estado no ha propiciado los elementos para esto. DEMOCRATICO 6 <i>Garantiza la posibilidad de acceso y elección en la participación. Ofrece alternativas de participación en distintos niveles: difusión, opinión y decisión.</i> Si bien el procedimiento de licitaciones abre el juego a la competencia, y debe salir por resolución del Intendente, con lo que se garantiza su difusión en el Digesto, la realidad de las empresas indica que sólo unas pocas cumplen con los requisitos de formalidad y legalidad para presentarse y ganar las licitaciones, lo cual contradice la conducta del modelo.
	2.2 Acceso a la información pública.	RACIONAL-LEGAL 10 <i>La información pública se transmite a través de la autorización de la jerarquía vertical, y se realiza siempre y cuando cuente con respaldo normativo.</i> El pliego aprobado actuó como respaldo normativo para que la información se difunda, y ese fue el criterio utilizado para la evaluación de la ejecución de la obra por parte de la Unidad Ejecutora. CLIENTELAR 2 <i>Se limita el acceso a la información pública. El “secreto” es funcional al modelo, lo que garantiza la inexistencia de control social sobre la distribución discrecional de los recursos.</i> Las licitaciones deben salir por Resolución del Intendente, y esto se publica en el Digesto lo que favorece su control social, no hay secreto. Todas las actuaciones se escriben en un libro de registro, que obra en poder de la Dirección de obras por contrato y es un documento público. EMPRESARIAL 8 <i>La orientación hacia la calidad de servicio y el cliente presupone el acceso a la información pública.</i> Existe acceso a la información pública de las Resoluciones del Intendente sobre las licitaciones y adjudicaciones y las actuaciones en el Libro de Obras. DEMOCRATICO 10 <i>Garantiza la publicidad y la difusión de los actos públicos, a través de una diversidad de medios, de manera de llegar a distintos públicos.</i> Los llamados a licitación se publican por web y medios, y además se extiende invitación a las empresas para participar en los mismos.

Factor	Sub-factor	Justificación
	2.3 Respeto a la igualdad y pluralismo en la participación ciudadana	RACIONAL-LEGAL 10 <i>Supone que los funcionarios actúan y cumplen sus tareas administrativas para las cuales son especialistas, por tanto, no es necesaria la participación ciudadana. La impersonalidad garantizaría de alguna manera la igualdad y el pluralismo en la atención de los servicios.</i> No existió la participación ciudadana, ni en la determinación de las cuadras ni en la generación de acuerdos previos con los vecinos para facilitar su ejecución. CLIENTELAR 8 <i>La posibilidad de participación se brinda sólo en función de criterios partidarios o vínculos personales (“amiguismo”) por lo tanto, se sitúa en el extremo opuesto de la igualdad y el pluralismo.</i> Los compromisos de campaña fue uno de los criterios para la decisión de las cuadras a pavimentar, como elemento coincidente, sin embargo también existieron otros criterios técnicos que prevalecieron en la decisión. Las adjudicaciones a una sola empresa también avalan el puntaje asignado. EMPRESARIAL 10 <i>No lo menciona expresamente, pero puede suponerse una tensión entre la búsqueda de beneficios, mayor eficiencia⁵¹ y calidad de servicio y los requerimientos en tiempos y costos que supone el respeto a los principios de igualdad y pluralismo en la participación.</i> En este caso se vio como el apuro por lograr la inclusión de las obras en el presupuesto 2007 del gobierno nacional, impidió la realización de un proceso más participativo, para la determinación de las cuadras a pavimentar. DEMOCRATICO 2 <i>Se asegura a través de la accesibilidad a la información, la deliberación, el pluralismo político, la posibilidad de elección y la participación en la toma de decisiones. Es el mayor grado de reconocimiento de la igualdad.</i> No existieron en este caso los procesos participativos para la determinación de las obras.
3. Objetivos, procesos y resultados	3.1 Forma de determinación de los objetivos	RACIONAL-LEGAL 2 <i>El orden superior está definido en leyes o reglamentos con arreglo a fines o valores que deben establecerse y obedecerse.</i> Existía un pliego que actuaba como “orden superior”, el que era imposible de cumplir por su inadaptación a la realidad de la calle. Las empresas tampoco obedecieron este “orden superior”, porque no realizaron las adecuaciones de los servicios. CLIENTELAR 10 <i>Por inclinaciones personales, pago de favores políticos, o lo que marca las necesidades partidarias del momento.</i> Los compromisos de campaña fue uno de los criterios para la decisión de las cuadras a pavimentar, como elemento coincidente, sin embargo también existieron otros criterios técnicos que prevalecieron en la decisión. Las adjudicaciones a una sola empresa también avalan el puntaje asignado, al igual que la sumisión de la empresa a la decisión política del Intendente de continuar con la obra.

51 La eficiencia en el modelo empresarial se supone en términos del concepto tradicional: la mejor relación costo-beneficio, y no en los términos planteados por Cunnill Grau para el modelo democrático.

Factor	Sub-factor	Justificación
		EMPRESARIAL 8 <i>En función de la orientación al cliente, la calidad de servicio, la previsión y la obtención de resultados.</i> El apuro por lograr la inclusión de las obras en el presupuesto 2007 del gobierno nacional, a fin de lograr resultados, se impuso sobre un criterio más técnico de diseño del plan. Lo mismo sucedió con la decisión del Intendente que privilegió “al cliente” en este caso la comunidad, para la decisión de no parar la obra por sobre lo que aconsejaba la racionalidad técnica. DEMOCRATICO 2 <i>Por procesos de consenso comunitario, como planes estratégicos participativos, mesas de concertación, asambleas ciudadanas, etc.</i> No existieron en este caso los procesos participativos para la determinación de las obras.
	3.2 Coherencia de los procesos con los objetivos	RACIONAL-LEGAL 4 <i>La racionalidad supone coherencia y precisión de medios a fines, si bien se pone énfasis más en la exactitud de los procedimientos que en la explicitación de los objetivos, los que vienen dados por la jerarquía superior, y están establecidos por mecanismos formalizados.</i> El Inspector de la obra se encontraba con la dificultad de “chocar” contra el pliego, porque la obra le exigía determinados tratamientos como avenida que no estaban contemplados en el pliego, y de esta manera era imposible de cumplir. CLIENTELAR 10 <i>Las necesidades partidarias o prebendarías del momento favorecen la incoherencia entre los objetivos y los procesos. Los objetivos de política pública no están explicitados o bien, tienden a favorecer a sectores afines partidarios del gobierno.</i> Los compromisos de campaña fue uno de los criterios para la decisión de las cuerdas a pavimentar, como elemento coincidente, sin embargo también existieron otros criterios técnicos que prevalecieron en la decisión. Las adjudicaciones a una sola empresa también avalan el puntaje asignado, al igual que la sumisión de la empresa a la decisión política del Intendente de continuar con la obra. EMPRESARIAL 2 <i>Primero los objetivos, luego los procesos, que deben ser lo suficientemente flexibles como para dar lugar a cambios en ellos de manera de cumplir con los objetivos ante cambios en el entorno.</i> Este punto es imposible de asimilar cuando se trata de obras de ingeniería o arquitectura que deben cumplir rigor técnico en función de la seguridad y las reglas de la profesión. En ese sentido, el criterio más empresarial se ajustaría en más en el largo plazo que en medio de las obras que deben cumplir con dichas pautas. La flexibilidad observada en este caso implicó un informe negativo del Consejo de Ingenieros y de la propia Unidad Coordinadora del propio gobierno que autorizó su continuidad. DEMOCRATICO 2 <i>Los objetivos pueden modificarse por acción o participación de la sociedad civil, y no siempre estar adecuados los procesos a los cambios de prioridades ocurridos.</i> No existieron en este caso los procesos participativos para la determinación de las obras, más que en la “representación simbólica” del Intendente, quien determinó la necesidad de continuidad por miedo a la resistencia comunitaria a su paralización.

Factor	Sub-factor	Justificación
	3.3 Existencia de mecanismos de medición de resultados	RACIONAL-LEGAL 8 <i>Lo que importa es que el procedimiento establecido en una norma se cumpla efectivamente, más allá del resultado.</i> El pliego elaborado dificultaba su cumplimiento, pero aún así se realizó la obra. Las empresas no cumplieron con la adecuación de los servicios, y no se los intimó a hacerlo. CLIENTELAR 6 <i>La informalidad y el secreto son los principios básicos del modelo, la medición de resultados atenta contra ellos.</i> Se van haciendo mediciones parciales en función de lo que marcan las reglas ingenieriles, no hay medición del resultado a nivel global. Las acciones están formalizadas en documentos que son públicos, como Libros e informes técnicos. EMPRESARIAL 6 <i>La orientación a resultados implica la necesidad de su medición, para lo cual se establecen mecanismos, como Tablero de comando, evaluación de performance, etc.</i> La medición la marca la técnica ingenieril, se van efectuando ensayos de laboratorio que marcan los ajustes en la ejecución de las obras, más que un tablero de comando o evaluaciones de performance. DEMOCRATICO 2 <i>La medición de los resultados incluye variables cualitativas y valores como el índice de equidad, cumplimiento de objetivos del milenio, desarrollo humano, etc.</i> No se miden resultados de tipo cualitativo como los enunciados.
4. Recursos	4.1 Forma de asignación de recursos	RACIONAL-LEGAL 12 <i>Existe una reglamentación que lo define, “atenerse al presupuesto”.</i> El pliego se elaboró en función de un presupuesto, que no admitía la ampliación en un % mayor al 20%, por tanto no se podían cumplir los requerimientos de la CEB del cableado subterráneo, como la misma municipalidad lo exige en su reglamentación. CLIENTELAR 6 <i>Por resolución de necesidades urgentes y personales. Atención a la demanda que se va presentando.</i> Es imposible licitar obras y ejecutarlas de acuerdo a la demanda que se va presentando, ya que este proceso requiere un proceso de consecución de financiamiento, y elaborar todas las acciones conducentes a ello. Sin embargo, las opiniones del personal de planta entrevistado, han coincidido en la falta de priorización de las obras por parte del ejecutivo: “mandan todo lo que llega”, y en esto radica la coincidencia. EMPRESARIAL 4 <i>En función de objetivos y resultados, orientados a la satisfacción del cliente y a largo plazo.</i> La rapidez con que hubo de presentarse el pliego impide la identificación con este punto. Según los entrevistados no se ha explicitado un plan a largo plazo y elaborado un presupuesto en base a este. DEMOCRATICO 2 <i>Por procesos de consenso como por ejemplo, presupuesto participativo.</i> No se ha realizado un proceso participativo del cual se derivaron las obras.

Factor	Sub-factor	Justificación
	4.2 Transparencia en la distribución de recursos	RACIONAL-LEGAL 10 <i>Los funcionarios y empleados están sujetos a la rendición de cuentas, ya que no son propietarios de los medios materiales.</i> Las resoluciones de licitación y adjudicación son publicadas en el Digesto, las actuaciones se registran en un Libro. El informe técnico del Consejo de Ingenieros trascendió a la prensa, de cualquier manera, la no inclusión de algunas pautas en relación a la forma de determinación del pliego y a la no adecuación de las empresas sugiere alguna intencionalidad política en esta acción, por lo que no se visualiza su entera correspondencia con el postulado. CLIENTELAR 2 Nivel 0 - <i>La realidad analizada es completamente diferente a la que refleja la proposición, siendo las coincidencias, inapreciables.</i> Las resoluciones de licitación y adjudicación son publicadas en el Digesto, las actuaciones se registran en un Libro. EMPRESARIAL 2 <i>Los criterios para la distribución de recursos no son difundidos de ninguna manera.</i> La rapidez con que hubo de presentarse el pliego impide la identificación con este punto, lo que sin duda contribuyó a la falta de eficiencia del gasto. Los informes no dan cuenta de este punto y atribuyen toda la responsabilidad a la empresa y al personal de planta. DEMOCRATICO 12 <i>La transparencia debe dar cuenta de la eficiencia en la distribución de los recursos.</i> Existe la ordenanza de libre acceso a la información pública, sancionada por el C. Deliberante. Los llamados a licitación y adjudicaciones se obras se hacen por resoluciones que se publican en la web.
	4.3 Coherencia entre la asignación de recursos y los objetivos	RACIONAL-LEGAL 4 <i>La racionalidad supone coherencia de medios a fines, si bien se pone énfasis en la eficiencia y exactitud de los procedimientos que en la explicitación de los objetivos, los que vienen dados por la jerarquía superior.</i> El apuro en confeccionar el pliego determinó la incoherencia de los procedimientos a los fines, ya que por ejemplo, no estaba prevista la adecuación del cableado subterráneo de la CEB, como lo exigen las mismas reglamentaciones municipales, lo que hubiera aumentado el presupuesto a casi el doble. CLIENTELAR 6 <i>No se identifican criterios preestablecidos para la asignación de recursos en función de una política pública para un servicio, sino más bien la verificación de caso por caso, según la urgencia del momento.</i> Es imposible licitar obras y ejecutarlas de acuerdo a la demanda que se va presentando, ya que este proceso requiere un proceso de consecución de financiamiento, y elaborar todas las acciones conducentes a ello. Sin embargo, las opiniones del personal de planta entrevistado, han coincidido en la falta de priorización de las obras por parte del ejecutivo: “mandan todo lo que llega”, y en esto radica la coincidencia. EMPRESARIAL 2 <i>Primero los objetivos, luego los recursos. Hay criterios descentralizados para la distribución, es decir, siguen el modelo “bottom up” (de abajo hacia arriba), más que “top down” (de arriba hacia abajo) (Lipsky 1996).</i>

Factor	Sub-factor	Justificación
		Los criterios se decidieron de arriba hacia abajo, más que de abajo hacia arriba. Los empleados coinciden en la afirmación sobre su desconocimiento del presupuesto asignado al área, característico de la gestión, en sus propias palabras. DEMOCRATICO 2 <i>Se cumplen estrictamente los objetivos acordados por consenso público, para lo cual, se distribuyen los recursos necesarios.</i> No hubo objetivos acordados por consenso público en este caso, ni se asignan prioridades de esa manera.
5. Personas	5.1 Planeamiento de personal	RACIONAL-LEGAL 10 <i>Existe un escalafón, con determinación de funciones, jerarquías y categorías.</i> En cada pliego están especificadas las responsabilidades de cada estamento, de acuerdo a lo establecido en la ley 286, si bien no como escalafón de categorías. CLIENTELAR 4 <i>No se verifica planeamiento del personal, sino más bien, “capas superpuestas” que se van acumulando en función del cambio de signo político del gobierno.</i> En la estructura del área y según los datos provistos por la Dirección, no se visualiza este punto ya que se verifica una estructura profesionalizada en su mayor parte. EMPRESARIAL 2 <i>El plan de personal responde a objetivos de mejora de la calidad de servicio, flexibilidad de las estructuras y procesos, y en función del plan estratégico a largo plazo.</i> No se identificó un plan estratégico de largo plazo, ni la adecuación del plan de personal a éste. DEMOCRATICO 2 <i>Existen planes de personal que se elaboran en función de los objetivos y planes acordados por consenso público, y que son trabajados en conjunto con el personal.</i> No hubo objetivos acordados por consenso público en este caso, ni fueron trabajados en conjunto con el personal.
	5.2 Mecanismos de incorporación de personal	RACIONAL-LEGAL 8 <i>Por mérito y conocimiento técnico. Se hace hincapié en el saber, no solo de la especialidad, sino el que se aprende en la misma experiencia burocrática. Supone la carrera profesional al interior del Estado.</i> Se valora la experiencia al interior de la organización dentro del área, los cargos de jefatura han sido concursados. Sin embargo, en opinión del coordinador, falta la especialización técnica de la rama ingenieril en la Dirección. CLIENTELAR 2 <i>El empleo público se otorga como pago de favores políticos o “amiguismo”.</i> Los cargos de jefatura han sido concursados, las personas que los ocupan tienen un número importante de años de antigüedad (20 años, en tres cargos de jefatura y dirección), y el área está profesionalizada en su mayoría, por lo que no se puede identificar el parámetro. EMPRESARIAL 6

Factor	Sub-factor	Justificación
		<i>Por criterios de flexibilidad, innovación, preparación, trabajo en equipo y orientación al cliente.</i> Se identifica preparación en relación al título profesional, dada la antigüedad en el cargo de la mayoría los criterios mencionados no eran una variable en la incorporación. DEMOCRATICO 2 <i>Existen mecanismos que garantizan la igualdad de oportunidades para el empleo público. La incorporación del personal se realiza en función de un plan acordado en los procesos de consenso.</i> No hubo objetivos acordados por consenso público en este caso.
	5.3 Coherencia entre distribución de personal y los objetivos	RACIONAL-LEGAL 8 <i>La racionalidad supone coherencia de medios a fines, si bien se pone énfasis en la eficiencia y exactitud de los procedimientos que en la explicitación de los objetivos, los que vienen dados por la jerarquía superior.</i> Los objetivos vienen dados por la jerarquía superior, pero ello no supone la coherencia con la distribución del personal. El grado de profesionalización del área está determinado por los procedimientos y las reglas establecidos en la normativa de obras públicas, pero no su distribución. CLIENTELAR 2 <i>La distribución de personal se realiza en función de lealtad política y pago de favores.</i> Los cargos de jefatura han sido concursados, las personas que los ocupan tienen un número importante de años de antigüedad (20 años, en tres cargos de jefatura y dirección), y el área está profesionalizada en su mayoría, por lo que no se puede identificar el parámetro. EMPRESARIAL 6 <i>La distribución de personal responde a objetivos de mejora de la calidad de servicio, flexibilidad de las estructuras y procesos, y en función del plan estratégico a largo plazo.</i> Al no haber un plan estratégico de largo plazo, no se puede asimilar el parámetro al área estudiada. DEMOCRATICO 2 <i>La distribución del personal responde al plan acordado en los procesos de consenso.</i> No hubo objetivos acordados por consenso público en este caso.
6. Capacidad técnica interna de producción de resultados	6.1 Formas de determinación de perfiles profesionales	RACIONAL-LEGAL 8 <i>Conocimiento técnico y burocrático. Especialización en un tema.</i> Si bien el área está profesionalizada, no se detectan en las funciones algún nivel de especialización por tema, a excepción del Dpto. Eléctrico y electromecánico. CLIENTELAR 2 <i>Se determinan en función de las características de las personas asignadas al puesto, y no por los requerimientos del puesto. Se arma el perfil “a medida” de la persona que se quiere ingresar.</i> Los cargos de jefatura han sido concursados, las personas que los ocupan tienen un número importante de años de antigüedad (20 años, en tres cargos de jefatura y dirección), y el área está profesionalizada en su mayoría, por lo que no se puede identificar el parámetro.

Factor	Sub-factor	Justificación
		EMPRESARIAL 6 <i>Por criterios de flexibilidad, innovación, preparación, trabajo en equipo y orientación al cliente.</i> Se identifica preparación en relación al título profesional, dada la antigüedad en el cargo de la mayoría los criterios mencionados no eran una variable en la incorporación. DEMOCRATICO 6 <i>Por criterios técnicos que garantizan la igualdad de oportunidades, el mérito y la preparación para la tarea. Se incorporan en el perfil requerido valores democráticos, como la participación, rendición de cuentas, etc.</i> Los cargos de jefatura fueron concursados, lo cual debería garantizar la igualdad de oportunidades, el mérito y la preparación. Al tratarse de personal con mucha antigüedad, es posible que los valores democráticos no hayan sido tenidos en cuenta en ese momento.
	6.2 Grado de profesionalización de la gestión	RACIONAL-LEGAL 10 <i>Los funcionarios son nombrados por calificación profesional que justifica su nombramiento. Cada uno sabe lo que tiene que hacer y lo realiza. Existen competencias definidas que establecen los marcos de referencia dentro de los cuales se encuadran las funciones. La racionalidad asegura la correcta distribución de los cargos.</i> El área está profesionalizada en su mayoría, las competencias profesionales figuran en las reglas y protocolos de la profesión, para lo que se les confiere el título habilitante. De cualquier manera esto no asegura la correcta distribución de personal en el área. CLIENTELAR 2 <i>Muy baja, poca calificación del personal, ya que los cargos se otorgan en función de las personas y no los requerimientos del puesto o servicio.</i> Los cargos de jefatura han sido concursados, las personas que los ocupan tienen un número importante de años de antigüedad (20 años, en tres cargos de jefatura y dirección), y el área está profesionalizada en su mayoría, por lo que no se puede identificar el parámetro. EMPRESARIAL 2 <i>Muy alto, la organización invierte y prepara al personal para la innovación y la mejora continua de los servicios. Existen incentivos orientados a la calidad y la mejora.</i> No se han verificado elementos coincidentes con la apreciación, ninguna de las personas entrevistadas mencionó su existencia, sino más bien lo contrario. DEMOCRATICO 8 <i>La organización invierte y prepara al personal para la preservación de los valores democráticos. Bajo número de cargos políticos, los estrictamente necesarios para la determinación de la orientación de la política. La mayor parte de cargos de asesoramiento y dirección es ejercida por profesionales preparados para la función.</i> Existe un solo cargo político a cargo de la Dirección, el coordinador de la Unidad ejecutora de obras públicas, los cargos de dirección y asesoramiento son ejercidos por profesionales. Sin embargo, no se detectan acciones de preservación de los valores democráticos al interior de la organización.

Factor	Sub-factor	Justificación
	6.3 Coherencia entre objetivos y nivel de profesionalización de la gestión	RACIONAL-LEGAL 8 <i>La racionalidad supone coherencia de medios a fines, si bien se pone énfasis en la eficiencia y exactitud de los procedimientos que en la explicitación de los objetivos, los que vienen dados por la jerarquía superior.</i> La profesionalización está en función de los procedimientos y normativas del área más que objetivos de servicio. La falta de priorización de los mismos por los funcionarios políticos difiere en el elemento descripto en el modelo. CLIENTELAR 10 <i>Los objetivos de la gestión y el nivel de profesionalización son variables independientes, no hay vinculación entre ellas.</i> El nivel de profesionalización se establece en los procedimientos y reglas de las profesiones habilitantes y las normativas que rigen la gestión, los objetivos y prioridades no han sido explicitados. EMPRESARIAL 2 <i>Alta correlación. El nivel técnico se fundamenta en los objetivos de los servicios.</i> No se han verificado elementos coincidentes con la apreciación, por los elementos mencionados con anterioridad. DEMOCRATICO 2 <i>Alta correlación. El nivel técnico se fundamenta en los objetivos de los servicios acordados en los procesos de consenso.</i> No existieron los procesos de consenso.

El análisis precedente parece indicar cierto predominio del modelo racional-legal, aunque también existe un nivel interesante de acercamiento al modelo clientelar, mientras que, los modelos empresarial y democrático, no parecen coincidir con los comportamientos del área en este caso.

5.1.4 Área Dirección de Promoción Social

A partir el análisis del área de Promoción Social se establecen los siguientes puntajes en cada uno de los sub-factores, siempre de acuerdo con la Escala ya descripta para las áreas anteriores:

Puntaje	Proposición
12	La realidad analizada se corresponde con la proposición en su integridad o en un grado muy alto de coincidencia, tanto en contenido como en frecuencia.
10	La realidad analizada se aproxima sustancialmente a la proposición, pero no se identifica plenamente con su contenido, o bien hay un número de excepciones que impide generalizar la coincidencia.
8	La realidad analizada coincide parcialmente con la proposición. Existen elementos coincidentes de contenido y una frecuencia de casos suficiente como para detectar un grado apreciable, pero no sustancial, de identificación.
6	La realidad analizada se encuentra significativamente alejada de la expresada en la proposición. Existen elementos de coincidencia, pero también discrepancias serias de

4	contenido y/o una frecuencia escasa.
2	La realidad analizada es muy distinta de la que refleja la proposición. Las coincidencias de contenido son inapreciables, o bien se dan sólo en casos excepcionales.
2	La realidad analizada es completamente diferente a la que refleja la proposición, siendo las coincidencias, inapreciables.

Factor	Sub-factor	Justificación
1. Formas de vinculación con los actores	1.1 Conocimiento de los actores urbanos principales que interactúan con cada área	RACIONAL-LEGAL 2 <i>Se basa en el supuesto de existencia de un orden impersonal que es ejercido en su nombre por la autoridad a la cual se obedece, por tanto, no es necesario el conocimiento de los actores urbanos, puestos que éstos se someten al imperio de la ley y al ejercicio de la autoridad.</i> En la distribución del plan calor el conocimiento de los actores fue fundamental para la confección y control de las listas efectuadas por las Juntas Vecinales, ya que por conflictos con algunas familias las omiten de los listados. CLIENTELAR 8 <i>La no separación entre la vida profesional y personal del mediador que actúa dentro del marco institucional posibilita el conocimiento de los actores urbanos, los que se delimitan y “clasifican” en función de su mayor o menor apoyo al partido político. Existen redes informales de las cuales los actores pueden ser parte o no, según ese criterio.</i> En el plan calor se verifica la co-existencia de los procedimientos formales establecidos a través de los CAAT, y circuitos paralelos que suceden además, no solo en la Secretaría de Desarrollo Social, sino también en otras Secretarías, como se desprende del listado de subsidios otorgados. EMPRESARIAL 10 <i>El principio de manejar el timón, supone la articulación de acciones entre los actores privados, públicos y del tercer sector, para lo cual es necesario conocerlos y vincularse desde un rol activo.</i> La logística del Plan Calor requiere la vinculación con Parques o los proveedores en caso de compra y las Juntas Vecinales. Los trabajadores de los CAAT tienen un rol activo en la organización de los listados y familias, y el posterior control de la distribución. DEMOCRATICO 8 <i>Es necesario el conocimiento y reconocimiento de los actores sociales en función de la necesidad de garantizar el equilibrio de poder en la toma de decisiones.</i> Se conocen y reconocen a los actores del plan calor, los CAAT's controlan la existencia de discrecionalidad de la confección de los listados de las Juntas, pero en paralelo se aplica discrecionalidad desde los mismos estamentos políticos.
	1.2 Nivel de intervención de los actores en las decisiones de gobierno	RACIONAL-LEGAL 6 <i>La verticalidad de la autoridad supone el centralismo de las decisiones, desligado de la influencia de los actores, en tanto existen reglas que definen sus funciones.</i> La centralidad estuvo dada en este caso en la decisión de la Secretaría de realizar el plan calor 2009 a través de Parques. La dificultad de implementación de esta modalidad, hizo que los actores involucrados en ella modificaran luego la modalidad para el siguiente año, pasando a la compra de leña por parte del Municipio.

Factor	Sub-factor	Justificación
		CLIENTELAR 8 <i>El nivel de intervención se determina en virtud de la mayor o menor contribución a la llegada o permanencia del partido en el gobierno. Se identifica el otorgamiento de prebendas como forma de control social de los actores.</i> En el plan calor se verifica la co-existencia de los procedimientos formales establecidos a través de los CAAT, y circuitos paralelos que suceden además, no solo en la Secretaría de Desarrollo Social, sino también en otras Secretarías, como se desprende del listado de subsidios otorgados. EMPRESARIAL 6 <i>El principio del gobierno como re-estructurador del mercado no supone el liberalismo económico extremo, sino la posibilidad de intervención cuando su orientación hacia la inequidad lo justifique. Los actores influyen y actúan sobre áreas del servicio, aunque el Estado actúa como regulador y controlador de las deficiencias del mercado.</i> El Estado actuó en este caso de dos maneras antagónicas: por un lado, desde la planta técnica, regulando las discrecionalidades de los listados elaborados por las Juntas, pero al mismo tiempo, se utilizó la misma discrecionalidad para favorecer personas particulares por el criterio de responder a la demanda puntual, sin evaluación de la inequidad que esto genera para el resto de la comunidad. DEMOCRATICO 10 <i>Se proponen distintas modalidades de intervención: la posibilidad de elección a través de la competencia, la co-producción pública a través de organizaciones sociales (no privadas) y la deliberación. Se garantiza además el control.</i> Se utilizó en este caso el mecanismo de la co-producción pública a través de las organizaciones sociales, como las Juntas Vecinales, y la deliberación a través de las mesas de concertación barrial, pero al mismo tiempo, la distribución por demanda puntual. Se realizó control de la leña entregada.
	1.3 Rol del gobierno local en la articulación de actores	RACIONAL-LEGAL 4 <i>Regulación y control.</i> La dirección en este caso tuvo un rol mucho más activo que la mera regulación y control, se determinaron las listas, se organizó a las familias, y luego se controló la distribución. CLIENTELAR 10 <i>El otorgamiento de prebendas como pago de favores políticos supone más que la articulación, el control vertical de los actores, falta de coordinación y superposición de instituciones que operan sobre las mismas necesidades: "Divide y reinarás".</i> En el plan calor se ha verificado la falta de coordinación y superposición de las acciones previstas en los CAAT's con las acciones realizadas por la Secretaria. EMPRESARIAL 8 <i>Las prácticas innovadoras y de vanguardia hacen referencia al rol activo del Estado en la potenciación de los servicios que se brindan a través de la coordinación y catalización de los esfuerzos públicos y privados.</i> Se ha intentando sin éxito, realizar estas acciones en la organización del Plan, las dificultades se observan en la falta de cumplimiento de las promesas planteadas al inicio y las acciones verificadas en la práctica.

Factor	Sub-factor	Justificación
		DEMOCRATICO 10 <i>Resguardo del equilibrio de poder, introducción de la competencia para garantizarlo, co-producción con Ong's, control.</i> Se utilizó en este caso el mecanismo de la co-producción pública a través de las organizaciones sociales, como las Juntas Vecinales, y la deliberación a través de las mesas de concertación barrial, pero al mismo tiempo, la distribución por demanda puntual. Se realizó control de la leña entregada.
2. Participación de la sociedad civil	2.1 Integración de la participación ciudadana en la planificación y gestión.	RACIONAL-LEGAL 2 <i>La dominación burocrática se basa en el saber de los técnicos y funcionarios estatales, por tanto, no es necesaria la participación ciudadana.</i> El Plan de territorialidad implementado es lo contrario de la afirmación. Si bien no existen de la misma manera en todos los CAAT, el Plan Calor se elabora en conjunto con las mesas de concertación barrial, o bien con participación de las juntas vecinales. CLIENTELAR 12 <i>Los planes sociales actúan como botín de guerra que son repartidos entre las organizaciones de base o intermedias "amigas" del partido gobernante. Los punteros son quienes marcan de alguna manera las prioridades de la gestión.</i> La existencia de las mesas de concertación y los CAAT y la generación de los programas a través de ellos son un ejemplo de la coincidencia con el parámetro. EMPRESARIAL 8 <i>"Gobierno propiedad de la comunidad", significa facultar, preparar y potenciar en la comunidad aquellos recursos propios que son reconocidos, y por tanto, la ciudadanía es responsable y se involucra en la planificación y gestión ciudadana a través de mecanismos e instrumentos provistos por el Estado.</i> Se ha intentando sin éxito, realizar estas acciones en la organización del Plan, las dificultades se observan en la falta de cumplimiento de las promesas planteadas al inicio y las acciones verificadas en la práctica. DEMOCRATICO 10 <i>Garantiza la posibilidad de acceso y elección en la participación. Ofrece alternativas de participación en distintos niveles: difusión, opinión y decisión.</i> Se promueve la participación, aunque no en todos los CAAT de la misma manera, también coexisten Juntas "amigas" del gobierno las que tienen mayor acceso, lo cual se vio reflejado en el plan calor.
	2.2 Acceso a la información pública.	RACIONAL-LEGAL 4 <i>La información pública se transmite a través de la autorización de la jerarquía vertical, y se realiza siempre y cuando cuente con respaldo normativo.</i> La estructura territorial contribuye a cierto manejo discrecional de la información en los barrios. Por otro lado la fragilidad y falta de apoyo a la normativa del área hace que la información no cuente con este respaldo. CLIENTELAR 4 <i>Se limita el acceso a la información pública. El "secreto" es funcional al modelo, lo que garantiza la inexistencia de control social sobre la distribución discrecional de los recursos.</i> Los recursos son asignados por Resolución del Intendente, y publicados en Digesto. No hay secreto acerca de a quien se distribuye, lo que facilita el control social.

Factor	Sub-factor	Justificación
		EMPRESARIAL 8 <i>La orientación hacia la calidad de servicio y el cliente presupone el acceso a la información pública.</i> Existe la orientación al ciudadano desde las estrategias de participación creadas en la estructura territorial, sin embargo la información pública no se garantiza desde el área, o bien cuando se ofrece en los territorios es contradictoria con la realidad como sucedió en el plan caloRACIONAL-LEGAL se organizaron las familias y luego no alcanzaba la leña cuando llegaba al lugar. DEMOCRATICO 8 <i>Garantiza la publicidad y la difusión de los actos públicos, a través de una diversidad de medios, de manera de llegar a distintos públicos.</i> Si bien en algunos CAAT existen boletines y carteleras, la información pública no se garantiza desde el área, o bien cuando se ofrece en los territorios es contradictoria con la realidad como sucedió en el plan caloRACIONAL-LEGAL se organizaron las familias y luego no alcanzaba la leña cuando llegaba al lugar.
	2.3 Respeto a la igualdad y pluralismo en la participación ciudadana	RACIONAL-LEGAL 8 <i>Supone que los funcionarios actúan y cumplen sus tareas administrativas para las cuales son especialistas, por tanto, no es necesaria la participación ciudadana. La impersonalidad garantizaría de alguna manera la igualdad y el pluralismo en la atención de los servicios.</i> Según algunos técnicos de los CAAT, existen Juntas amigas de la Secretaria que “conversan” directamente con ella, sin pasar por el CAAT, y obtienen recursos directos por estas vías, pero también existe desde los equipos la intencionalidad de ofrecer posibilidad de participación en igualdad de condiciones, como lo fue en la confección de los listados del Plan Calor. CLIENTELAR 4 <i>La posibilidad de participación se brinda sólo en función de criterios partidarios o vínculos personales (“amiguismo”) por lo tanto, se sitúa en el extremo opuesto de la igualdad y el pluralismo.</i> Los recursos son asignados por Resolución del Intendente, y publicados en Digesto. No hay secreto acerca de a quien se distribuye, lo que facilita el control social. EMPRESARIAL 8 <i>No lo menciona expresamente, pero puede suponerse una tensión entre la búsqueda de beneficios, mayor eficiencia⁵² y calidad de servicio y los requerimientos en tiempos y costos que supone el respeto a los principios de igualdad y pluralismo en la participación.</i> Los argumentos esgrimidos por la Secretaria acerca de la necesidad de ofrecer soluciones rápidas a quien lo necesita, pasando por encima de los criterios establecidos por los territorios, avalan la correspondencia con este punto. DEMOCRATICO 8 <i>Se asegura a través de la accesibilidad a la información, la deliberación, el pluralismo político, la posibilidad de elección y la participación en la toma de decisiones. Es el mayor grado de reconocimiento de la igualdad.</i> Existen espacios de deliberación y de participación en los territorios, aunque no se organizan y promueven en todos los CAAT de la misma manera. Al mismo tiempo existen canales paralelos de las juntas “amigas” con mayor acceso a la provisión de bienes y

⁵² La eficiencia en el modelo empresarial se supone en términos del concepto tradicional: la mejor relación costo-beneficio, y no en los términos planteados por Cunnill Grau para el modelo democrático.

Factor	Sub-factor	Justificación
		servicios.
3. Objetivos, procesos y resultados	3.1 Forma de determinación de los objetivos	RACIONAL-LEGAL 4 <i>El orden superior está definido en leyes o reglamentos con arreglo a fines o valores que deben establecerse y obedecerse.</i> Los objetivos del Plan Calor y la modalidad de aplicación fueron definidos por la Secretaria, pero luego esta modalidad sufrió de severas dificultades de implementación. Existen reglamentos que no se cumplen. CLIENTELAR 8 <i>Por inclinaciones personales, pago de favores políticos, o lo que marca las necesidades partidarias del momento.</i> En el plan se ve la utilización de la modalidad establecida, pero también la distribución por otras vías, como sucede en general en los demás procesos, según el listado de subsidios otorgados. EMPRESARIAL 8 <i>En función de la orientación al cliente, la calidad de servicio, la previsión y la obtención de resultados.</i> Los argumentos esgrimidos por la Secretaria acerca de la necesidad de ofrecer soluciones rápidas a quienes las necesitan pasando por encima de los criterios establecidos por los territorios, avalan la correspondencia con este punto. DEMOCRATICO 10 <i>Por procesos de consenso comunitario, como planes estratégicos participativos, mesas de concertación, asambleas ciudadanas, etc.</i> Los espacios participativos existentes, como las mesas de concertación definen acciones y objetivos.
	3.2 Coherencia de los procesos con los objetivos	RACIONAL-LEGAL 4 <i>La racionalidad supone coherencia y precisión de medios a fines, si bien se pone énfasis más en la exactitud de los procedimientos que en la explicitación de los objetivos, los que vienen dados por la jerarquía superior, y están establecidos por mecanismos formalizados.</i> Los objetivos del Plan Calor y la modalidad de aplicación fueron definidos por la Secretaria, pero luego esta modalidad sufrió de severas dificultades de implementación. Existe un reglamento que no es reconocido por el personal, ni por la misma Secretaria, que utiliza los circuitos paralelos a los establecidos por el Reglamento. CLIENTELAR 8 <i>Las necesidades partidarias o prebendarías del momento favorecen la incoherencia entre los objetivos y los procesos. Los objetivos de política pública no están explicitados o bien, tienden a favorecer a sectores afines partidarios del gobierno.</i> En el plan se ve la utilización de la modalidad establecida, pero también la distribución por otras vías, como sucede en general en los demás procesos, según el listado de subsidios otorgados. EMPRESARIAL 8 <i>Primero los objetivos, luego los procesos, que deben ser lo suficientemente flexibles como para dar lugar a cambios en ellos de manera de cumplir con los objetivos ante cambios en el entorno.</i> Los argumentos esgrimidos por la Secretaria acerca de la necesidad de ofrecer soluciones

Factor	Sub-factor	Justificación
		rápidas a quienes las necesitan pasando por encima de los criterios establecidos por los territorios, avalan la correspondencia con este punto. DEMOCRATICO 10 <i>Los objetivos pueden modificarse por acción o participación de la sociedad civil, y no siempre estar adecuados los procesos a los cambios de prioridades ocurridos.</i> Los espacios participativos existentes, como las mesas de concertación definen acciones y objetivos, que pueden cambiar o necesitan la adaptación de ciertos procesos para ser implementados. A pesar de conocer los conflictos año a año se presentan dificultades de implementación en la distribución de ese recurso.
	3.3 Existencia de mecanismos de medición de resultados	RACIONAL-LEGAL 2 <i>Lo que importa es que el procedimiento establecido en una norma se cumpla efectivamente, más allá del resultado.</i> Como ya fue mencionado, el cumplimiento de los reglamentos no es la prioridad, los mismos pueden “torcerse” en función de otros objetivos. CLIENTELAR 4 <i>La informalidad y el secreto son los principios básicos del modelo, la medición de resultados atenta contra ellos</i> Al necesitar la distribución de los recursos una Resolución del Intendente, y ser publicadas en el Digesto, no existen elementos de coincidencia con este punto. EMPRESARIAL 2 <i>La orientación a resultados implica la necesidad de su medición, para lo cual se establecen mecanismos, como Tablero de comando, evaluación de performance, etc.</i> No existen mecanismos como los mencionados en el parámetro. DEMOCRATICO 6 <i>La medición de los resultados incluye variables cualitativas y valores como el índice de equidad, cumplimiento de objetivos del milenio, desarrollo humano, etc.</i> En el Plan Calor no se realizó evaluación de este tipo, aunque, aunque la evaluación participativa del plan de territorialidad incluyó algunas dimensiones de este tipo al incluir un eje de acción: Familias en situación de vulnerabilidad.
4. Recursos	4.1 Forma de asignación de recursos	RACIONAL-LEGAL 10 <i>Existe una reglamentación que lo define, “atenerse al presupuesto”.</i> El presupuesto asignado, que no es conocido por los directivos de planta, define lo que se puede hacer y lo que no. La falta de presupuesto para el plan calor en el 2009 determinó la necesidad de recurrir a Parques con las dificultades que esto ocasionó. CLIENTELAR 10 <i>Por resolución de necesidades urgentes y personales. Atención a la demanda que se va presentando.</i> Coincidió en el Plan, la modalidad acordada de distribución de las guías, con otros mecanismos caso por caso. Este último además se utiliza en las demás prestaciones.

Factor	Sub-factor	Justificación
		EMPRESARIAL 2 <i>En función de objetivos y resultados, orientados a la satisfacción del cliente y a largo plazo..</i> El largo plazo es una variable que no parece utilizarse en las acciones de la Dirección, absorbida por responder a las urgencias diarias. Existen objetivos, pero la diferencia con la implementación hacen difícil el logro de resultados, como se vio en el plan calor. DEMOCRATICO 10 <i>Por procesos de consenso como por ejemplo, presupuesto participativo.</i> Las mesas de concertación barrial definieron los criterios y listados de distribución y la organización de las familias.
	4.2 Transparencia en la distribución de recursos	RACIONAL-LEGAL 10 <i>Los funcionarios y empleados están sujetos a la rendición de cuentas, ya que no son propietarios de los medios materiales.</i> En el Plan Calor las quejas de los vecinos sobre su distribución ejercieron en alguna medida el control social, lo que modificó la modalidad para el año siguiente. La sanción de la ordenanza sobre el otorgamiento de subsidios es un ejemplo de la necesidad de rendición de cuentas sobre la distribución de recursos, si bien la norma llegó como consecuencia de la discrecionalidad detectada en el accionar de la gestión política. CLIENTELAR 2 <i>Los criterios para la distribución de recursos no son difundidos de ninguna manera.</i> Como ya fue mencionado, la asignación de recursos se realiza con la firma de una Resolución del Intendente y se publica en el Digesto. EMPRESARIAL 2 <i>La transparencia debe dar cuenta de la eficiencia en la distribución de los recursos.</i> El Plan calor es un ejemplo de la ineficiencia en la distribución, como así también el listado de subsidios por Secretaría y plan. DEMOCRATICO 10 <i>El Concejo Deliberante legisla para generar normativa que promueva y obligue a la transparencia. El Ejecutivo cumple y promueve los mecanismos de transparencia.</i> Existe una normativa de acceso a la información pública, el Ejecutivo publica en el Digesto las Resoluciones, pero la Secretaria no utiliza otros mecanismos de difusión de la información que se maneja en el área, por ejemplo, el presupuesto asignado al área.
	4.3 Coherencia entre la asignación de recursos y los objetivos	RACIONAL-LEGAL 6 <i>La racionalidad supone coherencia de medios a fines, si bien se pone énfasis en la eficiencia y exactitud de los procedimientos que en la explicitación de los objetivos, los que vienen dados por la jerarquía superior.</i> Si bien la modalidad del Plan Calor vino dada por la jerarquía, no hubo coherencia entre los recursos distribuidos y los objetivos. Los entrevistados coinciden en la prestación como de orden simbólico más que material, debido a la insuficiencia del recurso para abastecer las necesidades. Pese a reconocer este punto, se sigue realizando año a año. CLIENTELAR 8 <i>No se identifican criterios preestablecidos para la asignación de recursos en función de una política pública para un servicio, sino más bien la verificación de caso por caso, según la urgencia del momento.</i> Existe la distribución caso por caso, en los circuitos paralelos de la Secretaria y otras áreas,

Factor	Sub-factor	Justificación
		los que coexisten con los criterios técnicos utilizados por los CAAT y la Dirección para la determinación de los recursos a asignar. EMPRESARIAL 8 <i>Primero los objetivos, luego los recursos. Hay criterios descentralizados para la distribución, es decir, siguen el modelo “bottom up” (de abajo hacia arriba), más que “top down” (de arriba hacia abajo) (Lipsky 1996).</i> La confección de los listados se realiza bajo la modalidad “bottom up”, en los CAAT, pero al mismo tiempo, están los circuitos paralelos “top down”. DEMOCRATICO 6 <i>Se cumplen estrictamente los objetivos acordados por consenso público, para lo cual, se distribuyen los recursos necesarios.</i> Se acuerdan objetivos por consenso público, pero no se cumplen en forma estricta, ni se distribuyen los recursos necesarios, en el Plan Calor es una muestra.
5. Personas	5.1 Planeamiento de personal	RACIONAL-LEGAL 8 <i>Existe un escalafón, con determinación de funciones, jerarquías y categorías.</i> Existe un Reglamento interno, donde están definidas las funciones de cada uno de los cargos de la Dirección, si bien no están definidas las categorías ni la carrera profesional. CLIENTELAR 10 <i>No se verifica planeamiento del personal, sino más bien, “capas superpuestas” que se van acumulando en función del cambio de signo político del gobierno.</i> La correspondencia con el parámetro se visualiza en función de la cantidad de planes Manos a la obra, que se entregan desde la Secretaría, que si bien son en realidad subsidios están atados a la contraprestación laboral para el Municipio. EMPRESARIAL 8 <i>El plan de personal responde a objetivos de mejora de la calidad de servicio, flexibilidad de las estructuras y procesos, y en función del plan estratégico a largo plazo.</i> El Plan de territorialidad podría identificarse como un plan estratégico. La Dirección de Promoción está conformada en sus capas medias por profesionales interdisciplinarios reunidos en un área específica (Equipo “inter”), que se ocupan de transformar las propuestas territoriales en planes transversales. DEMOCRATICO 8 <i>Existen planes de personal que se elaboran en función de los objetivos y planes acordados por consenso público, y que son trabajados en conjunto con el personal.</i> Se acuerdan objetivos por consenso público, pero no se visualizan planes de personal íntegramente adaptados a ellos, si bien existen espacios de trabajo conjunto con el personal.
	5.2 Mecanismos de incorporación de personal	RACIONAL-LEGAL 10 <i>Por mérito y conocimiento técnico. Se hace hincapié en el saber, no solo de la especialidad, sino el que se aprende en la misma experiencia burocrática. Supone la carrera profesional al interior del Estado.</i> En la Dirección existen equipos profesionales, la experiencia y conocimiento municipal es un requisito importante en la determinación de las jefaturas.

Factor	Sub-factor	Justificación
		CLIENTELAR 10 <i>El empleo público se otorga como pago de favores políticos o “amiguismo”.</i> La correspondencia con el parámetro se visualiza en función de la cantidad de planes Manos a la obra, que se entregan desde la Secretaría, que si bien son en realidad subsidios están atados a la contraprestación laboral para el Municipio. Los cargos de dirección no han sido concursados, lo que genera la posibilidad de negociación con los políticos cuando asumen. EMPRESARIAL 6 <i>Por criterios de flexibilidad, innovación, preparación, trabajo en equipo y orientación al cliente.</i> Los criterios que se utilizan, al menos para los cargos directivos tienen que ver mas con el ejercicio de autoridad, conocimiento y experiencia de la realidad municipal, además del título en la especialidad requerida. DEMOCRATICO 4 <i>Existen mecanismos que garantizan la igualdad de oportunidades para el empleo público. La incorporación del personal se realiza en función de un plan acordado en los procesos de consenso.</i> Se acuerdan objetivos por consenso público, pero no se visualizan planes de personal íntegramente adaptados a ellos, si bien existen espacios de trabajo conjunto con el personal. Los cargos no pueden ser concursados, lo cual garantizaría de alguna manera la igualdad de oportunidades.
	5.3 Coherencia entre distribución de personal y los objetivos	RACIONAL-LEGAL 4 <i>La racionalidad supone coherencia de medios a fines, si bien se pone énfasis en la eficiencia y exactitud de los procedimientos que en la explicitación de los objetivos, los que vienen dados por la jerarquía superior.</i> La preocupación por el cumplimiento exacto de los procedimientos no es un atributo característico de la Dirección, como ya hemos mencionado. Los objetivos son acordados por los territorios, la Dirección y la Secretaría al mismo tiempo. CLIENTELAR 8 <i>La distribución de personal se realiza en función de lealtad política y pago de favores.</i> La distribución de personal es la resultante de una mezcla entre criterios más técnicos y criterios de lealtad y afinidad. EMPRESARIAL 8 <i>La distribución de personal responde a objetivos de mejora de la calidad de servicio, flexibilidad de las estructuras y procesos, y en función del plan estratégico a largo plazo.</i> Los criterios que se utilizan están ligados al plan de territorialidad, pero también a los de lealtad y afinidad. DEMOCRATICO 8 <i>La distribución del personal responde al plan acordado en los procesos de consenso.</i> Se acuerdan objetivos, existe una estructura que asigna determinados perfiles a los departamentos, de acuerdo al plan de territorialidad. El cuestionamiento surge con la cantidad de planes de empleo municipal como el Manos a la Obra otorgados discrecionalmente.

Factor	Sub-factor	Justificación
6. Capacidad técnica interna de producción de resultados	6.1 Formas de determinación de perfiles profesionales	RACIONAL-LEGAL 10 <i>Conocimiento técnico y burocrático. Especialización en un tema.</i> El conocimiento técnico y burocrático es uno de los criterios priorizado en los cargos de jefatura del área. Existe un número importante de profesionales del Trabajo social, sociología, docencia, etc. CLIENTELAR 4 <i>Se determinan en función de las características de las personas asignadas al puesto, y no por los requerimientos del puesto. Se arma el perfil “a medida” de la persona que se quiere ingresar.</i> Los perfiles de los cargos de jefatura de la Dirección se arman en función de criterios profesionales. EMPRESARIAL 8 <i>Por criterios de flexibilidad, innovación, preparación, trabajo en equipo y orientación al cliente.</i> La preparación es la coincidencia más importante, al igual que el conocimiento y experiencia municipal y el ejercicio de la autoridad en los cargos directivos. DEMOCRATICO 4 <i>Por criterios técnicos que garantizan la igualdad de oportunidades, el mérito y la preparación para la tarea. Se incorporan en el perfil requerido valores democráticos, como la participación, rendición de cuentas, etc.</i> Al no estar concursados, no se pueden garantizar mecanismos de igualdad de oportunidades, porque pueden ser cuestionados.
	6.2 Grado de profesionalización de la gestión	RACIONAL-LEGAL 6 <i>Los funcionarios son nombrados por calificación profesional que justifica su nombramiento. Cada uno sabe lo que tiene que hacer y lo realiza. Existen competencias definidas que establecen los marcos de referencia dentro de los cuales se encuadran las funciones. La racionalidad asegura la correcta distribución de los cargos.</i> Existe un reglamento, pero también serios cuestionamientos del personal para su cumplimiento. Si bien se intenta la incorporación de personal por mérito profesional, ésta no garantiza el alineamiento con los objetivos del área. CLIENTELAR 6 <i>Muy baja, poca calificación del personal, ya que los cargos se otorgan en función de las personas y no los requerimientos del puesto o servicio.</i> A nivel jefatura el parámetro no se identifica, sí se visualiza en el Plan Manos a la obra, en los que no se han visto criterios de requerimientos de servicio que justifican el ingreso de personal. EMPRESARIAL 6 <i>Muy alto, la organización invierte y prepara al personal para la innovación y la mejora continua de los servicios. Existen incentivos orientados a la calidad y la mejora.</i> Existen espacios de intercambio y preparación pero no es la constante, ni existen incentivos en ese sentido. DEMOCRATICO 6 <i>La organización invierte y prepara al personal para la preservación de los valores democráticos. Bajo número de cargos políticos, los estrictamente necesarios para la determinación de la orientación de la política. La mayor parte de cargos de asesoramiento y dirección es ejercida por profesionales preparados para la función.</i>

Factor	Sub-factor	Justificación
		Los cargos políticos están en los niveles de Secretaría, Directora general, y existen otros cargos de asistencia directa a nivel político, no profesionales de asesoramiento y dirección.
	6.3 Coherencia entre objetivos y nivel de profesionalización de la gestión	RACIONAL-LEGAL 8 <i>La racionalidad supone coherencia de medios a fines, si bien se pone énfasis en la eficiencia y exactitud de los procedimientos que en la explicitación de los objetivos, los que vienen dados por la jerarquía superior.</i> En la planta funcional existe un número importante de profesionales del Trabajo social, además del plantel variado en títulos del equipo “inter”. CLIENTELAR 4 <i>Los objetivos de la gestión y el nivel de profesionalización son variables independientes, no hay vinculación entre ellas.</i> La estructura de la dirección se elaboró en función de los objetivos del plan de territorialidad, con un plantel variado y amplio de profesionales. EMPRESARIAL 8 <i>Alta correlación. El nivel técnico se fundamenta en los objetivos de los servicios.</i> Existe una relación entre el plantel profesional y los objetivos de los servicios. DEMOCRATICO 8 <i>Alta correlación. El nivel técnico se fundamenta en los objetivos de los servicios acordados en los procesos de consenso.</i> Existió un plan acordado en procesos de consenso, como lo ha sido el plan de territorialidad, y una macro-estructura (Hintze,1999) elaborada en función de ese plan.

A diferencia de las áreas anteriores, en la Dirección de Promoción Social parecieran coexistir con cierto equilibrio todos los modelos de gestión.

En el apartado siguiente veremos la sumatoria de puntajes por cada factor y sub-factor.

5.2 Totales por factor: Perfil del modelo de gestión por área

A continuación se describe la tabla general de puntajes obtenidos por sub-factor y factor. En la misma se han sumado los puntajes obtenidos por cada sub-factor, en cada área, que se han extraído de la aplicación de la tabla de comportamientos por cada modelo, a los casos específicos analizados en el apartado anterior. De esta manera se han obtenido sub-totales por factor, que luego se han sumado para obtener un puntaje global que permitirá identificar la correspondencia con un perfil determinado. La tabla permite comparar en forma horizontal cada factor y sub-factor entre cada área, y las columnas permiten ver la predominancia de algún modelo en algún factor específico al interior de cada área.

TABLA 18: TOTALES POR SUBFACTOR

Factor	Sub-factor	RRHH				Turismo				Obras por Contrato				Promoción Social			
		Racional-legal	Clientelar	Empresarial	Democrático	Racional-legal	Clientelar	Empresarial	Democrático	Racional -Legal	Clientelar	Empresarial	Democrático	Racional-legal	Clientelar	Empresarial	Democrático
1.	1.1	6	10	8	8	8	4	12	8	6	8	6	4	2	8	10	8
	1.2	6	8	4	6	8	6	10	8	2	10	6	6	6	8	6	10
	1.3	6	12	4	6	12	6	12	10	6	10	4	6	4	10	8	10
	TOTAL	18	30	16	20	28	16	34	26	14	28	16	16	12	26	24	28
2.	2.1	12	6	2	6	8	2	10	10	8	8	2	6	2	8	12	10
	2.2	12	4	10	8	10	4	8	8	10	2	8	10	4	4	8	8
	2.3	8	10	2	6	6	4	2	8	10	8	10	2	4	8	8	8
	TOTAL	32	20	14	20	24	10	20	26	28	18	20	18	10	20	28	26
3.	3.1	8	10	2	2	10	2	12	8	2	10	8	2	4	8	8	10
	3.2	10	8	6	2	8	2	6	12	4	10	2	2	4	10	8	10

		RRHH				Turismo				Obras por Contrato				Promoción Social			
Factor	Sub-factor	Racional-legal	Clientelar	Empresarial	Democrático	Racional-legal	Clientelar	Empresarial	Democrático	Racional -Legal	Clientelar	Empresarial	Democrático	Racional-legal	Clientelar	Empresarial	Democrático
	3.3	10	2	2	2	6	2	8	2	8	6	6	2	2	4	2	6
	TOTAL	28	20	10	6	24	6	26	22	14	26	16	6	10	22	18	26
	4.1	10	8	2	2	12	2	4	4	12	6	4	2	10	10	2	10
4.	4.2	10	2	2	12	10	2	2	12	10	2	2	12	10	2	2	10
	4.3	8	12	2	2	6	2	2	4	4	6	2	2	6	8	8	6
	TOTAL	28	22	6	16	28	6	8	20	26	14	8	16	26	20	12	26
	5.1	8	10	2	2	6	2	6	2	10	4	2	2	8	10	8	8
5.	5.2	8	8	8	6	8	6	8	2	8	2	6	2	10	10	8	4
	5.3	8	10	2	2	8	6	6	2	8	2	2	2	4	8	8	8
	TOTAL	24	28	12	10	22	14	20	6	26	8	10	6	22	28	24	20
	6.1	10	6	6	6	10	6	8	6	8	2	6	6	10	4	8	4
6.	6.2	8	8	4	4	8	6	2	10	10	2	2	8	6	6	6	6
	6.3	6	8	2	2	10	2	8	8	8	10	2	2	8	4	8	8
	TOTAL	24	22	12	12	28	14	18	24	26	14	10	16	24	14	22	18
TOTAL		154	142	70	84	154	66	126	124	134	108	80	78	104	130	128	144

MODELO

Sumando los puntajes de los sub-factores, obtenemos el total por factor en cada modelo de gestión por cada área, con lo cual, podemos establecer una aproximación al perfil del modelo de gestión predominante en cada área, trazando una línea que identifica los puntajes más altos en cada sub-factor:

TABLA 19: TOTALES POR FACTORES

Factor	RRHH				Turismo				Obras por Contrato				Promoción Social			
	Racional-legal	Clientelar	Empresarial	Democrático	Racional-legal	Clientelar	Empresarial	Democrático	Racional-legal	Clientelar	Empresarial	Democrático	Racional-legal	Clientelar	Empresarial	Democrático
1. Formas de vinculación con los actores	18	30	16	20	28	16	34	26	14	28	16	16	12	26	24	28
2. Participación de la sociedad civil	32	20	14	20	24	10	20	26	28	18	20	18	10	20	28	26
3. Objetivos, procesos y resultados	28	20	10	6	24	6	26	22	14	26	16	6	10	22	18	26
4. Recursos	28	22	6	16	28	6	8	20	26	14	8	16	26	20	12	26
5. Personas	24	28	12	10	22	14	20	6	26	8	10	6	22	28	24	20
6. Capacidad técnica interna de producción de resultados	24	22	12	12	28	14	18	24	26	14	10	16	24	14	22	18
	154	142	70	84	154	66	126	124	134	108	80	78	104	130	128	144

Referencias:

Resaltado en verde:	Tercer intervalo (entre 51 y 75% de aproximación al modelo: entre 126 y 170 puntos)
Resaltado en amarillo:	Segundo intervalo (entre un 26% y 50% de aproximación al modelo: entre 81 y 125 puntos)
Resaltado en rosa:	Primer intervalo (entre un 1 y 25% de aproximación al modelo: entre 36 y 80 puntos)

A partir de los datos obtenidos, en los próximos capítulos procederemos a extraer las conclusiones derivadas de los mismos, y se intentará su explicación causal, de manera de poder responder a los objetivos de investigación formulados en el presente trabajo.

6. ANALISIS DE LOS MODELOS

6.1 Inferencias acerca de los datos obtenidos

Los resultados obtenidos nos permiten extraer las siguientes inferencias, cuya explicación causal serán abordadas con mayor profundidad en los apartados que siguen:

- Ninguna de las áreas, en los casos estudiados, presenta el grado máximo de correspondencia con un modelo de gestión determinado, lo cual hubiera sucedido de alcanzar cada una el intervalo 4: entre un 76 y 100% de aproximación, con puntajes entre 171 y 216 puntos, lo cual implica que en ninguna de las áreas puede existir un modelo en “estado puro”, sino que más bien, coexisten comportamientos y prácticas relativas a los diferentes modelos.
- Todas las áreas tienen uno, dos o tres modelos que caen en el tercer intervalo, lo que implica una correspondencia de entre un 51 y 75% (entre 126 y 170 puntos):
 - RRHH: Racional-legal y clientelar
 - Turismo: Primero racional-legal y luego empresarial (por mayor diferencia de puntaje entre modelos), si bien dentro del mismo rango, aunque en el caso del empresarial, el puntaje obtenido es justo el límite con el segundo intervalo).
 - Obras por Contrato: Racional-legal. Es la única área donde predomina un solo modelo en el tercer intervalo, y en la que el modelo clientelar figura en el segundo intervalo. Existen ciertas similitudes entre el comportamiento de esta área y la Dirección de Recursos Humanos, aunque en esta última, es más significativo el modelo clientelar, ya que también cae en el tercer intervalo.
 - Promoción Social: Primero democrático, luego clientelar (con diferencia amplia entre ambos modelos), y por muy poca diferencia con el segundo, el modelo empresarial, los tres dentro del segundo rango. Según los puntajes, sería el área más democrática, pero a su vez, la que también es más clientelar y más empresarial. A diferencia de las otras tres, es la menos racional-legal que las demás. Lo llamativo de esta área es que ha obtenido el puntaje más alto en el modelo Empresarial, aunque seguido muy de cerca por Turismo.
- Los mayores puntajes se dan en los casos de Recursos Humanos y Turismo con el modelo de gestión racional-legal, seguidos por el área de Promoción Social en relación al modelo democrático.
- El menor nivel de aproximación (áreas que presentan porcentajes entre un 1 y 25%, es decir, puntajes entre 36 y 80) se da en el modelo clientelar en Turismo, democrático en Obras por

Contrato, y empresarial en RRHH y Obras por Contrato. Promoción Social no presenta modelos en este segmento.

Ahora bien, si comparamos horizontalmente por factor, podemos extraer las siguientes ideas:

- Los valores más altos (mayores a 30 puntos) se registran en el factor “Formas de vinculación con los actores”, en el área de RRHH para el modelo clientelar, en Turismo para el modelo empresarial, y en el factor “Participación de la sociedad civil” en el área de RRHH para el modelo racional legal.
- Por otro lado, se verifican niveles similares de puntajes entre todas las áreas para el modelo burocrático en el punto Recursos (entre 26 y 28). Este puntaje es compartido en el área de Promoción Social con el modelo democrático.
- Los valores mínimos se visualizan en el factor 3. Objetivos, procesos y resultados para el modelo democrático en RRHH y Obras por Contrato, el modelo clientelar en Turismo; en el factor 4: Recursos, en el modelo empresarial para RRHH, nuevamente, clientelar para Turismo y democrático para Obras por contrato; en el factor 5. Personas, en el modelo democrático para Turismo y Obras por Contrato.

Comparando matricialmente las áreas y los factores, obtenemos que:

- Para el área de Recursos Humanos, los factores donde se observa un modelo de gestión clientelar son el 1, y el 5, es decir, la Forma de vinculación con los actores y Personas, mientras que en el resto la gestión es más bien burocrática.
- El área de Turismo en cambio, no muestra para los casos estudiados, un modelo de gestión clientelar en ninguno de los factores de manera significativa. En los factores “Formas de vinculación con los actores” y “Objetivos, procesos y resultados” se aproxima al modelo empresarial, mientras que para el factor “Participación de la sociedad civil”, presenta un modelo democrático. El modelo racional-legal es el que predomina en los factores “Recursos”, “Personas” y “Capacidad técnica interna de producción de resultados”.
- El área Obras por Contrato presenta un modelo clientelar en los factores “Formas de vinculación con los actores” y “Objetivos, procesos y resultados”. En el resto de los factores domina el modelo racional-legal.
- Paradójicamente, el área que desde el “imaginario popular” estaría sujeta a las mayores prácticas clientelares, Promoción Social, se aproxima en tres factores al modelo democrático: “Formas de vinculación con los actores”, “Objetivos, procesos y resultados” y “Recursos” (que comparte puntaje con el modelo racional-legal). Es más bien empresarial en el factor “Participación de la sociedad civil”, y clientelar en el factor “Personas”.

La aplicación de la guía para la determinación de los modelos de gestión nos ha permitido hasta ahora responder a los interrogantes correspondientes al primer objetivo específico planteado en la Tabla 1: Objetivos y preguntas (pág. 8): Determinar la correspondencia entre las prácticas y relaciones cotidianas en las tareas que se realizan en 4 áreas municipales con alguno de los modelos de gestión definidos (burocrático, clientelar o patrimonial, gerencial o democrático):

Como ya hemos mencionado en el apartado anterior, se ha encontrado que, según la función estudiada dentro del recorte temporal determinado, dentro de cada área, la Dirección de Recursos Humanos tiene identificación entre un 51 y 75% de aproximación con los modelos racional-legal primero y clientelar después. En el caso de Turismo, se da la misma aproximación con los modelos racional-legal primero y empresarial después. En la Dirección de Obras por Contrato prevalece con el mismo nivel de aproximación mencionado el modelo racional-legal, y por el contrario, en el caso de Promoción Social, el nivel de aproximación del tercer intervalo (entre un 51 y 75%) se da en el caso de, primero el modelo democrático, luego el modelo clientelar, y con una mínima diferencia el modelo empresarial.

A la luz de los casos estudiados aún nos quedan por responder los interrogantes que nos plantean los objetivos 2 y 3:

- Comprender las razones que motivaron la continuidad en cada área de un modelo de gestión diferenciado (Objetivo 2).
- Identificar las implicancias que tiene para la organización los distintos (o no) modelos de gestión en cada área (Objetivo 3).

En el punto 6.2 trataremos de responder al objetivo 2, en el punto 6.3 al objetivo 3, y dejaremos para el punto 7 las conclusiones generales extraídas a partir de todo el trabajo realizado.

6.2 Hacia una interpretación causal de los modelos de gestión en cada área

En relación a la primera pregunta, si bien, como mencionáramos anteriormente, ninguno de las áreas presenta un modelo predominante en valores mayores a un 75% de correspondencia, en cada una de ellas se verifica ciertos rasgos predominantes de un modelo, que se han “instalado” por razones diferentes. Veremos cada una de las razones en detalle:

- Recursos Humanos

La inclinación hacia el modelo clientelar en los Factores 1: Formas de vinculación con los actores y 5: Personas, da cuenta de lo enunciado por Iacovello, Zuvanic y Tommasi, en relación a una de las tres causas de las disfuncionalidades encontradas en el análisis del SINAPA a nivel de la Administración Pública Nacional: la politización de los procesos de decisión en la gestión de

recursos humanos:⁵³” (Iacovello, Zuvanic y Tommasi 2003). En el caso que nos ocupa, la politización no solo viene dada por los casos de incorporación de personal que no se realizan a través del área de Recursos Humanos, constituyendo otro “circuito paralelo” al servicio civil, sino también, por dos razones más: el ejercicio “político” por parte de la Dirección de Planta para interpretar la normativa, o dilatar el procedimiento en cada caso de acuerdo con la mayor afinidad o no con el ocupante del puesto a concursar, por un lado, y el aprovechamiento por parte del Secretario de Economía de las elecciones gremiales para impulsar o no un concurso. Estos elementos dan cuenta también, en palabras de Lipsky (M. Lipsky 1971) de la discrecionalidad de los empleados de base en cuanto a su influencia para “torcer” el rumbo de las decisiones tomadas en los niveles de autoridad política, de manera de visualizar que la simple tensión entre política-administración es mucho más compleja de lo que se la quiere hacer ver (Oszlak 1980).

La persistencia de la cultura burocrática como otra de las causas planteadas por los autores mencionados en cuanto al SINAPA se refleja en los puntajes obtenidos en los puntos 2: Participación de la sociedad civil, 3. Objetivos, procesos y resultados, 4. Recursos y 6. Capacidad técnica de producción de resultados. Esta sumatoria es la que delinea el perfil del área como respondiendo al modelo racional-legal en mayor medida, aunque con poca diferencia frente al modelo clientelar que le sigue en puntaje.

En el caso de la participación ciudadana y los concursos, la comunidad no es un elemento tenido en cuenta a la hora de su definición y gestión, como podría ser por ejemplo, la conformación del Tribunal con expertos externos en cada tema, que el mismo Estatuto prevee, dada la baja profesionalización de la gestión al interior del Municipio, si bien un caso parecido podría haber sido la opinión de la empresa estatal de tecnología Altec, para la evaluación del concurso de Director de Sistemas. Sin embargo esta práctica fue más la excepción que la regla general, y además lo fue para el concurso que fue cuestionado por Gremio y Director de RRHH. En relación al acceso a la información pública, los concursos internos se publicitan por la página web del Municipio, y por los relojes de personal. La dispersión edilicia de los empleados dificulta el establecimiento de amplios medios de difusión que puedan llegar a todos y cada uno de los empleados, por lo que no siempre llega en igualdad de condiciones. La emisión de información debe estar autorizada por la autoridad política, a pesar de existir la Ordenanza 1851-CM-08 de libre acceso a la información pública.

La modalidad racional-legal en el Factor 3: Objetivos, resultados y recursos encuentra en primer factor enunciado también por los autores del trabajo del SINAPA: la falta de dirección estratégica de recursos humanos. En el sub-factor 3.1: Forma de determinación de los objetivos, se puede ver que los concursos se realizan porque los cargos están en el organigrama o por las necesidades de servicio que se determinan en cada Secretaría, y no por responder a un plan general u objetivos de política pública acordados en procesos de consenso. Esto puede ligarse por lo manifestado por Spiller y Tommasi (Spiller y Tommasi, 2000) en cuanto a la falta de acuerdos de largo plazo entre gestiones que permitan sostener políticas de estado, como podría ser la profesionalización de la gestión pública municipal. Otro elemento a considerar en este sentido es la tesis de Arellano recogida por Cunill Grau en cuanto a que: *“...los políticos en el poder pusieron mucha atención en que la administración pública se reformara constantemente para alcanzar ciertos grados de eficacia y eficiencia, pero siempre asegurándose de que ninguna de las reformas pusiera en riesgo el propio control que el sistema político tenía sobre el aparato. Este era el instrumento a través del cual el grupo hegemónico movilizaba no sólo las agendas políticas y los presupuestos reales sino que su manejo político era la pieza clave de la estabilidad del sistema político como tal...”* (Cunill Grau, 2007).

53 Las otras dos causas mencionadas por los autores son la ausencia de dirección estratégica de la gestión de recursos humanos, y la persistencia de la cultura burocrática.

La falta de objetivos estratégicos con acuerdos inter-temporales impacta en la incoherencia de los procesos, en cuanto estos se basan más en la jerarquía vertical, y la intención de cumplir con el Estatuto, que en responder a fines de orden superior que, o bien no existen o no están explicitados. Por lo tanto, tampoco se evalúan resultados en función de ellos. Se presenta aquí una situación que no responde a ninguno de los modelos mencionados, por cuanto la evaluación del superior inmediato a los 120 días del ingreso de la persona al puesto es un mecanismo que está expresamente determinado en el Estatuto, y sin embargo, no se cumple. La falta de asunción de la responsabilidad que implica el cargo de autoridad, por parte de jefes y directores hace que las personas ingresen aún sin ser aptas para la función, lo cual contribuye a consolidar el círculo vicioso de la falta de profesionalización de la gestión.

Otra cuestión que marca la falta de coherencia entre objetivos y procesos, y la forma de asignación de recursos es que la ordenanza de revalidación de los concursos para el personal directivo establece que si la persona que estaba en el cargo no logra revalidar, vuelve a la categoría anterior en la que revistaba antes del concurso, lo cual, afecta la motivación y satisfacción de la persona, atentando el sub-sistema de clima laboral (Longo 2006), ya que disminuye su salario y otros beneficios sociales. Por otro lado, nada dice la normativa acerca de los casos en que la persona ingresó por concurso externo, como es el caso del Director de Inspección General. El resultado es la generación de todo tipo de negociaciones con los funcionarios políticos para lograr un destino “viable” luego de haber detentado un cargo con alto grado de exposición y poder de decisión. Si esto no se logra la persona va pasando de oficina en oficina, sin trabajo específico, a la espera de una nueva gestión política en la que pueda acomodarse de mejor manera, con la continuidad del pago de salario a costa de las arcas públicas.

En paralelo coexisten formas clientelares de determinación de objetivos, en cuanto también se contrató personal afín de acuerdo con las exigencias del Juzgado por seguridad en el Vertedero. Se verifica así la aseveración de Iacovello en cuanto a que *“se encuentran caminos para eludir las reglas, se generalizan las excepciones a través de nuevas normas, o se aceptan como válidas prácticas distorsivas, que finalmente pueden en algunos casos consolidarse como regímenes paralelos al establecido.”* (Iacovello, Zuvanic y Tommasi 2003).

La cuestión de los recursos plantea dos elementos: si bien el mecanismo presupuestario es una práctica usual desde la gestión del Intendente Icare, su forma de distribución se ha modificado en tanto pasó de contar con la elaboración y posterior información de los empleados de planta a ser “centralizado” y escasa o nula información a los mismos empleados en la gestión actual del Intendente Cascón. Más allá de los cargos previstos en el organigrama, cada nuevo cargo solicitado por las áreas debe contar con la aprobación de la planta política, ignorando el Director de Recursos Humanos si existe un presupuesto asignado a tal solicitud.

Un caso diferente presenta el punto 4.2 Transparencia en la distribución de los recursos, ya que desde hace 3 años (2007), el Municipio cuenta con el Digesto de Resoluciones www.bariloche.gov.ar, mecanismo a través del cual, se pueden consultar a través de la página web del organismo, todas las decisiones que debían contar con aprobación del Intendente, como lo son los llamados a concurso, las designaciones y demás modalidades ya descriptas. Esto sin duda contribuye a otorgar a las decisiones políticas un viso de transparencia que permite, en términos de Cunill Grau, el control de la ciudadanía sobre los actos de gobierno, contribuyendo a una mayor democratización de la administración pública (Cunill Grau 2007).

Otro aspecto llamativo es que la eficiencia propia del modelo empresarial no aparece en ninguno de los factores con puntajes significativo, lo cual presupone una cierta tensión entre la “acumulación”

de personal adicta a los gobiernos de turno, la estabilidad del empleado público y la racionalidad de la distribución de los recursos. Se verifica así la gestión del empleo como “producto” y no como “insumo”, es decir, como un servicio público destinado a ofrecer una opción laboral, en lugar de ser un medio para lograr otros resultados (P. Pírez, 1991).

- Turismo

La predominancia de los modelos burocrático y empresarial responde a una visión estratégica acerca de la mejora de la calidad de servicio al turista por parte del equipo que lideraba la Secretaría de Turismo en el año 2000 (Secretario y Sub-secretario), y la convicción de que tal visión debía plasmarse en una norma, y además, debía realizarse en articulación con los sectores empresariales del turismo, y recogiendo la experiencia de los propios empleados de la Secretaría. La normativa cambió las reglas de juego de los establecimientos de alojamiento turístico, haciendo lo que Osborne & Gaebler denominan una de las “formas innovadoras” que el Estado tiene para el replanteo de su vínculo con la sociedad, como es la reestructuración del mercado (Osborne, 1994). Esto fue posible, además, por la continuidad de la política de los funcionarios de mejora de la calidad, que luego se continúan y “suben” a un nivel superior de manera de instalarlo desde un nivel jurisdiccional más alto.

El modelo empresarial tiene su máxima expresión en el punto 1, y se ve reflejado en el predominio de los factores 1.1 Conocimiento de los actores urbanos y 1.2 Nivel de intervención de los actores en las decisiones de gobierno. En el punto 1.3 Rol del gobierno local en la articulación de actores, se ve como en primer término, el Estado municipal genera el espacio de articulación en la elaboración de la norma, y al mismo tiempo, procura la regulación y control de la actividad, por eso la coincidencia de los modelos racional-legal y empresarial en el máximo puntaje.

La participación previa de los actores relacionados con el turismo en la elaboración de la norma, ponen de manifiesto cierto predominio del modelo democrático para el factor 2: Participación de la sociedad civil, aunque con puntajes medios. Este resultado sería coherente con los que podrían obtenerse de pasar el proceso por los test que propone Cunill Grau: en este caso, podría pensarse que podría pasar el test de la eficiencia, en tanto la participación previa tanto de empleados como de las cámaras, y técnicos del BID posibilitaron luego la implementación de la ordenanza con compromiso por parte del personal de planta. Sin embargo, no creemos que aprobaría el test de la democracia, en lo que respecta a la igualdad y pluralismo, por tanto hubo sectores no representados, como el gremial y el social, en una actividad estratégica para toda la ciudad, no solo para quienes la llevan a cabo (Cunill Grau 2007). Por otro lado, no se tuvo en cuenta la incorporación en la mesa de discusión de la normativa a actores internos clave como la Dirección de Obras Particulares o Inspección General, con quienes se verifican las mayores dificultades de articulación interna para dar cumplimiento a la normativa. Nuevamente, la falta de una visión integradora de la gestión que respondan a objetivos estratégicos de la ciudad responde a la fragmentación social que caracteriza a la ciudad, y que en bien define Oslak en relación a su reflejo en la estructura estatal:

“El aparato estatal no es pues el resultado de un racional proceso de diferenciación estructural y especialización funcional, ni puede ajustarse en su desarrollo a un diseño planificado y coherente. Su formación generalmente describe, mas bien, una trayectoria errática, sinuosa y contradictoria, en la que se advierten sedimentos de diferentes estrategias y programas de acción política. Los esfuerzos por materializar los proyectos, iniciativas y prioridades de los regímenes que se alternan en el control del estado tienden a manifestarse, al interior de su aparato, en múltiples formas organizativas y variadas modalidades de funcionamiento cuya cristalización es en buena medida producto de las alternativas de los conflictos sociales dirimidos en esta arena.” (Oszlak, 1980).

Si bien lo aplica en administraciones públicas nacionales, Oszlak refiere a los contextos democráticos como aquellos en los que se desatan los procesos “poliárquicos” de Dahl en referencia a múltiples intereses y factores de poder, por lo que la desarticulación, superposición o duplicación de funciones y unidades está a la orden del día. En el caso municipal, cada área responde a una “clientela” ante la cual justifica y legitima su existencia. En el caso de las áreas de Turismo, Obras Particulares e Inspección General, esto se visualiza con claridad.

El modelo burocrático que predomina sobre los demás en el punto 3, se debe a la coherencia entre, primero, el valor superior de mejora de calidad que recoge la normativa y los procesos que se desencadenaron a partir de ella. Sin embargo, la coherencia no es la misma en relación a la distribución de recursos, ya que, por caso la Oficina Técnica funciona sin los recursos necesarios para proceder al estudio de los expedientes en tiempo y forma. Esto podría aplicarse también a la oficina de Obras Particulares, que en palabras de los técnicos de Turismo, “tardan tres meses como mínimo en dar el permiso previo”.

En el caso de la Transparencia, no es aplicable el mismo criterio planteado en el área de Recursos Humanos, por tanto la función de Habilitaciones se define con una disposición firmada por el Secretario de Turismo, y no necesita una resolución del Intendente, por lo que no figura en el Digesto de Resoluciones, lo cual no inhabilita la posibilidad de dar a conocer por algún medio las decisiones del sector. En este punto, contrariamente a lo que plantea Oszlak, las cuestiones se resuelven en los niveles de Dirección de Planta, y no acumulando decisiones de nivel operativo en los escritorios de los Secretarios políticos, cuando existen diferencias, ambigüedades o superposición normativa. El factor excluyente para que esto suceda es el nivel de autoridad delegada, experiencia y preparación técnica que reúna la persona que detenta el cargo de planta, versus el nivel de concentración de decisiones que quiera tener el funcionario político. En el caso que nos ocupa, la Directora de Turismo asume el rol conferido, con un Secretario que le delega la autoridad necesaria para hacerlo.

El mayor valor obtenido en el punto 5. Personas para el modelo de gestión racional-legal se debe a que si bien a partir del establecimiento de la ordenanza se crea el área Técnica, con el fin de realizar los relevamientos e implementar la norma, como hemos visto, el personal es escaso. Existen misiones y funciones del personal, y la mayoría de los cargos no han sido concursados, por tanto, la Directora ha podido elegir a sus colaboradores en los cargos de jefatura, por razones de su buen desempeño, lo que le confiere ciertos rasgos del modelo empresarial, que explica a su vez el puntaje relativamente alto del sub-factor para ese modelo, aún con predominio del racional-legal.

En el punto 6. Capacidad técnica de producción de resultados, podemos ver que el área se conforma con profesionales y técnicos que participaron en la redacción de la ordenanza, y son capaces de aplicarla aún con escasos recursos técnicos. Se verifica el predominio del modelo racional-legal, aunque con muy poca diferencia con el democrático. Se cumple así la tesis de Cunill Grau acerca de la relación entre democracia y eficiencia, en tanto la participación previa en la construcción de la ordenanza contribuyó a que la administración pudiera cumplir con mayor compromiso y efectividad los procesos de fiscalización que la misma le impone.

- Obras por Contrato

La ciudad de Bariloche no escapa a los problemas de financiamiento municipal ya expuestos por algunos estudiosos del tema municipal (Cravacuore, 2005);(García Delgado 1997). Esto ha

obligado a las distintas gestiones a tener que recurrir a niveles de administración superiores para lograr el financiamiento de obras y servicios públicos que de otra manera serían imposibles de realizar desde el presupuesto municipal. Este fue el caso de la gestión del plan de pavimentación de las 150 cuadras, que se logró “gracias” al cambio de signo político del Intendente Icare, con lo cual, pudo cumplir con algunas promesas de campaña e incorporar en el proyecto un número de calles que necesitaban ser reparadas. Por otro lado, ya en el momento de la implementación, el acuerdo de la empresa con el Intendente para no parar la obra, “porque la comunidad no se lo permitiría”, a pesar de las sugerencias técnicas, contribuye a aumentar el puntaje en el modelo clientelar en el punto 1. Formas de vinculación con los actores, al que también aporta, la falta de articulación e imposición de la autoridad para lograr que las empresas adecuaran sus servicios a las obras por venir. Desde esta perspectiva, el modelo de liderazgo sigue un esquema más bien tradicional, antes que reunir las características de innovador e impulsor del desarrollo local (Cravacuore y Badía, s.f.), y esto se vislumbra a través de las diferentes gestiones, a pesar del cambio de signo político.

En relación al punto 2. Participación de la sociedad civil, la falta de articulación y coordinación previa con los vecinos de la cuadra y con las empresas de servicios denuncia prácticas muy diferentes al modelo democrático, y además la prevalencia de una empresa adjudicataria de la mayoría de las licitaciones hace pensar en cierto favoritismo a la hora de las adjudicaciones de obras. La respuesta que brinda el municipio frente a este cuestionamiento es que hay pocas empresas en Bariloche que pueden contar con todos los requisitos exigidos para hacer frente a la complejidad y magnitud de estos emprendimientos. Sin embargo, creemos que el Municipio en su doble rol de impulsor del desarrollo local y garante de la igualdad y pluralismo debería generar acciones para fortalecer otras empresas como cooperativas o asociaciones sin fines de lucro que puedan competir en igualdad de condiciones con las demás, de manera de ampliar el espectro de oportunidades y abaratar costos, y por otro lado contribuir a formas de gestión democráticas a través de la co-producción (Cunnill Grau 2007).

En el punto 3: Formas de determinación de los objetivos el puntaje más alto fue para el modo clientelar, a la inversa de lo que se ha vislumbrado en Turismo, en función de la falta de participación del personal técnico del área, en orden de conseguir el financiamiento por parte de la autoridad nacional, lo cual redundó en la falta de eficiencia posterior para el cumplimiento del pliego.

El modelo burocrático predomina en el punto 4, en tanto existen normativas que definen la forma de asignación de recursos, en función de un presupuesto, que además responde a un pliego de licitación, aprobado por el Ministerio de Planificación de Nación. La complejidad de la tarea, exige un saber técnico que debe estar amparado en normas y prácticas profesionales de la ingeniería, y por tanto, el funcionamiento burocrático en este campo creemos que el más pertinente y aplicable a las prácticas de la dirección. La recurrencia a un Consejo de expertos externo para la evaluación de la actuación del área y publicado en todos los medios es un rasgo de transparencia que caracteriza al modelo democrático, como forma de pasar por el Test del control (Cunnill Grau 2007).

En cuanto al punto 5, cabe destacar que es la única Dirección que tiene todos sus puestos de jefaturas y dirección aprobados por organigrama, y que debido a la antigüedad en el cargo de todos ellos, no corresponde su revalidación por Ordenanza 1282-CM-03. Por otro lado, las entrevistas hacen mención a la falta de priorización de obras por parte de los secretarios políticos, lo que presenta la paradoja de la falta de recursos para hacer frente a todas las obras que no se priorizan, y el juego del “barril sin fondo”, en el que todas las demandas son tomadas como necesidad o política de estado (Bardach, 1977).

El caso del punto 6 se dirime entre la normativa que regula y define las especialidades técnicas y las normas de la ingeniería, lo cual es deseable en función de la especificidad de su competencia, y la falta de profesionales de la ingeniería (uno solo) en relación a las necesidades del sector. Los objetivos vienen dados por los pliegos, y no por una planificación general orientada al logro de fines estratégicos para la ciudad.

- Promoción Social

Para comenzar, en relación al punto 1. Formas de vinculación con los actores, el modelo democrático se lleva el mayor puntaje, seguido por el clientelar. La existencia de mesas de concertación barrial y prácticas participativas contribuye a esta configuración, sin embargo, coexisten con subsidios otorgados directamente por la Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación y Privada y Gobierno. Si bien no siempre se trata de punteros, los funcionarios, atienden todos los casos que se presentan, bajo el argumento de que ese es su trabajo, y de esta manera, se establece una especie de línea continua entre el rol de “militante” y el de funcionario, haciendo imposible la distinción entre la solución del problema puntual, en lugar de la mirada sobre acuerdos programáticos y políticas y programas de mayor alcance e impacto, que debiera, idealmente, caracterizar al funcionario. De esta manera, los políticos en la función de gobierno, pasan del rol de “mediadores” que tenían dentro de la red de solución de problemas que caracteriza al clientelismo (Auyero, 2001), a ser el patrón que detenta la solución, de manera de responder a las necesidades planteadas en cada caso (Torres, 2002).

El modelo democrático contrapesa de alguna manera las formas mencionadas anteriormente, a partir de la instalación del plan de territorialidad, y por el impulso del Director de Promoción Social⁵⁴. Encontramos el tipo de liderazgo innovador y con visión estratégica que surge dentro de la organización como respuesta a la crisis del 2001, pero que reúne en sí mismo *“una clara determinación para proponer el cambio, y los conocimientos y el poder suficiente para implantarlo”* (Cravacuore y Badía, s.f.). Lo interesante del caso, es que esta determinación no se ha producido en los niveles máximos de la organización, como intendente o secretario, sino desde la misma planta, lo cual plantea la tensión de representar algo así como la vanguardia de la “contracultura” institucional.

En el punto 2, aparece en el sub-factor 2.1: Integración de la participación ciudadana en la planificación y gestión, una gestión de tipo más empresarial en cuanto a que el estado es propiciador, articulador y promotor de la participación a través de los proyectos territoriales. Se utiliza también la co-producción con organizaciones vecinales, pero esto convive con el manejo discrecional de algunas organizaciones afines al gobierno, con lo cual, si bien existe la difusión de la información a través del Digesto de Resoluciones, que figura en la web del municipio, no se difunden por otras vías (sub factor 2.2), no se garantiza en su totalidad la igualdad y pluralismo en la participación (sub factor 2.3). Esto significa que la co-producción a través de las organizaciones no “pasaría” ni el test del control ni el de la democracia (Cunnill Grau 2007).

En el punto 3 se visualizan comportamientos de los modelos clientelar y democrático. Se acordaron objetivos superiores a partir del Plan de territorialidad que se plasmó en un Reglamento y una Resolución, luego los proyectos territoriales, que además fijan los procedimientos a seguir en relación a ellos. Sin embargo ellos conviven con los objetivos asistenciales y de la “militancia” de los funcionarios (sub-factores 3.1 y 3.2). En cuanto a la medición de resultados, a fines del año

⁵⁴ La prueba es que cuando se alejó del cargo, durante dos años, la Dirección trabajó de manera más tradicional, y los CAAT estuvieron a punto de cerrarse

2009 se evaluó la implementación del Plan de Territorialidad, a través de asambleas barriales organizadas por la Dirección de Promoción Social. Existen evaluaciones por proyectos desde los espacios de articulación como las mesas de concertación, en los CAAT donde están implementadas y funcionan en forma más o menos estable. De cualquier manera, la medición de resultados no se realiza en forma sistemática. Esta cuestión, que se repite en general en todas las áreas, da cuenta de la debilidad de la capacidad de gestión de los gobiernos locales, que menciona Cravacuore, en tanto “no existen indicadores de gestión que permitan medir la calidad de los servicios que se brindan y la falta de una cultura basada en el desempeño” (Cravacuore, 2005).

En el punto 4: Recursos, también se registran comportamientos correspondientes a diferentes modelos, ya que, existe un presupuesto, pero no es conocido por los técnicos del área, se atienden necesidades puntuales y se asignan recursos por proyectos barriales surgidos del propio territorio. Al igual que en el resto de las áreas (con excepción de Turismo, que la función lleva una disposición y no resolución), todas las decisiones sobre distribución de recursos salen por Resolución del Intendente, por lo que están en el Digesto, permitiendo así el seguimiento y control de las asignaciones por subsidios y planes entregados por la Secretaría (sub-factor 4.2). En el caso de la coherencia de los objetivos y la distribución de recursos (sub-factor 4.3), los objetivos del plan merecerían un mayor porcentaje de recursos para los proyectos que vienen del territorio, como hemos visto en el caso estudiado, son la minoría.

En el punto 5: Personas, al igual que en el 6: Capacidad técnica interna de producción de resultados, nuevamente encontramos predominancia del modelo burocrático, en cuanto están definidas las funciones en el Reglamento, y existe un plantel de profesionales compuesto por especialidades de las distintas ramas de las ciencias sociales.

6.3 Implicancias organizacionales de los modelos de gestión

Las diferencias y similitudes encontradas en las áreas estudiadas nos brindan algunas orientaciones acerca del impacto organizacional que las prácticas específicas marcan para el conjunto:

- Siendo el área de Recursos Humanos quien debería promover e implementar una cultura de profesionalismo y valores democráticos fundados en la Carta Orgánica como principios rectores, es la que más acerca al modelo clientelar y menos al democrático. Entre un Estatuto que debiera al menos replantearse para dar respuesta a las complejidades que presenta la realidad actual y una ordenanza de revalidación de cargos que debiera contemplar nuevos aspectos, o al menos definirse en algún criterio, la discrecionalidad y la falta de objetivos estratégicos para la Dirección disminuyen la posibilidad de contar con un servicio civil al menos adecuado a las exigencias de los ciudadanos, lo cual es coadyuvado por una gestión política que no manifiesta acciones o alguna vocación en ese sentido.
- El área de Turismo presenta algunas características interesantes en cuanto a modelo de gestión: primero, porque existió vocación desde el plantel político que la dirigió, de establecer un modelo participativo de elaboración de la Ordenanza regulatoria, en la que, se recogió la experiencia del personal de planta, además de las opiniones del sector empresarial. Segundo, porque la regulación logró llevarse a cabo cuando la misma persona que lideró el proceso desde el Ejecutivo motorizó su aprobación en el órgano legislativo cuando le tocó ser concejal. Tercero, porque la normativa se aplicó con un buen grado de compromiso por parte

del personal, al haber sido parte importante del proyecto. Sin embargo, las dificultades que se presentaron, tuvieron que ver con la omisión de la incorporación de otros actores que forman parte del proceso de gestión de la función, lo que obstaculiza la búsqueda de mayor calidad y eficiencia en el servicio promovido por la norma. El caso estudiado en este sector y los resultados obtenidos, nos revelan la importancia de contar con normativa clara y orientada hacia una política integral fundada en valores, en la que la experiencia y conocimiento de los actores internos y externos hayan tenido su voz, y que luego, la voluntad política en el ámbito ejecutivo y legislativo, y técnica en los empleados que deban implementarla sea lo suficientemente fuerte como para decidir y controlar su aplicación. Este esquema básico es el que aleja al sector de las prácticas clientelares, y demuestra que es posible trabajar desde otros esquemas.

- El área de Obras por Contrato incorpora la perspectiva del financiamiento municipal y la relativa autonomía que este le posibilita para hacer frente a las obras de envergadura que la gestión urbana le reclama. Esta dependencia de los poderes nacionales y provinciales abre el juego a la preponderancia de criterios políticos en lugar de técnicos para la definición de ciertos emprendimientos. Sin embargo, el predominio del modelo racional-legal en este caso, es coherente con la necesidad de que el área deba adecuarse a las reglas del buen arte de las ramas de la ingeniería.
- La dirección de Promoción Social es la única área en la que se predomina el modelo democrático, y sin embargo, en su antítesis, el modelo de gestión que se identifica a continuación es el clientelar y empresarial. Esto nos presenta los siguientes interrogantes ¿Cómo es posible entender la prevalencia del modelo democrático en un área social, en la que los “circuitos paralelos”, no sólo por parte del funcionario político del área sino de otras áreas también, están a la orden del día? ¿Qué razones encontramos para la “inversión” de los roles, en tanto, son los empleados de planta, quienes promueven y velan por los procesos de participación ciudadana y una política de promoción, en aquellos espacios de vulnerabilidad en que se pueda implementar, en lugar del clásico asistencialismo, cuando ese lugar debería ser ocupado y promovido por los funcionarios políticos? La clave para dar cuenta de estos interrogantes aparecen en la figura del Director de Promoción Social, a quien se le puede atribuir las características de liderazgo innovador que plantea Cravacuore para las figuras políticas. Sin embargo, el mayor o menor protagonismo que adquiere a lo largo del tiempo, es función del espacio que pueda obtener desde el mayor o menor poder que estén dispuestos a cederle. Cuando se produjo un vacío de poder político en el año 2000, comienza a configurarse como actor principal, y continúa durante las primeras gestiones del Intendente Icare, quien tenía un tipo de liderazgo que se apoyaba en el personal de planta. Cuando este se aleja o bien cambia la gestión por una con características de mayor verticalidad y centralidad, su posibilidad de influencia es menor, lo que confiere a la modalidad de gestión la característica de “cíclica” y tensional.
- Las similitudes encontradas en el punto relativo a la transparencia y la distribución de los recursos hace pensar en la posibilidad de existencia de decisiones que impactan de manera similar en toda la organización, como lo es la promulgación de la Ordenanza de Libre acceso a la información pública, y la instrumentación del Digesto de Resoluciones. En este caso, existió una decisión legislativa que luego fue impulsada por el Ejecutivo e impactó en todas las decisiones relativas a los recursos (materiales, financieros y personas) que deben contar con una Resolución del Intendente para ser aprobadas, lo cual se publica en el Digesto. Un

paso más en este sentido sería la posibilidad de contar también, con un Digesto de disposiciones de los secretarios.

En función de estas consideraciones, visualizamos algunos ejes transversales que pueden servir como disparadores de base para una gestión con mayor coordinación y de acuerdo con los valores democráticos establecidos en la Carta Orgánica Municipal, y hacia los cuales, direccionar los esfuerzos al interior de la organización:

- La conjunción que nos muestra el área Turismo:

“orientación a valores + voluntad política de generar normativa integral y superadora + participación del personal + acuerdos políticos inter-poderes (ejecutivo y legislativo) + capacidad técnica ≠ modelo clientelar”

parece ser la fórmula que podría aplicarse en orden al establecimiento de prácticas más racionales y eficientes en la gestión local y más alejadas del clientelismo. Si aplicamos esta fórmula a los casos estudiados en el resto de las áreas, veremos que alguno de los componentes no se cumplió, lo que dio como resultado la práctica más burocrática, o más clientelar. En el caso de RRHH, quizás la más endeble en cuanto a la fórmula, no se visualizaron ninguno de los elementos de la fórmula. En Obras por Contrato, podemos dividir el análisis en dos momentos: la decisión de la obra y la ejecución. En el momento de la decisión, existió voluntad política, y la orientación a valores se manifestó difusa entre los criterios de promesas de campaña y técnicos, pero no participación del personal, no solo en la decisión de la obra, sino en la sanción de la normativa regulatoria que era imposible de aplicar. En el momento de la implementación, la voluntad política tuvo serias dificultades para el alineamiento de los actores, si bien contaba con capacidad técnica para la implementación. En el caso de Promoción Social, existe la orientación a valores, pero no la voluntad de política de generar normativa integral y superadora ni los acuerdos inter-poderes que permitan su establecimiento.

- La posesión, por parte de los actores políticos, de una convicción acerca de objetivos tales como la mejora de la calidad de los bienes y servicios que brinda el municipio, y las herramientas que pone en práctica para lograr su implementación.
- La vocación democrática de los funcionarios políticos, materializada en la posibilidad de brindar espacios de participación, tanto a los actores de cada servicio como a todas las áreas involucradas en su gestión.
- La vocación democrática de los Directores de Planta, materializada en la posibilidad de participar en los espacios propuestos, o bien realizar propuestas para su implementación.
- El compromiso de los funcionarios con la profesionalización de la gestión de recursos humanos.
- El compromiso de los directivos de planta con la profesionalización de la gestión de recursos humanos.
- El grado de conciencia acerca de contar con instrumentos normativos integrales y actualizados que permitan y faciliten el cumplimiento de todos los puntos anteriores.

- La visión de la necesidad de un trabajo conjunto y articulado no solo con todos los actores de la sociedad civil, sino con todas las áreas internas de la organización.
- La necesidad de contar con líderes emprendedores e innovadores, primero en los funcionarios políticos, y luego en los directores de planta, que puedan generar, catalizar o impulsar todas las ideas, conocimiento y experiencia que la organización posee, y recurrir a los profesionales y técnicos para la obtención de una mejor calidad de las políticas.

7. CONCLUSIONES

El trabajo realizado nos ha permitido responder a los objetivos general y específicos propuestos en la presente investigación:

Objetivo general	Objetivos específicos
Analizar los modelos de gestión pública existentes al interior del gobierno local de la ciudad de Bariloche, y las formas particulares que adoptan en las diferentes áreas.	1. Determinar la correspondencia entre las prácticas y relaciones cotidianas en las tareas que se realizan en 4 áreas municipales con alguno de los modelos de gestión definidos (burocrático, clientelar o patrimonial, gerencial o democrático).
	2. Comprender las razones que motivaron la continuidad en cada área de un modelo de gestión diferenciado.
	3. Identificar las implicancias que tiene para la organización los distintos (o no) modelos de gestión en cada área.

En relación al objetivo 1, como ya hemos desarrollado en el punto 6: “Análisis de los modelos” (pág. 170), hemos explicitado la identificación de las prácticas de cada área, con un cierto nivel de aproximación, cuyo valor máximo para todas las áreas ha sido de entre un 51 y 75%, con uno o más de los modelos de gestión definidos:

- RRHH: Racional-legal y clientelar
- Turismo: Primero racional-legal y luego empresarial
- Obras por Contrato: Racional-legal.
- Promoción Social: Primero democrático, luego clientelar y empresarial

En la sección 6.2 “Hacia una interpretación causal de los modelos de gestión” (pág. 172), hemos ensayado algunas respuestas acerca del objetivo 2, que a modo de somera síntesis enunciaremos⁵⁵:

La politización de los procesos de decisión en la gestión de RRHH, la discrecionalidad del personal directivo de planta, la persistencia de la cultura burocrática, la obsolencia o incoherencia de la normativa, la falta de acuerdos inter-gestiones y el poco interés de los funcionarios políticos para la profesionalización de la gestión, las causas para la prevalencia de los modelos racional-legal y clientelar en la Dirección de Recursos Humanos. En la Dirección de Turismo, la coexistencia de los modelos racional y empresarial se han interpretado a partir de dos momentos diferentes: la decisión política de regular los servicios ofrecidos al turista en cuanto al alojamiento, y el proceso participativo abierto para el diseño de la norma con empresarios y empleados del sector, y luego su

⁵⁵ La profundización de las interpretaciones por cada factor ya ha sido explicitada en el capítulo anterior, por lo que no se volverán a mencionar.

aplicación, en el que se manifiestan ciertas dificultades ocasionadas en la falta de coherencia de la misma con la aplicada en otros sectores del municipio. La prevalencia del modelo racional-legal en la Dirección de Obras por Contrato fue explicada por las exigencias técnicas que los pliegos de licitación imponen a las obras, lo cual requiere personal técnico y la adecuación a ciertas reglas del buen arte de las profesiones ingenieriles. Por último, las razones por las que en la Dirección de Promoción Social predominan los modelos democrático, clientelar y empresarial se han encontrado básicamente en cuestiones de liderazgos personales de los empleados de planta, cuyo poder aumenta o no según el grado de verticalidad y centralismo que ostente cada gestión política; en la mirada de “militancia” del secretario de turno, y en la “fragilidad normativa” en la que ejercen sus funciones, lo que les concede un algo grado de discrecionalidad, pero a su vez, poco respaldo legal o falta de legitimidad de las decisiones ante los empleados a cargo.

El objetivo 3 fue respondido en el apartado 6.3 “Implicancias organizacionales de los modelos de gestión” (pág. 179). En el mismo, y a partir de las consideraciones de los impactos que tiene para la organización cada modelo de gestión se ha ensayado una fórmula propositiva posible que podría utilizarse para evaluar y mejorar la gestión, en vistas a la obtención de prácticas más democráticas y más alejadas de los modelos clientelares:

“orientación a valores + voluntad política de generar normativa integral y superadora + participación del personal + acuerdos políticos inter-poderes (ejecutivo y legislativo) + capacidad técnica ≠ modelo clientelar”

Como conclusión final, podemos proponer las siguientes características de los modelos de gestión en gobiernos locales:

- En general, no se presentan en formas puras, como manifestamos en la hipótesis previa, sino que presentan rasgos más bien “híbridos” o patchwork (Díaz y Grandinetti, 2001).
- Son situacionales y cíclicos, es decir, varían de acuerdo a la etapa de la función, pudiendo pasar de democráticos, cuando se instala en forma participativa una política, a burocrático, cuando pasa a la instancia administrativa para hacer efectiva la norma.
- Dependen en primera instancia, de la visión que tenga el funcionario político acerca de cómo gestionar, y el poder que tenga para imponer esa visión.
- El nivel de coherencia que impere entre la visión del funcionario político y el directivo de planta puede dar lugar a la existencia de más de un modelo de gestión en la misma área y para la misma función.
- No responden a una sola lógica, sino a varias y en simultáneo.
- La forma en que se elabora e instala la normativa que rige la función, como así también su mayor o nivel de claridad o ambigüedad y su grado de contribución a objetivos superiores de mejora de la calidad de los bienes y servicios, impacta en el modelo de gestión del área responsable de aplicarla.

En definitiva, lo que hemos podido comprobar a lo largo del estudio, es que, los punteros, los expedientes, la eficiencia y la participación ciudadana son elementos cotidianos en las acciones y procesos de las áreas municipales, y que conviven, en algunos casos más que en otros, de manera conflictiva y tensional, generando a su vez, espacios de articulación y de poder, de negociación y lucha, de participación y centralidad, reproduciendo así, en el espacio organizacional, las complejas relaciones que se dan en la sociedad. Lo que aún queda por responder, es si es posible algún nivel superior de coordinación y alineación, de mayor coherencia y simplicidad, o más bien, en este campo, estaríamos entrando en el terreno de la utopía...

8. BIBLIOGRAFÍA

Abalerón, Carlos. "PLAN INTEGRAL DE CAPACITACIÓN Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO - "MÁS Y MEJOR TRABAJO" - ACUERDOS TERRITORIALES DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO - DOCUMENTO DE LA BASE TERRITORIAL DE SAN CARLOS DE BARILOCHE - Fundación Bariloche - CONICET. San Carlos de BarilocheEMPRESARIAL Programa "Mas y mejor Trabajo" - Ministerio de Trabajo de la Nación, 2006.

Abaleron, Carlos, Rodolfo Lopez Alfonsin, Roberto Kosulj, Marcela Giovannini, y Mariana - Fundación Vida Patagónica y Ministerio de Turismo, Provincia de Río Negro Gluch. «Proyecto: "Evolución de la sustentabilidad turística de San Carlos de Bariloche. Escenarios de oportunidades y amenazas para el corto y mediano plazo". Informe final.» San Carlos de Bariloche, 2009.

Alford, John. «Definiendo al cliente en el sector público: una perspectiva de intercambio social.» *www.top.org.ar*. 2002. (último acceso: 23 de Mayo de 2009).

Alvarez, Mabel, y Carina Opazo. «Municipio de Viedma: Situación actual y reforma pendiente.» VII SEMINARIO NACIONAL DE LA RED DE CENTROS ACADEMICOS PARA EL ESTUDIO DE GOBIERNOS LOCALES. Buenos Aires, 2005.

Angel, María Eugenia. *Estadística*. Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades, mención Política y Gestión Pública: UNQ - UVQ, 2007.

Arroyo, Daniel. *Modelos de gestión municipal y niveles de planificación en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO - Posgrado en Desarrollo local y economía social, 2005.

Atorresi, Ana. "Apuntes para la discusión del concepto de competencias" . Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes , 2007.

Auyero, Javier. *Clientelismo político - Las caras ocultas*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2004.

—. *La política de los pobres - Las prácticas clientelares del peronismo*. Buenos Aires: Manantial, 2001.

Badía, Gustavo, y Daniel Cravacuore. *Experiencias positivas en gestión local*. Buenos Aires: Colección Municipio y Sociedad, Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Nacional de General Sarmiento - Instituto de Documentación e Información, 2000.

Bardach, Eugene. *The implementation game* . CambridgEMPRESARIAL MIT Press, 1977.

Bariloche, Dirección de Promoción Social - Municipalidad de San Carlos de. «Reglamento Interno .» San Carlos de Bariloche, 2006.

Barzelay, Michael. «La nueva gerencia pública: invitación a un diálogo cosmopolita.» *Gestión y política pública* 12 (II semestre 2003).

Barzelay, Michael, y Juan Carlos Cortázar Velarde. *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), 2004.

Bernazza, Claudia. «Viejos esquemas, nuevos desafíos: gobernar la ciudad.» 2003. (último acceso: 03 de Marzo de 2009).

Bertranou, Julián. *Clase de la Materia: Políticas Públicas, Maestría en ciencias sociales y humanidades, Universidad Nacional de Quilmes*. Quilmes, 2007.

Borja, Jordi. «"Descentralización - una cuestión de método".» En *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, de Carlos Acuña (comp.), 239. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros, 2007.

Brugué, Quim; Font, Joan; Gomà, Ricard;. «Participación y democracia: asociaciones y poder local.» En *Movimientos sociales: cambios social y participación*, de M. Funes y R. Adell (Eds). MadriDEMOCRATICO UNED, 2003.

Cabrera, Gladys, Mirta Chirino, Anibal Gutierrez, Juan Quijano, y Mercedes Julia Wolombeg. «Gestión local y participación ciudadana.» *X Seminario RedMuni: Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los municipios*. Buenos Aires, 2009.

Caram, Mariana. «Buscando respuestas a la informalidad en el acceso al suelo: los presupuestos participativos como herramienta de cogestión urbana municipal.» *Tesis de Maestría en Habitat y Vivienda - Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño - Universidad Nacional de Mar del Plata*. San Carlos de Bariloche, Río Negro, 2009.

Concejo Deliberante de San Carlos de Bariloche. *Carta Orgánica Municipal*. San Carlos de Bariloche, 2006.

Conti, Carlos. *Diseño de organizaciones competitivas*. www.estrategiza.com.ar, 2008.

Cravacuore, Daniel. *La reforma del gobierno local en Argentina: una asignatura pendiente*. 2005.

Cravacuore, Daniel, y Gustavo Badía. *Experiencias positivas en gestión local*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Nacional de General Sarmiento.

Crozier, Michel, y Erhard Friedberg. *"El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva."*. México: FCE, 1990.

Cunnill Grau, Nuria. «La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer.» En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, 425-462. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2007.

Diario Rio Negro on line. «Licitan pavimentacion de calles.» 22-2-2007, www.rionegro.com.ar ed.

Díaz, Cristina, y Rita Grandinetti. «¿Existe un nuevo modelo de gestión local?» *VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública - Panel: Reformas federales en áreas estratégicas de gobierno en América Latina*. Buenos Aires, 2001.

Diez de Castro, Emilio Pablo, Julio García del Junco, Francisca Martín Jiménez, y Rafael Periañez Cristóbal. *Administración y Dirección*. MadriDEMOCRATICO McGraw-Hill, 2001.

Digesto de Resoluciones. 2007. <http://www.bariloche.gob.ar> (último acceso: 15 de Mayo de 2010).

Dirección de Promoción Social. «Reglamento de funcionamiento de la Secretaría de Promoción Social y Juventud.» San Carlos de Bariloche, 2006.

Dussauge Laguna, Mauricio. «La literatura comparada sobre reformas administrativas - Desarrollos, limitaciones y posibilidades.» *Gestión y Política Pública* - VOLUMEN XVIII . NÚMERO 2 . II SEMESTRE DE 2009, 2009.

Echebarría, Koldo (Editor). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington DCLIENTELAR BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - Diálogo Regional de Política - Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, 2006.

Echebarría, Koldo. «Analizando la burocracia: una mirada desde el BID - Panel: Experiencias comparadas en el desarrollo de la gestión pública iberoamericana.» *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile, 2005.

Eckert, Verónica, y Gabriela Rosemberg. *La mesa de concertación social BarilocheEMPRESARIAL Alcances, limitaciones y desafíos*. San Carlos de BarilocheEMPRESARIAL Monografía Posgrado en Sociedad Civil y Tercer Sector - FLACSO - 2003, 2003.

García Delgado, Daniel. *Hacia un nuevo modelo de gestión local, Municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO - Oficina de Publicaciones del CBC, UBA - Universidad Católica de Córdoba, 1997.

Gordin, Jorge. *La sustentabilidad política del clientelismo: teoría y observaciones empíricas en América Latina*. Gordin, 2006.

Gruenberg, Christian, y Victoria Pereyra Iraola. *El clientelismo en la gestión de programas sociales contra la pobreza*. Buenos Aires: Documento de Políticas Públicas - Análisis N° 60 - CIPPEC, 2009.

Gruenberg, Christian; Pereyra Iraola, Victoria;. «El clientelismo en la gestión de programas sociales contra la pobreza - Documento de Políticas Públicas | Análisis N°60.» *Centro de implementación de Políticas Públicas para la equidad y el crecimiento - PROGRAMA DE TRANSPARENCIA - Area de fortalecimiento de las instituciones*. Enero de 2009. www.cippec.org (último acceso: 11 de 4 de 2009).

Guerra, Carlos Ramirez. *Modelo de las configuraciones de Henry Mintzberg*. Santiago, ChileEMPRESARIAL Universidad de Chile, 1999.

Hintze, Jorge. *Administración de estructuras organizativas*. Buenos Aires: Documentos TOP sobre Gestión Pública, Centro de Desarrollo y asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública TOP, www.top.org.ar/publicac.htm, 1999.

Hood, Christopher. «Racionalismo económico en la gestión pública: ¿de la administración pública progresiva a la nueva gestión pública?» En *Lecturas de gestión pública*, de Joan Subirats y Humet Quim Brugué. MadridDEMOCRATICO Boletín oficial del Estado, 1996.

Iacovello, Mercedes, Laura Zuvanic, y Mariano Tommasi. «Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina.» www.top.org.ar. 28-31 de Octubre de 2003. www.top.org.ar/publicac.htm (último acceso: 8 de Mayo de 2009).

Ilari, Sergio. «¿El modelo “burocrático” en la gestión de políticas sociales? Los gobiernos locales en la Argentina de los años 80 - III Jornadas La Política Social en Perspectiva Histórica - Universidad Nacional de General Sarmiento.» 2008.

—. *Curso Gestión de Programas y Proyectos Públicos*. Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades, mención Política y Gestión Pública: UNQ - UVQ, 2009.

Ilari, Sergio. «Entre el género y la especie. Reflexionando sobre la naturaleza de la Política y la Gestión Social.» *Circunstancia - Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, Año 4, N. 11, Septiembre 2006: <http://www.fog.es/circunstancia/numero11/principal.htm>.

Ilari, Sergio. «Proyectos innovadores de gestión local articulada en el conurbano bonaerense.» En *Cuestión Social y Política Social en el Gran Buenos Aires*, de Luciano (organizador) Andrenacci, 129-141. Buenos Aires: Ediciones Al Margen, 2002.

INDES -. *DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL INDES - LA GERENCIA SOCIAL INDES*. Washington: Departamento de Integración y Programas Regionales - Instituto Interamericano para el Desarrollo Social - BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - Serie de Documentos de Trabajo I-60, 2006.

Info-salarial - Beneficio - Desarrollo - Bienestar. 31 de Mayo de 2010. <http://www.infosalarial.com> (último acceso: 3 de Junio de 2010).

Instituto Nacional de Administración Pública - OCDE. «La transformación de la gestión pública - La reforma en los países de la OCDE.» *MAP - boletín oficial del Estado*, 1997.

Isla, Valeria, y otros. «HACIA UN MODELO PARTICIPATIVO DE GESTIÓN: las mesas participativas de gestión barrial en Quilmes.» Buenos Aires, 2009.

Iturburu, Mónica. *MUNICIPIOS ARGENTINOS - Potestades y Restricciones Constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*. Buenos Aires: INAP -, 1999.

—. *Municipios Argentinos*. Potestades y restricciones para un nuevo modelo de gestión local: INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - Dirección Nacional de Estudios y Documentación - Dirección de Estudios e Investigaciones, 1999.

Jimenez Asencio, Rafael. «POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN EN LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL - (Un estudio sobre la forma de gobierno y la alta administración en los “municipios de gran población).» *Anuario de Gobierno Local de 2003 Marcial Pons, Madrid*, 2004, 2003.

Kelly, G., y S Muers. «Creating Public Value. An analytical framework for public service reforms.» <http://www.cabinetoffice.gov.uk>. 2002.
http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/public_value2.pdf (último acceso: 18 de Junio de 2009).

Lipsky, M. *Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform*. Urban Affairs Quarterly, VI (4), pp. 391-409., 1971.

Lipsky, Michael. *Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas - (En Lecturas de gestión pública - Selección de textos por Joan Subirats y Humet Quim Brugué - Coord.)*.

MadriDEMOCRATICO Instituto Nacional de Administración Pública - Boletín oficial del Estado, 1996.

Longo, Francisco. «Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil.» Cap. 1 de *Informe sobre la situación del Servicio Civil en América Latina*, de Koldo Echebarría. Washington, DCLIENTELAR Departamento de Integración y Programas Regionales - Departamento de Desarrollo Sostenible - Diálogo Regional de Política - BID, 2006.

López, Andrea. *La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual*. 2002. (último acceso: www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/modernizacion/ngpfinal.pdf de Diciembre de 2008).

Mahoney, T.A. *The job of management*. Industrial Relations, 1965.

Mintzberg, Henry. *Diseño de estructuras eficientes*. Buenos Aires: El Ateneo, 1991.

Mokate, Karen, y José Jorge Saavedra. «Gerencia Social: Un Enfoque integral para la gestión de políticas y programas - Documentos de trabajo del INDES.» *BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - Serie de Documentos de Trabajo I-56*. Editado por Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES) - BID. Marzo de 2006. <http://indes.iadb.org/verpub.asp?docNum=18716> (último acceso: 23 de Mayo de 2009).

Moore, Mark. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós, 1998.

Municipalidad de San Carlos de Bariloche, Dirección de Promoción Social. *Reglamento de funcionamiento de la Secretaría de Promoción Social y Juventud*. San Carlos de Bariloche, 2006.

Neef, Max. *Desarrollo a escala humana*. Santiago de Chile, 1993.

Osborne, David & Gaebler, Ted. *La Reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós, 1994.

Oszlak, Oscar. «Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas.» *top.org.ar*. 1980. <http://www.top.org.ar/publicac.aspx> (último acceso: 20 de Abril de 2009).

Pasalacqua, Eduardo. *Estrategias e instrumentos para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe - Gestión de Servicios Públicos*. CEPAL.

Pascual Esteve, Josep María. *De la planificación a la gestión estratégica de ciudades*. Barcelona: Elements de debat territorial - Nro. 13, 2001.

Pirez, P., y G. Gamallo. «Basura privada, servicio público.» Buenos Aires: CEAL, 1994.

Pirez, Pedro. «Gestión local de servicios públicos en Argentina: basura y vivienda. Los casos de Zárate y Resistencia. (Artículo).» En *ELÁSQUEZ, Fabio*. "La gestión local de servicios públicos. Consideraciones finales ". [Artículo]. En *RODRÍGUEZ, Alfredo; Velásqu*Municipio y servicios públicos. *Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*. , de Alfredo Rodriguez y Fabio (editores) Velásquez. Santiago de ChileEMPRESARIAL Ediciones SUR, 1994; 1ª edición. Obtenido desdeEMPRESARIAL <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=305>. [Consultado en: 16-02-2010], 1994.

—. «Instituciones políticas y gestión urbana en el área Metropolitana de Buenos Aires.» *Presentado a la VIII Reunión de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre globalización y Territorio/Grupo*. Río de Janeiro, 2004.

—. *Municipio, necesidades sociales y política local*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1991.

Pírez, Pedro, y Gustavo Gamallo. *Basura privada, servicio público*. Buenos Aires: CEAL, 1994.

Ramió Matas, Carles. «top.org.ar Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional.» *top.org.ar*. 2001. <http://200.80.149.114/ecgp/FullText/000000/RAMIO%20MATAS,%20Carles%20-%20Los%20problemas%20de%20la%20implantacion%20de%20la%20nueva%20gestion.pdf> (último acceso: 12 de Junio de 2009).

Resolución 1428-I-2003. «Plan de territorialidad - Fundamentos.» San Carlos de Bariloche, 2003.

Rosemberg, Gabriela & Misischia, Bibiana. «Programa de Asistencia Técnica para la Dirección Estratégica de Recursos Humanos.» Municipalidad de San Carlos de Bariloche, San Carlos de Bariloche, 2005.

Rosemberg, Gabriela, y Bibiana Misischia. «Gestión estratégica por competencias - Informe Etapa competencias por dirección.» San Carlos de Bariloche, 2005.

Rosemberg, Gabriela, y Bibiana Misischia. «Plan de Capacitación competencias esenciales.» San Carlos de Bariloche, 2006.

—. *Programa de Asistencia técnica para la gestión estratégica de Recursos Humanos*. San Carlos de Bariloche, 2006.

Scaglia, María Cecilia, y Claudia Marcela Woods. «Municipio, participación y modelos de gestión.» *V Congreso de Antropología Social - Ponencias publicadas por el Equipo NAYa* <http://www.naya.org.ar/>. La Plata, 1996-1997.

Schein, Edgar. *Psicología de la organización*. México - 3° edición: Prentice Hall, 1982.

Spiller, Pablo, y Mariano Tommasi. *Las fuentes institucionales de desarrollo argentino. Hacia una agenda institucional*. FG&S-PNUD, EUDEBA, 2000.

Subirats, Joan. «Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común.» *dialnet.unirioja.es/*. 1993. dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?articulo=273970&orden=70163 (último acceso: 26 de Mayo de 2009).

Torres, Pablo. *Votos, chapas y fideos: clientelismo político y ayuda*. Buenos Aires: De la Campana, 2002.

Trocello, María Gloria. «Violencia simbólica y patrimonialismo.» *Revista electrónica de psicología política*. Diciembre 2004. www.psicopol.unsl.edu.ar/principal_archivo.htm.

Venesia, Juan Carlos (Comp.). *Políticas Públicas y desarrollo local*. Buenos Aires.

Villar, Alejandro. «Funciones, Competencias y Tecnologías en el Gobierno Local. Un análisis del Banco de experiencias locales.» En *Innovación en la gestión municipal*, de Daniel Cravauore (compilador), 70-87. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes - Banco de Experiencias Locales - (www.unq.edu.ar/bel), 2005.

Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, 1922.

—. «Qué es la burocracia.» *Ediciones elaleph.com*. 2000. www.elaleph.com.

www.anbariloche.com.ar. «Diario Agencia de noticias Bariloche .» 24-8-2010.

www.rionegro.com.ar. «Diario Rio Negro on line.» 6-11-2009.

—. «Diario Rio Negro on line.» 22-2-2007.

9. INDICE DE TABLAS

Tabla 1:	Objetivos y preguntas	8
Tabla 2:	Medios de influencia ciudadana: test y criterios.....	20
Tabla 3:	Factores y subfactores.....	23
Tabla 4:	Escala para la asignacion de niveles y puntajes (Longo 2006)	25
Tabla 5:	Valores maximos y minimos por sub-factor	25
Tabla 6:	Amplitud de intervalos.....	26
Tabla 7:	Porcentajes de variacion entre intervalos.....	26
Tabla 8:	Factores, subfactores y comportamientos por modelo de gestión	27
Tabla 9:	Dimensiones del desarrollo y áreas seleccionadas.....	37
Tabla 10:	Criterios de selección de la función en cada área.....	39
Tabla 11:	Criterios de selección del procedimiento y episodio de cada función.....	40
Tabla 12:	Funciones, procedimientos y episodio seleccionados en cada área	46
Tabla 13:	Cuestionario por areas	47
Tabla 14:	Formas de incorporación de personal por tipo de resolucion	52
Tabla 15:	Formas de incorporacion de personal por tipo de resoluciones en el año 2009.....	55
Tabla 16:	Licitaciones de obras públicas año 2009.....	87
Tabla 17:	Montos entregados por tipo de resoluciones según digesto	102
Tabla 18:	Totales por subfactor	166
Tabla 19:	Totales por factores	168
Tabla 20:	Ficha metodológica	195
Tabla 21:	Trabajo de campo – Ficha metodologica.....	197

10. INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Estructura narrativa.....	36
Gráfico 2: Procedimiento llamado a concurso según estatuto	57
Gráfico 3: Procedimiento oposición concurso según estatuto	58
Gráfico 4: Procedimiento revalidación concursos.....	60
Gráfico 5: Procedimiento llamado a concurso revalidación cargo Director de inspector general	64
Gráfico 6: Procedimiento oposición concurso Director inspección general.....	65
Gráfico 7: Procedimiento llamado a concurso revalidación Director de Sistemas.....	67
Gráfico 8: Procedimiento oposición concurso Director de sistemas	68
Gráfico 9: Procedimiento de habilitaciones turísticas – autorización de construcción previa ..	75
Gráfico 10: Procedimiento de habilitaciones turísticas – solicitud de habilitación turística.....	76
Gráfico 11:Procedimiento de habilitación turística del Hotel Loncopan.....	81
Gráfico 12: Procedimiento de llamado a licitación y adjudicación de obras públicas.....	89
Gráfico 13:Procedimiento ejecución de obras.....	90
Gráfico 14:Procedimiento de llamado a licitación pública y adjudicación obra Rosas.....	95
Gráfico 15: Procedimiento ejecucion obra J.M.Rosas.....	96
Gráfico 16:Procedimiento de altas y bajas de beneficiarios según reglamento.....	103
Gráfico 17:Procedimiento de distribucion de subsidios según ordenanza	104
Gráfico 18:Procedimiento de asignacion de recursos según reglamento: aprobación de programa / proyecto institucional	105
Gráfico 19:Procedimiento de asignacion de recursos según reglamento – aprobación de proyecto territorial	106
Gráfico 20: Procedimiento de asignacion de recursos según reglamento – gestión de recursos	107
Gráfico 21: Procedimiento plan calor 2009.....	113

ANEXO 1: FICHAS METODOLÓGICAS

TABLA 20: FICHA METODOLÓGICA

Etapa	Técnica de recolección	Fuentes de información	Justificación
1. Etapa de diseño instrumental			
1.1. Definición de dimensiones de análisis de los modelos de gestión			
1.2. Construcción de categorías y definiciones operativas			
2. Etapa narrativa			
2.1. Determinación del ET (o episodio) en cada área	Análisis documental	Documentación existente sobre misiones y funciones de cada área y normativa vinculada a la misión.	Cada área tiene una razón de ser fundamentada en una normativa, por tanto se utilizará como primer criterio el establecido por las ordenanzas que justifican su creación.
2.2. Elaboración de instrumentos de recolección de información			
2.3. Supervisión			
2.4.			
2.5. Recolección de información	Observación en campo	Procesos y rutinas de trabajo cotidianas en cada área.	La observación permitirá contrastar lo que los actores “dicen” que hacen, y lo que hacen en la realidad del trabajo cotidiano en relación al ET.
	Entrevista narrativa semi-estructurada (Barzelay & Cortázar Velarde,	Informantes clave de cada área seleccionados en función dEMPRESARIAL	Las entrevistas permitirán conocer los eventos a partir de la reconstrucción de sus actores.

Etapas	Técnica de recolección	Fuentes de información	Justificación
2.6. Determinación de los EA, EC, ER y EP relativos a cada ET y su forma de vinculación 2.7. Elaboración de la trama narrativa de cada ET 2.8. Supervisión	2004:39) Se utilizarán los criterios de triangulación y saturación para verificar la consistencia de los relatos.	Informante A: - Cargo directivo de planta en ejercicio durante el año 2009 - Antigüedad en el área mayor o igual a 5 años Informante B: - Cargo no directivo de planta en ejercicio durante el 2009 - Antigüedad en el área mayor o igual a 5 años Informante CLIENTELAR - Cargo político a cargo del área durante el período 2009	La clasificación en los 3 tipos de los informantes permite obtener información desde distintas perspectivas. El criterio de antigüedad aporta el elemento de conocimiento y continuidad en el área que permita reconstruir la trayectoria.
	Análisis documental	Documentación existente sobre los eventos mencionados por los informantes clave en las entrevistas	El correlato de la documentación existente sobre los relatos de los informantes validará la información obtenida.
3. Etapa analítica			

Etapas	Técnica de recolección	Fuentes de información	Justificación
3.1. Análisis y clasificación de los datos según las dimensiones y características de cada modelo de gestión			
3.2. Elaboración de conclusiones			
3.3. Redacción del informe final			

TABLA 21: TRABAJO DE CAMPO – FICHA METODOLOGICA

Etapas	Técnica de recolección utilizada	Fuentes de información utilizada	RRHH	Turismo	Obras por Contrato	Desarrollo Social
Determinación del ET (o episodio) en cada área	Análisis documental	Documentación existente sobre misiones y funciones de cada área y normativa vinculada a la misión.	Misiones y funciones Ordenanza 137-CM-88 - Estatuto C.O.	Misiones y funciones Listado de personal de la Dirección Organigrama	Misiones y funciones Listado de personal Organigrama	Misiones y funciones Organigrama
Elaboración de instrumentos de recolección			Cuestionario semi-estructurado	Cuestionario semi-estructurado	Cuestionario semi-estructurado	Cuestionario semi-estructurado

Etapas	Técnica de recolección utilizada	Fuentes de información utilizada	RRHH	Turismo	Obras por Contrato	Desarrollo Social
Recolección de información	Entrevista narrativa semi-estructurada (Barzelay & Cortázar Velarde, 2004:39)	Informantes clave de cada área seleccionados en función deEMPRESARIAL	Director RRHH	Directora Turismo	Director Obras por Contrato	Director Promoción Social
		Informante A: - Cargo directivo de planta en ejercicio durante el año 2009 - Antigüedad en el área mayor o igual a 5 años	Jefe Capacitación y Desarrollo Ex Director Sistemas Ex Director Inspección General Jefe de Personal	Jefe Habilitaciones turísticas Director de Obras particulares	Jefe Estudios y proyectos Responsable A/c Dpto. administrativo	Jefe Dpto. Administración Central Supervisor Promoción social
		Informante B: - Cargo no directivo de planta en ejercicio durante el 2009 - Antigüedad en el área mayor o igual a 5 años	Asistente de Dirección Personal	Area técnica	Inspector de obras (2)	Referentes de los Centros de atención y articulación territorial (CAAT) (5)
	Análisis documental	Informante CLIENTELAR - Cargo político a cargo del área durante el período 2009	Secretario de Gobierno Secretario de Economía		Coordinador U.E. de Obras públicas Ex Secretario de Obras y S.Pub.	Secretaria Desarrollo Social (información secundaria)
		Documentación existente sobre los eventos mencionados	Expedientes concursos: Director Sistemas y Director	Ordenanza 1590/06 Nro disposiciones	Ley provincial 286 de obras públicas	Resoluciones: 1331-I-06, 1428-I-03

Etapas	Técnica de recolección utilizada	Fuentes de información utilizada	RRHH	Turismo	Obras por Contrato	Desarrollo Social
		por los informantes clave en las entrevistas	Inspección general de Digesto Resoluciones	2009 Recorrido previas Expediente Hotel “Loncopan” Actas de sesiones del Concejo Deliberante, 849/05, 882/07 Decreto Provincial 657/03	Listado adjudicaciones 2009 Ordenanzas 1763-CM-07/ 1837-CM-08/1838-CM-08/1880-CM-08/2021-CM-010/2037-CM-010/2049-CM-2010 Artículos periodísticos Informe Coordinador U.E. de O.P.	Digesto de resoluciones Ordenanzas 475-CM-95/489-CM-95 Artículos periodísticos