

ARTÍCULOS

PREMIAR AL BUEN CONTRIBUYENTE. UN RECORRIDO POR LOS "INCENTIVOS POSITIVOS" APLICADOS EN ARGENTINA PARA MEJORAR EL CUMPLIMIENTO FISCAL

Victoria Giarrizzo y Sebastián Brudersohn

TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ARTICULACIÓN PRODUCTIVA Y DESARROLLO DE LA MYPE. LA EXPERIENCIA DE CÓRDOBA

Andrés Matta, María Cecilia Magnano, Carolina Orchansky y Ana Cristina Etchegorry

LOS PROBLEMAS DE LA IMPLEMENTACIÓN TOP DOWN A NIVEL LOCAL. UN ESTUDIO DE CASO SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA

Bernardo Navarrete Yáñez y Pamela Figueroa Rubio

CONDICIONANTES POLÍTICOS Y NECESIDADES TÉCNICAS ANTE UN PROCESO DE REFORMA EN EL SISTEMA DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN UN ORGANISMO PÚBLICO

Valeria Patricia Ojeda

LA TRIANGULACIÓN APLICADA A LA GESTIÓN: DIAGNÓSTICO, MONITOREO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Adriana Fassio y María Gabriela Ruty

LA POLÍTICA MEDELLÍN CIUDAD CLÚSTER, ¿CONTRIBUYE AL DESARROLLO ENDÓGENO? UNA APROXIMACIÓN DESDE LOS CUATRO PLANOS DE BOISIER

Nicolás Ballesteros Sánchez, Andrea Navia Saldarriaga y Elizabeth Romero Roa

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

«ESTADO Y SECTOR LÁCTEO. HISTORIA RECIENTE DE LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: 1983-2008» de *María Elena Nogueira*

María Laura Pérez Frattini

«AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO. SU ORGANIZACIÓN Y REGULACIÓN EN ARGENTINA, LATINOAMÉRICA Y EUROPA» de *Silvia Regolí Roa (comp.)*

Francisco Javier Funes

««PRESUPUESTO, GASTO PÚBLICO Y ACCESO A LA INFORMACIÓN». ASPECTOS RELEVANTES DEL DECRETO N° 692/09 DEL PODER EJECUTIVO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE EN MATERIA DE FINANZAS PÚBLICAS» de *Bruno Ariel Rezzoagli*

María Pía Giménez Puente

20

**DOCUMENTOS Y APORTES
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y GESTIÓN ESTATAL**

Publicación semestral de la Facultad de Ciencias Económicas, UNL

Año 13. N° 20. Santa Fe. República Argentina. 2013



20

DOCUMENTOS Y APORTES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN ESTATAL

Publicación semestral de la Facultad de Ciencias Económicas, UNL
Año 13. N° 20. Santa Fe. República Argentina. **2013**



Universidad Nacional del Litoral

Albor Cantard
Rector

Hugo Erbetta
Secretario de Extensión

José Luis Volpogni
Director Centro de Publicaciones

Facultad de Ciencias Económicas

Carlos Beltrán
Decano

Víctor Ramiro Fernández
Director Magíster en Administración Pública

DOCUMENTOS Y APORTES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN ESTATAL (DAAPGE)

DAAPGE año 13, N° 20, 2013.

Santa Fe, Argentina.

ISSN versión impresa 1666-4124

ISSN versión on-line 1851-3727

CONTACTO, VENTA Y/O SUSCRIPCIONES:

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS (UNL)

MAGISTER EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MORENO 2561 - TEL./FAX: (0342) 4571156

E-MAIL: magadpub@fce.unl.edu.ar

SANTA FE, ARGENTINA

www.fce.unl.edu.ar/magister



ediciones**UNL**

Secretaría de Extensión

9 de Julio 3563, (3000) Santa Fe, Argentina

Tel./Fax: (0342) 4571194

E-mail: editorial@unl.edu.ar

VENTA ON LINE:

www.unl.edu.ar/editorial

DISEÑO

Te tintas

Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE) es una publicación científica seriada semestral *referada* del Magíster en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral (Argentina), dedicada a la difusión de trabajos de investigación de contenido teórico y/o práctico sobre el estudio de la problemática de la formulación de las políticas públicas, la gestión, la administración y la reforma del estado. Pertenece al Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas de Excelencia (Resolución 1071/07 CONICET), y está indexada en Latindex, SciELO, EBSCO, DIALNET y CLASE.



20

DOCUMENTOS Y APORTES

EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y GESTIÓN ESTATAL

ISSN (impresa) 1666-4124
ISSN (on-line) 1851-3727

EDITORES

Víctor Ramiro Fernández

José Ignacio Vígil

COORDINADOR EDITORIAL

José Ignacio Vígil

COMITÉ ACADÉMICO

Rinaldo Colomé (Universidad Nacional de Córdoba)

Oscar Costa (Universidad Nacional del Litoral)

Martín Dutto Giolongo (Universidad Nacional del Litoral)

Mercedes Iacovello (Universidad de San Andrés)

Sergio Hauque (Universidad Nacional del Litoral)

Fernando Jaime (Universidad de Buenos Aires)

Juan Carlos Mercier (Universidad Nacional del Litoral)

Dora Orlansky (Universidad de Buenos Aires)

Norma Zandomeni (Universidad Nacional del Litoral)

COLABORADOR DE EDICIÓN

Lucas Gabriel Cardozo

CONSEJO ASESOR

Daniel García Delgado (CONICET - FLACSO, Argentina) / Angel Ginestar (OEA, Organización de Estados Americanos) / James Gow I. (Universidad de Montreal, Canadá) / José V. Gómez Rivas (Universidad Complutense de Madrid, España) / Juan C. Gómez Sabaini (Universidad de la Plata, Argentina) / Jorge Hintze (Universidad de Buenos Aires, Argentina) / Jorge Lanzaro (Universidad de la República, Uruguay) / Oscar Ozslak (CONICET - Universidad de Buenos Aires, Argentina) / José Alberto Bonifacio (INAP - Universidad de Palermo, Argentina) / Pedro Andreu (Universidad de Buenos Aires, Argentina) / Alberto Figueras (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina) / José María Las Heras (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina)

SUMARIO

- 1 PREMIAR AL BUEN CONTRIBUYENTE. UN RECORRIDO POR
LOS "INCENTIVOS POSITIVOS" APLICADOS EN ARGENTINA
PARA MEJORAR EL CUMPLIMIENTO FISCAL 7**
Victoria Giarrizzo y Sebastián Brudersohn
- 2 TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS
DE ARTICULACIÓN PRODUCTIVA Y DESARROLLO DE LA MYPE.
LA EXPERIENCIA DE CÓRDOBA 49**
Andrés Matta, María Cecilia Magnano, Carolina Orchansky
y Ana Cristina Etchegorry
- 3 LOS PROBLEMAS DE LA IMPLEMENTACIÓN TOP DOWN A NIVEL
LOCAL. UN ESTUDIO DE CASO SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA 81**
Bernardo Navarrete Yáñez y Pamela Figueroa Rubio
- 4 CONDICIONANTES POLÍTICOS Y NECESIDADES TÉCNICAS ANTE
UN PROCESO DE REFORMA EN EL SISTEMA DE GESTIÓN DE RECURSOS
HUMANOS EN UN ORGANISMO PÚBLICO 111**
Valeria Patricia Ojeda
- 5 LA TRIANGULACIÓN APLICADA A LA GESTIÓN: DIAGNÓSTICO,
MONITOREO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS 149**
Adriana Fassio y María Gabriela Rutty
- 6 LA POLÍTICA MEDELLÍN CIUDAD CLÚSTER,
¿CONTRIBUYE AL DESARROLLO ENDÓGENO?
UNA APROXIMACIÓN DESDE LOS CUATRO PLANOS DE BOISIER 167**
Nicolás Ballesteros Sánchez, Andrea Navía Saldarriaga
y Elizabeth Romero Roa

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

- «ESTADO Y SECTOR LÁCTEO. HISTORIA RECIENTE DE LA
CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: 1983–2008»
de María Elena Nogueira **195**
María Laura Pérez Frattini

- «AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO. SU ORGANIZACIÓN
Y REGULACIÓN EN ARGENTINA, LATINOAMÉRICA Y EUROPA»
de Silvia Regoli Roa (comp.) **203**
Francisco Javier Funes

- « «PRESUPUESTO, GASTO PÚBLICO Y ACCESO A LA INFORMACIÓN» .
ASPECTOS RELEVANTES DEL DECRETO N° 692/09 DEL PODER
EJECUTIVO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE EN MATERIA DE
FINANZAS PÚBLICAS» **207**
de Bruno Ariel Rezzoagli
María Pía Giménez Puente

CONDICIONANTES POLÍTICOS Y NECESIDADES TÉCNICAS ANTE UN PROCESO DE REFORMA EN EL SISTEMA DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN UN ORGANISMO PÚBLICO

Valeria Patricia Ojeda (*)

CONICET, Universidad Nacional del Nordeste (Argentina)

RESUMEN

Este artículo analiza las características de un proceso de negociación entre cuadros políticos y técnicos respecto de la implantación de un proceso de reforma del sistema de Gestión de Recursos Humanos (GRH) en un organismo público, como también el impacto que a nivel de jerarquías intermedias obtuvo tal propuesta.

La misma, desarrollada sobre un municipio de Corrientes, se constituyó en el primer esfuerzo sistematizado en tal sentido. Sobre los roles de los componentes de este proceso (políticos, funcionarios de carrera y técnicos en Relaciones Laborales) se articulan las discusiones en torno a la implantación de tal reforma.

Con un enfoque metodológico preponderantemente cualitativo se buscó dar cuenta de los procesos administrativos e institucionales desde la perspectiva de sus actores. La información recogida permitió describir el peso de la decisión política en las propuestas de cambio, el aporte de la jerarquía intermedia, y el rol de los equipos técnicos en el balance de las necesidades políticas y del servicio.

PALABRAS CLAVE:

Gestión de Recursos Humanos, intervención política, necesidades técnicas, jerarquías intermedias.

ABSTRACT

This article analyzes the characteristics of a negotiation process between political and technical groups during the implantation of a reform process of the Human Resources Management (HRM) system in a public organization. It also investigates the impact of that implementation on intermediate hierarchies.

This reform process, developed on a municipality of Corrientes (Argentina) was constituted as the first systematized effort for reorganizing the HRM system. The discussions are articulated around the role of the political civil servants, that of the civil servants of the intermediate hierarchies and, as a mediating figure, the technical personnel in HR.

The methodology, preponderantly qualitative, seeks to analyse the administrative and institutional processes from the perspective of its actors. Information was gathered that allowed describing the weight of the political decision in this type of proposition, the contribution of the hierarchic intermediate line and that of the professional / technical support teams is of balance between the political requests and the needs of the service.

KEY WORDS:

Human Resources Management, political intervention, technical needs, intermediate hierarchies.

(*) E-mail: leryval@hotmail.com

RECEPCIÓN: 08/06/12

ACEPTACIÓN FINAL: 12/11/12

1 INTRODUCCIÓN

En tanto objeto de estudio, en las últimas décadas la Gestión de Recursos Humanos (GRH) en las administraciones públicas subnacionales ha permanecido relegada al relato de la adopción de diversas medidas bajadas desde el discurso del *New Public Management*. Sin atender al éxito derivado de estas acciones, la base organizacional, entendida como aquellas características que definen el terreno sobre el cual se establecen las propuestas, no ha sido considerada.

Por ello nuestro trabajo pretende poner en resalto estas características, partiendo del análisis de un proceso de cambio acaecido en la GRH de un municipio de la provincia de Corrientes. Específicamente atenderemos a cómo se conforma la decisión y el respaldo político ante esta propuesta, el impacto a nivel de jerarquías intermedias (empleados municipales de carrera) y de qué manera se articula la intervención de un equipo técnico ante el diagnóstico situacional.

Entendemos que el caso de estudio posee una serie de atributos que lo equiparan a la realidad de otras estructuras administrativas locales y/o provinciales. En los trabajos de Horacio Cao y Orietta Favaro (2005, 2008) pueden advertirse que aspectos tales como la composición de la fuerza laboral, el sistema retributivo y la carrera administrativa presentan el mismo patrón de comportamiento del caso que pretendemos analizar en este artículo (Cao, 2008).

Por eso, considerar este proceso de reorganización del sistema de GRH también nos permite empezar a otorgar un lugar de análisis a la gestión de los trabajadores en el ámbito de lo público, intentando de manera primaria ir sumando algunos elementos de la Ciencia Política a su estudio. En este sentido, los antecedentes en cuanto a este abordaje aún son incipientes. Recordemos que el paradigma de abordaje empresarial de las relaciones laborales impregnó gran parte de la producción científica en administración posterior a la década del 90, y por lo tanto la dimensión política era abordada desde una perspectiva de visión estratégica para la organización.

Pero la salida del modelo neoliberal y la discusión a su legado empezó a tomar fuerza en América Latina, y se fueron sumando otras variables de atención en las lógicas de interacción en el empleo público. En Argentina, Oscar Oszlak (1999), Francisco Longo (2002), Juan Manuel Abal Medina (h.) y Daniel Nejmkis (2001), Mercedes Iacovello (2001), José Bonifacio y Graciela Falivene (2002), entre muchos otros, han establecido pautas y desarrollos tendientes a la modernización del Estado. Así se empieza a vislumbrar una reedificación de los arreglos institucionales específicos «con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales» (Longo, 2002:7). Incluso la máxima expresión de esta necesidad, la sanción de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada en acuerdo de jefes de Estado y Gobierno en la XVIII Cumbre Iberoamericana en 2003, define a la profesionalización de la función pública como condición necesaria e instrumento indispensable para la consecución de un mejor Estado.

Este bagaje teórico nos invita también a observar el lugar desde donde nos situamos al momento de abordar este fenómeno y el tratamiento que pretendemos darle. Pensar el trabajo en el ámbito de lo público nos plantea el doble desafío, primero epistemológico, de romper con ciertas pautas de interpretación arraigadas con fuerza en la conciencia colectiva, en donde lo público es ineficiente, obsoleto o, como más frecuentemente se señala, burocrático. Mucha tinta ha corrido para describir un ámbito de trabajo que posee pautas culturales y organizacionales singulares: los esfuerzos por implantar procesos de reforma en este sentido dan cuenta de ello. La formulación de programas exitosos a fin de crear y fortalecer burocracias profesionales meritocráticamente organizadas forma parte de los logros en las reestructuraciones del Estado llevadas adelante en varios países de Latinoamérica. En el caso argentino, el nivel central de la administración federal pasó por un proceso de reforma profundo (con la creación del Sistema Nacional de Profesionalización Administrativa–SINAPA) que implicó la puesta en marcha de esfuerzos tanto profesionales como presupuestarios tendientes a dotar de transpa-

rencia a la organización del empleo público. Sin embargo, a nivel de burocracias subnacionales y locales, el panorama que se vislumbra es diferente.

Al desatar este supuesto transitamos un segundo reto: la pregunta por el rol de aquellos que, en función de su profesión, deben apoyar sus decisiones y acciones basados en criterios técnicos y/o especializados. Más claramente buscamos describir de qué forma los equipos técnicos logran o intentan revincular los supuestos de su trayecto formativo sobre la gestión de los trabajadores públicos, a partir de las implicancias que el contexto laboral público les presenta. Incluimos en este grupo a todos aquellos profesionales (licenciados y/o técnicos en Relaciones Laborales, Recursos Humanos, Administración, psicólogos, contadores, etc.) responsables de la gestión de los trabajadores y que, por su posición dentro de la estructura administrativa, deben «equilibrar» sus considerandos a las necesidades generalmente políticas que circulan en este tipo de organizaciones.

A partir de estas consideraciones, entonces, nos centraremos en analizar la introducción de las primeras acciones de cambio sobre el sistema de GRH municipal acontecido a mediados del año 2010, proceso iniciado con la implementación de un sistema de evaluación de los desempeños. Los parámetros de definición de una propuesta de este tipo se basaron primeramente en el trabajo de un equipo técnico integrado por cuatro especialistas en Relaciones Laborales, quienes, a partir de trabajos antecedentes que permitieron un diagnóstico de las problemáticas del sistema de gestión de los trabajadores, diseñaron un plan de abordaje basado sobre la idea de reorganización de todo el sistema.

Asimismo, la dinámica de trabajo incluyó instancias de encuentro tanto con los funcionarios políticos de la gestión de gobierno como con los funcionarios públicos pertenecientes a la línea de conducción media, empleados de carrera municipal. De esta forma se tendió al establecimiento de los acuerdos más importantes para la reorganización de algunos componentes del sistema de gestión laboral, entre los cuales la implementación del sistema de evaluación de los desempeños se establecía como de necesidad urgente, cuestión que retomaremos con mayor profundidad en las sucesivas secciones de este artículo.

2 METODOLOGÍA

Para el abordaje de este artículo hemos optado por considerar los resultados obtenidos de la implantación del proceso de reforma del sistema de GRH desde una perspectiva cualitativa. Nuestro interés radicó en poner en relieve la perspectiva de los actores involucrados en este proceso, sus demandas,

la lógica que deviene de sus posiciones, el balance de poder entre ellos, los significados que le otorgan a este tipo de propuestas de cambio.

Para ello apelamos al trabajo con grupos de discusión, observación participante y entrevistas a informantes clave de todas las jerarquías de la estructura del municipio. De la utilización de estos instrumentos pudimos recoger información que caracteriza las acciones de reforma que se llevaron adelante sobre la gestión de los Recursos Humanos y el impacto del proceso de cambio puesto en marcha.

La recolección de los datos fue realizada entre los meses julio de 2010 y febrero de 2011. De ella participaron seis funcionarios de la línea política y aproximadamente doscientos trabajadores de carrera en cargos de conducción intermedia. Para el primer grupo establecimos como instrumento las entrevistas en profundidad y los datos derivados de la observación participante en las distintas instancias de encuentro/negociación. En el caso de los empleados municipales de carrera, trabajamos en el análisis de sus discursos a partir de los intercambios realizados en las instancias de encuentros de capacitación, en las cuales se propiciaron momentos de discusión sobre tópicos relativos al proceso en marcha. Éstos fueron tomados luego para nuestro análisis como grupos focales, y sus aportes plasmados en producciones gráficas las que fueron reinterpretadas en función tanto de la teoría como del marco organizacional.

Para observar el trabajo del equipo técnico nos basamos en el aporte de cuatro especialistas en Relaciones Laborales, con los cuales trabajamos a partir de la observación participante y el registro analítico de las reuniones mantenidas tanto con políticos como con trabajadores. Esto nos permitió construir una visión respecto del rol que sostuvieron en tanto mediadores y articuladores entre la instancia patronal y la de los trabajadores, intentando disminuir las tensiones entre las necesidades del servicio y las necesidades políticas.

A fin de organizar la lectura del presente artículo, lo estructuraremos de la siguiente forma: primero realizaremos una aproximación conceptual sobre elementos que definen la estructura organizativa del municipio, vinculándolos a información empírica que justifica estas decisiones teóricas. Luego presentaremos algunos detalles formales del contexto de estudio, como también una caracterización política y socioinstitucional de la organización. En la segunda parte ingresaremos inmediatamente al análisis de los aspectos que conforman el problema de investigación: la decisión política y el impacto a nivel de jerarquías intermedias que provoca la propuesta de cambio. Transversalmente se observará el papel que jugaron los profesionales de las Relaciones Laborales en este proceso.

3 BUROCRACIA ¿PATRIMONIALISTA O WEBERIANA?

No podemos iniciar este análisis sin dejar establecida la complejidad del ámbito sobre el cual pretendemos realizarlo. La administración pública como lugar de producción de bienes y servicios posee una naturaleza distintiva en tanto organización: su complejidad reside no solamente en las funciones y tareas a desarrollar y la configuración de las mismas, sino que además esta configuración es producto de las tensiones provenientes de la alta politización del medio. En esta lógica nos desenvolveremos y para ello abordaremos las características del empleo público desde lo que propone la investigadora argentina Mercedes Iacovello.

En este marco, Iacovello (2001) desliga los modelos racionales de organización y gestión de los recursos humanos en el ámbito público y observa el juego político analizando la gestión desde esa perspectiva. Abandonando el modelo racional de Pfeffer, quien afirma que las organizaciones cuentan con sistemas amplios y confiables de información, comparten valores uniformes y se orientan por el principio de eficiencia, reconoce que el mismo carece de validez en las organizaciones públicas, siendo de mayor utilidad analizarlas desde un modelo político en donde «la estructura de poder y las relaciones políticas en las organizaciones públicas afectan el diseño e implementación de las estrategias de recursos humanos» (Iacovello, 2001:1).

En las organizaciones públicas la coexistencia de funcionarios políticos y funcionarios de carrera complejiza los procesos de toma de decisiones. Si nos centramos en el modelo clásico de la burocracia weberiana, existe una división fundamental entre políticos y burócratas/funcionarios (usaremos el término funcionarios en razón de la baja relación entre el sistema de administración burocrático y los sistemas de administración vigentes en las administraciones subnacionales). En el principio de racionalidad burocrática el papel de los funcionarios se encuentra en razón de la necesidad de un balance entre la representatividad de los políticos y los principios de objetividad técnica, los cuales proveerían los funcionarios de carrera (Weber & Winkelmann, 1993).

«En su forma ideal, el modelo weberiano requiere de una administración pública organizada en unidades especializadas desde las cuales la información precisa fluya hacia arriba, abajo y transversalmente. Las órdenes se obedecen, los organismos cooperan y la toma de decisiones se delega al nivel apropiado. A su vez, el personal es empleado estrictamente en base a sus méritos y conforme a reglas que relacionan las escalas salariales con puestos de trabajo definidos, y proveen de procedimientos abiertos y justos

para la contratación, despido y ascenso, siendo su permanencia, por lo general, vitalicia». (Benedetti, 1999:5–8)

Sin embargo, la realidad se aleja de los modelos:

«La administración de los asuntos públicos se hace cada vez más compleja, por lo cual la división entre cuestiones políticas y técnicas se desdibuja. Esta situación genera mayor politización en toda la organización. El contexto en el cual se desarrolla la compleja interrelación entre políticos y funcionarios de línea es especialmente favorable a la actividad política». (Iacovello, 2001:2)

El contexto analizado en este artículo se caracteriza por no contar con un soporte institucional basado en reglas claras. En este marco interpretamos que, cuanto más amplio sea el margen de maniobra que la institución permita hacia adentro del sistema, más crecerán la discrecionalidad y el oportunismo en el mismo. Y son estas falencias institucionales las que conspiran contra el modelo burocrático weberiano, acercándolo más hacia una burocracia de corte patrimonialista.

Paolo Benedetti sostiene que son estos casos en los cuales

«los políticos, conscientes de sus escasas probabilidades de permanecer en el poder durante mucho tiempo, buscarán proveer bienes privados que les proporcionen una ventaja de corto plazo, más que bienes públicos, que tendrían más posibilidad de asegurarles un respaldo ciudadano de largo plazo». (Benedetti, 1999:23)

Siguiendo este concepto, las características de la estructura y de la GRH en el municipio en estudio nos permiten considerarlo como una organización que presenta fuertes componentes de patrimonialismo. Es este ámbito de trabajo el que impone entonces una dinámica particular a la gestión de sus trabajadores. El elemento político, expresado en las tensiones derivadas de la lógica que moviliza el mantenimiento de lealtades político-partidarias en este espacio, la propia estructura, considerada *a priori* como burocrática, como también las características históricas e institucionales de la organización, condicionan las acciones que sobre la GRH puedan desarrollarse.

En este sentido, y basándonos en estudios previos realizados sobre estructuras administrativas locales de provincia de Corrientes (Ojeda, 2009), sostenemos que las necesidades lógicas del sistema de GRH son generalmente postergadas ante otras de naturaleza no técnica: necesidades políticas,

económicas y/o sociales, que por su impacto a nivel comunitario trascienden la organización del servicio civil, y que por lo tanto retrasan la atención a las debilidades en la configuración de este sistema.

Este desinterés provoca, a la larga, un debilitamiento generalizado de todos los componentes del sistema administrativo, que se transpola de esta manera a los servicios y productos que el organismo público provee a la ciudadanía. Así se regenera el escenario relatado y fuertemente arraigado en el imaginario social, de una organización pública ineficiente e indolente.

Por lo tanto, y como punto de partida entendemos que las decisiones tomadas en cuanto a organización del sistema de GRH estarán sujetas a condicionantes que se encontrarán en estrecha relación con la naturaleza de la organización. Sin embargo, a los efectos de este análisis tomaremos el componente político, y dentro de él las decisiones que se generan y el papel de las líneas políticas en el proceso de cambio, a fin de estructurar nuestra investigación.

4 LA GRH: ENTRE EL ORDEN BUROCRÁTICO Y EL DESORDEN PATRIMONIAL

Trabajar sobre la idea construida y replicada socialmente de la organización pública como burocratizada puede inducirnos a caer en errores metodológicos, específicamente cuando hemos comprobado que nuestro objeto de estudio, la organización del sistema de GRH, difícilmente se encuadre en el sentido más estricto del término. De hecho, para el análisis siguiente hemos optado por recortar algunas de las etapas del proceso de GRH (o gestión de los trabajadores) dada la inconsistencia de analizar instancias inexistentes en la organización. Pero a fin de aportar claridad al lector no especialista realizaremos una descripción acotada de los principales momentos en la gestión de los trabajadores para luego pasar a su análisis dentro del municipio.

- La planificación de los recursos humanos: consiste en determinar las necesidades numéricas y de calidad de personal, tomando como parámetros los objetivos y estrategia de la organización. Además la planificación es la encargada de conocer la disponibilidad de recursos humanos y si los mismos se ajustan a las necesidades de la organización.

- El análisis de puestos de trabajo: Implica conocer qué se hace, cómo y por qué. Además es preciso conocer los requerimientos para llevarlo adelante. Sirve para conectar al trabajador con la estructura y los resultados de la organización.

- La cobertura de las necesidades de recursos humanos de la organización: consiste en las acciones que realiza una organización para conseguir personal. Básicamente se refiere a las actividades de reclutamiento de candidatos y selección de los más adecuados. La adecuación estará en función del diseño del puesto que se deba cubrir.

- El aumento del potencial y desarrollo del individuo: La formación y perfeccionamiento, y la gestión y planificación de la carrera profesional permiten promover el potencial de los trabajadores, por lo tanto, aplicados responsable y eficientemente en la organización, el proceso propenderá al mejoramiento no sólo del rendimiento personal de los trabajadores sino de toda la organización.

- Evaluación de la actuación de los empleados: es la medición sistemática del grado de eficacia y eficiencia con el que los trabajadores realizan sus actividades laborales durante un período determinado. También apunta a conocer su potencial de desarrollo.

- La retribución de los empleados: puede ser considerado como el conjunto de percepciones financieras, servicios o beneficios tangibles que recibe como consecuencia de la prestación de una actividad en la organización (Dolan et al., 2007).

Continuando con el desarrollo, presentamos en la siguiente tabla un esquema de los indicadores de desfasaje y desorganización en los criterios de organización del sistema de GRH desde una perspectiva histórica que pretende representar la dinámica presente en las decisiones en cuanto al sistema. Este recorte se constituye en punto de partida de nuestro análisis, y fue elaborado en función de tres gestiones de gobierno municipal, empezó en 1999 y abarcó una década. Constituye el punto de anclaje de las acciones de reforma que se analizan en este artículo.

Tabla 1

Criterios de organización del Sistema de GRH desde 1999 a 2009

	Gestión 1	Gestión 2	Gestión 3
Normas organizativas y de administración general	Establecimiento de la primera estructura orgánica municipal hasta los niveles de conducción aprobada por el Concejo Deliberante. Sanción del Estatuto del Empleado Municipal.	Incertidumbre respecto de la estructura orgánica. Existencia del instrumento organigrama dentro de la normativa (resuelta por decisión del ejecutivo), sin embargo la cualidad distintiva de éste residía en la alta variabilidad del mismo en razón de las necesidades (¿políticas?) de la gestión de gobierno.	Estructura orgánica definida por el Poder Ejecutivo detallada, pública y conocida, tanto en el ámbito de trabajo como a través de medios de difusión (Boletín Oficial, página web del municipio).
Análisis de puestos de trabajo: Contenido	Indefinición de los puestos de trabajo. Se reforzó la presencia de líneas medias funcionales a las altas conducciones, encargadas de organizar los lugares de trabajo.	Ausencia de determinaciones claras respecto de los puestos de trabajo, las competencias asociadas al acceso al mismo, las cualidades y perfiles inherentes al desarrollo del mismo.	Vaguedad en el establecimiento de definiciones para los puestos de trabajo, generando duplicación de funciones y confusión respecto de las responsabilidades del puesto.
Reclutamiento y selección de las personas	Sanción del Régimen de Concurso de Ingreso al municipio. No se habilitaron ingresos a planta municipal.	Inexistencia de mecanismos de reclutamiento y selección. Estrategias rudimentarias, basadas en la «intuición» (y/o intereses) de aquellos funcionarios posicionados en cargos políticos, los cuales funcionaban como barrera de acceso o no para los aspirantes. Existencia de una «Dirección de Personal Paralela».	Algunos intentos por formalizar el proceso de ingreso al empleo municipal: implementación del Régimen de Concurso vigente desde junio de 2000 (Ordenanza 3571/2000). Sin embargo, los ingresos por fuera de los mecanismos regulados continuaron su espiral ascendente (temporarios). Asimismo, el proceso del Concurso fue discutido por los trabajadores en razón del tipo de convocatoria (selectiva) y de las características del examen (no calificante).
Formación y capacitación	Sin registro.	El 80 % de los entrevistados no reconoció instancias de capacitación sustantiva, ni siquiera general. Ante la ausencia de políticas de desarrollo, se identificaron instancias muy débiles, reforzadas por los propios trabajadores según sus posibilidades.	Se reconocieron instancias de capacitación para el personal, especialmente para aquellos que revisten en las categorías laborales menos calificadas.
Desarrollo de Carrera	Sin registro.	Desactivada. La carrera administrativa, estipulada en la Ordenanza 1525 no encontró sanción en la realidad. Los movimientos (ascensos, traslados) se encontraban anclados a decisiones extra técnicas.	Desactivada. La carrera administrativa, estipulada en la Ordenanza 1525 no encontró sanción en la realidad. Los movimientos (ascensos, traslados) se encontraban anclados a decisiones extra técnicas.

Fuente: elaboración propia sobre la base del artículo «Procesos y Prácticas institucionales en relación al trabajo. Aproximación histórica a la dinámica del empleo público en la ciudad de Corrientes. Un recorte contemporáneo (1999–2009)». En Ojeda (2012).

Estos indicadores identificados de desarticulación y desorganización de la GRH en el municipio, nos permite interpretarlo entonces a partir de marcos teóricos alternativos al de la teoría de la burocracia. Aquí lo que priman son las decisiones de corte patrimonialista, en donde la personalización de las mismas en cuanto a algunos componentes del sistema permite la desviación de lo normado, y por lo tanto aleja a esta estructura de su supuesta naturaleza burocrática.

Este modelo de gestión, de corte patrimonialista, a-burocrático o tradicionalista, basa sus decisiones lejos de criterios técnicos, estableciéndose sobre vínculos de amistad, compañerismo o «enchamigamiento»,² en donde la característica primordial se estructura sobre operaciones primarias de control del poder, es decir aquellas que sortean el poder institucional y/o lo personalizan. Este poder deviene de la naturaleza de la organización, y siempre estará desbalanceado en función de la díada patronal (traducida en funcionario político) –trabajador.

Sin embargo tales disfuncionalidades no se dan en un vacío institucional. Una larga historia de desajustes y falta de intervención en las políticas administrativas y de Recursos Humanos es el marco para la generación y regeneración de este tipo de circunstancias. Y en este sentido el componente político y socioinstitucional condiciona al sistema de GRH (y a todo el Sistema Municipal). Sobre ello centraremos la atención en la siguiente sección.

5 LAS GESTIONES DE GOBIERNO Y SU IMPACTO A NIVEL DE LA GRH

El recorte temporal que abordamos en la Tabla nº 1 corresponde a tres períodos de gobierno acaecidos a la largo de la década del 2000. Cada una de estas gestiones merece un detalle que no será objeto de este artículo, sin embargo, para dimensionar el alcance de la dimensión político-partidaria y sus consecuentes reacomodamientos socioinstitucionales, dedicaremos un párrafo a cada una de ellas.

5.1. LA INTERVENCIÓN FEDERAL

A fines del año 1999, y luego de un levantamiento popular que tuviera como principales protagonistas a los empleados públicos provinciales y diera salida al entonces gobierno constitucional de Pedro Brailard Pocard, la provincia de Corrientes fue gobernada por una Intervención Federal a cargo del cordobés Ramón Mestre. Consecuentemente, todos los municipios de la provincia fueron intervenidos, incluido el que analizamos en este artículo. Esta circunstancia, y específicamente en lo que refiere a la GRH, fue interpretada por los trabajado-

res como una situación «diferente». Frases tales como «...esa clase de gente esta acostumbrada a trabajar de otra manera» habilitaron la pregunta por la manera regular. Obtuvimos respuestas que conectaban el estilo de gestión a elementos clientelares: «hasta ese momento vos estabas acostumbrada a que manejaran (el empleo) los punteros».³ Señalamos que las gestiones políticas anteriores a la intervención estuvieron en manos de partidos tradicionales de Corrientes, los cuales forman parte del núcleo «conservador», tales como el Pacto Autonomista–Liberal y el desprendimiento del Partido Autonomista, llamado Partido Nuevo (PaNu).

5.2. LA GESTIÓN PANU

Posterior a la salida de la Intervención, en el año 2001, el PaNu ganó las elecciones municipales, siendo este partido de un color político antagónico al cual se encontraba en el poder provincial. Por lo tanto, y dado que los compromisos políticos asumidos con anterioridad a las elecciones debían cumplimentarse, el ámbito de aplicación de los mismos se redujo en razón de los resultados comiciales: los estamentos municipales entonces se saturaron de funcionarios «políticos». Estos ingresos motivaron la creación de todo tipo de cargos: nuevas subsecretarías, direcciones, subdirecciones y jefaturas. Lógicamente, la inexistencia de organigramas y/o definiciones de cargos (véase Tabla n° 1) respaldaba esta situación. Los mismos trabajadores municipales detectaban estos desfasajes ante condiciones muy evidentes. «Había una equis cantidad de gente que estaba trabajando digamos, dentro de la municipalidad que no sabíamos en calidad de qué».⁴ En palabras de una responsable de Personal de aquel período podemos indicar que estas condiciones se habían institucionalizado informalmente: «Lo que sí te puedo decir que, en general, digamos, el tipo de manejo que hubo fue una *dirección de personal paralela*».⁵

5.3. LA GESTIÓN RADICAL

Desde diciembre de 2005 el Poder Ejecutivo municipal estuvo a cargo de un intendente del Partido Radical. En este período se intentó poner en relativo orden la GRH, aunque los esfuerzos tendientes a ellos carecieron de sistematicidad. Iniciar la gestión elaborando un detallado diagnóstico de la GRH con algunas propuestas de intervención sobre el mismo que, al olvidar al trabajador, no contaron con la legitimidad que presupone este tipo de propuestas. El diagnóstico en sí fue un instrumento válido: arrojó luz sobre la situación de la GRH poniendo en términos claros la dimensión de los desfasajes ocurridos en las gestiones anteriores (preferimos referirnos en plural dado que la inconsis-

tencia del sistema es histórica y no atribuible a un solo período de gobierno). Se intentaron minimizar, sobre la base de criterios de índole técnica, las interferencias políticas. Pero estas acciones carecieron de fortaleza, y el componente político penetró en éstas. Tal el ejemplo de los llamados a concurso para el acceso a la Planta Permanente de la Municipalidad. En palabras de los mismos trabajadores concursados «era un chiste ese concurso, te preguntaban cuántas puntas tiene la ciudad... pero de mi saber profesional... nada».⁶

Este breve detalle de la dinámica política y socioinstitucional prevaleciente en el municipio nos permite enmarcar las acciones que sobre el sistema de GRH se realizaron y que forman parte de este análisis.

6 LOS EMPLEADORES: LA PROVINCIA Y EL MUNICIPIO.

CONFORMACIÓN LABORAL MUNICIPAL

La importancia del Estado (en cualquiera de sus niveles) en tanto empleador puede rastrearse a partir de una serie de datos cuantitativos que lo ubican como el principal otorgante de empleo en Corrientes. Tanto es así que, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares para el año 2009, la estructura sectorial de la ocupación en la ciudad de Corrientes mostró un gran impacto sobre el sector terciario, con una participación cercana al 70 % de la PEA, mientras que la participación del sector público nacional, provincial y municipal en el total del empleo capitalino ascendió al 25 %. A estos datos sumamos información extractada de los presupuestos públicos del Ministerio de Hacienda y Finanzas, del Sistema de Personal (SIS.PER) de la Dirección General de Personal y por la Dirección de Estadística y Censos (DEyC) en sus Anuarios Estadísticos: allí encontramos que en el sector público específicamente y también para el año 2009, existe una importante divergencia en la constitución de la planta de personal.

En efecto: para la planta presupuestada (y ejecutada) por el Ministerio de Hacienda y Finanzas fueron 68089 los agentes provinciales, mientras que para el SIS.PER las liquidaciones alcanzaron los 60547 empleados. Diferente es la cifra que propone el Anuario Estadístico de la DEyC, en donde los empleados públicos ascendieron a 67820. Lo paradójico en estos datos es el reflejo del desconocimiento, desorden y/o deficiencia en los instrumentos técnicos aplicados a la gestión de los ingresos y liquidaciones del personal, dado que las cifras presentan serias discrepancias sobre un mismo objeto de análisis y además parten de una misma fuente: el SIS.PER.⁷

Respecto del empleo a nivel municipal, al carecer éste de organismos de análisis y sistematización de datos, no posee cifras oficiales. Sin embargo, sí podemos realizar una caracterización de la configuración laboral del municipio en base a estudios antecedentes (Ojeda, 2009).

Para ello tomamos datos de un censo laboral realizado en diciembre de 2005,⁸ para el detalle de la gestión 2001–2005, e información derivada de planillas de liquidación de sueldos a noviembre de 2009 para la gestión 2005–2009.

Tabla 2

Agentes municipales ingresados durante las gestiones 2001–2005 y 2005–2009 según tipo de vínculo laboral

Modalidad	2001–2005	2005–2009
Planta Permanente	2730	3203
Contratados	718	369
Temporales (Neikes)	4275	1999
Total Personal	7721	5819

124

Tabla 3

Distribución del total de agentes municipales según área de gobierno durante las gestiones 2001–2005 y 2005–2009

Área	2001–2005	2005–2009
Economía	4 %	4 %
Poder Ejecutivo	6 %	6 %
Obras y Ss. Ps.	27 %	33 %
Planificación	1 %	1 %
Salud, D. Social y M.A.	39 %	28 %
General de Gobierno	20 %	26 %
No clasificado	3 %	1 %

Para otorgar un poco más de claridad a estas cifras debemos señalar que en el municipio conviven varias categorías definidas por el vínculo laboral establecido con la patronal:

- La planta permanente: está constituida por los empleados de carrera, que son aquellos formalizados, cubiertos por el Estatuto del Trabajador Municipal, y que poseen continuidad en el curso de sus empleos.

- Contratados: dentro del mismo estatuto se contempla a los trabajadores contratados, los cuales definen su relación laboral a partir de la existencia de un contrato que estipula un tiempo de prestación de servicios determinados, el cual puede renovarse.

- Modalidades no promovidas: pertenece al personal Temporario, el cual fue adoptando distintos nombres a lo largo de las gestiones: changarines, programas, neikes. Estos últimos, los «Neike»⁹ reciben un estipendio pecuniario muy módico y cumplen tareas al igual que los trabajadores de las modalidades promovidas.

Respecto de la estructura orgánica municipal podemos decir que ésta se divide principalmente en dos grandes grupos: los trabajadores municipales de carrera, a quienes denominamos funcionarios, y el personal de gabinete. Estos últimos constituyen la línea jerárquica superior de la estructura municipal. Están definidos en el Estatuto del Personal Municipal y su naturaleza es eminentemente política, siendo característica principal el libre nombramiento y remoción por parte del Ejecutivo. Ocupan las Secretarías, las Subsecretarías y las Direcciones Generales. Los cargos por debajo de estas líneas son ocupados por funcionarios de carrera (Direcciones, Jefaturas de Departamento y División).

7 LA GRH EN EL MUNICIPIO: ¿EXISTE UNA LÓGICA DE GESTIÓN?

Los números provistos en el apartado anterior demuestran la prevalencia del Estado como empleador en Corrientes. Sobre ello este empleador articula la gestión de su fuerza laboral limitado por las restricciones y características del entorno institucional y político. Sin embargo al no contar con políticas de gestión de personal fortalecidas por acuerdos entre los actores, ésta se torna de difícil tránsito. Muchas veces la GRH es guiada por la intuición, criterios técnicos y habilidades sociopolíticas de aquellos quienes ocupan lugares dentro de las áreas de personal o que tienen responsabilidad de gestión sobre una dotación de trabajadores.

Otra cuestión característica dentro de las particularidades que presenta la gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas subnacionales es la permanencia de las decisiones en materia laboral en los estamentos superiores de la gestión política. Estas se refieren a normativa sobre ingresos,

reencasillamientos, reformulaciones en las estructuras orgánicas, misiones y funciones, cuestiones salariales, entre otras. Ocupa el espacio de las grandes decisiones estratégicas. Allí también, por su naturaleza, ingresa lo legislado en torno a la protección del empleo (régimen estatutarios, escalafonarios y/o de concurso), que son potestad de la instancia legislativa, y en el caso que analizamos, el Concejo Deliberante del municipio.

De esto observamos que general e históricamente se han establecido normas, planes y proyectos que, reservada su definición a la línea política de la gestión, luego no encuentran operativizaciones ni estrategias de implantación efectiva. En palabras de Oszlak (1999:3) «la gestión de los recursos humanos —pese a la sana intencionalidad de la ley— reestablecería prácticas que sólo pueden alimentar la mediocridad, la hipocresía y la irresponsabilidad». Siguiendo esta línea en la Municipalidad se puede reconocer que los procesos de planeamiento y previsión de acciones en el plano de la gestión laboral se encuentran 1) dislocados, 2) alejados de la realidad y además de ello 3) fragmentados.

Cuando nos referimos a *procesos dislocados* planteamos la ausencia de participación en la planificación de las instancias de conducción intermedia y/u operativas de la administración. Esto se traduce en planes y programas poco pertinentes, alejados de los intereses y necesidades de la planta de trabajadores. Generalmente en su esencia constituyen buenas intenciones pero al momento de la implantación son rechazados fuertemente, lo cual puede deberse a dos cuestiones. La primera de ellas podría remitirse a una inadecuada comunicación y socialización del proceso de cambio. En organizaciones grandes, tal es el caso de un municipio de primera categoría como el analizado, los canales de comunicación suelen estar viciados, alterados y/o muy poco desarrollados. Además la socialización de un proceso de cambio va más allá de la mera comunicación, sino que se traduce en una incorporación activa de todos los actores en su promoción. Considerando que el paradigma de trabajador que subyace en este tipo de organizaciones es el del burócrata, las acciones que al respecto se implementen serán de alcance limitado y poco participativo (bajada de línea).

En segundo término, el rechazo puede estar relacionado con la distancia entre los caracteres de la cultura organizacional y los que promueve el proceso de cambio. Cuando lo propuesto rompe con las pautas culturales informalmente construidas, los mismos trabajadores se ven interpelados en sus desempeños, más allá del laboral: los usos y costumbres, la dinámica del trabajo, el rol de los liderazgos, entre otros aspectos. Esta circunstancia se constituye en la más difícil de salvar cuando de organizaciones con una larga historia de debilidades

en la gestión de sus recursos humanos se trata: la institucionalización informal y el peso de las pautas culturales establecidas convierten a los procesos de cambio en batallas en donde el único derrotado es el servicio que se provee (y por consiguiente la ciudadanía en su conjunto).

Al hablar del *alejamiento de la realidad* que opera en los planes y programas diseñados en soledad por la jerarquía superior de la organización, pensamos en describirlo en tanto carentes de datos precisos respecto de las instancias del proceso de gestión de RR HH y su articulación en el día a día. Al ritmo de las organizaciones públicas, en donde los flujos de comunicación, como ya se ha señalado, pueden encontrar retardos, las áreas de gestión de RR HH formalmente establecidas funcionan casi como áreas de staff dentro del municipio. El caudal de incomunicación es tal que la gestión de los RR HH queda fácticamente en manos de las líneas de conducción intermedia, reservándose sólo a las direcciones de personal el control de asistencia y la liquidación de los haberes. Por ello la importancia de la atención a los aportes de quienes están en el día a día a cargo de la gestión de su dotación de personal. Cuestiones como la capacitación de los empleados, e incluso el detalle de las funciones y responsabilidades de un puesto de trabajo (pertenecientes a la instancia de análisis de los puestos de trabajo) son potestad de la línea de conducción media (jefes/supervisores). Observando más allá de la línea de conducción formalmente establecida, es decir actores ajenos a la estructura formal pero en actuación permanente dentro del municipio (tal es el caso de algunos punteros políticos), estos pueden vehicular incluso procesos de ingreso al empleo público a través de mecanismos ajenos a lo normado.

La idea de *fragmentación* nos coloca en una perspectiva temporal imposible de no atender. Esto se vincula a los estilos políticos de cada gestión de gobierno, y a los equipos técnicos encargados de la gestión de los RR HH que cada uno de ellos proponga. Los innumerables esfuerzos por dotar de eficiencia y transparencia al proceso de gestión de RR HH en el municipio se cuentan en función de la cantidad de gestiones de gobierno que han existido: cada una oficiará un tipo distinto de abordaje de su personal. Por ello la no continuidad (de los programas, no de los gobiernos) provoca una alocada alternancia de normas, proyectos, planes, acciones, a los cuales están sujetos los trabajadores que, efectivamente, son los únicos con continuidad dentro de la organización.

En este sentido, tal continuidad se torna en un dato muy relevante si de analizar procesos de cambio se trata. Nuevamente, la atención a la fortaleza que presentan los cuadros escalafonarios ante cualquier tipo de reformulación en los sistemas de la organización es de suma importancia. No hablamos

aquí de fortaleza en tanto fuerza de trabajo organizada colectivamente, sino circunscribiendo nuestro enfoque a la firmeza con que la trama de interrelaciones hacia dentro del municipio delinea o define o construye acuerdos supra (o infra) normativos/organizacionales/programáticos a fin de proteger lo institucionalizado informalmente.

8 LA DECISIÓN «POLÍTICA».

IMPLICANCIAS, ACUERDOS Y CONSECUENCIAS EN TORNO AL CAMBIO

8.1. ASPECTOS DE LA DECISIÓN POLÍTICA

¿Qué aspectos componen la decisión? ¿Qué diferencias existen entre la decisión y la decisión política? ¿Qué implicancias tiene la decisión política para el contexto que analizamos en este artículo? Responderemos los dos primeros cuestionamientos a partir de la teoría. Para el tercero realizaremos una construcción propia a partir de las características del entorno, las cuales ya hemos venido adelantando.

Bien sabido es que para el análisis de los procesos de decisión existen múltiples teorías que lo acercan en mayor o menor medida a criterios de análisis matemático y/o racional. No es nuestra intención indagar en tales modelos ni aplicarlos al proceso de reforma de la GRH. Sí consideramos necesario destacar ciertos componentes de la decisión que permiten su producción y que pueden ser analizados también desde una perspectiva cualitativa. Entre ellos identificamos la información, los conocimientos, la experiencia, el análisis y el juicio que se realiza ante determinadas necesidades (Oviedo Lozano, s/f).

La bibliografía sobre decisión política señala que ésta es una prefiguración del camino a recorrer por el sistema para lograr su meta. A ello le acompaña un pronunciamiento de la voluntad sobre la asignación y puesta en acción de los medios necesarios para tal fin. Véase que en esta proposición lo político pertenece a las decisiones que se toman en el ápice estratégico de la organización y que, se presupone, siguen un orden lógico o analítico a partir de la evaluación del entorno (tanto externo como interno) (EUMED, Universidad de Málaga).

En cierta medida, esta evaluación del entorno es la debilidad más profunda al analizar el sistema de GRH. Muchas veces los políticos, es decir, aquellos encargados de otorgar respaldo a las acciones implementadas sobre el sistema, olvidan este análisis y/o lo minimizan en función de otros intereses (politizados). Aquí entonces intervienen los especialistas técnicos, aportando la pertinente descripción e interpretación de las características del entorno. Sin

embargo tampoco podemos decir que estos equipos trabajen en la pulcritud de un laboratorio.

Pensar en la relación establecida entre condicionantes políticos sobre decisiones técnicas nos acerca a la falsa dicotomía política vs administración. Bien cierto es que «Weber fue pionero en señalar la problemática de la desintegración entre política y administración en la perspectiva del Estado moderno» (Falcao Martins, 1997:8). Sin embargo en el contexto actual «política y administración (...) o compiten más que lo que cooperan, o la cooperación no responde a una racionalidad social.» Sobre este último punto nos situaremos: existe vinculación entre ambas lógicas pero entendemos que aquellas que soportan las decisiones políticas no responden a la racionalidad social (racionalidad de la organización). Por lo tanto, esto permite la aparición de modos de vinculación politizados (informales, clientelares, prebendistas, entre otros) que ya fueron abordados superficialmente en la primera parte de este artículo.

En este segundo tramo del desarrollo consideraremos a la politización como un aspecto de importancia en el proceso de reforma del sistema de GRH. Los efectos de la misma forman parte tanto de la negociación, como de la forma a través de la cual los empleados municipales interpretan el proceso de cambio. La politización en sí trasunta las pautas de interrelación entre funcionarios públicos y políticos, entre funcionarios y funcionarios, y de ambos actores con la organización en sí.

Según José Prieto Peiró (2008), «estos grupos, tienen intereses legítimos y realizan contribuciones a cambio de compensaciones que esperan y pretenden». Del análisis de las transacciones los integrantes de cada grupo definirán la permanencia en el sistema y la intensidad de su relación. Y también irá configurando el entramado de relaciones de poder fundamentales en la organización.

El lugar de esta tensión es ocupado por los equipos técnicos representados en este caso por los licenciados en Relaciones Laborales. Son quienes deben mediar, interconectar estas lógicas distantes. Pretenden ubicarse en un plano de reconciliación de intereses y sobre ello estructuran su saber técnico, conocimiento que no es inmune a las presiones de la politización del medio.

De ello, y focalizando en el núcleo problemático de este desarrollo, desde las primeras aproximaciones al objeto de estudio el planteo acerca de la necesidad de algunos parámetros de ordenamiento sobre el sistema de GRH rondó el cuestionamiento del equipo de especialistas. Más allá de los trabajos diagnósticos con los cuales se contaba, el acceso a campo permitió observar una sanción generalizada a las modalidades de organización del sistema, tanto por parte de los funcionarios de gabinete como los de carrera. Sin embargo,

de manera simultánea se observó que las acciones que se articulaban para revertir, mejorar o paliar esta situación se constituían en instancias débilmente estructuradas, en donde la urgencia por cumplir desde lo formal anulaba los criterios técnicos que sobre la temática podrían exponerse.

La oportunidad de trabajo presentada al equipo de especialistas en Relaciones Laborales permitió habilitar espacios colaborativos y, de esta forma poder aproximarse al fenómeno de la decisión política. En tanto, los componentes de la decisión se articulan sobre la información, los conocimientos, la experiencia, el análisis y el juicio que sobre un determinado fenómeno se sintetiza, nuestro planteo busca identificar las características que presentan estos componentes en el contexto de las prácticas de gestión (y los supuestos que subyacen a éstas). Para ilustrar este abordaje desarrollaremos a continuación una descripción de los principales puntos de la propuesta de reorganización del sistema de gestión de los trabajadores municipales y cómo se fueron desarrollando los acuerdos con la línea de jerárquica superior.

8.1.1. EL «CONTENIDO DEL CAMBIO»

El trabajo se articuló sobre una premisa básica, expresada por los funcionarios de la línea política, secretarios del gabinete municipal: «no conocemos a los empleados, abrimos el legajo y sólo hay una fotocopia del DNI».¹⁰ Tal expresión se encontraba dentro de los parámetros que el equipo de especialistas manejaba: una deficiente y/o inexistente sistematización de información vinculada a una total desarticulación de las fases que integran el proceso de gestión de los trabajadores.

Por lo tanto, a partir de esto se intentó definir un proyecto en función de las necesidades observadas en el trabajo de investigación diagnóstico, ordenado en diferentes fases de abordaje. La primera de ellas implicaba un estudio profundo de las funciones que cada área del municipio realizaba, intentando identificar solapamiento y/o redundancia de funciones. Esto incluía también focalizarse en la redefinición de los puestos de trabajo, lo cual iba unido a la segunda y tercera etapa del proyecto: la elaboración de un rediseño de puestos para toda la estructura orgánica y la posterior redacción de los manuales de misiones y funciones y de organización, como así también la construcción de los perfiles adecuados a cada puesto. La cuarta fase estaba específicamente enfocada a la definición del sistema de evaluación de los desempeños.

Llevada esta propuesta a la mesa de trabajo con los funcionarios políticos el equipo se encontró ante la primera restricción de carácter extra técnico: la decisión de embarcarse en un proyecto de reordenamiento del sistema de gestión

laboral estaba sustentada en la necesidad de «poner en marcha el escalafón». Esta expresión de deseo se vinculaba al impulso de la carrera administrativa municipal: la normativa escalafonaria (Ordenanza 1525, sancionada en 1984), no pudo nunca implementarse en la realidad. La movilidad, tanto ascendente como horizontal de los agentes sólo se encontraba atada a la antigüedad y, en algunos casos «a la buena voluntad de algún político».¹¹

Ante esta novedad, y con el expreso pedido de «una calificación» el equipo se topó con la dificultad de reformular las etapas del proyecto propuesto, el cual seguía un orden lógico de abordaje. El razonamiento que sostenía este pedido residía en la atención a «otros parámetros, no sólo la antigüedad» al momento de evaluar las posibilidades de movilidad en la carrera de los empleados municipales. La línea política resaltaba la urgencia de «el número», considerando que los resultados de la evaluación del desempeño se constituirían en el mejor indicador para conocer al personal, reduciendo el aporte de los trabajadores al servicio municipal a una fórmula aritmética.

El primer desafío fue entonces variar el orden lógico del proyecto y empezar por la evaluación. ¿De qué manera? Aquí la intervención y las decisiones al interior del equipo de relacionistas laborales fueron determinantes, dado que estos profesionales interpretaron encontrarse ante una encrucijada: seguir de manera firme el diseño elaborado bajo criterios técnicos o capitalizar la oportunidad de mejora en el sistema de gestión laboral reformulando sus fases y reelaborando los instrumentos de abordaje. Se optó por la segunda alternativa teniendo como principal limitación el balance de poder entre ellos (en tanto responsables técnicos del proyecto) y quienes lo solicitaban (los responsables políticos del mismo). El equipo se encontró ante un juego de suma cero, en donde el resultado menos provechoso (para ellos como profesionales y para la GRH como objeto de cambio) era la no efectivización de las acciones de reforma. Además el hecho de haber realizado con anterioridad un trabajo de investigación en el municipio, les sumaba una perspectiva temporal que arrojaba sólo ausencia de instancias de intervención técnica sistemática. Estas dos cuestiones colaboraron para que el equipo decidiera invertir el orden lógico del proceso de reforma.

9 LA CONSTRUCCIÓN DE LA PROPUESTA DE CAMBIO Y LA INTERACCIÓN CON LA LÍNEA POLÍTICA

En las sucesivas reuniones sostenidas con los funcionarios de la línea política de la Municipalidad se pudo identificar un grupo de variables que constituían el núcleo central de los encuentros y las discusiones, las cuales fueron:

- Dinámica y contenido del cambio.
- Fundamentos del cambio.
- Población objeto de las acciones de cambio.

9.1. VARIABLE: DINÁMICA Y CONTENIDO DEL CAMBIO

Entre algunos funcionarios políticos, generalmente los de mayor edad y que habían pertenecido a la estructura municipal como empleados de la misma, existía una visión reducida de los instrumentos y estrategias a utilizar en el proceso de cambio. Sostenían la mera implantación sin participación, una definición desde arriba sin posibilidad de construcción con los directos implicados en el proceso. Podríamos conectar esta posición con los más tradicionales marcos racionales legales, en donde quien concentra la autoridad formal es quien define el diseño del sistema en la organización.

Incluso ante la detección de porciones del sistema desarticuladas y/o inexistentes, tales como puestos indefinidos, perfiles inexistentes (entre muchas otras cuestiones señaladas más arriba) estos pretendían sólo implementar una herramienta que les provea una calificación, reduciendo los esfuerzos en cuanto a un reordenamiento del sistema de gestión de los RR HH a la toma de una mera fotografía, una captura estática de un rinde que, al no estar definidos los parámetros de medición, podía prestarse a todo tipo de lecturas subjetivas.

Los funcionarios más jóvenes, por el contrario, interpretaban y acompañaban la necesidad de recurrir a lineamientos técnicos, intentando intermediar y desarticular la intransigencia y el peso de algunos «decisores». ¹² Lejos de entender esta posición como derivada de la edad cronológica de los funcionarios políticos, adscribimos a la idea de que el hecho de no contar con historicidad dentro de la organización les permitía desasirse de los constructos asociados a la autoridad y su alcance, optando más por una visión sistémica y más colaborativa.

Por lo tanto, y en este marco se logró negociar la dinámica y el contenido del cambio tomando en cuenta la urgencia de una evaluación del desempeño (una calificación, insumo básico para iniciar las acciones previstas en la normativa escalafonaria), pero sin perder de vista la necesidad de una revisión de las fases básicas del proceso de gestión de los trabajadores.

9.2. VARIABLE: FUNDAMENTOS DEL CAMBIO

Durante el proceso de construcción del proyecto se pudieron observar divergencias entre los funcionarios políticos en cuanto a las principales argumentaciones por las cuales optar/decidir embarcarse en un proceso de cambio en el sistema de gestión de sus trabajadores. Aquí el punto de diferenciación no se situaba en la edad de los mismos sino en la interpretación de la necesidad de cambio. Esta interpretación estaba fuertemente condicionada por *el lugar que se ocupaba dentro del universo político e institucional* del municipio. Así, encontramos que aquellos funcionarios vinculados históricamente a la vertiente gremial interpretaban el «poner en marcha el escalafón» como una reivindicación laboral largamente anhelada.

En este sentido, deseamos agregar datos que se desprenden de un apartado metodológico derivado de la observación a un funcionario político de trayectoria sindical. El caso en cuestión ilustra el paso y los cambios acaecidos en el rol que sostuvo el sindicalista devenido en funcionario político. Más que nada hemos puesto atención en el contenido y alcance de las reivindicaciones laborales que, como parte de la representación gremial, este funcionario llevó adelante, notando que, con variaciones, este tipo de reivindicaciones forman parte del discurso de todos aquellos sindicalistas que forman parte de los gremios de empleados del estado. Así, identificamos un núcleo básico de lecturas respecto de la realidad de las organizaciones del Estado en las cuáles los gremialistas solicitan, a título de ejemplo: pases masivos a planta, reencasillamientos y movilidad en la carrera de manera automática, y cuestiones de índole salarial que no forman parte del análisis de este artículo.

Sin embargo, al desarrollarse un rol político, en el caso observado varió el alcance de estas demandas. Ya no estaban constituidas por grandes acciones inclusivas de todo el personal estatal sino que se las circunscribía a grupos determinados dentro de la organización. Esto se relacionaba al conocimiento y familiarización con los problemas estructurales pero también contingenciales por los cuales el municipio pasa en su cotidiano acontecer. Por lo tanto, el «poner en marcha el escalafón» se constituyó en un objetivo delineado a la luz de las posibilidades reales que la institución proveía y el funcionario identificaba.

En otro polo, y debido a la heterogeneidad en la composición del gabinete municipal, los otros argumentos que se sustentaron se relacionaban a la necesidad de dotar a la organización de mayores estándares de transparencia y eficiencia. Identificamos en estas posiciones a funcionarios con trayectorias laborales más cercanas a la gestión privada, y que por lo tanto transpolan sus experiencias de organización al municipio sin considerar las características de la cultura organizacional prevalentes en el nuevo escenario.

9.3. VARIABLE: POBLACIÓN OBJETO DEL PROCESO DE CAMBIO

El cambio sobre el cual más se debatió estuvo centrado en la introducción de la evaluación de los desempeños, instrumento que proveería la tan necesaria «calificación». Desde la fundamentación escalafonaria, la aplicación de este instrumento estaba destinada eminentemente a los empleados cubiertos por el Estatuto del Empleado municipal, es decir, aquellos empleados de carrera. Esta posición era sostenida por los funcionarios menos conciliadores y más identificados (por su formación o por su trayectoria) con una estructura «dura» y burocratizada de la organización.

De manera simultánea, otros proponían aplicar la evaluación también a la línea de gabinete, a manera de cascada, para obtener una retroalimentación de la ejecución y desempeño de las funciones de la línea política. Los más innovadores plantearon una evaluación 360°, lo cual en la mesa de negociaciones fue desestimado sin lugar a discusiones.

Luego de muchas controversias se resolvió aplicar la evaluación del desempeño sólo a los empleados de carrera y contratados (reconocidos formalmente por el municipio), a partir de la línea de dirección y hacia abajo, lo cual excluía al personal de gabinete.

La negativa a las opciones más innovadoras podría relacionarse con dos criterios: desde lo expresado por los integrantes de la mesa de negociación se identificó cierto recelo ante lo que las líneas medias e inferiores de la estructura podían expresar. La posibilidad de otorgarles voz para evaluar el desempeño de quienes forman parte de los cuadros políticos conductivos se constituía en un evento peligroso. La expresión que más frecuentemente se identificó en estas conversaciones fue: «la gente se va a confundir». Entendemos que este enunciado parte del solapamiento que existe entre las decisiones y acciones políticas, y las decisiones y acciones en cuanto a gestión, interrelación propia de los cargos de gabinete. Así por lo tanto, y según los funcionarios, los trabajadores no podrían establecer la distancia existente entre ambas naturalezas.

Desde nuestra perspectiva, entendemos que la organización todavía no estaba preparada para adoptar este tipo de estrategias, las cuales deben estar en perfecta coordinación con las demás fases del proceso de gestión de los trabajadores, situación que no se confirmaba en el municipio.

10 ACUERDOS: LOS RESULTADOS DE LA NEGOCIACIÓN Y LA GESTIÓN DEL CAMBIO

Cierto es que las tensiones derivadas del balance de poder entre decisores políticos y equipo técnico no permite ubicar los acuerdos obtenidos en un proceso de negociación técnicamente definido. Muchos fueron los reajustes que el equipo de especialistas tuvo que realizar para compatibilizar la dinámica y contenido del proceso de cambio y la población objetivo del mismo. Sin embargo estos reformulaciones no se produjeron en la mesa de «negociación». Surgieron de la evaluación de diversas alternativas de intervención desarrolladas fuera de ese ámbito, y que intentaban reducir al mínimo el impacto a nivel de los trabajadores y que serán detalladas en párrafos sucesivos.

Los acuerdos que arrojaron las instancias de encuentro entre técnicos y políticos se centraron en: desarrollar las fases del proceso de reordenamiento de la GRH definido en primera instancia, incluyendo en la etapa inicial un sistema preliminar de calificación del personal. Este sistema se elaboraría en función de indicadores *hard* y factores de análisis organizados a fin de evaluar valores, comportamientos, hábitos y disposición de los agentes públicos. Obviamente estas variables de análisis se encontrarían desvinculadas del rendimiento en el puesto, dado que la definición de los mismos fue posterior a la implementación de este preliminar sistema de calificación.

Asimismo, se consideró establecer, en un lapso de tiempo breve una evaluación diferenciada para la línea de gabinete, basada específicamente en la definición del puesto, la cual al momento de redacción de este artículo no fue efectivizada.

Con relación a la gestión del cambio es interesante revisar los niveles de análisis ante el mismo y considerarlos en función de nuestro caso. Blejmar (2008) distingue tres niveles en el cambio: los quiebres, la transformación y el cambio propiamente dicho. El quiebre implica la ruptura de acciones recurrentes, la transformación es principalmente un cambio en el sistema que emerge de actores involucrados en el mismo (cambio 2). El cambio responde a una demanda de adaptación dentro del sistema y que establece una mejoría o reparación (cambio 1).

Bien quisiéramos incluir esta reforma de la GRH dentro de un cambio 1. Al observar la variable dinámica y contenido del cambio identificamos una demanda que apunta a una mejoría o reparación. Pero no todos los actores del sistema participan en la definición de la misma, siendo el objetivo de las conducciones políticas instalar una forma alternativa de gestión a partir de la implementación de cierta vigilancia del rendimiento/comportamiento laboral encubierta en la evaluación.

Además de ello, consideremos los componentes de la intervención de cambio: aquí la comunicación, el análisis de los impactos, la movilización política, la capacitación y la contención emocional constituyen el fundamento del éxito de cualquier propuesta de reforma. Dejaremos el análisis de estas cuestiones al observar de datos derivados de los talleres de socialización de la evaluación de los desempeños.

11 LA IMPLEMENTACIÓN DEL CAMBIO: LA «EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO»

Loureiro, Abrucio y Rosa sostienen que ante momentos de cambio quienes llevan adelante los mismos no pertenecen a la estructura organizacional. Son actores externos, dado que el personal de carrera posee mayores resistencias y por lo tanto tienden a ser más conservadores (en Pacheco, 2003). En el caso que abordamos en este artículo se construyó una especie de alianza entre el equipo técnico encargado de instalar la propuesta y un grupo de jóvenes funcionarios políticos provenientes de la gestión privada a fin de sustentar con mayor legitimidad la presentación del proyecto.

Socializado como Sistema de Evaluación de los Desempeños, la propuesta definida en el plano político debía trasladarse y «ponerse a discusión» con la línea media de la jerarquía municipal.

Cabe en este apartado hacer una salvedad: por cuestiones de naturaleza temporal los resultados obtenidos reflejan los principales impactos observados en el corto plazo, analizando el modo de recepción de la propuesta, y las construcciones que los trabajadores (directores, jefes de departamento y división) pudieron realizar en torno a sus roles como funcionarios de la línea de conducción media ante esta propuesta.

En este marco se realizaron cuatro encuentros de tres horas de duración, en donde participaron alrededor de cincuenta funcionarios municipales en cada uno de ellos. Estos talleres tenían un objetivo explícito y otro implícito: el primero de ellos era socializar lo construido en relación con el sistema de evaluación de los desempeños, *bajarlo*¹³ como una capacitación. En este sentido, y si bien la posibilidad de establecer espacios colaborativos con los integrantes de la línea media en la definición de estas acciones se tomaba sustantivo, en la misma esencia de las definiciones nuevamente los trabajadores quedaron relegados a un rol pasivo. Aquí el equipo técnico apuntó entonces a elaborar mínimos consensos que partieran de la reconstrucción de la visión que los trabajadores municipales de la línea de conducción media sostenían desde sus roles y en función de estas nuevas

propuestas que se les estaban presentando. En sí se buscó que el cambio pueda socializarse e instalarse de la manera menos traumática para los trabajadores.

Por tanto para el trabajo en estas instancias, se utilizaron dinámicas tendientes a la concientización/apropiación/reforzamiento de sus roles como directores,¹⁴ en tanto los cotidianos gestores del personal y principales vehículos de información de los cambios propuestos a sus dotaciones de personal. Se pusieron en marcha estrategias de acercamiento constructivistas, tendientes a reposicionar los discursos y otorgarles valor en tanto insumo para el proceso de cambio.

Para el análisis de estas estrategias, utilizamos instrumentos metodológicos cualitativos, en este caso los grupos de discusión, de los cuales pudieron derivarse tanto producciones discursivas como gráficas. Esto nos permitió elaborar interpretaciones sustentadas en el valor etnográfico de las mismas, situando el impacto y la significación de las novedades implementadas en el Sistema, sobre el actor y sus valoraciones.

12 EL MARCO PROPICIO: LOS TALLERES DE «EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO»

Realizados durante el mes de agosto de 2010, estos talleres constituyeron una de las primeras acciones en el proceso de reorganización del sistema de gestión de los trabajadores municipales. Cabe en esta porción del desarrollo hacer la siguiente salvedad: consideramos que, más allá del valor teórico y metodológico que sustente una propuesta de este tipo, las transformaciones y consecuencias que produzca serán integradas a la organización sólo de manera gradual y como parte de un proceso de acompañamiento de *todos* los actores, lo cual brindará mayor legitimidad al mismo.

A título descriptivo, los talleres pretendían lograr una serie de objetivos. El primero de ellos estaba en relación a la socialización de la herramienta de gestión propiamente dicha, el sistema de evaluación de los desempeños. Asimismo los demás objetivos buscaban mediar entre la apropiación y/o resignificación de los roles sociolaborales y la presentación de la nueva herramienta de gestión, entre los que contamos:

- Valoración del impacto de la actitud personal ante los procesos de cambio organizacional.
- Sensibilización y concientización del rol del mando medio en tanto gestor de RR HH y conductor/acompañante de los procesos de reforma en la gestión.
- Percepción y apropiación del valor de las construcciones colectivas en cuanto a visiones superadoras de la realidad organizacional.

Por lo tanto, y a partir de la dinámica de trabajo establecida en los talleres por parte del equipo encargado del dictado de los mismos, pudimos obtener resultados pasibles de ser analizados, los cuales son el objeto principal de la discusión en esta sección del artículo.

12.1. DESARROLLO Y DINÁMICA DE LOS TALLERES

A fin de introducir a los funcionarios de la línea media municipal de una manera amena y didáctica en la reflexión acerca de los modos y medios para afrontar los cambios, se procedió a presentar dos vídeos motivadores. El primero de ellos basado en el libro de Spencer Johnson, *Quién se ha llevado mi queso*, que invitaba a considerar los posicionamientos y actitudes ante los procesos de cambio, y el segundo denominado *Ese no es mi problema*, el cual, sobre una situación problemática, proponía la consideración de la necesidad de los esfuerzos cooperativos en pos de los objetivos de la organización.

Trabajando a partir de consignas grupales,¹⁵ atendiendo a sus roles en tanto directores/jefes/responsables de la gestión de pequeñas dotaciones de trabajadores, se obtuvieron resultados pasibles de ser analizados conceptualmente a partir de frases, dibujos, esquemas, entre otras propuestas muy creativas.

12.2. ANÁLISIS DE RESULTADOS:

RECONCEPTUALIZACIÓN TEÓRICA SOBRE PRODUCCIÓN GRUPAL

A partir de la elaboración grupal, y no sin establecerse puntos de conflicto, debate y acuerdo, se arribó a una interesante producción gráfica (afiches), la cual fue puesta en común durante los talleres, y sujeta a debate y a reconceptualizaciones teóricas por parte de la coordinación de los talleres. Continuadamente presentamos, a modo ilustrativo, tres ejemplos escogidos en la resolución de las consignas planteadas.

Las categorías presentes en el Afiche 1 se relacionan con debilidades del tipo desconfianza, recelo, frustración, entre otras. Éstas puedan estar vinculadas a cierta discusión histórica respecto de los lazos formales entre la organización y los trabajadores, constantemente en vilo por la dinámica que la política partidaria genera al interior del municipio. Nótese además que esto habilita formas de interacción con la actividad laboral cercanas a la indolencia y la apatía (figuras sentadas o tiradas en el piso), lo cual a su vez repercute en el clima organizacional (figuras con rostros enojados, tristes y hasta ausentes) y por lo tanto en la calidad de la prestación de los servicios a la ciudadanía. De otra manera se representa también un contexto de aislamiento o de falta de articulación con áreas vinculadas, expresado por el primer cuadro *cerrado*.

Sin embargo, se destaca como principal fortaleza la riqueza de la visión construida a futuro. Es notable cómo en este grupo se reformuló la noción «Abriendo Puertas»: en una primera etapa del trabajo la consigna que los reunía era «Rompiendo paredes». Luego del debate y el intercambio de ideas arriban a la proposición de referencia, lo cual indica la preponderancia, importancia y fortaleza de la estructura del municipio como institución que los emplea y de la cual son y se sienten parte. Abrir puertas implicaría entonces activar los espacios/canales que, por motivos que no son objeto de este análisis, fueron deshabilitados.

Es evidente que la producción gráfica refleja una autorresponsabilización sobre las conductas establecidas como naturales y sobre las cuales habría que habilitar un quiebre o ruptura. La visión trazada a futuro así lo determina. La pautas de (des)organización en la GRH municipal se transformaron en conductas aprendidas y de las cuales los trabajadores se han apropiado o adaptado con el transcurso del tiempo. Aquí es en el pedido de justicia donde los trabajadores solicitan la presencia de la institución y que estaría reflejada en la adopción de criterios transparentes para todos ellos. De esta forma se reduciría el impacto de la politización de la GRH y se estimularían patrones crecientes de equidad en el sistema.

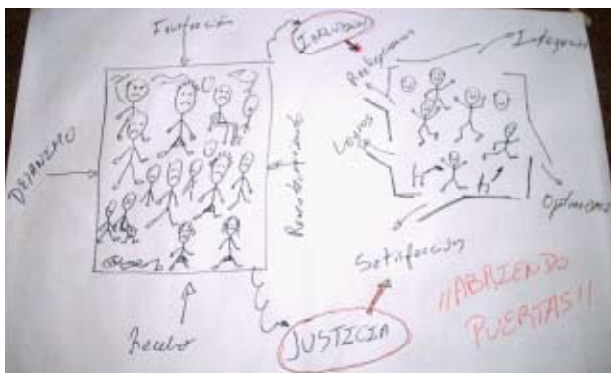
También es importante observar en estos dibujos la variable contención y despliegue emocional, uno de los componentes clave en los esquemas de intervención en la gestión del cambio (Blejmar, 2008.). El trabajo sobre las emociones, los estados de ánimo y el clima organizacional implican un conocimiento y una permanencia de los equipos encargados de liderar el proceso de cambio que excedía la presencia de los especialistas en Relaciones Laborales. El hecho de no pertenecer a la línea jerárquica municipal deshabilitó esta posibilidad. Pero más allá de esta circunstancia pudimos identificar en acercamientos posteriores a través de entrevistas, como la organización y sus trabajadores construyen un poder de resiliencia que les permite soportar los avatares de las propuestas de cambio e internalizarlas. El espacio fértil, la confianza, ingrediente necesario de la contención y el despliegue emocional, permanece intacto. Entendemos que esto es así porque, siguiendo la lógica bourdieana de inscripción de las instituciones en los cuerpos, este *hábitus*, este aprendizaje incorporado los encuentra a ellos, trabajadores, como los únicos y posibles hacedores de los cambios en la organización, dado que son quienes, aún ante las restricciones, permanecen. Esto se refleja fuertemente en frases tales como «el político se va, yo me quedo» o «y así... nos vamos acomodando».¹⁶

El Afiche 2 parte de las interpretaciones que, sobre su rol, sostienen los directores del área de Salud Municipal. Como se puede apreciar en la representación gráfica, las debilidades inherentes a lo infraestructural condicionan pero no paralizan la prestación del servicio sanitario. También se denota como grave el balance entre las aportaciones reales de los trabajadores de Planta Permanente y los Neike: en esta hipotética ambulancia conducida por el director del Servicio de Atención Primaria de la Salud (conocidas como Salitas de Primeros Auxilios), la cual transita por un camino pantanoso y sin una rueda, van subidos trabajadores de planta. Nótese la actitud de falta de compromiso con el servicio que se refleja en esa porción del gráfico: sobre la ambulancia van tomando café y descansando. Asimismo es de destacar el papel que se les otorga a los Neikes. Sobre esta dicotomía «permanentes–temporarios» gira mucha de la discusión organizacional. El personal de la jerarquía media percibe que, una vez obtenida la estabilidad en el empleo (la «planta» como la denominan), los estándares de colaboración y compromiso con el trabajo van descendiendo, y que por lo tanto, al no existir una proyección de la carrera, los incentivos por desempeñar de manera eficiente sus tareas decaen.

Una directora de SAPS nos señalaba «el personal que está con estabilidad laboral es el que menos cumple. Los de planta y contrato, que son el grupo de enfermería, son los que te llegan tarde, van y vienen».¹⁷ En cierta medida, la tan perentoria necesidad de la línea política respecto de la calificación se vincula a esta circunstancia. Los políticos deseaban «acostumbrar» a los trabajadores municipales a un ejercicio de observación permanente. Incluso en las negociaciones se llegó a solicitar una evaluación mensual que sirviera como «muletas» para ese acostumbramiento. Lo que estos funcionarios no pudieron terminar de dimensionar es que un instrumento aplicado en soledad no tiene sustentabilidad en el tiempo, legitimidad en el espacio, y tarde o temprano se debilita y pierde significatividad.

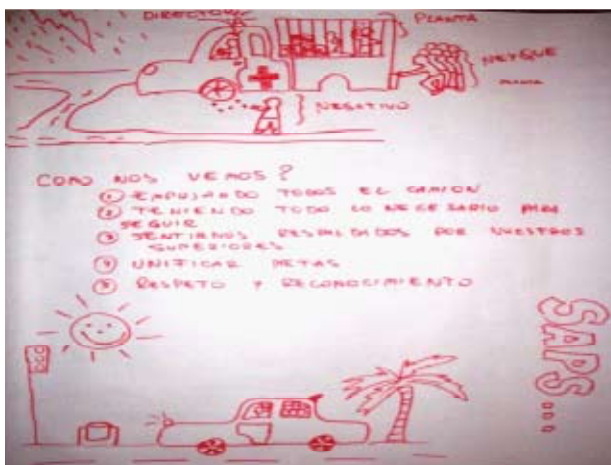
En el Afiche 3 podemos observar dos categorías interesantes: la primera de ellas está en relación a la frase. Nuevamente surge por parte de la jerarquía intermedia este pedido derivado de la carencia de claridad en las reglas que organizan la realidad laboral como así también del incumplimiento de las mismas. Pero no podemos decir que la normativa laboral municipal carezca de rigurosidad. Sí quizás que existen pocas operativizaciones de la normativa, formas de acercarlas al desarrollo laboral diario, como así también una voluntad firme por parte de las líneas jerárquicas superiores de refrendar las actuaciones de sus mandos medios.

Como segunda categoría analítica se presenta este círculo que pretendería representar ciertas actitudes de la línea jerárquica superior ante las propues-



Afiche 1.

Producción gráfica derivada del trabajo en grupos focales (Ejemplo 1)



Afiche 2.

Producción gráfica derivada del trabajo en grupos focales (Ejemplo 2)



Afiche 3.

Producción gráfica derivada del trabajo en grupos focales (Ejemplo 3)

Fuente: elaboración grupal de los trabajadores de la línea jerárquica intermedia que formaron parte de la muestra.

tas por parte de los trabajadores. Rescatamos del gráfico la frase «otra vez lo mismo». Habilita entonces un círculo vicioso, en donde las propuestas, ante una anticipación derivada de la misma biografía laboral de los trabajadores, es anulada de antemano. Esto a su vez acarrearía esta sensación de desgano, de cumplimiento mínimo y de compromiso intermitente con los requerimientos del servicio municipal (vinculado al Ejemplo 1).

El respaldo, la organización y la unificación de criterios, objetivos y metas es una necesidad que se ha mantenido estable en la mayoría de las producciones gráficas.

13 A MODO DE CONCLUSIÓN

En el desarrollo de este artículo pretendimos compartir algunas particularidades respecto al cómo se genera la decisión política y cuáles son sus condicionantes al momento de embarcar a una organización en un proceso de cambio. Específicamente un cambio vinculado a los componentes del sistema de gestión de los trabajadores. Observamos que las características organizativas del medio determinarán la naturaleza de estas decisiones, pero asimismo el componente personal y político jugará un papel fundamental al momento de «negociar» el contenido de ese cambio.

Esta tensión entre las características de burocracia patrimonialista que impregna la GRH y las necesidades técnicas vinculadas a la burocracia weberiana dan marco a, en general, muchos de los esfuerzos por dotar de mayores estándares de racionalidad, a los estamentos administrativos subnacionales y locales. Cómo lidiar con esta cuestión, o cómo integrarla al análisis puede ser una motivación interesante a desarrollar a partir de la vinculación entre distintos equipos de especialistas a nivel regional y nacional. Cómo minimizar el poder que sostienen los decisores políticos ante este tipo de propuestas de cambio, y cómo extenderlas con sustentabilidad en el tiempo, deberían ser los interrogantes que a partir de instancias como la abordada en este estudio circulen a nivel de los estudios del trabajo en la Administración Pública.

Consideramos que la importancia de reincorporar nociones de racionalidad a los sistemas de GRH en la Administración Pública, lejos de alejar el componente político, dotaría por lo menos de consistencia a las etapas del proceso de gestión de los trabajadores, una deuda pendiente tal lo dejado en evidencia en este artículo. En este sentido hacemos nuestras las palabras de Johan Olsen:

«La burocracia tiene un rol que cumplir en tanto custodio institucional de los principios democrático-constitutivos y de la racionalidad procedimental, aun en competencia con otras instituciones (entre las cuales se cuenta la construcción de lealtades políticas) para las cuales la competitividad es el criterio de éxito». (Olsen, 2005:14)

En tanto diferentes formas organizativas convivan en las instituciones, éstas se complementarán, sobrepondrán, establecerán competencia e intentarán quedarse con las mayores cuotas de poder que el sistema pueda otorgarles.

Respecto de la gestión de los trabajadores, cabe en este apartado final hacer una salvedad. La GRH, o gestión de los trabajadores (hemos utilizado el término conscientemente de manera indistinta) consiste en la definición y aplicación de toda una serie de herramientas metodológicas acompañadas de las pertinentes definiciones a nivel teórico y contextual. La propuesta presentada a la mesa de negociación siguió esta línea y luego, como explicitamos en la segunda parte de este trabajo, debió ir variando en función de las necesidades (presión) políticas. Asimismo, la cercanía temporal con la implantación de este proceso de reordenamiento del sistema de GRH sólo nos permitió abarcar el período inicial de la misma, focalizado en esta implantación de la evaluación de los desempeños. Consideramos que hemos iniciado el trabajo: pretendemos realizar una labor de revisión permanente de los resultados de este proceso, el cual, con sus dificultades continúa en marcha.

También el rol del licenciado en Relaciones Laborales en tanto profesional calificado para aportar criterio técnico a este tipo de acciones se vio interpelado ante las características del contexto y el peso de la decisión política. Por lo tanto, las definiciones a las cuales se llegaron dependieron en buena parte de las competencias profesionales y personales que se pusieron en acción. Dos cuestiones: la primera podría circunscribirse al hecho de una adaptación racionalmente balanceada a las «necesidades» políticas, en donde los profesionales debieron realizar los reajustes técnicos sin perder de vista un objetivo que iba más allá de lo solicitado por los políticos. Por lo tanto, sobre la mesa de negociación, y ante el desbalance de poder evidente, las peticiones fueron tomadas: no existió negociación, sí un intercambio cercano a una dinámica de imposición, que fue salvada a partir de diversas estrategias. Y aquí entra la segunda cuestión: estas estrategias para minimizar la imposición a fin de salvar algunos criterios técnicos fueron planificadas y llevadas adelante fuera de la tan mentada mesa de negociación. De hecho la negociación en sí misma fue un condicionante de este proceso de reordenamiento, dada la ausencia del actor

sustantivo: el trabajador. Sin embargo, en la re-planificación de las acciones llevadas adelante por los técnicos estos estuvieron constantemente presentes. Aquí detectamos esta situación de intermediación y o de funcionamiento tipo *airbag* de los especialistas en GRH.

Para finalizar, y en cuanto a la descripción del impacto que produjeron las propuestas de cambio a nivel de jerarquías intermedias podemos señalar que la socialización de las mismas produjo sensaciones de incomodidad y hasta cierta incredulidad sobre sus potencialidades. La sensación de consulta y toma en consideración de las voces de los principales implicados en las modificaciones al sistema (la línea de conducción media), se constituyó en un factor positivo, dada la novedad de esta estrategia, la cual nunca fue implementada en el municipio. Pero no fue más allá que de una puesta en escena para obtener una mejor recepción por parte de los trabajadores.

Podemos entonces aproximarnos a una conclusión que nos remita a entender que las reestructuraciones planteadas sólo impactarán positivamente cuando los actores de la misma estén, en mayor o menor medida, implicados. Esta inclusión estaría relacionada a la necesidad del enriquecimiento de la figura del empleado municipal, en tanto empoderar su rol y abandonar definitivamente las miradas peyorativas que sobre él impactan.

NOTAS

¹ Indicado por nuestros entrevistados como algo «que se sabía», el funcionamiento de la «paralela», que, paradójicamente, estaba situado en la oficina lindante a la Dirección de Personal «legal», estaba caracterizado por la vinculación directa con la oficina del director general sin pasar por los estamentos administrativos correspondientes y sin poseer un lugar en la estructura orgánica del municipio, que de hecho era desconocida.

² Podríamos intentar realizar una definición del término «enchamigarse» (utilizado por el informante clave n° 5) como la condición de adquirir familiaridad a partir de la flexibilización del vínculo o relación establecida entre dos personas con diferentes posiciones relativas. «Hacerse amigo de».

³ Indicado por el entrevistado n° 3, integrante de la Dirección de Personal en el período estudiado.

⁴ Indicado por el entrevistado n°1.

⁵ Lo destacado en cursivas, con variantes en la forma de expresión, fue indicado por los entrevistados n° 1, 3, 4 y 5.

⁶ Indicado por la informante clave B (odontóloga).

⁷ Por el SIS.PER (Sistema de Personal de la Provincia) pasan todas las liquidaciones de los agentes de la Administración Pública Provincial y de los entes descentralizados.

⁸ Censo Laboral. Resolución n° 18. Subsecretaría General. Departamento Ejecutivo. Municipalidad de la Ciudad de Corrientes.

⁹ Expresión guaraní de aliento que significa «¡Vamos!». Apunta a romper el letargo.

¹⁰ Desde este apartado utilizaremos el encomillado para señalar las locuciones de los funcionarios de la línea política, sin identificación singular.

¹¹ Pudimos identificar también el caso inverso:

«en la administración suelen utilizarse los traslados, y con ropaje de traslado se esconde una sanción». Señalado por el informante clave A (sindicalista).

¹² Entendemos por decisores a aquellos actores de la arena política con trayectoria dentro del partido y que, por su antigüedad, cobran importancia en la atención y definición de agendas.

¹³ El término «bajada» fue constantemente utilizado en las negociaciones con la línea política, ilustrando de esta manera la concepción subyacente del trabajador.

¹⁴ Recordemos que la carrera administrativa municipal se encuentra desactivada desde hace más de 25 años, y por lo tanto quienes ocupan cargos directivos lo hacen en función de

su antigüedad, o por designación del gabinete municipal, sin mediar concurso. Esto permite que el puesto no esté totalmente legitimado y que quienes los ocupan no se sientan parte de la línea de conducción. Obviamente esto trae aparejado mayores flexibilizaciones en las relaciones y las producciones (productos/servicios) de los empleados municipales.

¹⁵ Se procedió a trabajar en equipos solicitando elaboren una idea/visión respecto del «cómo nos vemos a futuro» desde el «cómo estamos», indicando también los recursos y medios con los cuales los cambios planteados se lograrían. Esta dinámica se realizó en papelógrafo.

¹⁶ Entrevistado n° 8.

¹⁷ Informante clave C (médica).

BIBLIOGRAFÍA

Abal Medina, J.M. (h.) y Nejamkis, F. (2001). «Capacidades estatales y régimen de empleo público: el caso argentino, ¿un antes y un después del sinapa?». *2001 meeting of the Latin American Studies Association*. Washington DC, 6–8 de septiembre.

Benedetti, P. (1999). «Aspectos institucionales de la administración pública. Implicancias para la argentina». *Fundación Gobierno y Sociedad*. Disponible en: www.burbuja.udesa.edu.ar/departamentos/economia/mariano_tommasi/cedi/dts/dt22.PDF (consultado 17/04/2008).

Blejmar, B. (2008). «Gestión de cambio organizacional». *7mo. Congreso Nacional de Educación*. Buenos Aires. 11–12 de febrero.

Bonifacio, J. y Falivene, G. (2002). «Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana: Argentina, Costa Rica, México y Perú». *Documentos DEBATE. Estado, Administración Pública y Sociedad*, n° 8, ago. CLAD–BID. Caracas.

Cao, H. (2008). «La administración pública argentina: nación, provincias y municipios». *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires. 4–7 de noviembre.

Cao, H. y Favaro, O. (2005). «Los estados provinciales. Una conceptualización provisoria». En *Sujetos sociales y política. Historia reciente de la norpatagonia argentina*. Centro de Estudios de Estado, Política y Cultura (Cehepyc) – Universidad Nacional del Comahue, Neuquén.

Dolan, S., Valle Cabrera, R., Jackson, S.E. y Schuler, R.S. (2007). *La gestión de los recursos humanos: preparando profesionales para el siglo XXI*. Madrid: McGraw Hill/Interamericana de España.

EUMED. Enciclopedia y Biblioteca Virtual de las Ciencias Sociales, Económicas y Jurídicas (s/f). *Glosario de Conceptos Políticos Usuales*. Universidad de Málaga.

Falçao Martins, H. (1997). «Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. nº 9, octubre. Caracas.

Iacovello, M. (2001). «El juego político y las estrategias de recursos humanos en las organizaciones públicas». *Cuaderno CEPAS*, nº 4. Buenos Aires.

Longo F. (2002). «Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil». ESADE. Instituto de Dirección y Gestión Pública. Barcelona, abril.

Ojeda, V. (2009). «Clientelismo, Ciudadanía y Empleo Público. Un análisis al municipio de Corrientes. 2001–2005». Tesis de Licenciatura. Universidad Nacional del Nordeste. Defendida en febrero de 2009.

Ojeda, V. (2012). «Procesos y Prácticas institucionales en relación al trabajo. Aproximación histórica a la dinámica del empleo público en la ciudad de Corrientes. Un recorte contemporáneo (1999–2009)». En Ortiz, M. y Barbetti P. (comps.). *Fronteras abiertas de América Latina: geopolítica, cambios culturales y transformaciones sociales*. Resistencia: Universidad Nacional del Nordeste–Centro de Estudios Sociales.

Olsen, J. (2005). «Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 31, febrero. Caracas.

Oszlak, O. (1999). «Quemar las naves (o como lograr reformas estatales irreversibles)». *IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. México DF. 19–22 de octubre.

Oviedo Lozano, L. (s/f). *Teoría de la Toma de Decisiones*. Disponible en <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/040921170149.html> (consultado 06/05/2012).

Pacheco, R. (2003). «Cambios en el perfil de los dirigentes públicos en Brasil y desarrollo de competencias de dirección». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 26, junio. Caracas.

Peiró, J. (2008). «El Modelo «AMIGO»: Marco contextualizador del desarrollo y la gestión de RR HH en las organizaciones». Disponible en www.salves.com.br/virtua/modamigoygetrrhh.htm - 72k (consultado 12/04/2012).

Weber, M. y Winkelmann, J. (1993). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (2003). «Carta Iberoamericana de la Función Pública». Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. 26–27 de junio.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Ojeda, Valeria (2013). «Condicionantes políticos y necesidades técnicas ante un proceso de reforma en el Sistema de Gestión de Recursos Humanos en un organismo público.» *DAAPGE*, año 13, N° 20, 2013, pp. 111-147. Santa Fe, Argentina: UNL.
