



LA REFORMA MUNICIPAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS RECURSOS HUMANOS

The municipal reform from the view of human resources

HEMEROTECA

CAMPUS

Martínez, David Edgardo ¹

Recepción: 29 de octubre de 2001
Aceptación: 23 de noviembre de 2001

RESUMEN

El presente trabajo de investigación exploratoria, realizado a través de un Programa de Asistencia Técnica al municipio en cuestión, estuvo orientado fundamentalmente a avanzar sobre las "reformas de segunda generación".

Toda vez que los Objetivos de un Plan de Gobierno no logran cristalizarse en la base operativa de una organización, los procesos no concluyen en resultados y los resultados no logran referenciar procesos. De aquí que los procesos se tornen insostenibles y los resultados no adviertan parámetros de productividad. En el caso expuesto es claro, que la base operativa, busca reinterpretar sus procesos y asociar resultados a 'parámetros sectoriales' debido a la escasa claridad de los Objetivos de Gobierno. Es en este intento donde áreas de mayor contacto con la realidad socio-afectiva comunitaria, se proveen –junto a sus máximos responsables- esquemas de trabajo menos burocratizados y criterios de productividad en directa relación con sus principales objetivos operativos. Las "reformas de segunda generación" advierten importantes obstáculos provenientes de indefiniciones del proceso primario de reformas: 'sin una definición clara del Estado Moderno, difícilmente puedan plantearse claros objetivos de Gobierno'

Palabras claves

Reforma de Segunda generación – Recursos Humanos - Manual de Funciones - Productividad – Buenas Prácticas

ABSTRACT

The present exploratory investigation work, performed through a Technical Assistance Program for the municipality at issue, basically aimed at the advance in "second generation reforms". Every time that a government plan objectives do not crystallize into the operative base of an organization, the processes do not yield results, and the results do not reveal processes. Then, the processes become unsustainable, and the results do not show productivity parameters. In the case treated in this work, the operative base tries to reinterpret its processes and associate results to 'sectorial parameters', due to the poor clearness of the government objectives. In this attempt, the areas with more contact with the community social and affective reality make use – together with those in charge of them- of less bureaucratic work outlines and productivity criteria which are directly related to their main operative aims.

The "second generation reforms" warn of important obstacles arising from the indefiniteness of the reforms primary process: 'without a clear definition of Modern State, it will be difficult to set forth clear government objectives.'

Key words

Second generation reform – Human resources – Functions manual – Productivity- Good practices

¹ Lic. en Psicología, Investigador y Prof. de CIPEAP, ICDA, Universidad Católica de Córdoba. Obispo Trejo 323 –X5000IYG Córdoba – República Argentina davidmartinez@arnet.com.ar

INTRODUCCION

Los procesos de reforma del estado en la República Argentina, o lo que se ha llamado “**reformas de primera generación**”, han sido planteados bajo una visión global de la problemática del estado, que tiene que ver, fundamentalmente, con la delimitación de los roles entre las estructuras de gobierno, o públicas, y las de la sociedad civil, o privadas, de acuerdo con un esquema teórico proveniente del pensamiento liberal. Era razonable encontrar, entonces, como resultado del proceso, una reducción del tamaño del estado, junto con una especie de retirada o abandono de los papeles protagónicos que desarrollaba en la actividad económica y las funciones de regulación.

Este tipo de reformas definen un modelo de estado, en términos de lo que le compete, es decir lo que puede o debe hacer, especialmente en lo relativo a su intervención en las cuestiones de la sociedad. Sin duda se trata de definiciones que inciden de un modo altamente significativo en los proyectos de vida de los ciudadanos, sin embargo, a veces pareciera que las personas prestasen mayor atención a otros aspectos de su relación con el estado, principalmente sobre aquellas cuestiones que hacen a su diálogo cotidiano con el sector público. Dicho en otras palabras, el ciudadano parece preocuparse más por los temas que debe enfrentar diariamente en la relación con la administración, que por aquellas cosas que resultan de definiciones de alta política y que escapan normalmente de su control y hasta de su comprensión.

Y en este punto se supone que, sea cual fuere la reasignación de funciones entre estado y sociedad, o entre los diferentes niveles del estado, siempre quedará lo que

podríamos llamar un “estado remanente” que debe interactuar con el ciudadano. Este estado remanente, despojado de las funciones que el sistema de pensamiento imperante define como propias de la esfera privada, y ajustado en sus diferentes niveles a partir de la dinámica de la descentralización y la desregulación, deberá cumplir con éxito las funciones que se ha reservado y sobre esa base será juzgado por la ciudadanía. Esta tarea, que implica un reordenamiento estructural, no ya hacia fuera o hacia otros niveles sino dentro de cada estructura administrativa y de gobierno, exige un nuevo conjunto de reformas, que serán las “**reformas de segunda generación**”.

El presente trabajo se refiere precisamente a este tipo de reformas, intentando poner en evidencia algunas dimensiones del problema, a partir del caso de algunos municipios de la provincia de Córdoba, en la interface de menor nivel institucional y más desagregada del estado pero, al mismo tiempo, probablemente el punto en que se hace más visible el diálogo cotidiano entre ambas esferas de la sociedad. No se trata, sin embargo, de extraer conclusiones de aplicabilidad general, sino más bien de poner en evidencia problemas que ocurren en el interior de las estructuras y que repercuten de una manera muy negativa y visible en la sociedad, erosionando la imagen del estado y, en muchos casos, agudizando los problemas de los ciudadanos.

Se presentan dos casos particulares analizados desde esta perspectiva y tomados circunstancialmente como ejemplos, aunque esto no significa de ningún modo que tales municipalidades presenten desvíos o anomalías particulares respecto de la generalidad observada en el nivel de gobierno municipal en la República Argentina, sobre todo en ciudades pequeñas y medianas.

UN ESTUDIO DE CASO

a) Referencias Generales

El presente trabajo de investigación exploratoria, realizado a través de un Programa de Asistencia Técnica a los municipios, estuvo orientado fundamentalmente a avanzar sobre las “reformas de segunda generación”. El municipio objeto de la investigación cuenta, según datos del año 2000, con unos 19.000 habitantes. Y aunque sus niveles de pobreza no son extremos, se encuentra en una zona considerada “pobre” dentro del entorno regional; donde los indicadores de desarrollo social y económico son altamente deficitarios. El elevado nivel de desocupación, la inversión prácticamente nula, el notorio desgano de sus habitantes, la falta casi completa de proyectos e incentivos y la reducida movilidad social y económica constituyen un panorama social

ciertamente desalentador.

Se trata de una típica comunidad del interior cordobés marcada, históricamente, por el Nacimiento, Apogeo, Decadencia y Muerte de ramales del ferrocarril nacional, que había situado a la ciudad en uno de sus más importantes nodos para el transporte de cargas y pasajeros. Estas son las “cuatro estaciones” de la vida, a partir de las cuales se desarrollaron, primero, las dinámicas y energías que convirtieron a la población en una ciudad importante y floreciente dentro de una región escasamente desarrollada y, posteriormente, las influencias negativas que fueron generando en la ciudad una cultura asistencialista de muy marcados contornos.

La municipalidad local refleja también con bastante aproximación este panorama, enfrentándose a proble-

mas crecientes de desempleo y carencias sociales en la comunidad, en una magnitud que llegó a exceder ampliamente su capacidad de generación de políticas eficaces de promoción, desarrollo y contención. Operativamente la municipalidad se sumó al asistencialismo y, entre otras cosas, "cargó" con un número elevado de empleados, que en el año 2000 llegaron a 98 en planta permanente y 189 temporarios. Si bien actualmente se ha operado una fuerte reducción, del orden del 30%, en la categoría temporarios, aún existe una carga de personal excesiva. De todos modos, ese sería un problema visto desde la necesidad de ajuste del sector público, pero el problema que se trata de representar aquí tiene que ver con la respuesta que la administración debe brindar al ciudadano, que debe incluir también otros parámetros de evaluación.

De manera muy similar a lo que ocurre en los demás niveles de gobierno en la interface Gobierno-Ciudadano, que se comentaba precedentemente, el gobierno municipal aparece, ante los ojos de la comunidad, como una estructura que no responde a las necesidades y problemas de la población, por lo que resulta duramente

cuestionado. Desde luego, la comunidad no podrá realizar el análisis del intrincado complejo de causas y efectos que conducen a la situación actual y dirimir convenientemente las responsabilidades de los diferentes niveles del estado y de los distintos sectores de la sociedad - realmente esa es una tarea muy difícil, incluso para un cientista político muy experimentado- de este modo, la sociedad actuará con un criterio muy pragmático exigiendo respuestas a sus demandas. Si el gobierno municipal no puede darlas ello significará el fracaso del partido gobernante y una nueva cuota de descrédito para el estado.

La municipalidad, en el marco de un amplio programa de acciones tendientes a modificar la situación descrita, puso en marcha la primera etapa de un Plan de reformas en la estructura del municipio. Este trabajo se desarrolló durante los meses de junio, julio, agosto y septiembre del presente año, pudiéndose concretar sólo en parte la primera etapa, afectada por la situación económica y social general del país. De todos modos, y a los efectos que interesan para este trabajo, las conclusiones que se indican a continuación son completamente válidas.

b) Referencias particulares y conclusiones

El trabajo de esta etapa, en el plan de reformas de la estructura administrativa del municipio, estuvo centrado en la búsqueda de espacios de entendimiento y cooperación en los diversos sectores que constituyen la planta de funcionarios y personal del municipio. Es decir, la generación de un equipo consolidado de personas que pudiera afrontar las sucesivas acciones de reforma en el aparato administrativo, compartiendo algunos principios básicos relacionados con los objetivos y las acciones del gobierno. Se trabajó muy especialmente en la interface funcionario jerárquico - personal de planta, donde un breve diagnóstico inicial puso de manifiesto profundos conflictos de comunicación e intereses.

La actividad incluyó numerosas sesiones de trabajo grupal altamente participativo y reflexivo. La participación del personal en las actividades fue, en todo momento, voluntaria, libre de presiones y fuera del horario habitual de trabajo, condiciones que se consideraron fundamentales para crear un ambiente de interés y confianza en el proyecto. El hecho de que se lograra un índice elevado de participación pone de manifiesto, entre otras cosas, que en el plantel existía una fuerte necesidad de diálogo y de contar con espacios de reflexión conjunta, en los cuales el trabajo, las responsabilidades de cada uno y las funciones, formarían parte de un proyecto común.

Para poner en evidencia de un modo relativamente breve las características del grupo de trabajo (que segura-

mente coinciden con muchos de los municipios de nuestro medio) y algunos de los resultados alcanzados, hemos optado por separar la exposición en tres partes:

- I. Características socio-organizativas de los participantes al inicio del proceso.
- II. Aspectos significativos del proceso.
- III. Conclusiones e indicaciones.

I. Características Socio-Organizativas de los Participantes al Inicio del Proceso:

DESMOTIVACIÓN ASOCIADA A PARÁMETROS "ESTRUCTURALES"

- Pérdida de referencias de "autoridad" y "liderazgo" (cuestionamiento ético-moral de la dirigencia política a cargo de la gestión)
- Escasa relación entre "procesos y resultados" (los "procesos" no logran ser comprendidos con claridad y tampoco referenciados con Objetivos de Gobierno; los "resultados" no logran ser comprendidos como "resultados de un proceso coordinado y estratégicamente dirigido)
- Desconocimiento de los Objetivos de Gobierno (los que logran mencionarse son entendidos y mencionados como "objetivos privados e individuales" de los funcionarios del Ejecutivo)
- Sensación de "castigo permanente" aún cuando los "parámetros de productividad" fuesen "positivos" (dis-

minución general de los haberes sin posibilidades de restitución relacionada con “parámetros de productividad”)

- Parámetros de “productividad” inexistentes, cuando no (10%) estrictamente individuales sin referencias macro-organizacionales

ASPECTOS RELACIONADOS CON EXPERIENCIAS DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

- Escasas experiencias de Capacitación formal y sostenidas en el tiempo; lo cual provoca un constante “ambiente de comunicación catártica” que tiende permanentemente a “desdibujar” cuando no “obstruir”, los objetivos establecidos para la actividad en ejecución

- Excesiva descripción de lo “anecdótico” en desmedro de lo estructural de cada problemática que se pretende mencionar y abordar

- Escasa profesionalización en la descripción y tratamiento de las problemáticas que se proponen (los aspectos valorativos son excluyentes a la hora del análisis de las problemáticas, lo cual no permite redefinir problemas y si, certificar y comunicar lo previamente pensado)

- Importantes dificultades para leer (o “estudiar”) el material bibliográfico de apoyo; la dificultad principal se registra a través de la escasa posibilidad de asociar lo “teórico con lo práctico”; frente a lo cual todo intento bibliográfico siempre resulta alejado o intrascendente a la realidad laboral (la acción de leer está relacionada con la “pérdida de tiempo” y “consideraciones estrictamente teóricas y académicas”)

- Las acciones participativas se encuentran formalmente “polarizadas”: el 80% del personal, transcurre su tiempo “observando la escena” que el 20% restante protagoniza a través de su catarsis; los primeros encuentran importantes puntos de identificación con el “discurso catártico” hasta que surgen las preguntas “¿por qué hablar siempre de lo mismo?, ¿qué hacer con lo mismo? y ¿por qué escuchar lo mismo (y a los mismos)?”; interrogantes que de alguna forma reclaman –sólo en segundo término- nuevos objetivos que orienten la participación, haciendo de ella un “tiempo productivo”

ACTITUDES Y APTITUDES PARA EL “TRABAJO EN EQUIPO” Y LA FORMACIÓN DE “EQUIPOS DE TRABAJO”

- Reconocimiento favorable orientado al “trabajo en equipo”; metodología que inmediatamente asocian con “modernas formas de trabajo” y “mejores condiciones interhumanas en el trabajo”

- El “trabajo en equipo” es considerado como una “forma ideal de trabajar” que se contradice con las relaciones socio-afectivas que en la actualidad se establecen

entre “empleados” y “funcionarios”

- Se advierte –mayoritariamente- que “poseer confianza en los demás” es una característica indispensable para el “trabajo en equipo” y que es justamente el atributo más “escaso” en las actuales relaciones laborales dentro de la administración local; también, en su amplia mayoría, relacionan esta carencia con un “fenómeno socio-cultural” que abarca a la totalidad de la comunidad local (concluyen en que esta forma de relación laboral “es imposible en la ciudad”)

- La “desconfianza mutua” (personal vs. funcionarios – empleado vs. patrón) no solamente se presenta como una “actitud negativa” para el trabajo en equipo, sino también como hecho fundante e incuestionable que “forma aptitudes” que refuerzan y legitiman el “individualismo”, creando nuevas formas de control altamente burocratizadas que sólo sirven para sostener indefinidamente aquel “modelo de la desconfianza mutua” como diferencia estructural de los intereses de unos y de otros.

- Las características que se manifiestan en relación con las “acciones participativas” (mencionadas en 2.5), implican – bajo este ítem - importantes límites para con dos elementos básicos del trabajo en equipo: el diálogo y la discusión; siendo ambos, dos tipos de conversaciones que transcurren entre la “comunicación y la fundamentación de las ideas individuales y grupales”.

- Una importante primacía de lo “afectivo” (interpersonal) se manifiesta como el principal y único requisito para la “formación exitosa” de un equipo de trabajo; lo cierto es que dicho requisito, se considera como una condición dada de antemano, en desmedro de considerarlo como una “condición a crear” o como resultado (a posteriori) de un proceso de encuentro entre lo diferente.

II. *Aspectos significativos del proceso:*

RESPECTO AL “FORTALECIMIENTO DE LA OFICINA DE PERSONAL”

- El 90% de los participantes poseen una positiva y favorable imagen de los agentes a cargo de la Oficina de Personal. El “Jefe de Personal” es considerado como una persona especialmente “coherente” respecto de “su manera de pensar y actuar”. También es reconocido como una persona con autoridad en sus decisiones y de carácter firme y concluyente

- El 90% muestra una importante y positiva predisposición a considerar a la Oficina de Personal como “ámbito canalizador” de inquietudes y propuestas, orientadas al mejoramiento de los procesos organizacionales

- Consideran que importantes condiciones de “neutralidad” se verifican en las acciones cotidianas de la Oficina de Personal; que existen “verdaderos criterios objetivos” que en la mayoría de los casos definen y resuelven conflictos, con una permanente referencia a las le-

yes y reglamentaciones estatutarias vigentes. La “objetividad” atribuida al área, se encuentra en directa relación con su conocimiento e interpretación de las normas vigentes

- La Oficina de Personal ha registrado de “múltiples formas” el malestar de la totalidad del personal respecto de las “disminuciones y quitas salariales, incentivos y bonificaciones” que se han registrado durante el último año especialmente

- La Oficina de Personal cuenta con valiosa información, exhaustivamente clasificada del perfil de los Recursos Humanos de la Administración local. Dichos datos, fueron relevados y categorizados en ocasión de un pedido puntual del Gobierno Nacional para la formulación de un Programa de Capacitación, que luego no pudo ejecutarse; no obstante, estos datos, son permanentemente revisados y citados cada vez que se intenta buscar “explicaciones a ciertas problemáticas organizacionales”, lo cual fortalece empíricamente las interpretaciones que se formulan desde el área.

RESPECTO A LA “COMPRENSIÓN” DEL ESQUEMA FORMAL E INFORMAL DE FUNCIONAMIENTO

- Los Objetivos de Gobierno no manifiestan claridad en su comunicación general al personal. El personal mayoritariamente (según los participantes del Programa) desconoce los Objetivos de Gobierno, los cuales tienden a interpretarse como “inexistentes”

- Los participantes manifiestan conocer la estructura organizacional formal de la que dependen, pero inmediatamente admiten que “esto es solo un dibujo que nada tiene que ver con la realidad ni jerárquica ni funcional de sus puestos de trabajo”. Advierten que este modo operandi “ha sido siempre así” y que de no conocer otra realidad “esto no quita ni agrega solución a los problemas”, lo cual implica suponer que el personal ha creado sus *propias formas y relaciones* inter-áreas de trabajo (“una organización dentro de otra organización”)

- Admiten también, que cada funcionario (responsable máximo del Sector) actúa con “máximo personalismo” en la administración y gestión de su Sector y que, esto se constituye en incuestionable y unidireccional

- Los Objetivos de Gobierno, de admitir que existan, dicen estar motivados constantemente por la formulación coyuntural de los sucesos político-partidarios del momento (procesos electorales); lo cual no referencia a algún proceso de planificación, frente al cual puedan identificar con claridad, procesos y resultados transcurridos o logrados respectivamente

- Los participantes no logran reconocer ni Programas ni Proyectos vigentes en la Estructura Orgánica Funcional de la Administración Municipal; sólo hacen alusión a indicaciones operativas y puntuales de trabajo, imparti-

das por los máximos funcionarios del Área

- Respecto a políticas y acciones orientadas a la Reforma y Modernización del Municipio, los participantes no identifican ni Programas ni Proyectos asociados a la transformación del Estado local, sino decisiones orientadas a la reducción de la planta operativa, cambio de espacios físicos de trabajo y reasignación de tareas. Interpretar estas “decisiones” como acciones tendientes a la Reforma y Modernización, los lleva a considerar dicho proceso como una amenaza constante de sus fuentes de trabajo

ACCIONES EJECUTADAS Y LOGROS ALCANZADOS

- **Creación de un “espacio de diálogo y discusión” de las ideas y prácticas de la organización.** Los asistentes pudieron avanzar sobre el desarrollo de ciertas condiciones mínimas e indispensables para la comunicación y objetivación de las problemáticas actuales, a saber: “escuchar a los demás con la menor carga valorativa posible, a los fines de comprender la realidad que el otro intenta transmitir y explicar”; y “defender las propias ideas fundamentando posiciones y proponiendo posibles acciones tendientes a la resolución de problemas”. Si bien la participación activa de los asistentes fue incrementándose en lo sucesivo de los encuentros, el grado de exposición de cada una de estas realidades organizacionales siempre fue escaso, cuando no directamente “encubridor” de los principales problemas operativos. Cierta grado de generalización de los problemas, veló constantemente la responsabilidad individual y grupal de la mayoría de los asistentes

- **Concientización y revalorización de la acción del Estado Municipal en el desarrollo integral de su comunidad.** La revalorización de ciertas prácticas y experiencias histórico-laborales de algunos de los asistentes, permitieron volver a establecer “vínculos” entre el quehacer diario y las necesidades de los ciudadanos. Sectores como “Registro Civil, guarderías y cementerio” resultaron fundamentales a hora de establecer y comentar el “impacto” de las funciones del Estado en la *vida socio-afectiva* de los ciudadanos; desde estos sectores se trabajó y redefinieron conceptos tales como “eficacia y eficiencia” y “productividad del Estado y en el Estado”. Los sectores más “despreocupados por el impacto de sus acciones laborales” en la comunidad, si bien manifestaron importantes resistencias a “escuchar las experiencias y pareceres” de los sectores más activos, fueron dando lugar a una nueva actitud que se preguntaba por los fines últimos de sus acciones laborales realizadas u omitidas. En la amplia mayoría y con fundamental insistencia, el impacto de las funciones del Estado –realizadas u omitidas– se encuentran determinadamente analizadas desde la visión “político-partidaria”, esto es, que de haber “beneficios o perjuicios” só-

lo lo son para el partido político gobernante u opositor; ésta es la realidad más próxima que se describe y referencia cuando de fines últimos se habla, salvo, claro está, en aquellos participantes pertenecientes a sectores que ejecutan acciones vinculadas con la *vida socio-afectiva* de los ciudadanos y que también los involucra con sus *subjetividades*.

- **Conceptos y concepciones de productividad del Estado y en el Estado.** La posibilidad de reflexionar y/o referenciar algún *concepto de productividad*, también se encuentra determinada por las "prácticas laborales" a las que pertenecen los participantes; no obstante y solo en términos genéricos, puede advertirse que *no se registran conceptos de productividad* que señalen parámetros de observación o medición ni en el corto ni mediano plazo. En la mayoría de los casos, se argumenta que "es imposible medir el volumen, rendimiento e impacto del trabajo en la Administración Pública". Naturalmente, gran parte de esta "actitud", resulta por lo menos solidaria con la aparente inexistencia de los Objetivos de Gobierno (mencionados en "...comprensión del esquema formal e informal de funcionamiento", ítems 2.1). De todas maneras, surgen importantes esfuerzos por reflexionar sobre este aspecto y lograr establecer, aún de manera provisoria, algunos parámetros que referencien las acciones cotidianas. La escasa claridad sobre aspectos productivos (entendidos en términos de la "relación procesos-resultados") incide de manera "negativa" en la motivación de los Recursos Humanos; la pérdida de referencias productivas atenta contra el "qué, por qué y para qué" del trabajo, dando lugar a referencias ficticias que crean verdaderos esquemas corporativos de funcionamiento, cuyos fines (procesos y resultados) responden a objetivos reñidos con las principales funciones del Estado Local (objetivos partidarios, sectoriales, "de oficina", etc.). También —en su amplia mayoría— interpretan las acciones productivas íntimamente ligadas con un "régimen de incentivos" que en un 80% (aproximadamente) los consideran "incentivos económicos". Cabe aclarar que —a la mayoría— les resulta sumamente costoso relacionar y asociar estratégicamente estos "incentivos económicos" con *nuevos parámetros de productividad*; acciones vinculadas con "lograr una mayor recaudación tributaria" para el municipio, son las más frecuentes propuestas que asocian con elevar sus ingresos personales (manifiestan haberle presentado al ejecutivo acciones de este tipo y que "tampoco han sido escuchadas").

- **Descripción y análisis de problemas por áreas. Propuestas de solución.** La falta de claridad de los Objetivos de Gobierno, también incide decisivamente en la descripción y análisis de problemas. Logran identificarlos pero no prevén análisis estructurales que vinculen problemas con soluciones estratégicas a mediano y largo plazo; es por ello, que las soluciones aportadas rara

vez encuentran soluciones compartidas y sustentables, entendiendo a la "sustentabilidad" como aquella acción sostenida en el tiempo que se piensa y ejecuta con y a partir de "recursos propios y actuales" (fortalezas de la Organización). Los problemas "operativos" que los participantes describen y analizan bajo parámetros logísticos, denotan un importante conocimiento de sus tareas puntuales y un sobresaliente interés por mejorar sus propios puestos de trabajo; en su amplia mayoría, hacen alusión a inconvenientes y carencias relacionadas con elementos y herramientas básicas de trabajo (ropa de trabajo, telefonía, computadoras, etc.). Solo un 30% de ellos, mencionan mejorar aspectos relacionados con la gestión de sus tareas y servicios; lo hacen en términos de "mejorar organizativamente" ciertos procesos que los exceden en sus funciones y que instrumentando otras formas de coordinación y distribución de las tareas, el o los servicios lograrían una mayor calidad en sus prestaciones (relación entre procesos y resultados). Ver "Anexo".

- **Manual de Funciones. Aspectos críticos.** Asesoría Le-trada ha desarrollado un "Manual de Funciones" que en términos generales avanza positivamente sobre el reordenamiento de los aspectos logísticos, básicos y fundamentales del quehacer organizacional. El mismo se encuentra "homologado" con otras experiencias similares, lo cual permite establecer importantes vínculos lógicos con organizaciones de parecida envergadura. En el mismo, se ha podido incluir y avanzar favorablemente en una descripción del *perfil profesional* de ciertos y determinados puestos de trabajo, incluyendo los requisitos mínimos e indispensables de los agentes a cargo de un puesto de trabajo. La posibilidad de avanzar con este documento hacia un importante proceso de "Concurso Público de Cargos" en la administración Local, es totalmente viable, legítimo y orientador de un nuevo orden orientado a la Reforma y Modernización del Estado Local. Los obstáculos que pueden mencionarse a priori giran en torno a la búsqueda y creación de consenso para lograr una exitosa aplicación de este Manual de Funciones. Es de público conocimiento que su elaboración ha estado circunscripta al trabajo de un Área en particular, lo cual implica advertir que el mismo —por lo menos— "adolesce" de otras interpretaciones que positivamente enriquecerían los aspectos en él enunciados; visto desde esta dimensión, dicho documento adquiere el carácter de "documento básico, fundante y orientador" de un Manual de Funciones *definitivo*. Resulta oportuno advertir, entonces, que un Manual de Funciones es viable desde el mismo momento en que sus actores participan en su diseño, ya sea por su acción directa en su elaboración y/o por la identificación (personal y grupal) que logran construir con sus enunciados.

- **Diseño de un nuevo orden de productividad referencial.** Al cierre de este Programa, se precipitan importan-

tes conclusiones que darían avances sustanciales en materia de *productividad, evaluación y régimen de incentivos para el personal*. Secretaría de Gobierno y Oficina de Personal (Área fundamentalmente afectada a este Programa), lograron establecer nuevos parámetros tendientes a la resolución hipotética de alguna de las problemáticas abordadas en materia de *productividad, evaluación y régimen de incentivos para el personal*. El "Jefe de Personal" advierte (y como ya lo hiciera en múltiples ocasiones al responsable de la Asistencia Técnica) que "es necesario avanzar decididamente sobre un proceso que asocie incentivos económicos (o "devoluciones económicas") con nuevos parámetros de productividad". La presentación de las propuestas se realizó en un marco de "fuerte discusión" que tubo como principal argumento el análisis detallado de posibilidades concretas (financieras y metodológicas) que hagan posible desde el inicio un nuevo esquema de referencia en materia de *Política de Recursos Humanos*. Sujeto al análisis estratégico (político-financiero) que los funcionarios mencionados se encuentran elaborando, esta Asistencia Técnica, ha decidido no transcribir en el presente Informe los aspectos puntuales discutidos y analizados en dicha instancia de trabajo, a los fines de no precipitar conclusiones hasta tanto los responsables de estas inquietudes hayan formalizado la viabilidad de sus estrategias, que sin lugar a dudas, comunicarán con detalle a las máximas autoridades del Ejecutivo involucradas en las tomas de decisiones al respecto. Sólo resta mencionar, que las conclusiones abordadas, fueron asumidas como punto fundante de un nuevo acuerdo que sin lugar a dudas, tiene muchas posibilidades de constituirse en una *herramienta estructural* para el cambio de la organización en materia de Política de Recursos Humanos y parámetros de Calidad y rendimiento laboral.

- **Acerca de los procesos paralelos de trabajo entre Funcionarios y Planta Operativa (empleados).** Esta Asistencia Técnica propuso incrementar la cantidad y frecuencia de encuentros de trabajo (reuniones) con el Personal de Planta Operativa ("empleados") y disminuir los encuentros de trabajo con los miembros del Ejecutivo; decisión que dejó pendiente los aspectos abordados con estos últimos, para profundizar aquellos que más cerca se encuentran de los problemas operativos de la Administración Local. Las condiciones motivacionales del personal previstas de manera preliminar a este Programa, se vieron fuertemente desmejoradas lo cual indicó al capacitador abordar con mayor detenimiento aspectos preliminares orientados a elevar los niveles de motivación personal y grupal; de esta manera quedó pendiente el cruce de interpretaciones acerca de los problemas que tanto uno como otro nivel poseen (funcionarios y empleados). Esta Asistencia Técnica no puede, por lo pronto, acercar conclusiones al respecto, puesto que no se lo

gró —por las causas expuestas— la profundización de las distintas visiones de los funcionarios que intervinieron desde el inicio del proceso. Si, en cambio, lograron cierto grado de profundización las problemáticas expuestas por el personal (ver Anexo).

III. Conclusiones e indicaciones

MANUAL DE FUNCIONES

- **Aspectos sobresalientes detectados:** Excelente iniciativa. El desarrollo del mismo es muy favorable y en especial muy completo por los aspectos que busca definir, tal es el caso de incluir tanto "perfil del cargo" como "perfil del agente" a cubrirlo.
- **Indicaciones y sugerencias:**
 - Contrastar el desarrollo del Manual con los aportes operativos y estratégicos que puedan realizar los agentes que operan (o han operado) actualmente en esos puestos de trabajo, a los fines de enriquecer la definición de tareas, funciones y responsabilidades.
 - El contraste que se pueda realizar con la "base operativa" también deberá estar orientado a *consensuar* su posterior cumplimiento.
 - La aplicación y cumplimiento del mismo no deberá ser compulsiva sino que tendrá que prever un *proceso de ejecución* acorde a los tiempos de *adaptación cultural* de la organización.

FORTALECIMIENTO DEL AREA RECURSOS HUMANOS (hoy "Oficina de Personal")

- **Aspectos sobresalientes detectados:** Se verifica, en la actualidad, una importante confiabilidad en este estamento institucional y también pueden anticiparse, desde el Área, importantes "rasgos de liderazgo" que transmiten *seguridad* a la base operativa.
- **Indicaciones y sugerencias:**
 - Deberán incrementarse desde esta función actividades de formación y capacitación, orientadas en principio a acompañar el proceso de ejecución y aplicación del Manual de Funciones.
 - Dicho proceso también deberá estar orientado a resolver los principales problemas operativos definidos por cada Área, buscando detectar nuevas necesidades de capacitación y estrategias de "reubicación del personal"
 - Deberán transferirse a esta Área las tareas y funciones generales de coordinación del personal, a los fines de compatibilizar criterios y poner en marcha una *Política de Recursos Humanos* coherente para toda la organización.
 - Dicha transferencia deberá ser acompañada con la respectiva "cuota de poder" (empowerment) que necesita, a los fines de no contradecir decisiones normativas y estratégicas que se deben tomar. Evitar y suprimir "centros colaterales de decisiones" que disminuyen la credibilidad en el Área, provocando ejemplos de discre-

cionalidad y falsas diferencias en el personal.

- Esta Área deberá trabajar con firmeza y creatividad, nuevos criterios de *productividad* que referencien las acciones operativas de trabajo, provocando un *nuevo orden de promoción e incentivos* para el personal asociado al logro de Objetivos concretos del Plan de Gobierno.

OBJETIVOS DEL PLAN DE GOBIERNO

Aspectos sobresalientes detectados: La base operativa desconoce en términos generales, los Objetivos de Gobierno que se persiguen, promoviendo en cada Área interpretaciones fallidas y fantaseadas de las acciones de Gobierno a ejecutar (fuerte interpretación "ideológica" más que política de los Objetivos).

- Indicaciones y sugerencias:

- Los funcionarios Ejecutivos deberán rediseñar la comunicación de los Objetivos de Gobierno por Área y transmitirlos insistentemente desde su dimensión político-estratégica.
- En este orden, el Área Recursos Humanos deberá también insistir en su comunicación y seguimiento (especialmente), haciendo referencia a su dimensión estratégico-técnica, a los fines de supeditar acciones al logro de Objetivos del Plan de Gobierno (profundizar el "cómo" lograr estos Objetivos).

CONCIENTIZACIÓN Y REVALORIZACIÓN DE LAS ACCIONES POSITIVAS Y RESOLUTIVAS DE TRABAJO

Aspectos sobresalientes detectados: Se registra un importante potencial de experiencia en personal con mayor antigüedad susceptible de ser transferido.

- Indicaciones y sugerencias:

- Los agentes que en algunos meses o años más se acogerán al "beneficio de jubilación" podrían ser actores fundamentales en el *proceso de capacitación*, transfiriendo sus *experiencias resolutivas* al resto del personal.
- En este marco, puede instalarse paralelamente un *proceso de promoción* de las acciones positivas y resolutivas que premie con un importante reconocimiento social interno, las buenas prácticas de aquellos agentes que se han desempeñado con vocación de servicio.
- Asimismo, el Área Recursos Humanos debería tomar la iniciativa de "hacer visible" estas buenas prácticas no sólo al interior de la Organización, sino también hacerlas comunicables y transferibles al entorno Institucional, con el objetivo de promocionar valores positivos de trabajo al interior de comunidad local.

ORGANIGRAMA INSTITUCIONAL (OI)

Aspectos sobresalientes detectados: El escaso conocimiento y credibilidad del esquema actual de la organización condiciona negativamente las actuales relacio-

nes funcionales de trabajo entre las áreas.

- Indicaciones y sugerencias:

- La producción de un nuevo OI podría convertirse en la acción consensuada de los sectores; consenso en torno a: los Objetivos de Gobierno, el nuevo marco de Reforma y Modernización del Estado, los recursos disponibles y las nuevas exigencias de productividad del personal.
- En esta instancia debe considerarse, de vital importancia, estructurar el nuevo OI a través de *Programas y Proyectos* que avancen estratégicamente hacia el logro de los Objetivos del Plan de Gobierno Municipal; para ello deben también preverse por Área, la creación de *Unidades de Coordinación Operativa* que garanticen la ejecución funcional y relacional de las mismas. Los parámetros que brinda el llamado "Premio Nacional de Calidad", podrían orientar proactivamente el proceso de diseño y ejecución del nuevo OI.
- La producción de un nuevo OI debería ser el resultado de dos instancias simultáneas de trabajo: por un lado la formación de un equipo de trabajo ad-hoc formado por los principales funcionarios y el ejecutivo, y por el otro equipo de trabajo de empleados por áreas, coordinados por el área Recursos Humanos (hoy Oficina de Personal).
- La acción de coordinación del Área RR.HH. , consistiría en la canalización y ejecución de acciones de capacitación orientadas a transferir herramientas teórico-prácticas (técnicas) a un Grupo Referente (GR) integrado por miembros de cada Área; este GR sería el encargado de trabajar con el resto del personal de sus respectivas áreas, el relevamiento de nuevas ideas y propuestas para su propio rediseño organizativo estableciendo todas las previsiones funcionales posibles, con el resto de las áreas.
- El GR debería tomar capacitación específica en estrategias y herramientas tales como: definición de problemas, parámetros de productividad, evaluación de desempeño, análisis de perfiles laborales y puestos de trabajo y didáctica para la transmisión de conocimientos. El GR deberá ser voluntario; al final del proceso y según su nivel de productividad respecto a los objetivos del plan, debería certificar su participación de acuerdo a los logros obtenidos.
- Todos los avances que se produjesen deberían ser constantemente presentados al Ejecutivo y contrastados con lo producido en el equipo de trabajo integrado por los funcionarios. De esta manera se irán sintetizando y ejecutando los nuevos parámetros formales e informales del nuevo OI.
- Este rediseño o producción de un nuevo OI, debería prever su ejecución en simultáneo con el nuevo Manual de Funciones; el desarrollo de la actividad antes descrita, producirá un importante volumen de información que podrá ser contrastado con lo ya elaborado en este manual, logrando así un importante alineamiento

entre lo "ideal y lo actual" a los fines de ajustar su viabilidad en la realidad organizacional bajo un nuevo esquema organizacional de funcionamiento.

- El OI debería prever fundamentalmente una Red funcional de relaciones entre las distintas áreas, para efec-

tivarse como marco permanente de referencia y evitar que el mismo, sea entendido como una "nueva formalidad inocua" de trabajo (que es como el personal en la actualidad, lo concibe).



ANEXO

Propuestas de cambio sugeridas por los empleados (participantes):

Generales:

- Recategorización del personal según su desempeño en todas las tareas, capacidad, años de servicio y aportes para mejorar el puesto de trabajo.
- Capacitación del personal, bajo modalidades "semipresenciales" (atención al público, manejo de herramientas informáticas, planificación del trabajo, conocimientos básicos de derecho público y administrativo, etc.).
- Monitoreo del grado de satisfacción de los vecinos, acerca del funcionamiento de cada uno de los servicios y de la administración municipal en general.

Oficialía Mayor:

- Confección de un Manual de Funciones.
- Instalación de la "oficina" a mayor proximidad de la Intendencia.
- El control del funcionamiento de los "dispensarios" debería radicar base en el dispensario más importante y desde allí ejecutarse el control una vez por semana.
- Respecto al trabajo de normalización y organización de los "Centros Vecinales" es necesario una atención tres (3) horas diarias en oficina y el resto del tiempo en los Centros Vecinales respectivos.
- Descongestionar la atención al público a los fines de lograr mayor concentración en las actividades tendientes a la elaboración de proyectos de ordenanza, decretos, etc., particularmente los días en que deben enviarse al HCD los tramites provenientes del DEM.
- En instancias de uso de la "licencia anual" por parte del empleado titular (Oficial Mayor), debe proveerse un remplazo proveniente del personal de planta permanente, a los fines de facilitar la resolución de problemas en ausencia también del Secretario de Gobierno; puesto que del personal "contratado" que en dicha instancia cubre al Oficial Mayor, está impedido de tomar decisiones o resolver situaciones en ausencia del Sec. de Gobierno.

Secretaría de Desarrollo Urbano

- Necesaria delimitación del trabajo a través de un Manual de Funciones
- Capacitación técnica al personal (en general).
- Para el Sector "Obras Privadas" se necesita nombrar a un (1) Inspector Externo, para el control de construcción de nuevas viviendas (la Municipalidad no recauda bajo este ítem).
- Revisar los criterios actuales aplicados a la "eximición de contribuyentes"; para ello consultar al personal que puede pensar y ofrecer distintas alternativas para que el pago se efectúe en alguna proporción (por lo menos).

Salud, dispensarios

- Mejorar la comunicación entre personal jerárquico y personal médico y de enfermería.
- Contar un stok de insumos de enfermería.
- Ejecutar un plan de prevención que prevea, por lo menos, dos charlas mensuales en los barrios y en las casas de los vecinos.
- Implementar los Planes de Vacunación en los dispensarios, ampliando el horario de atención al paciente.
- Implementar un servicio de "atención psicológica".
- Puertas mosquiteros especialmente en temporada estival.
- Cartelería que publique e informe acerca de los servicios que se prestan.
- Evitar las "inundaciones" de las instalaciones en dispensarios de barrios con este tipo de problema.
- Construir un "salita de espera".
- Construir una rampa para personas discapacitadas.
- Baño y una cocina para dispensarios que no los posean.

Cementerio

- Mayor comunicación con el Sec. de Desarrollo Urbano y el "Capataz".
- Provisión en tiempo y forma de elementos y herramientas de trabajo.
- Baño con ducha y vestuario para el personal (los empleados vuelven a sus casas así como salen del trabajo, sin posibilidades de higienizarse ni cambiarse sus ropas).
- Atención médica y psicológica al personal.

Asesoría Letrada

- Incrementar la comunicación con el resto de las áreas a los fines de unificar criterios para la resolución de problemas comunes.
- Participación en la toma de decisiones.
- Uso y acceso a Internet orientada a la gestión jurídica.
- Implementación de "programa informático de seguimiento de trámites diarios".
- Emisión de "cuadernillos informativos" mensuales orientados a la publicación de los actos de gobierno y la capacitación sobre aspectos básicos del Derecho Administrativo y Público, provincial y municipal.

Oficina de Personal

- Consolidar una Unidad Funcional de trabajo, orientada a la Planificación, capacitación, evaluación y calificación de los Recursos Humanos.
- Consolidar una Unidad Funcional de trabajo, orientada al Registro del Personal y Estadísticas para la planificación de una política de Recursos Humanos sólida y coherente en todo el ámbito de la Administración Local.

HEMEROTECA

CAMPUS

- Compatibilizar el organigrama institucional con el Manual de Funciones.

Catastro

- Actualización de los equipos informáticos y cambio de los sistemas informáticos.
- Poseer los insumos necesarios para el trabajo diario, en tiempo y forma (cinta para impresoras, papel, cedulones, etc.).
- Designar a otras personas autorizadas para el acceso a los archivos maestros.
- Reubicación del personal, orientado a la identificación con este tipo de trabajo (seis personas como mínimo en el Área).
- Actualización de parcelarios (dibujante que se dedique a la actualización).
- Un (1) "inspector" dedicado al desdoblamiento y unificación según ordenanzas vigentes.
- Una (1) "asistente social" para encuestas socio-económicas para eximiciones.
- Optimización de la base de datos de contribuyentes actuales.

Guardería Infantil

- Reubicación edilicia de la guardería.
- Reubicación del personal, para lograr mayor identificación con la tarea (coexistencia de dos culturas distintas de trabajo).
- Reubicación del "equipo de radio" para facilitar las comunicaciones.
- Instalación de un equipo informático (computadora) para facilitar el seguimiento detallado de los niños y control de entradas y salidas de comestibles.
- Instalación de un teléfono para realizar llamadas de urgencia y recibir mensajes importantes.

Archivo Municipal

- Proveer un espacio físico acorde al trabajo.
- Personal especializado o con conocimientos en la materia (archiveros).
- Reorganización administrativa y concentración de la documentación en esta Área (cada oficina almacena documentación de hasta 4 o 5 años y se deriva a esta Área cuando ya no tiene valor y puede ser dada de baja).

- Instalación de un equipo informático (computadora) que agilice el inventariado de la documentación existente.

Centro Municipal de Apoyo al Niño y la Familia "

- Mejorar la iluminación natural y eléctrica.
- Mejorar el mobiliario.
- Instalación de un equipo informático (computadora) que agilice el registro socio-económico de los niños.
- Una (1) persona afectada a tareas administrativas.
- Una (1) persona afectada al mantenimiento general del Centro.
- Inclusión del "cargo docente" en el Estatuto del Empleado Municipal.
- Readecuar las salas de "lactario I y II" y habilitar tres (3) salas en el "turno tarde".
- Conformar un Equipo Técnico integrado por asistente social, psicopedagogo y fonoaudiólogo para evitar la atención "fragmentada" del beneficiario.

Registro Civil

- Cambiar la disposición interna de la oficina.
- Instalación de un equipo informático, un teléfono y un fax.
- Capacitación continua al personal, orientada a la actualización permanente.
- Instrumentar nuevas estrategias para el registro de las personas (especialmente niños)

Mesa General de Entradas y Salidas

- Reubicación de los muebles y de la disposición general del Sector.
- Instalación de un "teléfono inalámbrico".
- Escritorio con menor exposición al público.
- Instalación de un equipo informático (computadora) con un sistema adecuado para el seguimiento de trámites.
- Una persona especializada para reemplazos en días de licencia.

Corralón

- (La propuesta no fue entregada formalmente, sólo fue comentada de modo verbal).

BIBLIOGRAFIA

- Achein, E. (1992): *Psicología de las Organizaciones*. México, Prentice-Hall Hispanoamericana.
- Horstotte, H. (2000): *¿Tenemos que reinventar la política municipal?. Participación de los ciudadanos, política municipal y administración moderna en Alemania*. Bonn, Inter-Naciones
- Martínez D. (2001): *Reforma y Modernización de la Administración Pública Municipal en la Provincia de Córdoba: actores sociales y representaciones implicadas en el proceso*. Cuadernos de Administración Pública. Córdoba, CIPEAP, ICDA, UCC. Serie II. N° 1. Pág. 1-16.