



ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO DE CONCURSOS ABIERTOS EN EL MUNICIPIO DE COLONIA CAROYA, CÓRDOBA, ARGENTINA

CLAUDIO FALAVIGNA, CECILIA CARRIZO, ALEJANDRA PERIN, JAVIER MOREIRA SLEPOY, MARISA DASSO Y SILVANA RAQUEL LÓPEZ | Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC).

Resumen: El presente informe técnico refiere a la concreción exitosa de un proceso de asistencia técnica entre una universidad pública y un gobierno municipal para la elaboración de concursos públicos abiertos de diversas jefaturas de departamento. Se demuestra el importante aporte que pueden realizar las universidades para la modernización y profesionalización de la gestión pública y en particular, para garantizar la transparencia en el proceso de ingreso a la Administración Pública. Se destaca la conformación de los tribunales evaluadores, donde se tuvieron en cuenta criterios de idoneidad, publicidad, transparencia, pluralismo e independencia con respecto a cualquier tipo de injerencia que atentara contra la igualdad de oportunidades de los postulantes durante el proceso de selección. De esta forma, el IIFAP propuso un profesional idóneo para cada tribunal y los dos miembros restantes, fueron concejales municipales (uno por la mayoría y otro por la primera minoría) buscando un equilibrio entre representantes de las distintas fuerzas políticas. Además, en todo el proceso se contó con la presencia de un observador miembro del Sindicato de Trabajadores Municipales y un observador integrante del poder ejecutivo para garantizar la transparencia.

En cuanto a los resultados, se observa que en total se inscribieron veintisiete ciudadanos, de los cuales finalmente participaron dieciocho (lo que representa un 66,6%) y donde cinco candidatos (27,7%) no pasaron la prueba de oposición.

Abstract: This report contributes to leave a precedent of a technical assistance between a public university and a municipal government for the development of public tenders process. The important contribution that public universities can make to the modernization and professionalization of public administration and in particular to ensure transparency in the process of entering Public Administration is demonstrated.

For the formation of the evaluators courts where took into account criteria of suitability, publicity, transparency, pluralism and independence from any interference which would infringe equal opportunities for the candidates during the selection process. Thus, a qualified professional for each court was proposed by IIFAP and the remaining two members of the court were municipal councilors seeking a balance between different political forces. In addition, the whole process was attended by an observer member of the Municipal Workers' Union and a member observer of the executive branch to ensure transparency. Results shows that a total of twenty seven citizens were registered but only eighteen participates of the process (representing 66.6%) and five candidates (27.7%) failed the first test of the process.

Palabras Claves:

*Asistencia técnica.
Concursos públicos.
Gobierno local.*

Keywords:

*Technical assistance.
Public tenders process.
Local government.*

Introducción

Partimos de considerar que, en un mundo en globalización económica, **la reconfiguración multiescalar de la estatalidad democrática** para reconocer y garantizar derechos e igualdad de oportunidades a la ciudadanía, se convierte en una tarea que concentre los mayores esfuerzos académicos y políticos (O'Donnell 2010; Ostrom 2015; Grugelet.al. 2012). La restructuración territorial (Vainer 2006, Manzanal 2011, Swyngedouw 2010) así como el crecimiento y complejización de las sociedades locales, sumado a los procesos de descentralización y desconcentración de funciones del Estado, coloca a la institución municipal en un lugar clave. Se suceden así - con los particularismos propios de cada localidad respecto a la revalorización práctica y discursiva del Estado como arena privilegiada de interlocución, conflicto y negociación- modificaciones en las estructuras municipales, en el reordenamiento de sus actividades y responsabilidades y en el desarrollo de capacidades internas.

Alcanzar el desarrollo social y económico genuinamente sustentable en un contexto de tensiones y nuevos desafíos como los provenientes de la expansión de la producción capitalista y el cambio climático (Svampaet.al 2014; Carrizo et. Al 2009), exige reglas congruentes que garanticen el respeto a las personas y el ambiente, el desarrollo de relaciones de confianza y solidaridad, así como la creatividad y aplicación de conocimientos y saberes para hacer frente a las problemáticas de las comunidades, reduciendo la dependencia y robusteciendo su autonomía y consecuentemente la de sus estructuras democráticas (Carrizo 2010).

La promoción de una cultura democrática requiere de la experiencia en la propia realidad de procesos públicos, el involucramiento de ciudadanos, asociaciones, funcionarios y autoridades en la producción de una gestión del territorio, de la salud, la educación, el agua, etc., que sostenga valores compartidos y aspire a niveles de excelenciasustentables. En este sentido, las intervenciones de la propia comunidad a través de su sistema político, así como las de agentes externos como universidades y otras organizaciones, pueden incentivar entendimientos, prácticas y planes de actualización institucional que desarrollen localmente competencias para la gestión pública. Así, no se trata sólo de la receptividad a las aspiraciones, necesidades y demandas, sino de prefigurar relaciones de respeto en y para la producción y/o regulación de bienes y servicios públicos, plataformas de actores dialogantes y actuantes en la localidad (UNISDR 2012; Ramírez 2012). Conforme a la literatura sobre el estado y sus políticas, el despliegue de las capacidades de la estructura estatal en el sentido de una cultura de los

derechos, sólo se constata cuando se amplía el margen de autonomía de la misma respecto a grupos de interés corporativo local-global y poderes fácticos (Thwaites Rey 2010).

Lograr y ampliar los márgenes de autonomía estatal para recuperar la rectoría de las políticas públicas en las distintas áreas, requiere fortalecer la arquitectura de los gobiernos locales, institucionalizar sus sistemas de acción definiendo patrones de relacionamiento entre la acción pública y los diversos actores sociales, que pongan coto a la captura y/o colonización de las estructuras estatales y sus recursos por parte de intereses particulares. Los concursos públicos para el ingreso a la administración estatal constituyen herramientas claves para estos propósitos, formas de hacer política destinadas a fortalecer las capacidades del gobierno democrático.

Formulación del problema

Desde hace algún tiempo, la cuestión del mejoramiento de la gestión pública ha venido ocupando un lugar preponderante en las agendas académicas tanto en Argentina como en toda la región (CLAD, 1998, Cunill Grau, 1997). Diversas contribuciones de distintas tradiciones de pensamiento, coincidían en marcar el carácter fragmentario, clientelar y descalificado de las administraciones públicasen general y locales en particular, lo que producía consecuencias negativas tales como una pérdida de legitimidad ante la ciudadanía, debilidad para contribuir al desarrollo económico, disminuir la desigualdad social, garantizar accesibilidad a servicios públicos, etc.

Tales preocupaciones se han plasmado en algunas acciones que, bajo la etiqueta de modernización del Estado y de fortalecimiento institucional, han tenido como objetivo privilegiado la implementación de estrategias de formación, capacitación y perfeccionamiento de los recursos humanos. No obstante, tales iniciativas se han caracterizado por su debilidad y desarticulación pero sobre todo, por la escasa legitimidad “puertas adentro” del Estado, entre los cuadros políticos y la propia burocracia.

Estas preocupaciones han operado en un contexto social y político caracterizado por las siguientes notas: complejización y multiplicación de los problemas públicos, demandas de mayor participación ciudadana, mayor protagonismo de lo local y lo territorial y, como consecuencia de ello, una tendencia a la transformación cuantitativa y cualitativa de los gobiernos locales.

En este marco una cuestión institucional de importancia central, tanto a nivel técnico como político, han sido las formas de ingreso a la función pública. Esto se observó tanto en Argentina como en otros países de la región, en

las que el sistema de patronazgo y las formas clientelares han impedido las estrategias de reclutamiento meritocráticas (Prats I Catala, 2002) a través de la realización de concursos públicos generalmente previstos en la normativa que regula el ingreso al Estado. No obstante, la sustanciación de concursos públicos son cada vez más usuales.

En el marco de las tendencias de publicación del Estado, modernización y profesionalización de la gestión pública y la transparencia en el ingreso a la Administración Pública, las Universidades pueden desempeñar un rol fundamental, sobre todo a partir de los cambios de paradigmas vigentes respecto de las instituciones de educación superior y sus funciones fundamentales, apuntando a tener un papel más cercano y comprometido con los procesos y demandas sociales y con la democratización del Estado, en sus diversos niveles.

Indudablemente uno de estos roles tiene que ver con la capacidad de las Universidades de producir información confiable para la toma de decisiones, la construcción de nuevos saberes y de horizontes de actuación institucional y la generación y acompañamiento en la implementación de innovaciones en la gestión de lo público.

El presente informe técnico describe el proceso de colaboración y asistencia a una Municipalidad localizada en la Provincia de Córdoba, que puede resultar de utilidad a los efectos de sentar antecedentes en cuestiones vinculadas a la implementación de procesos de concursos de cargos, que son todavía incipientes a nivel municipal. En términos más específicos el documento detalla los aspectos más relevantes de la asistencia prestada por el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba a la Municipalidad de Colonia Caroya, para la sustanciación de concursos públicos para cubrir cargos jerárquicos en diversas jefaturas de departamento.

En el ejercicio de sus facultades el Gobierno Municipal convocó a concursos públicos, mediante el cumplimiento de las formalidades legales dispuestas en su propia normativa. Es de destacar que Colonia Caroya es una de las ciudades de la Provincia de Córdoba que, en ejercicio de la autonomía institucional, ha dictado su Carta Orgánica, conforme facultades atribuidas a los Municipios de más de 10.000 habitantes (Constitución Provincial art. 181 y L.O.M. N° 8.102, art.2°).- Considerando a la Carta Orgánica como el resultado del ejercicio de una cierta modalidad de poder constituyente de tercer grado, mediante la cual se regulan los distintos aspectos del régimen municipal: forma de gobierno, finanzas locales, poder de policía, servicios públicos, responsabilidad de los funcionarios, formas de participación ciudadana, empleo

público, etc. En ese sentido y en el marco de lo dispuesto en su Carta Orgánica (Art. 28), el Municipio de Colonia Caroya sostiene que **“...el ingreso a la administración pública será por concurso público de antecedentes y oposición ante el Tribunal de Admisiones y Concursos, con criterio objetivo, en base a la idoneidad de los aspirantes, que asegure la igualdad de oportunidades. La ordenanza establecerá las condiciones del concurso y los cargos en que por su naturaleza deba o pueda prescindirse de aquél”**. De igual manera, para la carrera administrativa se tendrá en cuenta un sistema de promociones y ascensos por concurso que contemple la capacitación, antigüedad, eficiencia y mérito.- Por otra parte, la Ordenanza N° 145/76 (Estatuto y Escalafón del Empleado Municipal) contempla en el Capítulo X, todo lo concerniente a los concursos públicos.

Objetivos

El objetivo del convenio entre el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba y el Municipio de Colonia Caroya tuvo como finalidad brindar asistencia técnica para el desarrollo de los concursos abiertos de los cargos definidos por el Decreto Municipal N°364/14, a saber: Jefe del Departamento de Recursos Humanos, Jefe del Departamento de Compras, Jefe del Departamento de Desarrollo Rural y Ambiente, Jefe del Departamento de Tránsito, Jefe del Departamento de Promoción Humana y Social.

El trabajo previo a la firma del convenio insumió varios meses de trabajo entre ambas instituciones, a los fines de acordar la forma y metodología a través de la cual se pudieran alcanzar los objetivos fijados. Finalmente el compromiso asumido fue: la participación de un docente-investigador del IIFAP -especialista en el área a concursar- en la elaboración de la prueba escrita y como parte integrante del tribunal del concurso, teniendo a su cargo la corrección de la misma, la coordinación de la evaluación de antecedentes, la entrevista, la evaluación final y conformación del orden de mérito.

Metodología

En esta sección se detallan los principales aspectos en la conformación de los tribunales evaluadores, de la elaboración de las pruebas de oposición y del desarrollo de los concursos.

Conformación de los tribunales evaluadores

En el proceso de conformación del tribunal se tuvieron en cuenta los siguientes criterios: idoneidad, publicidad y transparencia, pluralismo e independencia con respecto a cualquier tipo de injerencia que atentara contra la

igualdad de oportunidades de los postulantes durante el proceso de selección. De esta forma, el IIFAP propuso un profesional idóneo para cada tribunal y los dos miembros restantes, fueron concejales municipales (uno por la mayoría y otro por la primera minoría), buscando un equilibrio entre representantes de las distintas fuerzas políticas.

Como parte de la asistencia y a fin de generar relaciones de reconocimiento mutuo y confianza, se mantuvo una reunión entre miembros del Departamento Ejecutivo, la totalidad de los miembros del Concejo Deliberante de la ciudad y los profesionales del IIFAP que participarían en los concursos. En la misma se explicitó la metodología propuesta para el desarrollo e implementación de los concursos y respondieron a los interrogantes que los funcionarios y concejales se planteaban frente a una situación inédita para ellos.

Elaboración de las pruebas de oposición

Para cada cargo a concursar, el IIFAP garantizó la colaboración de un especialista reconocida trayectoria en la materia. Cada uno trabajó así durante dos meses en la elaboración de la prueba de oposición, tomando en cuenta para ello los contenidos comunes para todos los cargos y los específicos por área y la bibliografía, definidos por las autoridades mediante el Anexo III del Decreto N° 364/14, mismos que fueron puestos en conocimiento público a través de la página web del municipio. En este punto es importante destacar que, de común acuerdo, los concejales municipales miembros del jurado evaluador, propusieron que las preguntas de la pruebas de oposición fueran elaboradas por el profesional propuesto por la universidad, con el objeto de evitar suspicacias y garantizar la confidencialidad de las preguntas. De tal modo, las pruebas fueron portadas por el mismo y entregadas en mano a los participantes en el momento del concurso.

El formato y los contenidos de la prueba de oposición estaban establecidos en la normativa. La prueba de oposición consistió en un cuestionario del tipo opción múltiple con 20 (veinte) preguntas donde cada una de las preguntas correctas tenía asignado un valor de dos puntos.

Desarrollo de los concursos

El desarrollo del concurso constó de tres etapas, a saber: a) la prueba de oposición, b) evaluación de antecedentes y c) entrevista personal. De acuerdo a la normativa del municipio, la ponderación de cada etapa fue la siguiente: la prueba de oposición tuvo un puntaje máximo de 40 puntos y tanto la evaluación de antecedentes como la entrevista personal poseían un máximo de 30 puntos cada

una. También el procedimiento establece que para pasar a la segunda etapa, el candidato debe haber respondido al menos diez preguntas correctas, es decir, sumar al menos 20 puntos en la prueba de oposición.

El puntaje para la evaluación de antecedentes fue decidido por el titular del Poder Ejecutivo Municipal, en base a la normativa vigente y detallado en el Anexo II del Decreto 364/14.

En la entrevista personal se realizaron preguntas referidas a las tareas desarrolladas por el área en cuestión, las responsabilidades del Jefe de Departamento y personal a cargo y las decisiones cotidianas del cargo en cuestión. La valoración fue ponderada considerando la forma utilizada para el abordaje de las actividades y problemas del área, el conocimiento de la situación actual y problemáticas del municipio, así como la formulación de propuestas. El puntaje resultante de la entrevista personal fue decidido en común acuerdo por todos los miembros del tribunal.

Al final de cada concurso, se elaboró un acta documentando cada etapa del proceso, dejando constancia de los puntajes y resultados y estableciendo un orden de mérito de los candidatos. Dicha acta fue aprobada y firmada por todos los miembros de jurado evaluador. Todos los concursos contaron con la presencia de un observador miembro del Sindicato de Trabajadores Municipales (SITRAM) y un observador integrante del poder ejecutivo para garantizar la transparencia.

El desarrollo de los concursos tuvo una duración promedio de cuatro horas, con una variación acorde a la cantidad de inscriptos presentes en cada caso.

Cabe señalar como importante que los concursos estuvieron también abiertos a la participación de personal que ya se desempeñaba en el municipio, ya sea en cargos inferiores (lo que representaría una modalidad de cumplimiento de reglas de promoción y/o carrera administrativa) o en condiciones de suplentes y/o interinos y/o contratados ya ocupando los cargos que se concursaron.

Resultados

Esta sección busca destacar algunos aspectos cuantitativos y cualitativos del proceso llevado adelante en conjunto por la Municipalidad de Colonia Caroya y el IIFAP.

Aspectos cuantitativos

La Tabla I resume la cantidad de candidatos inscriptos, los que se presentaron el día establecido para el concurso y el porcentaje de aprobados para cada cargo concursado. Se observa que en total se inscribieron veintisiete ciudadanos, de los cuales participaron dieciocho (lo que representa un 66,6%) y donde cinco candidatos (27,7%) no pasaron la prueba de oposición.

Tabla 1. Total de candidatos inscriptos, presentes y aprobados por cargo.

Cargo	Inscriptos (a)	Presentes el día del concurso (b)	Eliminados en prueba de oposición (c)	Relación de candidatos en orden de merito e inscriptos [(b-c)/a]
Jefe del Departamento de Recursos Humanos	6	3	1	33,3%
Jefe del Departamento de Compras	6	6	1	83,3%
Jefe del Departamento de Desarrollo Rural y Ambiente	7	5	2	42,8%
Jefe del Departamento de Tránsito	7	3	1	28,5%
Jefe del Departamento de Promoción Humana y Social	1	1	0	100,0%
Total	27	18	5	48,1%

La participación de profesionales en los concursos fue importante, contando cada área entre 6 y 7 inscriptos, salvo para el área de Promoción Humana y Social donde hubo un único inscripto. Al día del concurso, los Departamentos de compras y Desarrollo rural y ambiente fueron los que siguieron presentando casi igual cantidad de postulantes.

En casi todas las áreas hubo eliminados en la prueba de oposición, salvo en la de Promoción Humana y Social, mientras que en la de Desarrollo rural y ambiente, dos personas fueron reprobadas.

Aspectos cualitativos

Uno de los resultados principales del desarrollo de los concursos fue la organización de los jurados, incluyendo participación de concejales y profesionales de la universidad como miembros del mismo. La presencia de todos los miembros del jurado durante todo el proceso en cada uno de los concursos fueron aspectos importantes para garantizar transparencia.

En relación a la participación de Concejales en el tribunal, en ningún momento se presentaron situaciones de tensión, muy por el contrario, sus intervenciones se dirigieron a aportar desde su conocimiento de la gestión municipal y la sociedad local, sobre las ordenanzas vigentes y las problemáticas de cada área concursada. En este sentido, su contribución resultó muy relevante para la

excelencia en la evaluación de los conocimientos y propuestas de los postulantes.

En relación a la participación del IIFAP, funcionarios, concejales y postulantes reconocieron el profesionalismo en la elaboración de las pruebas y en la coordinación del proceso del concurso.

Conclusiones y recomendaciones

El presente informe técnico contribuye en dejar un antecedente exitoso de un proceso de asistencia técnica de una universidad pública a un gobierno municipal para la elaboración de concursos públicos abiertos de diversas jefaturas de departamento. Se demuestra el importante aporte que pueden realizar las universidades para la modernización y profesionalización de la gestión pública garantizando la transparencia, excelencia e igualdad de oportunidades en el proceso de ingreso a la Administración Pública siendo que, hasta el momento de la elaboración de este trabajo, no se han realizado impugnaciones relacionadas con el resultado de los concursos.

Es importante destacar el protagonismo del Municipio de Colonia Caroya que ha sabido ejercer su autonomía y ha respetado el marco normativo vigente de forma de garantizar los derechos de los ciudadanos y evitar influencias de intereses corporativos. De esta forma, logró llevar adelante un proceso de concursos públicos de antecedentes y oposición abierto y transparente que

permitió la designación de siete jefes de departamento en siete áreas diferentes. Un claro ejemplo de esto fue la conformación de los tribunales evaluadores, donde se tuvo en cuenta criterios de idoneidad, publicidad, transparencia, pluralismo e independencia con respecto a cualquier tipo de injerencia que atentara contra la igualdad de oportunidades de los postulantes durante el proceso de selección. El Municipio delegó en el IIFAP la selección del profesional idóneo para cada tribunal y los dos miembros restantes, fueron concejales municipales (uno por la mayoría y otro por la primera minoría), buscando un equilibrio entre representantes de las distintas fuerzas políticas. Además, en todo el proceso se contó con la presencia de un observador miembro del Sindicato de Trabajadores Municipales (SITRAM) y un observador integrante del poder ejecutivo para garantizar la transparencia.

Referencias bibliográficas

- Carrizo, Cecilia. (2010). La narrativa de los derechos: de la administración de la población a la construcción de la república. En La Serna, C., Peón, C. y Ase, I. (compiladores). *Frente a la crisis, ¿qué hacer con el estado?* Córdoba: IIFAP, SAAP, UNC.
- Carrizo, Cecilia y Berger, Mauricio (2009). *Estado incivil y ciudadanos sin estado. Paradojas del ejercicio de derechos en cuestiones ambientales*. Narvaja Editor. Córdoba.
- Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Colonia Caroya CLAD (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Caracas, CLAD.
- Constitución Provincia de Córdoba
- Cunill Grau, Nuria (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad*. Caracas, CLAD.
- Grugel, Jean y Riggirozzi, Pía (2012). Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis. *Development and Change*, Volume 43, Issue 1, pages 1–21.
- Hernandez, Antonio María (1997). *Derecho Municipal – Teoría General Volumen I*, 2ª Edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires.
- Mabel Manzanal (2011). La articulación entre desarrollo y el territorio (una perspectiva crítica). En Enrique Martínez y colaboradores *Nuevos Cimientos. Debates para honrar el bicentenario*. Edit. CICCUS, ISBN 978-987-1599-48-6, 302 p (150- 153), Buenos Aires
- Prats I Catala, Joan (2002). Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional. En: *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* (DAAPGE), N°2
- O'Donnell, Guillermo (2010). *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ordenanza N° 145/76 (Estatuto y Escalafón del Empleado Municipal)
- Ostrom, Elinor (2015). *Comprender la diversidad institucional*. FCC-Universidad Autónoma metropolitana, México.
- Ramírez, R. (2012). Una gran transición para una gran transformación. Reflexiones a partir de la iniciativa Yasuní - ITT. En R. Blackburn, N. Fraser, G. Therborn y R. Ramírez, *Nuevas Fronteras de la Izquierda* (págs. 135-155). Quito–Ecuador: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Svampa, Maristella y Viale, Enrique (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Katz, Buenos Aires.
- Swyngedouw, E. (2010) "¿Globalización o Glocalización? Redes, territorios y Reescalamiento." En: *Escalas y Políticas del Desarrollo – Desafíos para América Latina*, Buenos Aires: Miño & Dávila.
- Thwaites Rey, Mabel (2010). *Después de la globalización neoliberal ¿Qué Estado en América Latina?*, OSAL, Año XI, N° 27, abril, CLACSO, Buenos Aires
- UNISDR (2012). *Cómo desarrollar ciudades más resilientes. Un Manual para líderes de los gobiernos locales. Una contribución a la Campaña Mundial 2010-2015 Desarrollando ciudades resilientes*. NU- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. http://www.unisdr.org/files/26462_manualparalideresdelosgobiernosloca.pdf
- Vainer, C. (2006). Lugar, Região, Nação, Mundo. Explorações históricas do debate acerca das escalas da ação política. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.8, n.2.