

Grupo 3: Calidad del trabajo y del empleo y formas de inserción laboral.

Las reformas en el Sistema de Gestión de Recursos Humanos en un organismo público: la tensión entre lo político y lo técnico

Valeria Ojeda

IIGHI (CONICET) FCE (UNNE)
leryval@hotmail.com

José Antonio Pozzer

FCE (UNNE)
japozzer_jap@hotmail.com

Introducción

Pensar el trabajo en el ámbito de lo público nos plantea un doble desafío: desde lo epistemológico implica romper con ciertas pautas de interpretación arraigadas con fuerza en la conciencia colectiva, en donde lo público es ineficiente, obsoleto, en una palabra, burocrático. Desatar este paradigma nos invita a transitar el segundo reto: revincular los supuestos del trayecto formativo del Licenciado en Relaciones Laborales en cuanto a lo que implica gestión de los trabajadores, a un contexto laboral particularmente desatendido en la formación de grado: el empleo público.

La administración pública, como ámbito de trabajo, impone una dinámica particular a la gestión de sus trabajadores. El componente de lo político, como así también la propia estructura, considerada *a priori* como burocrática, condicionan las acciones que al efecto se conciben. Basándonos en estudios previos realizados sobre la estructura administrativa de la Municipalidad de la Ciudad de Corrientes¹, específicamente al haber analizado el sistema de gestión de los trabajadores municipales, sostenemos que las necesidades del mismo son generalmente postergadas ante otras, de naturaleza política, económica y/o social, que por su impacto a nivel comunitario trascienden la configuración del servicio civil.

Por lo tanto, y como punto de partida entendemos que las decisiones tomadas en cuanto a organización del sistema de gestión de los trabajadores estarán sujetas a condicionantes que se encontrarán en estrecha relación con la naturaleza de la organización. Entre ellos el más determinante es la decisión y el respaldo de las líneas políticas a los procesos de cambio. Nuestro trabajo pretende por lo tanto explicar cómo interviene esta decisión y respaldo

¹ Valeria Ojeda. "Clientelismo, Ciudadanía y Empleo Público. Un análisis al Municipio de Corrientes. 2001-2005". Tesis de Licenciatura. Universidad Nacional del Nordeste. Febrero 2009.

político ante un proceso de reforma del sistema de gestión de los trabajadores, y de qué manera se articula la intervención del profesional de las Relaciones Laborales ante el diagnóstico situacional. Asimismo intentaremos ilustrar qué efectos producen las propuestas de cambio en la línea de conducción política y el impacto a nivel de jerarquías intermedias, considerando a estos últimos como empleados municipales de carrera.

Desde este foco entonces, nos centraremos en analizar la introducción de un primer y radical cambio, acontecido a mediados del año 2010 sobre el sistema de gestión de los trabajadores del Municipio de Corrientes, traducéndose su primera acción en la implementación de un sistema de evaluación de los desempeños. La definición de esta propuesta, a solicitud de las líneas de conducción política local, contó con la coordinación de un equipo de licenciados en Relaciones Laborales, seleccionados en función al estudio diagnóstico de la realidad laboral municipal mencionado en el párrafo anterior, y del cual participamos activamente. La dinámica de acercamiento a la propuesta estableció reuniones de trabajo tanto con los funcionarios políticos de la gestión de gobierno² como con los funcionarios públicos pertenecientes a la línea de conducción media, empleados de carrera municipal. Se establecieron así 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 esta ponencia.

A partir del trabajo con grupos de discusión, observación participante y entrevistas a informantes clave de todas las jerarquías de la estructura municipal realizados entre los meses Julio de 2010 y Febrero de 2011 pudimos recoger información que categoriza, ordena y otorga valor a las acciones que sobre la gestión de los Recursos Humanos se llevaban adelante, así como también a las reformas que sobre el sistema se plantearon. Además, la observación participante y el registro analítico de las mismas nos permitieron construir una visión respecto del rol del Licenciado en Relaciones Laborales en tanto mediador y articulador, intentando disminuir las tensiones entre las necesidades del servicio y las necesidades políticas.

El servicio Civil y los condicionantes de su configuración a nivel local.

² Desde diciembre de 2009 el ejecutivo municipal está a cargo de Carlos Mauricio Espínola, de extracción partidaria Justicialista.

Vasta es la producción teórica respecto a la configuración de los sistemas de Servicio Civil a nivel mundial, mas en Latinoamérica esta discusión empezó a tomar fuerza a partir de la salida del modelo neoliberal que primó durante la última década del siglo XX³. Es así que se empieza a vislumbrar una reedificación de los arreglos institucionales específicos “con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales”⁴. Incluso como 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”.

Sin embargo otro es el panorama que se percibe a nivel provincial y local: la realidad política e institucional, económica y social del Nordeste Argentino permite la reproducción de pautas de interrelación al interior de los entramados de la administración pública que se alejan de postulados como los señalados en el párrafo anterior. Según datos de la EPH 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%. Sumamos a estos datos, información extractada de los presupuestos públicos del Ministerio de Hacienda y Finanzas, por el Sistema de Personal (SIS.PER) de la Dirección General de Personal y por la Dirección de Estadística y Censos 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: para la planta presupuestada (y ejecutada) por el Ministerio de Hacienda y Finanzas fueron 68089 los agentes provinciales; para el SISPER las liquidaciones alcanzaron los 60547 empleados, mientras que en el Anuario Estadístico de la DEyC los empleados públicos ascendieron a 67820⁵. Respecto del empleo a nivel municipal, al carecer este de organismos de análisis y sistematización, no posee cifras oficiales. Sin embargo paliamos esta situación a través de la obtención de registros de liquidación de haberes, en los cuales, a diciembre de 2009 el número de empleados municipales ascendía a 5818. Las cifras demuestran de esta

³ En Argentina Oscar Oszlak, Francisco Longo, Juan Manuel Abal Medina (h), Mercedes Iacovello, José Bonifacio, entre muchos otros han establecido pautas y desarrollos tendientes a la modernización del Estado.

⁴ Longo, Francisco. Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil. ESADE. Instituto de Dirección y Gestión Pública. Barcelona, abril 2002

⁵ Cabe destacar que los datos del Anuario Estadístico 2010 tienen como fuente el SIS.PER.

manera que el Estado, en cualquiera de sus niveles, se constituye en el principal empleador en Corrientes.

Ante tal circunstancia el Estado empleador articula la gestión de su fuerza laboral limitado por las restricciones y características del entorno institucional y político, cuánto más si éste no está basado en políticas de gestión de personal fortalecidas por acuerdos entre los actores. General e históricamente las decisiones en materia laboral se establecen desde los estamentos superiores, reservados para la línea política de la gestión, y luego no encuentran operativizaciones ni estrategias de implantación efectiva. Asimismo estas decisiones se reducen a definiciones sobre ingresos, movimientos, reestructuraciones en las estructuras orgánicas, misiones y funciones, entre otras cuestiones de menor índole. La legislación protectoria del empleo, tal como la relativa a regímenes estatutarios, escalafonarios y/o de concurso son potestad de la instancia legislativa, en el caso que analizamos, el Concejo Deliberante del Municipio. No obstante su implementación también encuentra espacios vacíos, salvándose los mismos a partir de estrategias antojadizas y/o lejanas a criterios técnicos (cercanas a criterios de oportunidad política).

La organización de la gestión de los trabajadores: 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 gestión de los trabajadores municipales, difícilmente se encuadre en el sentido más estricto del término⁶. Por lo tanto, y para apoyar esta afirmación a continuación realizaremos un breve punteo de los indicadores de defasaje y desorganización en los criterios de organización de este sistema, desde una perspectiva histórica, indicando que los mismos fueron analizados para la década

⁶ "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. Asimismo, los registros son precisos y los procedimientos están codificados y su cumplimiento es efectivo. Por último, los presupuestos son previstos de manera exacta, y los sistemas financieros verifican que los gastos se efectúen de manera honesta y conforme a esos presupuestos." (en Benedetti, 1999)

pasada en función de tres gestiones de gobierno municipal: Intervención Federal⁷, desde 1999 a 2001, Gestión Nazar, del 2001 al 2005 y por último la gestión de Carlos Vignolo, desde el 2005 al 2009.

Tabla 1	Normas organizativas y de administración general
1999-2001	Durante este período se estableció la primera estructura orgánica municipal hasta los niveles de conducción aprobada por el HCD. Las anteriores y aún las posteriores solo fueron resueltas por decisión del DEM. Asimismo de esta Intervención Federal deviene la sanción del Estatuto del Empleado Municipal.
2001-2005	Incertidumbre respecto de la estructura orgánica. Existencia del instrumento organigrama dentro de la normativa, 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.
2005-2009	Estructura orgánica detallada, pública y conocida tanto en el ámbito de trabajo como a través de medios de difusión (Boletín Oficial, Página Web del Municipio)

Tabla 2	Análisis de puestos de trabajo: definición
1999-2001	Ante la indefinición de los puestos de trabajo, los funcionarios de la Intervención Federal optaron por reforzar la presencia de directores funcionales a las altas conducciones, quienes eran encargados de organizar el trabajo en sala, los cuales eran vistos por los empleados de los SAPS como altamente legitimidad en función de su preparación profesional y la no concesión de favores.
2001-2005	Ausencia de determinaciones claras respecto de los puestos de trabajo, las competencias asociadas al acceso al mismo, las cualidades y capacitación inherentes al desarrollo del mismo.
2005-2009	Vaguedad en el establecimiento de definiciones para los puestos de trabajo en Salas, generando duplicación de funciones y confusión

⁷ La provincia de Corrientes tuvo, durante el siglo XX, 17 Intervenciones Federales, siendo Interventor de la señalada en esta ponencia el radical Ramón Mestre.

respecto de las responsabilidades del puesto.

Tabla 3 Estrategias de reclutamiento y selección de las personas

1999-2001	Sanción del Régimen de Concurso de Ingreso al Municipio.
2001-2005	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.
2005-2009	Se visualizaron algunos intentos por formalizar el proceso de ingreso al empleo municipal a partir de la 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)

Tabla 4 Formación y capacitación

1999-2001	Sin registro
2001-2005	El 80% de los entrevistados no reconocieron instancias de capacitación sustantiva, ni siquiera general. En este sentido, y ante la ausencia de políticas de desarrollo, se encontraron para el período estudiado, instancias muy débiles, reforzadas por los propios trabajadores según sus posibilidades
2005-2009	Se reconocieron instancias de capacitación para el personal, especialmente para aquellos que revisten en las categorías laborales menos calificadas: agentes sanitarios y operadores territoriales, administrativos y enfermeros.

Tabla 5 Desarrollo de Carrera

1999-2001	Sin registro
------------------	--------------

2001-2005 La carrera administrativa en el Municipio encontraba su marco legal en la Ordenanza 1525 que estipula el régimen escalafonario para el personal municipal. Sin embargo esta normativa no encontraba sanción en la realidad, ya que desde hacía más de 15 años no se realizaban los concursos de ascenso escalafonario.

2005-2009 Al igual que en la gestión anterior, el desarrollo de carrera para los trabajadores municipales se encontraba anclado a la decisión del ejecutivo municipal. Por motivos que aún se están investigando esta decisión no fue cumplimentada en el período.

Ante el panorama descrito podemos vincular estas características de la gestión de los trabajadores municipales a un régimen de corte patrimonialista, donde la personalización de las decisiones 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

La decisión “política”. Implicancias, acuerdos y consecuencias en torno al cambio.

Desde las primeras aproximaciones a nuestro objeto de estudio, el planteo acerca de la necesidad de algunos parámetros de ordenamiento sobre el sistema de gestión laboral rondó el cuestionamiento del equipo. El trabajo de campo nos permitía observar una sanción generalizada a las modalidades de organización del sistema, tanto por parte de los funcionarios de gabinete⁸ como los de carrera.

Sin embargo también observábamos que las acciones que se articulaban para revertir/mejorar/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 trabajar de manera colaborativa a partir de la convocatoria del Municipio nos permitió acercarnos al fenómeno de la decisión política, estudiarlo sumando otras variables, contextualizarlo y describir los fundamentos y gestación de los principales componentes de la decisión. Para ilustrar este abordaje desarrollaremos a continuación una

⁸ Los funcionarios de “gabinete” 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.

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.

El “contenido del cambio”

Partimos de una premisa básica, expresada por los secretarios del gabinete municipal: *“no conocemos a los empleados, abrimos el legajo y solo hay una fotocopia del DNI”*⁹. Tal expresión se encontraba dentro de los parámetros que manejábamos: 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 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 diseño 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 nos encontramos ante la primera restricción de carácter extra técnico: la decisión de embarcarse en un proyecto de reordenamiento del sistema de gestión laboral estaba sustentado 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, sancionada en 1984, no pudo nunca llevarse a la realidad. La movilidad, tanto ascendente como horizontal de los agentes solo se encontraba atada a la antigüedad y, en algunos casos *“a la buena voluntad de algún político”*¹⁰.

⁹ Desde este apartado utilizaremos itálica encomillada para señalar las locuciones de los funcionarios de la línea política, sin identificación singular.

¹⁰ 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 nº5.

Ante esta novedad, y con el expreso pedido de “*una calificación*” nos encontramos ante la dificultad de reformular las etapas de nuestro proyecto, el cual seguía un orden lógico de abordaje. Se resaltaba la urgencia de “*el número*”, considerando el resultado de la evaluación del desempeño como el mejor indicador para conocer al personal, reduciendo su aporte a una fórmula aritmética.

El primer desafío fue entonces variar el orden lógico del proyecto y empezar por la evaluación. ¿De qué manera? Aquí nuestra intervención y las decisiones al interior del equipo fueron determinantes, nos encontramos 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. La opción fue la segunda.

Variables en la decisión política

En nuestras sucesivas reuniones con los funcionarios de la línea política de la Municipalidad pudimos identificar un grupo de variables que constituían el núcleo central de los encuentros. Ellas pueden centrarse en las siguientes:

- Dinámica y contenido del Cambio.
- Fundamentos del Cambio.
- Fase del Sistema de Gestión de los Trabajadores objeto de cambio.
- Población a la que van dirigidas las acciones de cambio.

Variable: *Dinámica y contenido del Cambio.*

Entre algunos funcionarios, 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 los procesos de cambio. Sostenían la mera implantación sin participación, una definición desde arriba sin posibilidad de construcción con los directos implicados en el proceso.

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 funcionarios pretendían solo implementar una herramienta que les provea una calificación.

Los funcionarios más jóvenes interpretaban la necesidad de recurrir a lineamientos técnicos, intentando intermediar y desarticular la intransigencia y el peso de algunos “*decisores*”. En

este sentido 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) y el reordenamiento de las fases básicas del proceso de gestión de los trabajadores.

Variable: *Fundamentos del Cambio*

Durante el proceso de construcción del proyecto se pudo 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.

Sin embargo, por la heterogeneidad en la composición del gabinete municipal, la voz de los funcionarios que presentaban trayectorias laborales más cercanas a la gestión privada se reflejaba en la necesidad de ordenar el sistema a fin de dotarlo de mayores estándares de transparencia.

Variable: *Fase del Sistema de Gestión de los Trabajadores objeto de cambio.*

La elección de las etapas sobre las cuales se aplicarían los nuevos instrumentos estuvo condicionada a lo financiero y presupuestario. En este sentido, cuando desde la consultoría se sugirió anclar el sistema de evaluación de los desempeños a un sistema de compensaciones variable esto fue desestimado por la mayoría de los funcionarios políticos.

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. 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 “de carrera”. Esta posición sostenían los funcionarios menos conciliadores y más identificados (por su formación o por su trayectoria) con una estructura “dura” y burocratizada de la organización.

Asimismo otros proponían aplicar la evaluación también a la línea de gabinete, a manera de cascada, para obtener una retroalimentación también de la ejecución y desempeño de las funciones de la línea política. Los más innovadores plantearon una evaluación 360°, lo cual fue desestimado de plano.

Esta negativa 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. Desde nuestra perspectiva entendemos que la organización todavía no estaba preparada para adoptar este tipo de estrategia, la cual debe estar en perfecta coordinación con las demás fases del proceso de gestión de los trabajadores, situación que no se confirmaba en el Municipio.

Acuerdos: los resultados de la negociación

Luego de las negociaciones anteriormente descritas se arribaron a los siguientes acuerdos: desarrollar las fases del proceso de reordenamiento en la gestión de los trabajadores definido primariamente, incluyendo en la etapa inicial un sistema preliminar de calificación del personal, el cual fue elaborado 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 encontraban 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 definiría una evaluación diferenciada para la línea de gabinete, basada específicamente en la definición del puesto, la cual al momento de redacción de esta ponencia no fue efectivizada.

La implementación del cambio: la “evaluación del desempeño”.

Socializado como “Sistema de Evaluación de los Desempeños”, la propuesta definida en el plano político debía trasladarse y ponerse a discusión en 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*¹¹ como una capacitación. Sin embargo desde nuestro aporte como profesionales de las Relaciones Laborales, los encuentros apuntaban también a reconstruir la visión que los trabajadores municipales sostenían desde sus roles y en función de estas nuevas propuestas que se les estaban presentando.

Por lo tanto para el trabajo en estas instancias, se utilizaron dinámicas tendientes a la concientización/apropiación/reforzamiento de sus roles como directores¹². Utilizamos herramientas metodológicas cualitativas, 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.

El marco propicio: los talleres de “Evaluación del Desempeño”.

Estos talleres se realizaron durante el mes de agosto de 2010, y se constituyeron en una de las primeras acciones tendientes a reordenar el 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 un proyecto de intervención/aplicación sobre una determinada realidad, en este caso la gestión laboral municipal, las transformaciones y consecuencias de un proceso de reorganización serán integradas a la organización solo de manera gradual y como parte de un proceso de acompañamiento de *todos* los actores, lo cual brindará mayor legitimidad al mismo.

¹¹ El término “bajada” fue constantemente utilizado en las negociaciones con la línea política, ilustrando de esta manera la concepción subyacente del trabajador.

¹² 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 por lo tanto 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.

Continuando con el desarrollo, los talleres pretendían entonces lograr una serie de objetivos, los cuales podrían derivarse, como decíamos en el anterior apartado, en explícitos e implícitos. El primero de ellos estaba en función de la socialización de la herramienta de gestión propiamente dicha, el sistema de evaluación de los desempeños. Este Sistema de Evaluación pretendía instaurarse como una herramienta útil y readecuada a las contingencias de la realidad laboral de la Municipalidad de Corrientes, con la visión prospectiva de desarrollarse en tanto instrumento de gestión a partir de los cambios, mejoras y posteriores desarrollos planificados a mediano plazo para la integralidad del sistema de gestión de los trabajadores.

Asimismo, entre los objetivos implícitos¹³ 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 Recursos Humanos 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, el equipo encargado del dictado de los mismos pudo obtener resultados pasibles de ser analizados, los cuales son el objeto principal de la discusión en esta sección de la ponencia.

Desarrollo y dinámica de los Talleres

Se procedió a presentar el primero de los vídeos, basado en el libro de Spencer Johnson, “Quién se ha llevado mi queso”, 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. Además también se proyectó la película breve “Ese no es mi problema”, la cual, sobre una situación problemática, propone la consideración de la necesidad de los esfuerzos cooperativos en pos de los objetivos de la organización. Finalizadas las presentaciones se procedió a trabajar en equipos sobre dos consignas, la primera de las cuales hacía referencia a sus roles en tanto directores/jefes, poniendo énfasis en las cuestiones relativas a la gestión de los trabajadores que están a su alcance mejorar

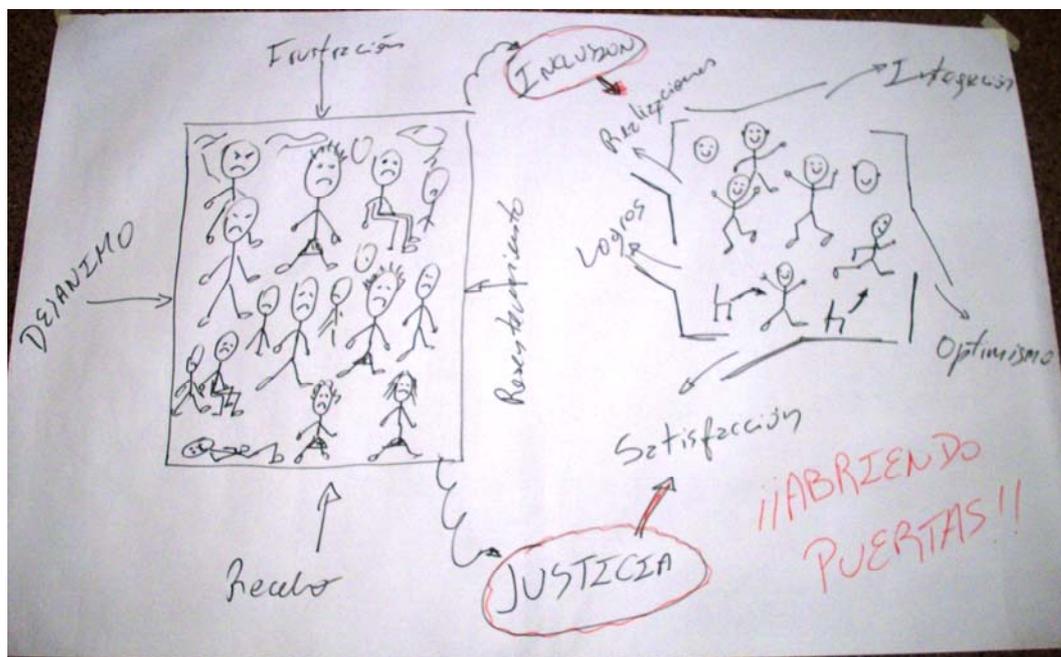
¹³ No utilizamos la tradicional diferencia entre objetivos generales y específicos o secundarios porque entendemos que, de no mediar la apropiación y/o resignificación de los roles socio-laborales desde la reflexión conjunta, la herramienta de gestión quedaría en una mera transmisión de información, y viceversa, si no existiera una herramienta por socializar, la reflexión no podría haberse llevado adelante.

(revisión sobre su papel ante la propia dotación de Personal). En la segunda de las consignas se les solicitó 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, en donde se plasmó la resolución de las consignas a partir de frases, dibujos, esquemas, entre otras propuestas muy creativas.

Análisis de Resultados: Reconceptualización teórica sobre producción grupal.

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

Afiche 1.

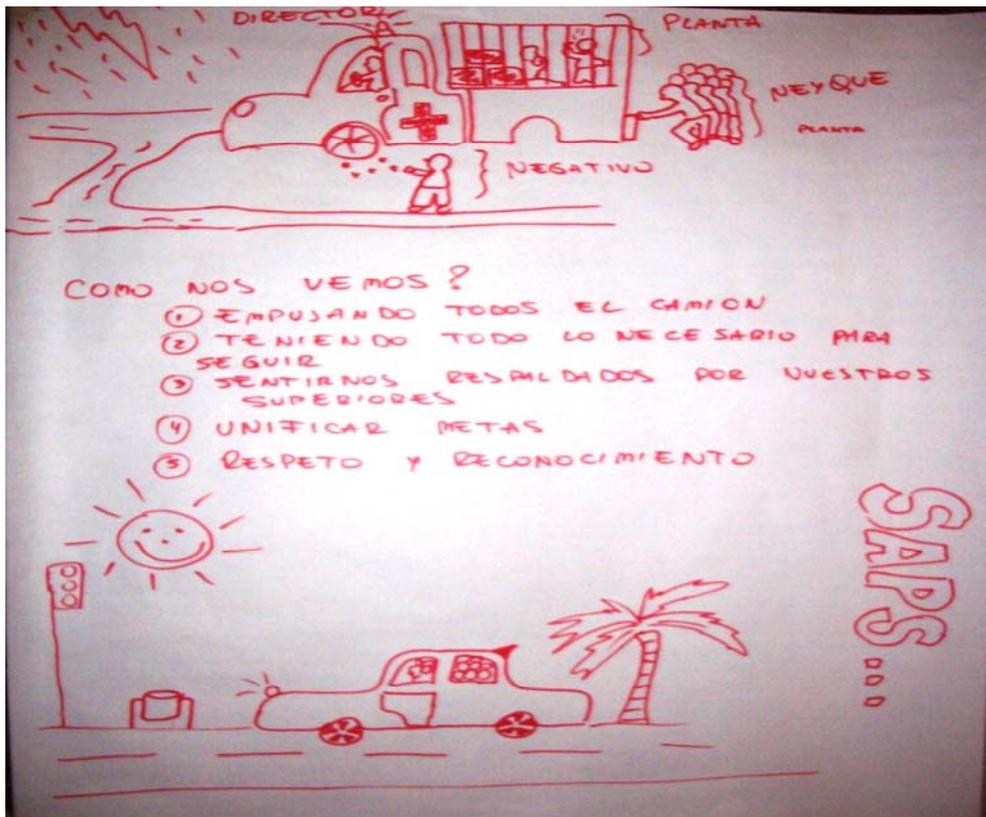


Las categorías presentes en este afiche se relacionan con debilidades del tipo desconfianza, recelo, frustración, entre otras. Estas puedan estar vinculadas a cierta discusión histórica respecto de los lazos formales entre la organización y los trabajadores, constantemente en vilo por la dinámica que 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 (hombrecitos sentados o tirados 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.

Afiche 2.



En este afiche es de destacar el rol de los directores del área 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

Neike¹⁴: en esta hipotética ambulancia conducida por el director de SAPS, la cual transita por un camino pantanoso y sin una rueda, van subidos trabajadores de planta. Nótese la actitud de los mismos reflejada en el gráfico. Asimismo es de destacar el papel que se les otorga a los Neikes.

El respaldo, la organización y la unificación de criterios, objetivos y metas es una necesidad que se mantiene estable en la mayoría de los afiches (diez)

Afiche 3.



En la representación anterior podemos observar dos categorías sumamente interesantes: la primera de ellas está en relación a la frase. Nuevamente surge este pedido derivado de la carencia de claridad en las reglas que organizan la realidad laboral como así también del incumplimiento de las mismas. Sin embargo no podemos decir que la normativa laboral municipal carezca de rigurosidad. Sí quizás existan 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 superioridad ante las propuestas 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

¹⁴ En el Municipio de la Ciudad de Corrientes conviven tres tipos de modalidad de vinculación laboral. Dos de ellas, los trabajadores de Planta Permanente y los Contratados, pertenecen las modalidades formales, encuadradas en la Ordenanza 3641 (Estatuto del Empleado Municipal). El “Plan Neike” es un sistema precarizado, en el cual se encuentran aquellos trabajadores que perciben una ayuda municipal (la cual se traduce en una contribución pecuniaria muy módica) pero que asimismo realizan las tareas y servicios municipales tal como sus compañeros formalizados. Esta categoría es histórica, y en los diversos gobiernos municipales, desde el año 1989 a la actualidad ha recibido diferentes nombres.

mínimo y de compromiso intermitente con los requerimientos del servicio municipal (vinculado al Ejemplo 1)

Análisis de Resultados: análisis estadístico sobre producción grupal.

De un total de veintisiete afiches elaborados y socializados en los cuatro talleres presentamos los siguientes gráficos de frecuencias.

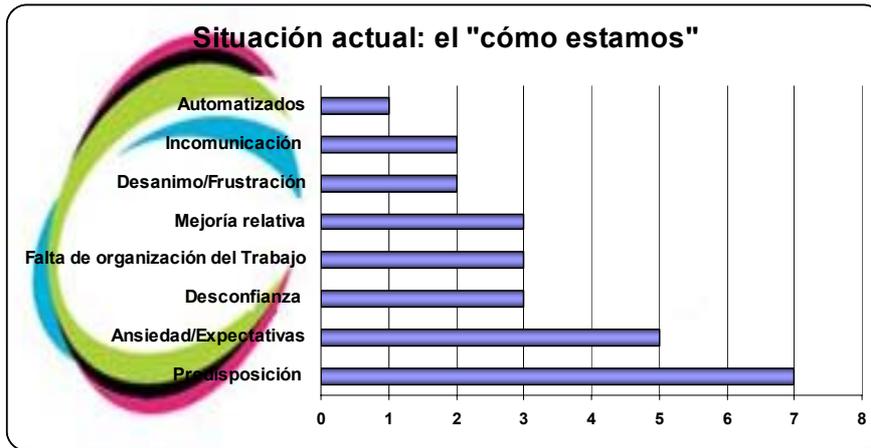


Gráfico 1.

Gráfico 2.

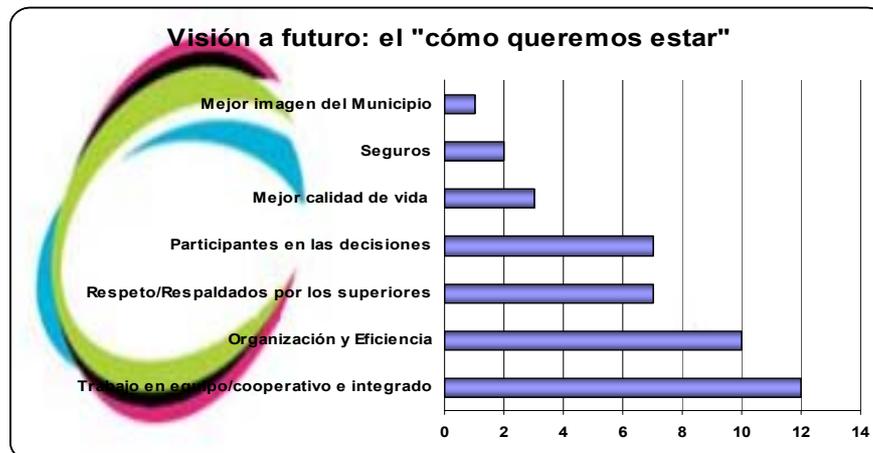
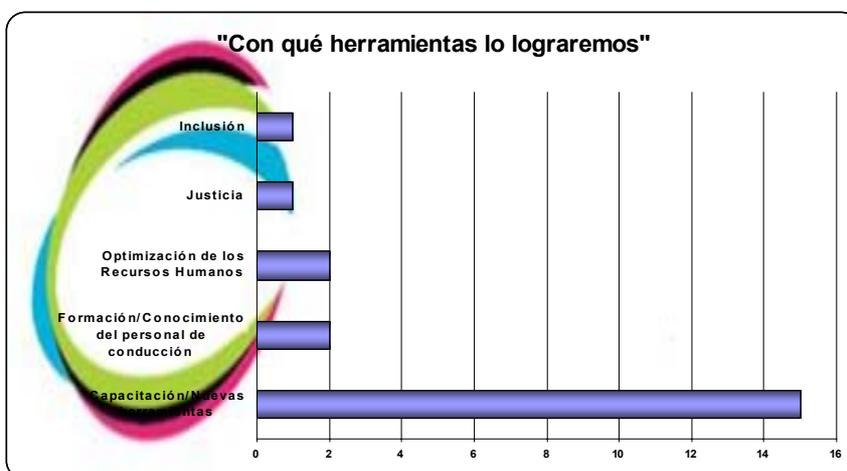


Gráfico 3.



A partir de los resultados expuestos se evidencia que gran parte de la jerarquía media de trabajadores municipales asistentes a los talleres cuentan con las competencias actitudinales para ser partícipes de procesos de cambio organizacional, y además presentan una actitud crítica pero a la vez comprometida con la institución. En este caso la implantación del *sistema de evaluación del desempeño* requiere, al constituirse como una medida novedosa dentro de la gestión de los trabajadores municipales, de una intervención activa, conciente y constante de los directores y jefes de área y división.

Como dato adicional queremos situar un comentario recurrentemente recibido por gran parte de los concurrentes a los talleres, y que movilizó instancias de re-discusión de los análisis de esta instancia del proceso de reorganización de la gestión laboral en el Municipio. Esta observación está vinculada a la visualización por parte de los asistentes, de una nueva instancia de apertura a la reflexión interna de la organización, habilitada por la actual conducción del Municipio: frases tales como “esto jamás se hizo”, “gracias, porque nunca nos dieron la palabra”, “esto es histórico” nos permiten entrever la necesidad imperiosa de dotar a estos trabajadores “de carrera” de los mecanismos legales pertinentes para refrendar sus cargos, como así también de las herramientas de gestión adecuadas para el desempeño de sus funciones.

El papel del Licenciado en Relaciones Laborales como articulador de los contenidos del cambio y como gestor entre la línea política y los trabajadores.

Sin pretender establecer juicios de valor sobre el rol que debieran ocupar los profesionales de las Relaciones Laborales dentro de las organizaciones públicas, en este último apartado nos limitaremos a describir bajo qué criterios articulamos nuestro trabajo de consultoría. En este caso la mayor dificultad para llevar adelante tal objetivo se centra en la unidad entre el objeto de descripción y el investigador. Sin embargo podemos identificar algunas dimensiones de análisis que nos permitirán observarnos en perspectiva

Entendemos, desde nuestra formación de base, que las cuestiones inherentes al sistema de gestión de los trabajadores son en general interpretadas desde el discurso empresarial, generalizándose así la noción de Gestión de Recursos Humanos. El abordaje que proponemos y el ámbito de trabajo en el cual se desarrolló esta porción del proyecto nos interpelan en cuanto a las competencias a poner en acción al momento de situarnos en contexto: la dinámica de circulación del poder, en este caso traducido en la decisión política y los condicionantes de su construcción, y las características *desburocratizantes* de la realidad laboral municipal

implican una dimensión de *reelaboración*, la cual alude a la posibilidad de reinterpretar las nociones y principios básicos de gestión de las personas.

La *mirada interdisciplinaria*, como segunda dimensión, permite la flexibilidad en la adopción de criterios de organización. Así, por ejemplo, lo aleja de la mera implementación de recetas y/o aplicaciones exitosas en otros ámbitos, buscando ingresar al análisis la mayor cantidad de aspectos a fin de realizar un diagnóstico adecuado.

La dimensión *negociación* podría discutirse en tanto competencia personal, la cual no estaría en directa vinculación con la profesión. Sin embargo entendemos que, a partir de esta formación interdisciplinaria a la cual aludíamos en el párrafo anterior, se pueden incluir en el análisis y discusión una serie de tópicos que permitirían una mirada sobre los fenómenos laborales de mayor amplitud.

Finalmente existe un aspecto de *articulación* particularmente presente en el desempeño del rol del “encargado de Recursos Humanos”. Encomillamos esta referencia para reunir aquí tanto a los Licenciados en Relaciones Laborales (como incumbencia específica) pero también a todos aquellos otros profesionales que cumplen la función de enlace entre la patronal y los trabajadores. Esta dimensión de conciliación entre intereses generalmente de difícil convergencia implica la posibilidad de obtener resultados a pesar de las restricciones, elaborando estrategias que permitan no dejar pasar las oportunidades de mejora en la organización de la gestión de los trabajadores.

A modo de conclusión

En el desarrollo de esta ponencia 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.

Asimismo el rol del Licenciado en Relaciones Laborales en tanto profesional calificado para aportar criterio técnico a este tipo de acciones se ve interpelado ante las características del contexto y el peso de la decisión política. Por lo tanto las definiciones a las cuales se lleguen

10i

CONGRESO
NACIONAL
DE ESTUDIOS
DEL TRABAJO

PENSAR UN MEJOR TRABAJO.
ACUERDOS, CONTROVERSIAS Y PROPUESTAS.

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

dependerán en buena parte de las competencias profesionales y personales que se pongan en acción.

Para finalizar, y respecto 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. Sin embargo, en contraposición, el hecho de la 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.

Podemos entonces aproximarnos a una conclusión que nos remita a entender que las reestructuraciones planteadas solo 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.