



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

**FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y
RELACIONES INTERNACIONALES**

GOBIERNOS LOCALES: LA TENSIÓN ENTRE EL TRADICIONAL MODELO DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL Y LA MODERNA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

El caso de la Municipalidad de Capitán Bermúdez
(2003-2018)

**TESISTA: JUAN MANUEL GRIPPO
DIRECTORA: MG. IRENE CASTAGNANI
CARRERA: LIC. EN CIENCIA POLÍTICA
AÑO: 2019**



AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Pública, gratuita y de calidad. Todo lo que sé, lo aprendí por ella. Todo lo que aún ignoro, corre por mi cuenta. Y a quienes forman la comunidad de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, porque hicieron de este proceso una experiencia placentera y memorable.

A mi directora de tesina. Por aceptar este desafío. Por el compromiso con este proyecto, los sinceros consejos, las correcciones y el acompañamiento constantes.

A mi familia, fundamentalmente a papá y mis hermanas y hermanos. Por el cariño, la contención y el sostén en todo sentido. Por la comprensión de que cada quien elige qué pasos dar para construir su futuro.

A mamá. Por el amor que trasciende más allá de las fronteras de lo que fue su vida. Por los años, las alegrías y las penas que le costaron mi cuidado y preparación para lanzarme a andar mi propio camino. Si no he bajado los brazos, es porque ella así lo hubiera querido.

A mis amigas y amigos. Por revalorizar y dar sentido al concepto de compañerismo. Porque he tenido, principalmente, compañeras y compañeros de vida, las y los imprescindibles.

A mi compañera. Por el amor, la dedicación, el tiempo y la tolerancia. Porque ningún emprendimiento como este es posible sin contar con una relación construida sobre la base de la libertad y la reciprocidad.

A todas las personas que, en todo tiempo y en distintos lugares, de alguna manera, colaboraron en la consecución de este logro: familiares, conocidxs, docentes, vecinxs, compañerxs de trabajo y todxs aquellxs quienes aceptaron participar de este proyecto con recomendaciones o accediendo a una entrevista.

Porque esta tesina, lejos de ser un documento aislado, una producción circunscripta al ámbito universitario, es resultado de un largo recorrido. No es, en definitiva, un trabajo individual, sino que es producto de un esfuerzo colectivo, y ese es su verdadero valor y sentido.

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CIFP: Carta Iberoamericana de la Función Pública

DGP: Dirección General de Personal

ESAM: Escuela Superior de Administración Municipal

GRH: Gestión de Recursos Humanos

MAPDISSC: Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil

NGP: Nueva Gestión Pública

PFFPM: Programa de la Función Pública Municipal

PRH: Planificación de Recursos Humanos

RRHH: Recursos Humanos

RUP: Registro Único de Postulantes

SC: Servicio Civil

UNR: Universidad Nacional de Rosario

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	1
LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS	2
ÍNDICE	3
RESUMEN	6
CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN	7
1. LA CRISIS DEL MODELO MUNICIPAL TRADICIONAL	7
2. LA IMPORTANCIA DE LOS RECURSOS HUMANOS: LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS	7
CAPÍTULO II: EL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN	10
1. TEMA Y OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN	10
1.1. TEMA DE INVESTIGACIÓN.....	10
1.2. OBJETO DE INVESTIGACIÓN.....	10
2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	10
2.1. PREGUNTAS GENERALES.....	10
2.2. PREGUNTAS ESPECÍFICAS.....	10
2.3. HIPÓTESIS.....	11
3. OBJETIVOS	11
3.1. OBJETIVOS GENERALES.....	11
3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	11
4. ESTADO DE LA CUESTIÓN	11
4.1. CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.....	18
4.2. ANTECEDENTES EN EL ESTUDIO DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN GOBIERNOS LOCALES.....	21
4.2.1. Casos internacionales: Municipios en Brasil y Estados Unidos ..	21
4.2.2. La Municipalidad de Rosario y sus avances en materia de GRH .	24
4.2.3. El caso del municipio de Avellaneda: un ejemplo de las dificultades que atraviesan a las pequeñas localidades	27

CAPÍTULO III: MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA	29
1. MARCO TEÓRICO	29
1.1. EL PARADIGMA BUROCRÁTICO TRADICIONAL Y LA MODERNA CULTURA DE GESTIÓN PÚBLICA.....	29
1.2. EL FOCO DE LA TENSIÓN: DE LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL HACIA LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS	32
1.3. MARCO ANALÍTICO PARA EL DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DE SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL	36
1.3.1. Los subsistemas básicos del modelo de GRH.....	39
2. CUESTIONES METODOLÓGICAS.....	41
CAPÍTULO IV: LEGISLACIÓN VIGENTE EN LA PROVINCIA DE SANTA FE ...	45
1. LEY PROVINCIAL N° 9.286: ESTATUTO Y ESCALAFÓN DEL PERSONAL DE MUNICIPALIDADES Y COMUNAS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE.	45
CAPÍTULO V: EL MUNICIPIO DE CAPITÁN BERMÚDEZ.....	49
1. RACCONTO HISTÓRICO Y GEOLOCALIZACIÓN	49
2. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA	50
3. LOS RECURSOS HUMANOS MUNICIPALES	50
CAPÍTULO VI: ANÁLISIS DEL CASO ESTUDIADO	55
1. LA REALIDAD DE LOS MUNICIPIOS ARGENTINOS.....	55
2. LA MUNICIPALIDAD DE CAPITÁN BERMÚDEZ.....	57
2.1. PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS (PRH).....	58
2.2. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO	61
2.3. GESTIÓN DEL EMPLEO.....	62
2.4. GESTIÓN DEL RENDIMIENTO	65
2.5. GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN.....	67
2.6. GESTIÓN DEL DESARROLLO	70
2.7. GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES	72
CAPÍTULO VII: CONCLUSIONES	76

REFERENCIAS	81
1. BIBLIOGRAFÍA.....	81
2. INSTRUMENTOS LEGALES CONSULTADOS	83
3. PÁGINAS WEB CONSULTADAS	84
ANEXOS	85

RESUMEN

La presente investigación pretende acercarse a la comprensión de la realidad de los municipios argentinos en relación a los agentes que se desenvuelven en su seno. El caso particular analizado es el de la Municipalidad de Capitán Bermúdez, ubicado en la Provincia de Santa Fe.

El tema puntual que se analiza en esta oportunidad es la tensión existente entre dos modelos vinculados al empleo público: la tradicional administración de personal y la innovadora gestión de recursos humanos.

Para el desarrollo de este documento, se realizó una revisión del desenvolvimiento histórico de los municipios argentinos, a la vez que se estudió la importancia de las personas en las organizaciones, sobre todo en el ámbito público.

Los ejes de nuestro marco teórico están anclados fundamentalmente en dos importantes documentos: la Carta Iberoamericana de la Función Pública y el Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil.

En vista de las observaciones que se hicieron y de las entrevistas realizadas a informantes claves, en tanto actores relevantes de la vida institucional del municipio, consideramos que el mismo se encuentra en un punto tal de la tensión que nos lleva a concluir que ésta se inclina en favor del modelo de administración de personal, y que varios aspectos de lo que se considera un sistema integral de GRH presentan dificultades y déficits notorios, de los que damos cuenta mediante el análisis de los distintos subsistemas que presenta Francisco Longo en su Marco Analítico.

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

1. LA CRISIS DEL MODELO MUNICIPAL TRADICIONAL.

Daniel García Delgado sostiene que vivimos en un momento en que el modelo municipal tradicional ha entrado en crisis. Y esto genera ciertos interrogantes sobre los nuevos escenarios que se han ido configurando. El autor propone pensar en dos factores impulsores de estos nuevos escenarios: el ya mencionado proceso de reforma estructural y el impacto de la globalización.

En cuanto a la reforma del Estado, cabe mencionar que las políticas de descentralización implicaron la cesión de competencias a provincias y municipios en áreas como educación, salud y seguridad. “En nuestro caso, la descentralización ha estado básicamente vinculada a la crisis fiscal del Estado, a la distribución de los costos del ajuste, así como a la atención de la cuestión social desde realidades más cercanas. La descentralización supone mayores competencias de hecho o de derecho, lo que significa mayor presión para las comunas.” (García Delgado, 1997, p. 15). Sin embargo, García Delgado explica que “esta transferencia de las cargas de la crisis a los gobiernos locales asignó a los municipios la gestión de las consecuencias sociales de las decisiones económicas del gobierno central” (García Delgado, 1997, p. 15).

La descentralización y la globalización han generado más responsabilidades y trabajos a resolver por los gobiernos locales. Una de las temáticas más relevantes a abordar por parte de los municipios es la cuestión de la gestión de los recursos humanos.

2. LA IMPORTANCIA DE LOS RECURSOS HUMANOS: LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS.

La estructura, los recursos, los modos de funcionamiento y las pautas de actuación del Estado reflejan los resultados de confrontaciones, la distribución del poder y las concepciones prevalecientes sobre su naturaleza y rol en distintos períodos históricos. Su morfología fue cambiando de la mano de estas tensiones,

provocando una permanente agregación de organismos y funciones, desarticulados y fragmentados.

Por ende, la gestión de los recursos humanos estuvo sujeta a los mismos vaivenes, ya que la complejidad organizacional del Estado remite a procesos decisorios también complejos, dados la influencia de los distintos grupos de poder y los intereses que interactúan dentro y fuera de él. “Esta evolución ha hecho que el empleo público en Argentina haya asumido ciertas características, no muy elogiadas: distorsión de estructuras de cargos, carencia de una política global de recursos humanos en apoyo a los fines específicos de las organizaciones públicas, reclutamiento y selección basados en criterios alejados de la idoneidad y cercanos al clientelismo, inexistente o inadecuada capacitación, sistemas de remuneraciones distorsionados, regímenes disciplinarios permisivos, inexistencia de evaluación de desempeño, etc.” (Bonardo, 2002, p. 3). Aún más opaca y compleja es la realidad del empleo público y los recursos humanos en la administración pública en ámbitos municipales.

Frente a los efectos que producen, y a las amenazas y las oportunidades que plantean los constantes cambios en el entorno global y nacional –en términos políticos, económicos, sociales y culturales–; y frente a una realidad tan compleja en materia de recursos humanos en el sector público, los gobiernos, así como cualquier organización pública, e incluso privada, deben enfrentarse a un escenario donde el factor humano puede transformarse en el conductor de las transiciones hacia nuevos modelos de gestión y a la implementación de las reformas necesarias al interior de las propias organizaciones.

Esto coincide con aquello que, según Werther y Davis, es el objetivo de la administración de recursos humanos: “el mejoramiento de las contribuciones productivas del personal a la organización en formas que sean responsables desde un punto de vista estratégico, ético y social” (Werther y Davis, 2000, p. 10).

Se trata de gestionar el capital humano de las administraciones públicas municipales, en este caso, para transformarlo en el potencial impulsor, conductor y sostén de los cambios que son necesarios al interior de los sistemas de empleo

público. O también, en palabras de Francisco Longo, de producir “la adecuación de las personas a la estrategia de una organización o sistema multiorganizativo para la producción de resultados acordes con las finalidades perseguidas” (Longo, 2004, p. 90).

CAPÍTULO II: EL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

1. TEMA Y OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. TEMA DE INVESTIGACIÓN

Gestión de Recursos Humanos (GRH) en gobiernos locales. El caso de la Municipalidad de Capitán Bermúdez (2003-2018).

1.2. OBJETO DE INVESTIGACIÓN

Las políticas y prácticas del sistema de GRH de la Municipalidad de Capitán Bermúdez y sus características en el periodo 2003-2018.

2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

2.1. PREGUNTAS GENERALES

- ¿Cuáles fueron las políticas y prácticas en materia de GRH más relevantes implementadas por la Municipalidad de Capitán Bermúdez en el periodo comprendido entre los años 2003 y 2018? ¿Qué aspectos de las mismas permiten corroborar (o no) la existencia de una gestión estratégica de RRHH por parte del municipio?

2.2. PREGUNTAS ESPECÍFICAS

- ¿Cómo podría describirse, en general, la naturaleza de las políticas y prácticas llevadas adelante por los gobiernos municipales en materia de GRH en el periodo 2003-2018?

- ¿Qué políticas y prácticas han sido desarrolladas por el municipio de Capitán Bermúdez en relación a GRH en el periodo 2003-2018? ¿Cuáles son sus características salientes?

- ¿Cómo se dio la formulación y la implementación de las políticas detectadas? ¿Qué aspectos facilitaron la formulación e implementación de estas políticas? ¿Cuáles fueron las dificultades para llevarlas adelante?

2.3. HIPÓTESIS

Las políticas y prácticas del sistema de GRH llevadas adelante por la Municipalidad de Capitán Bermúdez en esta materia, desde el año 2003 al 2018, evidencian la persistencia de una tensión entre el tradicional modelo de administración del personal y la moderna gestión de RRHH, con una vigencia aún muy notoria del primero de ellos.

3. OBJETIVOS

3.1. OBJETIVOS GENERALES

- Analizar y describir las políticas y prácticas del sistema de GRH de la Municipalidad de Capitán Bermúdez desde el año 2003 al 2018.
- Identificar aquellos aspectos que puedan corroborar (o no) la existencia de una gestión estratégica de recursos humanos por parte del municipio.

3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Explorar y describir las características generales de las políticas e iniciativas formuladas e implementadas por los gobiernos locales en materia de GRH desde el año 2003 al 2018.
- Explorar y describir políticas e iniciativas puntuales formuladas e implementadas en la Municipalidad de Capitán Bermúdez en materia de GRH desde el año 2003 al 2018.
- Analizar dichas políticas e iniciativas, detectando las fortalezas y debilidades para la consolidación de un moderno sistema de GRH.

4. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Como se dijo, la importancia de la gestión de las personas en el sector público está cobrando cada vez mayor relevancia. Se ha vuelto insostenible la idea según la cual la solución a los problemas de la Administración Pública pasaría por una reducción de plantillas de trabajadoras y trabajadores, en ajustes salariales a empleados públicos para combatir las reiteradas crisis fiscales o en apelar a

burocracias paralelas para hacerse del control de la ejecución de políticas públicas. “El desarrollo y permanencia de las organizaciones depende, cada vez en mayor medida, de las personas que las integran. En un entorno cambiante, la adaptabilidad y el aprovechamiento de las mejores oportunidades por parte de las organizaciones, la racionalización de sus actividades y el incremento de su productividad, derivan de la capacidad de sus empleados y de su actuación cooperativa” (Martínez, 2007, p. 115).

Manuel Villoria resalta que incluso la calidad de los servicios brindados por el sector público tiene en los recursos humanos un factor determinante: “El desarrollo de la preocupación por la gestión de la calidad en el sector público pone en primer lugar al empleado, sobre todo al empleado «de ventanilla», en la construcción de servicios que sean percibidos como de calidad por los ciudadanos-clientes. La propia obsesión por la productividad y la eficiencia realza también la importancia del empleado, esta vez desde la necesidad de que asuma valores como la preocupación por el coste o la imprescindible disciplina presupuestaria. Todo ello reclama un cambio cultural” (Villoria, 1997, p. 241).

A lo largo del siglo XX se han producido numerosas iniciativas orientadas a modernizar los aparatos públicos de buena parte de los distintos países latinoamericanos; aunque con una diversidad destacable, debido en gran medida a las trayectorias diversas de sus sistemas sociopolíticos, la mayoría de los países se encuentran aún en la actualidad inmersos en un importante proceso de reforma de sus respectivos Estados.

Pese a los pomposos anuncios que acompañaron al proceso de reformas de cuño neoliberal de la década de los años noventa, numerosos trabajos han señalado su incapacidad para transformar las instituciones vigentes en las distintas administraciones públicas. Debe destacarse una profunda dificultad que enfrenta el sector público: “un problema de estructuras duales en el sector público: islas de reforma con orientación hacia la NGP que coexisten con organizaciones públicas gerenciales en forma tradicional. Esta situación genera tensiones en el proceso de reformas, como resultado de estructuras de incentivos en conflicto y, en algunos

casos, inclusive, llega a poner en tela de juicio lo que ha sido logrado hasta el momento” (Sánchez González, 2008, p. 117).

En el mismo sentido se expresa Kathryn Sikkink al realizar un análisis comparado de la evolución de las burocracias brasileña y argentina, con énfasis en el periodo desarrollista. En su descripción, la autora señala que el ex Presidente de la República Federativa de Brasil, Getúlio Vargas, “se afanó por fortalecer el sistema meritocrático en ciertos sectores de ésta, pero en otros siguió recurriendo al favoritismo político. El resultado fue un sistema que ha sido llamado “burocracia dual”, en el cual ciertas instituciones y ministerios seguían una u otra tendencia” (Sikkink, 2009, p. 8).

Vemos, así, que los experimentos reformistas –más allá del contexto histórico, político y social o de los fines que dicen perseguir– acarrearán ciertos problemas, desajustes y dificultades en su implementación, sobre todo cuando la aplicación de los cambios no se produce de manera generalizada y cuando el factor humano –que es objeto primordial de las modificaciones– no es investido de un rol activo en estos procesos. En ese sentido, podemos hablar de la coexistencia de distintos paradigmas en la GRH en la Administración Pública.

Sin duda, un hecho determinante en la Administración Pública argentina ha sido el proceso de Reforma del Estado iniciado en 1989 con la sanción de las leyes nacionales N° 23.696 de “Reforma del Estado” y N° 23.697 de “Emergencia Económica”. Hasta entonces, el modelo estatal de corte centralista y basado en la producción de bienes y servicios públicos, se mantenía vigente, aunque con una notoria crisis terminal hacia fines de la década de los años 80’s. En el decenio siguiente comenzará el tránsito hacia un modelo de Estado basado en la prestación de servicios mínimos y en un rol de regulación antes que de producción y provisión de bienes y servicios públicos.

Se produjo, resumidamente, una acelerada privatización de empresas públicas, una veloz desregulación económica, una profunda reforma administrativa (marcada por la eliminación, modificación, fusión o transferencia de organismos, así

como el achicamiento de los planteles de funcionarios y empleados públicos) y la descentralización de algunos servicios hacia las provincias.

Pero, en el año 2003, se inició una nueva etapa en el país caracterizada por un proceso de recomposición económica y política que generó rupturas significativas con respecto a la década precedente. “Si bien no existe consenso acerca de la caracterización de esta etapa, difícilmente pueda dudarse de la existencia de un cambio de ciclo en torno al “corazón de las reformas” implementadas a partir de 1989: la privatización de las empresas públicas. No sólo se detuvo la tendencia a la privatización del patrimonio público, sino que el Estado fue incrementando su participación en varias de las empresas que habían sido transferidas a manos privadas” (Pérez y Rocca, 2017, p. 64).

El caso es que las reformas implementadas en la década de los años noventa parecen haber producido un impacto tal en la naturaleza y el funcionamiento de la Administración Pública, que muchos de sus efectos persisten, más allá del cambio de signo en las políticas que tuvo lugar luego de la caída del denominado régimen de convertibilidad.

Podemos ahora hacer una apreciación acerca del modelo de gestión de la Administración Pública argentina, desde una perspectiva global, y sostener que – luego de la crisis social y política que estalló en 2001 y dejando de lado la realidad a nivel nacional– “casi todas las provincias y municipios rediseñaron su gestión de gobierno alrededor de tres prioridades: pago de sueldos a los empleados públicos, mantenimiento de los servicios básicos (principalmente salud, seguridad y educación) y refuerzo del sistema de asistencia social” (Cao, 2008, p. 4).

Pero, a la par que los municipios han sufrido enormemente los efectos de las transformaciones y la crisis, también han tenido que hacerse cargo de temas que antes pertenecían a la agenda nacional y que pasó a la esfera privada durante la década neoliberal. Se produjo una especie de revalorización de los municipios, en detrimento de la política a nivel nacional, marcada por la consigna gritada por las calles del país: “¡Qué se vayan todos!”. Es así que “los gobiernos locales han incorporado a su agenda nuevos temas entre los cuales sobresalen la planificación

estratégica del territorio, el desarrollo local y una nueva política social. Para ello, han generado formas de gestión innovadoras entre las que destaca la articulación, particularmente ligada a la necesidad de mejorar la gestión y al surgimiento de una nueva forma de entender al Estado y sus políticas” (Ilari, Cravacuore y Villar, 2004, p. 3).

Ahora, desde hace un tiempo, se observan señales de innovación, de aumento de las actividades municipales y de las expectativas de la población sobre la misma. Se va produciendo una transición de un rol pasivo de los gobiernos locales a la búsqueda de la promoción del desarrollo local. Aquel rol pasivo en la tradición municipalista argentina tiene que ver con la falta de competencias y de recursos propios de las municipalidades y al predominio de las iniciativas nacionales y provinciales que relegaron a los municipios a un accionar casi meramente administrativo. Esta pasividad hizo que el desarrollo dependiera generalmente de las decisiones políticas y económicas macro por parte del gobierno nacional.

Pero, luego del proceso de privatizaciones, descentralizaciones y desmembramiento del rol del Estado tras la década de los años noventa, se ha generado un fuerte cuestionamiento de esta perspectiva. “Así, el Estado local ha pasado de entidades que aunaban servicios intensivos en mano de obra y tecnología a otros de alto valor añadido relacional, como inspectores de consumo, gestores culturales, urbanistas, arquitectos, etc.; donde la evidencia de su prestación inmaterial para el ciudadano la proporciona el mismo empleado público en su actuación profesional” (Mutio, 2015, p. 17).

El municipio aparece como un espacio de reconstitución o de salvaguarda de la política. Sin embargo, entra en crisis la lógica organizacional de tipo burocrático, exitoso en momentos de la construcción del Estado-Nación, pero tambaleante debido a la aceleración del cambio que produjo la globalización.

Se hace necesaria una reformulación del modo en que es diseñada y entra en funcionamiento la Administración Pública. “Lo que fuera otrora signo de la racionalidad moderna –la burocracia weberiana–, la sujeción de toda actividad administrativa a reglas, códigos y programas explícitamente formulados, empieza a

presentar deficiencias, no está preparada para casos especiales o situaciones nuevas e inesperadas” (García Delgado, 1997, p. 18).

El imperativo se encuentra en la búsqueda de una mayor eficacia-eficiencia en las organizaciones, y que el foco en el control y la evaluación de procesos pase a ponerse en el impacto, la performance y los resultados.

El cambio necesario al interior de la Administración Pública, particularmente en el caso de los gobiernos locales, no está exento de dificultades, como la que hemos señalado anteriormente, referida a las transiciones desiguales que generan estructuras dispares que coexisten.

Daniel Cravacuore (2007) enumera algunos problemas de gestión tales como la falta de objetivos claros de los gobiernos locales, por inexistencia o deficiencia de planificación y tareas repetidas; la baja participación de los municipios en el gasto público del total nacional; los bajos niveles de recaudación por parte de los gobiernos locales y su dependencia financiera de los niveles superiores de gobierno; la concentración de las erogaciones en los gastos corrientes; la ineficiencia e inflexibilidad en el uso de los recursos, debido a presupuestos rígidos y desarticulados de la gestión cotidiana; la inexistencia de una cultura del monitoreo y de la evaluación que hacen los gobiernos locales; circuitos administrativos informales; problemas en la dotación de recursos humanos (los gobiernos locales presentan tanto un exceso como falta de personal, muchas veces simultáneamente); los bajos niveles de capacitación y la falta de personal especializado; el ingreso en la administración basado en la amistad, la familiaridad o el clientelismo; la tensión entre los funcionarios políticos, los técnicos y los empleados de planta; la falta de claridad en la elaboración y aplicación del presupuesto; la inexistencia de sistemas de información adecuados; y las dificultades en la administración de la información generada por el propio municipio (ya que carecen de elementos para tomar decisiones por no planificar adecuadamente, no producir información y tomar decisiones generalmente basadas en la voluntad de los funcionarios de turno).

El autor también agrega un listado de dificultades derivadas de la política: la fuerte tradición centralista en niveles superiores de gobierno; la limitada relevancia política de los intendentes; la tensión entre la Intendencia y el Concejo Deliberante; el caudillismo, el clientelismo y el centralismo partidario; la lógica de articulación con actores no estatales; la desconfianza respecto del uso apropiado de los recursos públicos; y la ausencia de cooperación intermunicipal para tareas obvias (Cravacuore, 2007).

Daniel García Delgado también hace hincapié en la dimensión política de las dificultades para el cambio de modelo de gestión: “si bien el nuevo modelo de gestión es bien visto por los funcionarios, se pudo dilatar su incorporación, tanto porque en algunos casos no hay recursos para llevarlo a cabo –por recortes de la coparticipación provincial como por una menor recaudación percibida en las tasas–, como porque hay una tendencia a aferrarse a lo conocido y porque no se revela con claridad el rédito político que puede obtenerse encarando el cambio” (García Delgado, 1997, p. 22).

Más allá de las tendencias hacia la innovación en la Administración Pública, cabe admitir que, aún en la actualidad, “muchos gobiernos locales podrían encuadrarse en lo que se denomina régimen patrimonialista, cuya característica esencial es la transformación del Estado en propiedad privada de quienes poseen los recursos de dominación política. [...] La estructura organizacional como tal recién aparece en aquellos municipios que superaron el régimen patrimonialista y aplican el modelo burocrático, a pesar de lo cual predomina una gran informalidad.” (Cao, 2008, pp. 27-28).

La creación o disolución de unidades, o los cambios de denominación, pueden responder a tendencias, en los gobiernos locales, a procesos de descentralización provincial, o simplemente, a la necesidad de generar un cargo para un militante o un nuevo aliado político. Y lo que más nos llama la atención a los fines de nuestro trabajo: “Se desconoce con exactitud la cantidad de personal ocupado en los gobiernos locales argentinos: no se llevan estadísticas a nivel nacional, y las provincias y municipios excepcionalmente informan este dato y, lo

que es aún peor, muchas veces también lo desconocen las máximas autoridades locales encargadas de su administración” (Cao, 2008, p. 32).

Además de ser abordada la bibliografía hasta aquí citada, la GRH en el ámbito de los gobiernos locales ha sido abordada en investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Pueden mencionarse los trabajos de Rita Grandinetti (1999) del Grupo “Política y Gestión” de la Facultad, donde se busca profundizar el conocimiento acerca de las posibilidades actuales de transformación innovadora en la GRH en la ciudad de Rosario.

Además de este trabajo disparador, es menester mencionar las Tesinas de Grado de la Licenciatura en Ciencia Política de la Lic. Mariela Vaudagna: “La innovación en la gestión pública de recursos humanos. El caso de la Municipalidad de Rosario durante el periodo 2003-2006” (2007); de la Lic. Aneley Berardo: “Gestión de recursos humanos en el ámbito de las administraciones públicas locales” (2009); y de la Lic. Fernanda Mutio: “Gestión de los recursos humanos en la Administración Pública Local. Aspectos estratégicos e innovación. El caso de la Municipalidad de Rosario 2009-2014” (2015).

Si bien el presente trabajo se aplica al caso del Municipio de Capitán Bermúdez, y no al de la ciudad de Rosario como los anteriores, podremos servirnos de aquellas investigaciones para analizar aspectos conceptuales y metodológicos, y estrategias de investigación e intervención, a manera de guías que nos ayuden a avanzar y conseguir nuestros objetivos con menores dificultades.

4.1. CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP) establece los principios de la Función Pública en los países Iberoamericanos firmantes, cuyos gobiernos se comprometen a implementar, con la finalidad de fortalecer el Estado y la Democracia.

Fue aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, a

finis de junio del año 2003. Meses después, en noviembre de ese año, recibió el respaldo de la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, mediante la Resolución N° 11 de la denominada “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”.

En su Preámbulo, se afirma que el Estado constituye la máxima instancia de articulación de relaciones sociales y que, “para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria” (Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2003, p. 3). La CIFP entiende a esta última como una garantía de posesión –por parte de los servidores públicos– de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la responsabilidad, etcétera. Asimismo, la CIFP entiende las expresiones “función pública” y “servicio civil” como equivalentes.

En términos generales, la CIFP persigue principalmente tres objetivos: 1) definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública; 2) configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión; y 3) servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas.

La función pública es entendida, al igual que en el MAPDISSC, como “el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas” (Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2003, p. 5).

En el capítulo segundo de la CIFP se enumeran los criterios orientadores y los principios rectores de la misma. Son criterios que inspiran los enunciados de la Carta: a) la preeminencia de las personas; b) la profesionalidad de los recursos humanos; c) la estabilidad del empleo público y su protección; d) la flexibilidad en la organización y gestión del empleo público; e) la responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los resultados del mismo; f) la observancia,

por parte de todo el personal comprendido en su ámbito de aplicación, de los principios éticos del servicio público; g) el protagonismo de los directivos públicos; h) la promoción de la comunicación, la participación, el diálogo, la transacción y el consenso orientado al interés general; y i) el impulso de políticas activas para favorecer la igualdad de género, la protección e integración de las minorías, y en general la inclusión y la no discriminación por motivos de género, origen social, etnia, discapacidad u otras causas.

Los principios rectores que rigen los postulados de la CIFP son la igualdad de todos los ciudadanos; el mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos; la eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública; la transparencia, objetividad e imparcialidad; y el pleno sometimiento a la ley y al derecho.

El artículo 9, perteneciente al capítulo tercero de la CIFP, sostiene que “la función pública debe ser diseñada y operar como un sistema integrado de gestión cuyo propósito básico o razón de ser es la adecuación de las personas a la estrategia de la organización” (Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2003, p. 10).

El capítulo cuarto de la Carta establece los requerimientos funcionales de la función pública, entre los que se encuentran la planificación de recursos humanos, la organización del trabajo, la gestión de los procesos del acceso al empleo, la evaluación del rendimiento, estrategias de compensación, mecanismos que favorezcan y estimulen el desarrollo de las competencias de los empleados públicos, medios adecuados para asegurar la responsabilidad laboral en todos sus aspectos, la gestión de las desvinculaciones, la administración de las relaciones humanas y sociales, y la organización de la función de Recursos Humanos.

Los últimos dos capítulos de la CIFP desarrollan aspectos a tener en cuenta para dar factibilidad a sus postulados. El capítulo quinto se expone sobre la función directiva profesional y su importancia para el éxito de las políticas de gestión de la profesionalización de la función pública. El último capítulo enumera una serie de condiciones de eficacia de la Carta. Se reconoce la pluralidad de los posibles

desarrollos y se describen puntos relevantes acerca de los marcos jurídicos, diseños organizativos, capacidades internas y cambios culturales necesarios.

4.2. ANTECEDENTES EN EL ESTUDIO DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN GOBIERNOS LOCALES

Varios estudios se han dedicado a analizar la naturaleza de los sistemas de GRH en los gobiernos locales, dando cuenta de la existencia de una tensión entre el tradicional modelo de administración de personal y nuevas prácticas tendientes a la moderna gestión de recursos humanos. En todas estas investigaciones, las autoras han destacado las dificultades atravesadas por los distintos municipios que han sido objetos de sus trabajos.

Si bien mayormente los casos elegidos hacen referencia a ciudades de gran tamaño y densidad poblacional, debe hacerse notar que la tensión mencionada puede rastrearse en localidades más allá de las fronteras nacionales, e incluso fuera del ámbito de América Latina.

Aquí es preciso repasar el trabajo de Aneley Berardo (2009), quien buscó, a través del análisis comparativo de diversas políticas y prácticas de GRH, extraer recomendaciones y esbozar líneas estratégicas de intervención en el ámbito de la ciudad de Rosario. En su tesina de grado, Berardo exploró la historia reciente y el marco normativo de las ciudades de San Pablo (Brasil), Miami y Los Ángeles (Estados Unidos) y Rosario (Argentina), para realizar un análisis de sus sistemas de GRH en base al MAPDISSC de Longo. De su lectura hemos podido obtener información relevante para nuestro trabajo.

4.2.1. Casos internacionales: Municipios en Brasil y Estados Unidos

El caso brasileño es interesante. La función pública de Brasil ha sufrido profundas transformaciones durante el siglo XX y también durante los últimos años. Berardo nos recuerda la creación del Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP) bajo la presidencia de Getulio Vargas, en 1938, en pos de darle forma a la burocracia en términos weberianos. Desde ese hito, “todas las experiencias no van más allá de la creación o la extinción de órganos destinados a la Gestión de los Recursos Humanos o, en otros casos, a crear estructuras paralelas

para escapar a la rigidez burocrática, las políticas clientelares y el patronazgo” (Berardo, 2009, p. 45).

El clientelismo, el patronazgo y la sucesión de reformas administrativas, generaron resultados fragmentados y heterogéneos. Sumada a esos problemas, el enorme intervencionismo estatal chocó con la crisis de la década de los años 80, generando nuevas tentativas de reforma, orientadas exclusivamente a la reducción de costos, lo cual produjo efectos perversos.

Berardo señala que “con este panorama de reformas, contrarreformas, algunos que otros logros y muchos fracasos, llegamos a la década del noventa. Por entonces Brasil inició un proceso, tan amplio como atrevido, para reformar su sistema de gestión del empleo público. [...] El empuje básico del proceso era de carácter gerencial e incluía tanto una profunda transformación organizativa de la burocracia estatal, como la reforma del Servicio Civil Federal” (Berardo, 2009, p. 46).

Podríamos señalar que la década de los años noventa presenta rasgos similares a lo largo de toda América Latina en términos políticos y económicos. A pesar de ello, la autora sostiene –en base a un estudio de Heredia y Gaetani (2003)– que “dos rasgos claves hacen a la experiencia brasileña diferente en el contexto de la región. Por un lado, la profundidad, amplitud y ambición de su plan original de reforma gerencial. Por el otro, el hecho de que la reforma, de momento, ha sido sobre todo exitosa en el fortalecimiento del sistema de carrera” (Berardo, 2009, p. 46).

El trabajo de Berardo hace hincapié en la descripción del Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado formulado en Brasil. El mismo pone el foco en el funcionariado público, debido a la importancia del capital humano, y en la búsqueda de flexibilidad, capacitación continua e incentivos. En segundo lugar, el Plan menciona la necesidad de una gestión pública eficiente (luego retomada y ampliada por Luiz Inácio Lula da Silva, con la incorporación de actores sociales en las decisiones gubernamentales). Finalmente, la autora señala que uno de los objetivos del Plan ha pasado desapercibido en numerosas ocasiones, pero que es importante

destacar en términos de GRH y gobiernos locales: se contaba con disposiciones que permitieran “transferir a los Estados y a los municipios acciones de carácter local. [...] Aquí se percibe la puerta de entrada para que cada municipio intente llevar a cabo modificaciones dentro de sus propios Servicios Civiles” (Berardo, 2009, p. 47). De allí la posibilidad de cierto desarrollo de un sistema de GRH en la ciudad de San Pablo.

En sus consideraciones finales sobre el caso brasileño, Berardo sostiene que, entre los años 2002 y 2003, San Pablo ha comenzado a pensar la GRH desde una perspectiva estratégica, y es entonces que destaca que la ciudad brasileña demuestra que la planificación estratégica de los recursos humanos “es la puerta de entrada hacia la integridad de la gestión de recursos humanos” (Berardo, 2009, p. 78).

El análisis de la función pública en los Estados Unidos brinda a Berardo (2009) tres características significativas: (1) la tradición histórica basada en seleccionar y cesar a sus empleados públicos en función de la primacía de la confianza política; (2) la idiosincrasia norteamericana de no percibir como dos compartimentos estancos al mundo de las instituciones públicas y al de las instituciones privadas, sino como dos esferas con múltiples vasos comunicantes e interconexión estimulada; (3) la naturaleza del sistema de función pública estadounidense como un “sistema abierto” en el que, tras un análisis detallado de los puestos de trabajo, se busca a la persona más especializada para ocupar un puesto de trabajo determinado.

El primero de los puntos señalados es similar al de la administración pública argentina, mientras que los otros dos marcan distancia con la realidad de nuestro país.

Desde la década de los años 80, Estados Unidos puso énfasis en la perspectiva económica y en el valor de la eficiencia administrativa. El decenio siguiente “trajo consigo un redoblamiento de la reducción del gobierno, pero con un aumento de la capacidad de respuesta del gobierno disminuido” (Berardo, 2009, p. 83). La Nueva Gestión Pública generó una reinención del gobierno, se dio una

desconcentración de las funciones de GRH hacia gobiernos municipales y una drástica reducción del empleo público federal, ampliándose la utilización de organizaciones no estatales y privadas para la entrega de servicios públicos.

Según Berardo, siguiendo el ejemplo de las ciudades de Miami y Los Ángeles, “la cualidad norteamericana reside en la gran capacidad que tienen las organizaciones de función de RRHH de ambos municipios para adaptarse a los vertiginosos cambios que le imponen la coyuntura, pudiendo de esta manera alinear los esfuerzos planteados a las circunstancias que se le presentan como dadas sin mayores esfuerzos. La transparencia y la publicidad de principios y procedimientos (...) son otras de las fortalezas de Miami y Los Ángeles” (Berardo, 2009, p. 118). Entre las debilidades de estos casos, la autora destaca que, a pesar de sus avances, la capacitación no es entendida en un sentido estratégico e integral y la evaluación del desempeño es rutinaria, no institucionalizada y dependiente de la manera en que es aplicada por las instancias jerárquicas superiores.

4.2.2. La Municipalidad de Rosario y sus avances en materia de GRH

Fernanda Mutio dedicó su tesina de grado a estudiar la GRH en sus aspectos estratégicos para el caso de la Municipalidad de Rosario entre los años 2009 y 2014, profundizando lo abordado por Aneley Berardo en 2009. Su objetivo fue analizar las políticas y experiencias relativas a la GRH en este gobierno local e identificar aspectos innovadores y estratégicos en la materia.

Para analizar el periodo elegido, sin embargo, se remonta al segundo mandato del socialista Hermes Binner (1999-2003). Desde entonces, sostiene Mutio, se puso en marcha “un proceso de modernización de la estructura administrativa municipal y sus mecanismos de gestión con miras a lograr un funcionamiento de la administración pública más eficiente y con énfasis en la vocación al servicio al ciudadano” (Mutio, 2015, p. 41). Las dos aristas más importantes de este proceso de transformación se enfocaron en el soporte físico de la administración municipal y las pautas culturales de agentes y funcionarios.

Un hito en materia de avances respecto de la GRH fue la creación del Programa de la Función Pública Municipal (en adelante, PFPM), en el año 2003,

que tenía por objeto revalorizar y profesionalizar la función pública, refiriéndose a puntos tales como “la política de concursos y selecciones, tendiente a reinstaurar el principio del mérito para el acceso a los cargos públicos, también el trabajo en la apoyatura técnica para el diseño de organigramas y procedimientos eficientes, el diseño de un nuevo nomenclador de puestos municipales con definición de misiones y funciones, requisitos, habilidades y conocimientos necesarios, entre otros (Mutio, 2015, p. 42).

Otro proceso que cobró relevancia en el ámbito de la Municipalidad de Rosario fue la reestructuración de la Dirección General de Personal (en adelante, DGP). Desde el año 2006, la DGP comenzó a pasar de las tareas tradicionales vinculadas con la liquidación de sueldos, administración de cargos, relevamiento de datos del personal, gestiones en general) hacia un proceso integral de gestión del personal, marcado por la descentralización de trámites y procedimientos y por una reorganización en clave de flexibilidad y mejora continua.

Finalmente, la autora hace mención de la Escuela Superior de Administración Municipal (en adelante, ESAM). “La ESAM es el organismo oficial y estable encargado de la capacitación del personal de la Municipalidad. Su creación se remonta al año 1979 como respuesta a las demandas de capacitación del sector público municipal. [...] En general se apunta a formar o perfeccionar los cuadros que realizan tareas gerenciales y de supervisión estructuradas en jornadas de capacitación anuales orientadas a generar espacios de reflexión. Además, se dictan cursos a demanda de las reparticiones municipales, protocolo e idiomas para la comunidad en general” (Mutio, 2015, p. 44).

Mutio revisa la investigación de Aneley Berardo y a partir de ello sostiene que a fines de 2008 la situación general podía caracterizarse como de “convergencias y transiciones entre distintos paradigmas de abordaje del capital humano en una organización”. La politóloga sostiene luego que “sin embargo, en la actualidad, evidenciado en políticas de alto impacto en la estructura municipal como el RUP, y en la normativa sancionada respecto de la temática en los últimos años, puede apreciarse un definitivo viraje en la concepción de los mandos políticos y

superiores de la organización respecto de la orientación del antiguo paradigma burocrático-tradicional a uno más congruente con los principios de gestión del capital humano, la planificación estratégica de las personas y la revalorización del mérito, la transparencia y la flexibilidad” (Mutio, 2015, p. 49).

En otras palabras, para Fernanda Mutio, la tensión que marcaba una paridad –según Berardo– entre ambos paradigmas hacia 2009, estaba marcando ya una tendencia en favor de la moderna GRH al momento de realizar su investigación.

Para reforzar su argumento, Mutio rescata las mejoras implementadas en el sistema de pasantías en el marco de los convenios entre la Municipalidad y el Centro Universitario de Pasantías de la UNR. Tras una serie de polémicas en torno a estos mecanismos, según las cuales los pasantes cumplían labores a la par de empleados de planta permanente, pero con menores salarios y con escasa incumbencia profesional para los estudiantes, la DGP tuvo una respuesta política: “Esta polémica (...) ha tenido una respuesta desde la DGP y las áreas de recursos humanos de las diferentes Secretarías, un llamado de atención hacia las unidades receptoras de pasantes con la intención de redireccionar o volver a encauzar las prácticas laborales para que el alumno pueda llevarse una experiencia educativa y constructiva de esta experiencia de trabajo” (Mutio, 2015, p. 53).

Más allá de las polémicas y el debate sobre un posible sistema de precarización laboral, Aneley Berardo también destaca la importancia que ha tenido el sistema de pasantías en el proceso innovador en materia de GRH: “los pasantes han adquirido un protagonismo relevante a lo largo de todo el proceso, actuando de alguna manera como aquel personal capacitado destinado a encauzar aquellas actividades o tareas que por su signo tecnológico o por su naturaleza o complejidad, en línea con los procesos de cambio, no podía desempeñar el personal permanente de la Municipalidad” (Berardo, 2009, p. 126).

El hecho es que, de no haber contado con pasantes con conocimientos teóricos y técnicos específicos, los cambios impulsados por el gobierno local en Rosario hubieran tenido problemas más profundos en términos de déficit de

capacitación del personal y tensiones derivadas de las pautas culturales de los agentes permanentes.

4.2.3. El caso del municipio de Avellaneda: un ejemplo de las dificultades que atraviesan a las pequeñas localidades

Marianela Bianchi realizó una investigación en materia de GRH para el municipio de Avellaneda, perteneciente a la provincia de Santa Fe. Esta localidad es, en relación con las antes estudiadas, una ciudad pequeña, de menos de 30.000 habitantes. La autora hizo hincapié en analizar los límites y potencialidades para delinear un desarrollo estratégico de los RRHH en un gobierno local de estas características.

Según los resultados obtenidos en su trabajo, del total del personal municipal, más de la mitad se ocupa de las tareas de maestranza y servicios, mientras que poco más de una tercera parte del plantel corresponde al agrupamiento administrativo.

Cuando Bianchi rastrea un área de RRHH, descubre que “lo más próximo que encontramos es la Oficina de Personal; sin embargo, la misma acota sus funciones a los aspectos estrictamente formales y administrativos de la gestión de los recursos humanos, llevando a cabo un servicio muy tradicional limitado a la tenencia de legajos, al control de asistencia, entradas y salidas del personal, a la gestión de licencias, permisos, trámites internos, elaboración de contratos y la liquidación de haberes. La Oficina no tiene participación del proceso de la toma de decisiones que refieren al personal y funciona como mera ejecutora de las decisiones que, sobre la política de incorporaciones, remuneraciones, desarrollo, etc., se toman a nivel político” (Bianchi, 2011, p. 62).

Entre los resultados que Bianchi (2011) obtiene de su análisis en base a distintos ítems que debe reunir un sistema integrado de GRH, se destacan: (1) el carácter informal de las definiciones y especificaciones de las funciones del personal; (2) la imposibilidad de establecer criterios formales de control y evaluación sobre el desempeño del personal; (3) la informalidad y arbitrariedad de las técnicas de reclutamiento y selección para el ingreso al municipio; (4) la práctica poco

habitual de las desvinculaciones por justa causa y basadas en documentación escrita; (5) la desigualdad en los haberes percibidos por el desempeño de tareas análogas, debido al peso de la antigüedad y a “ciertas discrecionalidades”; (6) la inexistencia de un plan sistemático y planificado de capacitaciones y formación para el personal; (7) la informalidad e ineficacia de los sistemas de comunicación interna; (8) los constantes reclamos en materia de seguridad e higiene por parte del sindicato.

En términos positivos, la autora destaca algunos beneficios que el municipio brinda a sus trabajadores, tales como la previsión de adelantos salariales, el otorgamiento de préstamos internos y ciertos beneficios relacionados a la atención de la salud de los empleados y su grupo familiar.

En conclusión, se hace notorio que el balance en el estudio de Bianchi se inclina en favor del paradigma de la administración del personal. En sus últimos párrafos, la politóloga esboza una serie de recomendaciones donde llama al tratamiento de distintas dimensiones analizadas, ya que considera de suma importancia “que las políticas de recursos humanos proyectadas resulten sistemáticas, coherentes y estables, evitando experimentos parciales y discontinuos, sin control de sus efectos y de sus costos humanos y materiales” (Bianchi, 2011, p. 81).

CAPÍTULO III: MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA

1. MARCO TEÓRICO

En primer lugar, nos propusimos realizar un repaso de las características salientes de la “burocracia” según la noción clásica esbozada por Max Weber.

Luego, ya adentrados en la cuestión puntual del empleo público, tras interiorizarnos acerca del concepto y la naturaleza de la Gestión de Recursos Humanos, y haciendo hincapié en las características propias del sector público (en comparación con el ámbito privado en estos términos) procedimos a realizar un análisis pormenorizado de nuestro caso de estudio, tal y como propone Francisco Longo en el Marco Analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de Servicio Civil.

1.1. EL PARADIGMA BUROCRÁTICO TRADICIONAL Y LA MODERNA CULTURA DE GESTIÓN PÚBLICA.

Los cambios que se evidencian desde las últimas décadas en el ámbito de la Administración Pública nos obligan a revisar los rasgos del paradigma burocrático, con su figura central del servidor público ejecutor de las decisiones adoptadas por los funcionarios políticos.

Recordemos que este paradigma surgió paulatinamente en los Estados-Nación europeos de comienzos del siglo XVII. Fue Max Weber quien nos ofreció la más completa teoría de esta maquinaria de eficiencia que llamamos burocracia y que, en su momento de auge, nadie cuestionó, debido a su eficiencia y su enorme capacidad para obtener logros mediante el cálculo y la elección de los mejores medios para alcanzar el fin deseado.

La pregunta que podemos hacernos ahora es por qué ha perdido tanto prestigio. Sin duda, los patrones burocráticos ya no logran dominar la complejidad creciente del presente. Como afirma Michel Crozier, “la revolución postindustrial que tiende a desplazar rápidamente a las actividades industriales por los servicios y las comunicaciones, interfiere con el conocido ciclo económico basado en la racionalización. En lugar del ciclo producción en masa – consumo masivo, cuyo

motor era y sigue siendo la racionalización, nos dirigimos gradualmente a un nuevo ciclo de alta tecnología y servicios cuyo motor es la innovación cada vez mayor. Pero la innovación es ajena al paradigma burocrático. Si hemos de promover la innovación, harán falta nuevas formas de relaciones humanas no burocráticas, pues la innovación nunca ha podido ser dirigida por órdenes” (Crozier, 1997, p. 2).

Las reformas que fueron ensayadas en nuestro país en la década de los años noventa buscaron –en teoría– atacar los problemas de eficiencia y eficacia de la Administración Pública que eran producto de la crisis del modelo burocrático. Sin embargo, terminaron por convertirse en una embestida a las capacidades estatales antes que una solución a las dificultades atravesadas. El resultado de ello fue la profundización de las contrariedades. Se impuso la visión neoliberal del Estado y de su administración.

Distinta de esa perspectiva neoliberal es la visión gerencial de la Administración Pública, que “prescribe la utilización de técnicas empresariales consideradas exitosas en el sector privado de la economía, con el fin de bajar costos y mejorar los resultados de la gestión pública. Se apoya en procesos bien definidos para el logro de resultados, con una mejor asignación de recursos y uso de tecnologías de punta. El cliente-ciudadano surge como destinatario privilegiado de la gestión, lo cual subraya la calidad como criterio dominante de dicha gestión. Esta visión irrumpe a fines del siglo XX como reacción al modelo neoliberal entonces vigente” (Oszlak y Malvicino, 2001, p. 2).

Es en medio de este ensamblaje entre el vigente paradigma burocrático y la moderna cultura de la gestión pública en que se insertan las discusiones en torno a la profesionalización del Servicio Civil y a la Gestión de los Recursos Humanos en la Administración Pública.

Podemos sostener que la visión neoliberal del Estado y la administración, llevada a la práctica con las reformas implementadas en la década de los años 90, culminaron con un Estado diezmado en sus capacidades y que, sin embargo, no dejó atrás el paradigma burocrático. Al contrario, esa visión incrementó sus fallas y su falta de respuestas para adaptarse a las nuevas realidades.

La denominada ola de reformas “de segunda generación” buscó impulsar cambios al interior del Estado y de la Administración Pública. Uno de los aspectos en los que se tradujeron estas iniciativas consistió en la modificación las reglas del juego de las relaciones entre el personal y la Administración, incidiendo en la propia conformación del modelo de servicio civil. Empero, los objetivos perseguidos en teoría pueden contrastarse –por las razones que ya hemos explicado en torno a las consecuencias que sufrieron las capacidades estatales tras las reformas de cuño neoliberal– con la realidad, sobre todo la que puede apreciarse en el funcionamiento y los avances de los gobiernos locales.

La cuestión del empleo público es primordial. Federico Castillo Blanco y Javier Quesada Lumbreras sostienen que “garantizar la permanencia de las políticas públicas, profesionalizar la gestión, servir mejor a la ciudadanía, la lucha contra la corrupción⁶ y garantizar que los empleados públicos sirven a un Estado más democrático y a una Administración que, sometida al Derecho, tiene como fin el servicio al interés general son los principales objetivos de esta línea de actuación” (Castillo Blanco y Quesada Lumbreras, 2006, p. 3).

Avanzar con cambios en este ámbito acarrearía numerosas ventajas, difícilmente cuestionables, como la reducción de la discrecionalidad y de la corrupción y el refuerzo de la transparencia; el fomento de la profesionalización, con la dignificación de los agentes públicos y la mejora que ello implica en la implementación de políticas públicas; el incentivo a la rendición de cuentas, la supervisión y la evaluación; el incremento de la confianza en el gobierno, una mayor seguridad jurídica y calidad institucional; la transición de una cultura de lealtades individuales y clientelismo hacia una cultura de la responsabilidad y la imparcialidad; un refuerzo de la estabilidad laboral basada en el mérito; y la posibilidad de instaurar sistemas de capacitación permanentes y continuos.

1.2. EL FOCO DE LA TENSIÓN: DE LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL HACIA LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

La cuestión de los RRHH en las organizaciones, como se dijo, es uno de los temas más discutidos en la literatura especializada. En las empresas del sector privado, sobre todo, se debate en torno a la productividad y su relación con el rendimiento del capital humano. Algunas de estas cuestiones no son ajenas a la esfera pública en las discusiones de la actualidad.

Cobra suma importancia la necesidad de brindar servicios públicos de calidad. Y es entonces que “el desarrollo de la preocupación por la gestión de la calidad en el sector público pone en primer lugar al empleado, sobre todo al empleado <<de ventanilla>>, en la construcción de servicios que sean percibidos como de calidad por los ciudadanos-clientes. La propia obsesión por la productividad y la eficiencia realza también la importancia del empleado, esta vez desde la necesidad de que asuma valores como la preocupación por el coste o la imprescindible disciplina presupuestaria (Villoria, 1997, p. 241).

Lo anterior coincide con la propuesta conceptual de Francisco Longo (2004), quien define a la Gestión de Recursos Humanos como la adecuación de las personas a la estrategia de una organización para la producción de resultados acordes con las finalidades perseguidas.

En síntesis, en la fundamentalmente en los debates teóricos, pero también en numerosos casos prácticos, se va consolidando una transición desde la tradicional administración de personal a la moderna gestión de recursos humanos, aunque dicha transición no sea uniforme y unívoca, especialmente en el ámbito público.

La denominada “administración de personal” consiste en una función de segundo orden, concebida como un mero apoyo a las actividades empresariales centrales, “verdaderamente creadoras de valor”: la producción, las finanzas, las ventas. Son actividades necesarias pero secundarias, medios para otros fines. En el ámbito público, sucede un fenómeno equivalente, donde la administración de

personal es vista como un proceso secundario en pos de los fines principales de las organizaciones públicas.

La superación de aquel orden de cosas, mediante la GRH, es un proceso que se ha desencadenado en los últimos tiempos a raíz de la globalización y los cambios constantes que ésta ha desatado. Si esto ha sido de esta manera en el ámbito privado, ¿hasta qué punto resulta aplicable a las organizaciones públicas? En verdad, buena parte de estas tendencias se hallan presentes en los procesos de cambio producidos en el sector público.

Los nuevos enfoques de GRH influyen en los planes de modernización e innovación de la Administración Pública. Sin embargo, es preciso ser conscientes de las diferencias que separan al ámbito privado del público. Frente al vertiginoso ritmo de las transformaciones sociales, tecnológicas, científicas, el movimiento de las organizaciones públicas es –en comparación con buena parte de la esfera privada–, en general, considerablemente más lento y gradual.

Es preciso recordar que el factor político es mucho más fundamental y crítico en el ámbito público que en el privado. No se pueden dejar de lado las disputas políticas, la naturaleza particular de la burocracia, las diferencias de marco jurídico-legal y de contexto que influyen sobre una esfera y la otra.

Mabel Thwaites Rey recuerda que “cada nuevo equipo político que asume la tarea de gobernar reactualiza el dilema clásico de cómo conducir la estructura burocrática heredada. Cómo hacer para poner en marcha sus planes de gobierno” (Thwaites Rey, 2001, p. 1). Sin embargo, esta no es la única preocupación de los gobernantes a la hora de plantear sus metas y de analizar sus posibilidades de tener éxito en su cumplimiento.

Lejos quedó aquella imagen falaz y reduccionista gestada por Frank Goodnow y Woodrow Wilson en 1887, y que separaba la política de la administración (o ejecución). “Esta imagen tan dicotómica no se corresponde con las prácticas concretas, que muestran cómo la política, que expresa voluntades e intereses, no queda acotada al momento de la formulación de una meta puntual, sino que impregna todo el proceso de ejecución” (Thwaites Rey, 2001, p. 2).

Tampoco existe una “racionalidad política” y una “racionalidad administrativa” por la cual políticos y burócratas actúan en función de necesidades y objetivos completamente distintos. La burocracia, a fin de cuentas, no vive al margen de la sociedad, sino que es una parte de ella, y un reflejo de la misma.

Siguiendo el hilo de Thwaites Rey, por otra parte, coincidimos en que sería erróneo imputar a los políticos la virtud de la impartir “energía” a los procesos de gobierno y en ser quienes impulsan cambios y profundas reformas mientras que se acusa a los burócratas de ser los (únicos) guardianes del statu quo. “En efecto, una difundida y estereotipada visión sostiene que las burocracias son el principal obstáculo para producir transformaciones en el sector público, ya que, atrincheradas en sus lugares de poder, logran obstruir cualquier tipo de cambio impulsado desde los niveles políticos que atente contra su supervivencia como tales” (Thwaites Rey, 2001, p. 3).

Finalmente, la autora señala otra falsa dicotomía que tiene relación con las anteriores y que consiste en la oposición entre los denominados “tecnócratas” y los llamados “punteros”. Thwaites Rey se propone subrayar lo que subyace tras esta imagen errónea de la política: “No obstante la aparente contradicción entre una visión “moderna” de la acción gubernamental y otra “atrasada”, puede afirmarse que ambas resultan complementarias para el proceso de reestructuración estatal que aún continúa” (Thwaites Rey, 2001, p. 7). La propia selección, estructuración y permanencia de las burocracias no son definidas por ellas mismas, sino que están estrechamente vinculadas al sistema político y a proyectos gubernamentales de distinta índole.

El problema, en última instancia, no consiste en seleccionar uno de los bandos (tecnócrata o punteril) sino que va más allá. Por un lado, el hecho de que, en general e históricamente, los partidos políticos “no se han propuesto sistemáticamente mejorar la calidad de sus cuadros” (Thwaites Rey, 2001, p. 10). Esto ha dado un argumento firme a los partidarios de la tecnocracia, pero “el peligro simétrico es el abandono de las decisiones políticas importantes en manos de tecnócratas, cuyo principal compromiso es con la valoración profesional de sus

pares” (Thwaites Rey, 2001, p. 10), abandonando así la preocupación por los problemas públicos y reproduciendo las lógicas más corruptas de la burocracia y de la política de las que ellos mismos reniegan.

Por lo anterior, y por la inconmensurable complejidad que reviste el ámbito público, la GRH en administraciones públicas tiene particularidades y presenta retos muy distintos a los que describen los trabajos que ponen su foco en las empresas privadas.

Ahora bien, haciendo hincapié en las administraciones públicas locales, Javier Cuenca Cervera se pregunta “¿Cuál es la perspectiva adecuada para afrontar los desafíos a los que se enfrenta la gestión de personas en la Administración Local?” (Cuenca Cervera, 2002, p. 32).

Según este autor, además de los problemas propios de su carácter de organización pública (referidos a su contexto político, sus constreñimientos normativos y su carácter de no-mercado), las administraciones públicas locales deben lidiar con la limitación de recursos económicos, de un lado, y con las demandas de ampliación de servicios y políticas urbanas (y la calidad de los que ya se prestan). A estas contradicciones se debe sumar, finalmente, la problemática referida a la instauración de una efectiva carrera profesional.

Ante estos dilemas, Cuenca Cervera propone una GRH estratégica, capaz de “posibilitar la optimización de los recursos humanos de la Entidad Local, así como gestionar eficazmente sus efectivos mediante una política de plantillas efectuada en términos de racionalidad, economía y eficiencia” (Cuenca Cervera, 2002, p. 33). Para ello, debe tenerse en claro que se habrá de intervenir en tres ámbitos relacionados: la elección del modelo organizativo (el diseño de la estructura administrativa, puestos y unidades), la política de régimen interior (política disciplinaria, códigos éticos, normas) y la política de participación (la estrategia de relaciones laborales, la relación con los sindicatos y la eventual participación ciudadana).

Retomando el argumento según el cual las grandes transformaciones de los últimos años impactaron en el quehacer de los gobiernos municipales, es preciso

tomar nota de lo esbozado en un documento del Grupo “Política y Gestión” de la UNR. Allí se sostiene que los Estados locales se encontraron “ante la situación de “hacerse cargo” de problemas que tiempo atrás parecían impensados para esta dimensión, exigiéndoles niveles de eficacia y eficiencia que a su vez garanticen niveles progresivos de gobernabilidad.

Ese “hacerse cargo” por parte de los Estados locales, puede realizarse de dos modos diferentes: acriticamente, pensando en la inevitabilidad de un proceso que desborda los márgenes de este escenario; o críticamente, recuperando la idea de la constructividad de lo político y el lugar ineludible del Estado en esa construcción” (Bifarello y Otras, 1999, p. 1).

Podría suponerse que estas formas de “hacerse cargo” también tienen como factores los problemas de organización política, la escasez de recursos económicos y la ausencia de una carrera profesional. Sin embargo, mucho tiene que ver, además, la iniciativa y la decisión política: un liderazgo innovador, acompañado de capacidades estatales o, en otras palabras, de la existencia efectiva de herramientas para “hacerse cargo” con éxito.

Estas herramientas pueden ser, tal y como se clasifican de forma clásica, relacionadas con trabajo (RRHH, habilidades, profesionalización, estructuras), capital (equipos, materiales, infraestructuras) y tecnología (organización interna, estilo gerencial, funciones de planeamiento y ejecución).

1.3. MARCO ANALÍTICO PARA EL DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DE SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL

Francisco Longo redactó este documento a pedido del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el objeto de presentar un marco analítico – como su título lo anuncia– destinado a servir como referente común para diagnosticar sistemas nacionales de Servicio Civil (SC) en países situados dentro del ámbito de actuación del propio BID.

Al tratarse de un marco analítico, y no de un manual, no pretende estandarizar el comportamiento de los analistas. Antes bien, persigue una triple

finalidad: facilitar la tarea de los analistas de sistemas nacionales de SC, posibilitar un enfoque común de los diagnósticos, y suministrar un instrumental metodológico de medida.

En el Marco Analítico se define al Servicio Civil en un sentido amplio y en un sentido restringido. En el primero de los casos, se entiende por SC “el sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas, existente en una realidad nacional determinada” (BID, 2002, p. 7), mientras que en un sentido restringido, dicho sistema “incorpora arreglos institucionales específicos, más o menos alejados de los que caracterizan al empleo común, con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales” (BID, 2002, p. 7). El SC está constituido por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste.

Como se dijo, el Marco Analítico tiene como uno de sus objetivos la definición de un modelo de referencia que sirva para orientar el análisis, un modelo de gestión de recursos humanos (GRH). El modelo propuesto es el que Francisco Longo desarrolló en numerosos trabajos. En él, la GRH es presentada como un sistema integrado de gestión, cuya finalidad básica o razón de ser es la adecuación de las personas a la estrategia (entendida ésta como conjunto de finalidades básicas o prioritarias) de una organización para la producción de resultados acordes con las finalidades perseguidas.

**FIGURA N° 1:
MODELO INTEGRADO DE GESTIÓN ESTRATÉGICA DE RR.HH.**



Fuente: Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil, adaptado de Serlavós, R.

Los resultados que deben alcanzarse dependen de las personas en un doble sentido: se hallan influidos por el grado de adecuación del dimensionamiento (cuantitativo y cualitativo) de los RRHH a las finalidades perseguidas, y son consecuencia de las conductas observadas por las personas en su trabajo.

Como puede verse en la Figura 1, el conjunto de políticas y prácticas de GRH está atado a factores situacionales influyentes, que pueden ubicarse en el interior o en el exterior de la organización. En el contexto organizativo interno podemos hablar de factores tales como “la situación política interna, el contexto presupuestario, la tecnología utilizada, los sistemas de trabajo, la estructura sociológica de las plantillas, los estilos de dirección” (BID, 2002, pp. 12-13).

Pero, en todo caso, podemos hablar de dos factores internos fundamentales: la estructura y la cultura organizativa. La primera de ellas tiene que ver con “el conjunto de las formas en que se divide el trabajo en tareas distintas, para conseguir luego la coordinación de las mismas” (Mintzberg, 1984, p. 26). La noción de cultura organizativa hace referencia a lo que Schein define como “el conjunto de asunciones compartidas, dadas por supuestas, que un grupo humano

ha interiorizado, en un proceso de aprendizaje, a lo largo de su historia” (Schein, 1999, p. 29).

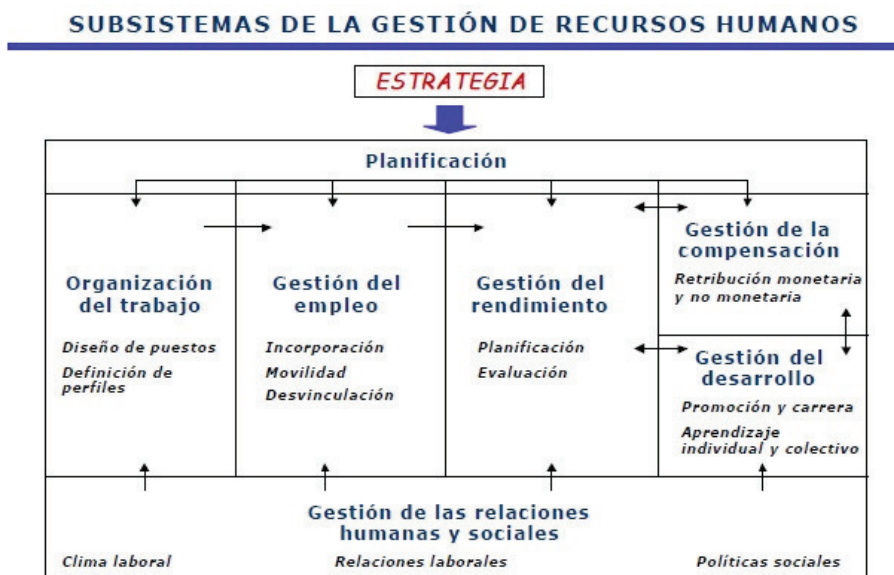
También son diversos los factores situacionales externos a la organización: “la situación sociopolítica, la económica, la evolución tecnológica, las expectativas de los usuarios de los servicios públicos, los creadores de opinión, los medios...” (BID, 2002, p. 13). También aquí podemos hablar de dos factores externos fundamentales: el marco jurídico y el mercado de trabajo.

1.3.1. Los subsistemas básicos del modelo de GRH

La Figura 2 que ahora presentamos podría explicarse si imagináramos un zoom en el centro de la Figura 1, donde aparecía la GRH en sí. Aquí se muestran los distintos subsistemas interconectados (y el tipo de vínculo que se da entre ellos) por los que puede analizarse un sistema de GRH. Los subsistemas deben estar operativos, se deben producir las interconexiones necesarias y es menester la existencia de coherencia estratégica.

FIGURA N° 2:

SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



Fuente: Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil, adaptado de Serlavós, R.

1) En el nivel superior del esquema se encuentra la Planificación de Recursos Humanos (PRH), que permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas. Mediante la PRH, “una organización realiza el estudio de sus necesidades, cuantitativas y cualitativas de RRHH a corto, medio y largo plazo, contrasta las necesidades detectadas con sus capacidades internas, e identifica las acciones que deben emprenderse para cubrir las diferencias. La PRH es el subsistema que facilita la coherencia estratégica de las diferentes políticas y prácticas de GRH” (BID, 2002, p. 19).

2) En el nivel intermedio, junto a otros cuatro subsistemas, encontramos primero la Organización del Trabajo, que prefigura y concreta los contenidos de las tareas y las características de las personas que han de desempeñarlas. La organización del trabajo “integra el conjunto de políticas y prácticas de GRH destinadas a definir las características y condiciones de ejercicio de las tareas, así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas, en cada caso, a desempeñarlas” (BID, 2002, p. 23).

3) Otro subsistema intermedio es la Gestión del Empleo, que comprende los flujos de entrada, movimientos y salida de las personas.

4) Luego, la Gestión del Rendimiento es el subsistema de la GRH cuyo fin es el de “influir sobre el rendimiento de las personas en el trabajo, para alinearlos con las prioridades de la organización, y mantenerlo en el nivel más alto posible” (BID, 2002, p. 31). Planifica, estimula y evalúa la contribución de las personas.

5) La Gestión de la Compensación “incluye la gestión del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extrasalariales) y no retributivas que la organización satisface a sus empleados, en concepto de contraprestación a la contribución de éstos a los fines de la organización” (BID, 2002, p. 34). Como se ve en la Figura 2, la gestión de la compensación comparte un mismo nivel o rango con el siguiente subsistema.

6) La Gestión del Desarrollo incita el crecimiento profesional, individual y colectivo, “de las personas, de acuerdo con su potencial, fomentando los aprendizajes necesarios y definiendo itinerarios de carrera que conjuguen las

necesidades organizativas con los diferentes perfiles individuales” (BID, 2002, p. 38).

7) Por último, en el nivel inferior, y conectado con todos los subsistemas intermedios (al igual que con la PRH que es el que asegura la coherencia estratégica), encontramos la Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales. Este subsistema tiene por objeto “gestionar las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando, por razones diversas, éstas adquieren, en un contexto determinado, una dimensión colectiva. Esta dimensión se alcanza cuando el interlocutor de la dirección no es el empleado individual, ni tampoco una unidad organizativa o grupo de trabajo específico, como ocurre en las relaciones ordinarias de trabajo, sino la totalidad del personal, o bien uno o varios grupos de empleados vinculados entre sí por identidades laborales o profesionales más o menos genéricas, pero que trascienden normalmente un ámbito funcional específico de trabajo” (BID, 2002, p. 42). Como se dijo, la gestión de las relaciones humanas y sociales se relaciona con la totalidad de los subsistemas de la GRH. Además, comprende tres bloques o áreas de gestión: la gestión del clima organizativo, la gestión de las relaciones laborales y la gestión de las políticas sociales.

Esta descripción de los subsistemas que integran la GRH debe completarse, según consta en el Marco Analítico, “con el análisis de los mecanismos de administración del sistema, y en concreto con el de la distribución de las decisiones sobre el personal por parte de los diferentes actores responsables” (BID, 2002, p. 46). En ese sentido, el análisis de la función de RRHH debe tener en cuenta dos dimensiones fundamentales: el grado de unificación/fragmentación de las responsabilidades en materia de GRH, por un lado, y el grado de centralización/descentralización de la toma de decisiones que afectan al personal, por otro lado.

2. CUESTIONES METODOLÓGICAS

Hemos escogido el periodo comprendido entre los años 2003 y 2018 para colocar en uno de los extremos la aprobación de la CIFP reconociendo, incluso, que

los debates en torno a la importancia de la GRH en la Administración Pública son incluso anteriores a esa fecha. El otro extremo del lapso analizado responde a la idea de establecer un corte necesario para hacer factible el análisis.

Se trata de un estudio de caso, un “diseño de investigación orientado al análisis de las relaciones entre muchas propiedades concentradas en una sola unidad” (Marradi, Archenti y Piovani, 2007, p. 237). Sin embargo, cabe aclarar que coincidimos con los autores en sostener que un estudio de caso no constituye una opción metodológica sino la elección de un objeto de estudio que, en este caso, es “el caso” de la Municipalidad de Capitán Bermúdez.

De todas formas, se hace necesario explicar la elección de este caso. Éste ha despertado nuestro interés a raíz de la curiosidad por estudiar una tendencia generalizada, aunque no lineal, que consiste en abandonar diseños y funcionamientos burocráticos en el ámbito de la Administración Pública, y a adoptar formas que numerosos especialistas denominan “post-burocráticos”, particularmente en lo que respecta a la GRH.

Este estudio de caso podría calificarse como uno de tipo “instrumental”, en términos de Robert Stake, ya que nuestro propósito “va más allá del caso; éste es utilizado como instrumento para evidenciar características de algún fenómeno o teoría” (Marradi, Archenti y Piovani, 2007, p. 241). Este fenómeno consiste en una tensión entre modelos burocráticos y post-burocráticos de GRH, aunque nuestro objeto de estudio se limite a una unidad municipal.

También podría clasificarse, según la tipología de Arend Lijphart – recopilada por Marradi, Archenti y Piovani (2007)–, como “ateórico”, debido a que se trata de una investigación descriptiva que resultaría útil como fuente exploratoria de información, teniendo en cuenta que la mayoría de los estudios sobre GRH en la Administración Pública se limita a jurisdicciones nacionales, y existen pocos trabajos sobre administraciones municipales.

En última instancia, la selección del Municipio de Capitán Bermúdez como unidad de análisis respondió a los objetivos de investigación que nos hemos propuesto y a la perspectiva teórica que seleccionamos para el desarrollo del

presente trabajo. Este objeto de análisis, a su vez, condiciona la metodología de la recolección de datos que aquí se describe.

Nuestro trabajo no es fruto de una investigación cuantitativa, sino que buscó convertirse en una aproximación a una problemática particular, una descripción del sistema de GRH en el ámbito de la Municipalidad de Capitán Bermúdez. Por tanto, se abordó desde una perspectiva metodológica cualitativa, que necesitó de una descripción y una comprensión interpretativa, con flexibilidad en la recolección de la información y con énfasis en la interpretación a la hora de realizar el análisis de dicha información.

Si bien el MAPDISSC establece una metodología para el diagnóstico de los sistemas de SC, en esta oportunidad optamos por utilizar el documento de Francisco Longo como una guía para estructurar nuestro análisis. La razón por la cual no aplicamos estrictamente la herramienta metodológica ofrecida en él, está en que nuestras observaciones y análisis preliminares acerca del caso abordado nos llevaron a considerar innecesario proceder de dicha manera.

Adicionalmente, se obtuvo información a partir de fuentes secundarias tales como documentos oficiales, legislación vigente, entre otras. Por último, para lograr otra mirada para echar luz sobre el tema en cuestión, en este trabajo apelamos a las opiniones formadas de diversos expertos y especialistas, así como a los conocimientos y experiencias de funcionarios públicos, agentes y actores relevantes de la vida institucional del municipio, cuyo rol se vincula con la gestión de los recursos humanos¹.

Respecto del registro de los conocimientos, experiencias y opiniones de expertos en los temas que se tuvieron en cuenta en esta investigación, el mismo se realizó a través de entrevistas semiestructuradas que tuvieron como fin repasar los

¹ Se realizaron entrevistas a las siguientes personas: C. Daniel Cinalli (Intendente de la Municipalidad de Capitán Bermúdez); Roxana Cardozo (Jefa de la Oficina de Personal de la Municipalidad de Capitán Bermúdez); I. Jesús Monzón (Secretario General de la CGT San Lorenzo y Secretario de Organización de FESTRAM); Dra. Rita Grandinetti (Doctora en Innovación, Territorio y Competitividad; Docente e Investigadora de la UNR); Lic. Aneley Berardo (Docente e Investigadora de la UNR; Miembro del Equipo de Gestión Integrada de RRHH de la Secretaría General de la Municipalidad de Rosario); Hernán Olazagoitía (Consultor de RRHH y Capacitador en la Municipalidad de Rosario).

avances de nuestra investigación, compartir conceptos y experiencias y validar nociones y resultados. Las áreas temáticas sobre las que se interrogará a los expertos serán:

- Las políticas y prácticas de los gobiernos locales en el presente, teniendo en cuenta la historia política reciente.

- La importancia de las personas en las organizaciones, particularmente en el sector público y en la administración pública local.

- La GRH en los gobiernos locales. Políticas y prácticas de algunas experiencias destacadas: fortalezas y debilidades.

- La GRH en municipios pequeños. Factibilidad. Desafíos. El espejo de las grandes ciudades.

En lo que respecta a las conversaciones con funcionarios públicos, agentes y otros actores relevantes (con las variaciones que demandó cada caso), las entrevistas también fueron de naturaleza semiestructurada, pero los tópicos fundamentales por los que están conformadas fueron pensados en base a los distintos subsistemas que constituyen un sistema de GRH. Así, las áreas temáticas en este caso fueron:

- La relevancia de la GRH y la importancia de las personas en los gobiernos locales.

- Políticas y prácticas en materia de GRH desde la aprobación de la CIFP a fines de 2003.

- La GRH en municipios pequeños. Factibilidad. Desafíos. El espejo de las grandes ciudades.

- Reconstruyendo el sistema de GRH municipal: la Planificación de RRHH; la Organización del Trabajo; la Gestión del Empleo; la Gestión del Rendimiento; la Gestión de la Compensación; la Gestión del Desarrollo; y la Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales. Análisis de la operatividad, las interconexiones y la coherencia estratégica del sistema.

CAPÍTULO IV: LEGISLACIÓN VIGENTE EN LA PROVINCIA DE SANTA FE

1. LEY PROVINCIAL N° 9.286: ESTATUTO Y ESCALAFÓN DEL PERSONAL DE MUNICIPALIDADES Y COMUNAS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE.

¿Cuál es la naturaleza de los sistemas de gestión de empleo y RRHH en los municipios de la provincia de Santa Fe? En este caso, debe analizarse la Ley Provincial N° 9.286, sancionada en agosto de 1983, y promulgada el 25 de octubre del mismo año, sobre el final de la intervención federal de facto a cargo de Héctor Salvi.

El Anexo I sostiene que el Estatuto “comprende a todas las personas que, en virtud del acto administrativo emanado de autoridad competente, presten servicios remunerados en todas las Municipalidades y Comunas de la Provincia de Santa Fe y Organismos descentralizados y/o autárquicos, de éstas” (Ley 9.286, 1983). Quedan exceptuados el Intendente municipal, los miembros del Honorable Concejo Municipal, los Secretarios en la órbita de la Intendencia y del Concejo, y secretarios privados del Intendente y los concejales, entre otros.

En cuanto a la clasificación del personal, como regla general se establece que los nombramientos del personal comprendido en el Estatuto tienen carácter permanente, salvo que se exprese lo contrario en el acto de designación. Por su parte, el personal no permanente incluye a los miembros del gabinete (colaboradores o asesores directos del Poder Ejecutivo y del Honorable Concejo Municipal), a los contratados (por contratos por servicios u obras específicas no realizables por el personal permanente) y al personal transitorio (para la ejecución de servicios u obras de carácter extraordinario, eventual o temporario, no realizables por el personal permanente).

El Capítulo II versa sobre el ingreso a la Administración Pública Municipal. Allí se establece el criterio de idoneidad como requisito necesario para el ingreso, por lo que se hace necesario un proceso de acreditación de la misma. Para ello, el artículo 12° reza que el nombramiento del personal permanente será previsional hasta que quede demostrada la idoneidad por parte del agente, fijándose un periodo de prueba de tres meses para esta comprobación. Otros criterios evaluados son la

conducta intachable y la aptitud psicofísica, además de requisitos vinculados con la nacionalidad.

El Capítulo III de la ley enumera los deberes y las prohibiciones que tiene el personal público en la Administración Pública Municipal, mientras que el capítulo IV enlista sus derechos, entre los que se destacan la estabilidad, la retribución justa, diversas compensaciones, capacitaciones, licencias e indemnizaciones. También la ley habla sobre menciones y premios para actos de mérito extraordinario. Por otro lado, se busca defender la igualdad de oportunidades en la carrera. El capítulo V se dedica a explicar el régimen disciplinario, que versa sobre los diversos tipos de sanciones (apercibimientos, suspensiones, cesantías y exoneraciones), las posibles causas para la aplicación de dichas sanciones, el procedimiento disciplinario y, finalmente, las variadas medidas preventivas.

Por otra parte, el Anexo II describe el Escalafón del Personal de las Municipalidades y Comunas de la Provincia de Santa Fe, que es de aplicación al personal permanente comprendido en los alcances del Estatuto.

Respecto del ingreso, en el Escalafón se afirma que sólo tendrá lugar cuando medien los concursos abiertos conforme a las pautas del capítulo ¿?

Un concepto clave es el de la carrera escalafonaria. Ésta consiste en “el progreso del agente en el agrupamiento en que revista, o en los que pueda revistar como consecuencia de cambio de agrupamiento” (Ley 9.286, 1983). Los agrupamientos, por su parte, se dividen en categorías que constituyen los grados que puede ir alcanzando el agente.

El Capítulo IV del Escalafón define los tres tramos del agrupamiento administrativo. En primer lugar, se encuentra el personal de ejecución, que incluye a los agentes que “desempeñen funciones administrativas o especializadas, principales, complementarias, auxiliares o elementales” (Ley 9.286, 1983) y que estén en relación de dependencia con personal superior o de supervisión.

Por su parte, el personal de supervisión cumple “funciones de supervisión directa sobre las tareas encomendadas al personal de este agrupamiento, o de fiscalización o inspección externa” (Ley 9283, 1983). Finalmente, el personal

superior se encarga de llevar a cabo acciones de “dirección, planeamiento, organización, asesoramiento, fiscalización o inspección externa, a fin de elaborar o aplicar las políticas gubernamentales, leyes, decretos y disposiciones reglamentarias” (Ley 9283, 1983).

En este capítulo también se describen los requisitos de ingreso al agrupamiento administrativo (la modalidad de concurso, las exigencias de edad y nivel educativo) y los criterios de promoción de categoría.

El Capítulo V versa sobre el agrupamiento profesional, constituido por “los agentes que realizan funciones de asesoramiento o investigación y control y para cuyo desempeño resulte necesario poseer capacitación científica o técnica específica” (Ley 9283, 1983). Estos agentes dependen del personal superior.

En el Capítulo VI se habla del agrupamiento técnico, que “comprende a los agentes que, poseyendo título de carreras técnicas, cumplen funciones propias de su especialidad o de apoyo al personal de otros agrupamientos, contempladas especialmente en la misión y funciones del organismo del que forma parte” (Ley 9283, 1983).

Por otra parte, el Capítulo VII describe el agrupamiento hospitalario-asistencial (personal que desarrolle tareas vinculada con la atención integral, orientada al confort de pacientes en hospitales y centros hospitalarios, y con la docencia específica, por un lado; y personal que desarrolle tareas vinculadas con la atención de Centros, Hogares y Guarderías, por otro lado) y el Capítulo VIII define al Agrupamiento Sistema de Computación de Datos (S.C.D.), instituido por la autoridad municipal. El Capítulo IX versa sobre el agrupamiento de mantenimiento-producción, vinculado a “tareas de industrialización, construcción, reparación o conservación de toda clase de bienes, incluyendo al personal que realiza la conducción y conservación de maquinaria y equipos pesados” (Ley 9283, 1983). Finalmente, el Capítulo X describe al agrupamiento de servicios generales, que se dedica a la atención personal de otros agentes o del público, conducción de vehículos livianos, vigilancia y limpieza.

Más adelante, el Escalafón hace mención de las normas para cambios de agrupamientos (Capítulo XI) y las retribuciones del personal (Capítulo XII).

El Capítulo XIII dedica especial atención al Régimen de Concursos, procedimiento básico para la cobertura de vacantes, salvo en aquellos casos en que se aplique la promoción automática. Es importante destacar que las convocatorias deben realizarse dentro de los sesenta días de producida las vacantes y que los concursos son internos o abiertos, y de oposición y antecedentes. Según el artículo 82, los llamados a concurso abierto se notificarán o difundirán según corresponda, con una antelación de quince días hábiles administrativos y con las especificaciones correspondientes, haciendo hincapié en la mayor difusión posible, sobre todo en el área geográfica donde está emplazado el municipio. Los concursos internos, por su parte, deben ser comunicados mediante circulares informativas.

CAPÍTULO V: EL MUNICIPIO DE CAPITÁN BERMÚDEZ

1. RACCONTO HISTÓRICO Y GEOLOCALIZACIÓN

La ciudad de Capitán Bermúdez se encuentra ubicada en el Departamento San Lorenzo, al sur de la Provincia de Santa Fe. La localidad tiene una superficie de 12 km². Se encuentra ubicada 15 km al norte del centro de la ciudad de Rosario y en la margen oeste del río Paraná. Está a 155 km al sur de la capital provincial. Según el censo del año 2010, contaba con 29.218 habitantes, por lo que actualmente ha superado la barrera de los 30.000 pobladores.

En sus inicios, fue denominada colonia Los Paraísos, y luego recibió el nombre de Juan Ortiz, empresario rosarino que había construido una estación de ferrocarril que sirvió de base para la construcción de la localidad. En 1950, en el marco de los actos conmemorativos del centenario del fallecimiento del general José de San Martín, el pueblo cambió su nombre por Capitán Bermúdez, en honor al segundo jefe del Regimiento de Granaderos a Caballo en el combate de San Lorenzo.

En 1930, Celulosa Argentina S. A. comienza a producir pasta papel, a un año de su apertura. Fue un gran suceso que marcó el crecimiento poblacional y el cauce social y económico. En 1937, abrió sus puertas Electroclor, una empresa dedicada a producir derivados del cloro. En 1950, Porcelanas Verbano comienza su producción de porcelana dura continental. Estas empresas fueron un pilar en el crecimiento del pueblo, que el 13 de marzo de 1971 alcanzó el rango de ciudad debido al crecimiento demográfico y a la importancia productiva para la economía del cordón industrial y provincial.

El palacio municipal se halla emplazado en el centro de la ciudad. Es el principal edificio de la administración pública local. El Concejo Deliberante, compuesto de siete integrantes, tiene sede fuera del palacio municipal. Además, Capitán Bermúdez cuenta con un obrador municipal, sitio donde se producen y administran los recursos materiales para concretar distintos proyectos, en materia de obras públicas, que la intendencia lleva a cabo en la ciudad.

2. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

A los fines de este trabajo, nos interesaba conocer la estructura organizativa interna del municipio. Lo llamativo del caso es que el organigrama oficial de la Municipalidad fue derogado en el año 2001. Desde entonces, no se ha aprobado un nuevo organigrama, por lo que se hizo necesaria una reconstrucción del mismo en virtud del funcionamiento actual de la administración.

El intendente es la cara visible del Poder Ejecutivo municipal. Le secunda un Secretario General, que se sitúa por encima de tres Secretarías: la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Obras y Servicios Públicos.

La Secretaría de Hacienda tiene a su cargo la Oficina de Tributos. Por su parte, la Secretaría de Obras y Servicios Públicos cuenta con una Oficina Técnica, y las oficinas de Catastro y Obras Particulares. De esta Secretaría depende el Obrador Municipal y la administración del Cementerio.

La Secretaría de Gobierno da cuenta de una organización altamente centralizada, ya que ella aglutina numerosas oficinas y áreas de distinta índole. Por caso, aquí se encuentran tanto la Oficina de Personal (en conjunto con el área de Medicina Laboral), como la Oficina de Compras y Suministros, Tránsito, Asuntos Legislativos, Archivo, Comunicación, Salud, Cultura, Empleo y un Departamento Legal y Técnico.

Finalmente, en el palacio municipal se cuenta con un área de Mesa de Entrada, distintas cajas para el pago de tributos y una oficina destinada al Tribunal de Faltas.

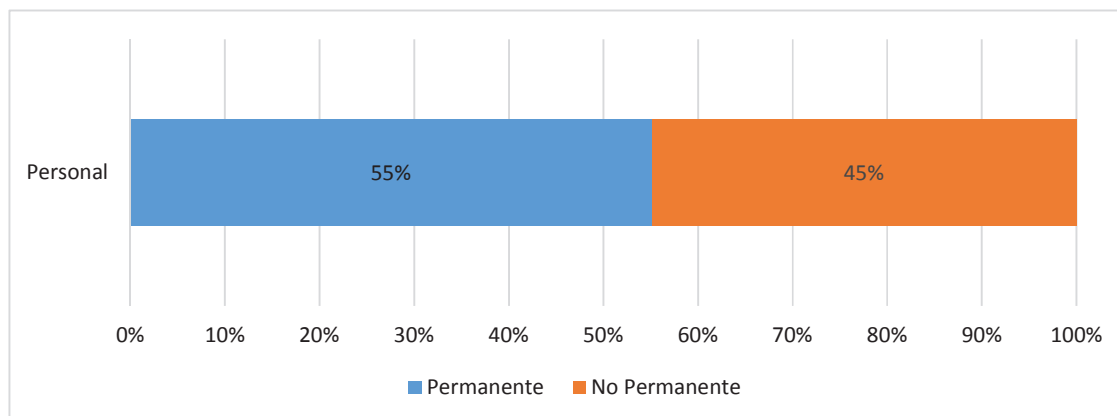
La Oficina de Personal cuenta actualmente con cuatro integrantes. Además, considerando que el área de Medicina Laboral funciona como anexo de esta oficina, podemos contar a una médica como una quinta integrante.

3. LOS RECURSOS HUMANOS MUNICIPALES

Actualmente, la Municipalidad de Capitán Bermúdez cuenta con 397 integrantes en sus recursos humanos. De este total, 219 revisten el carácter de personal permanente, mientras que 178 corresponden al personal no permanente.

No se contabiliza el personal categorizado como “Auxiliar de Gabinete”, del cual hablaremos a continuación.

**GRÁFICO N° 1:
PERSONAL PERMANENTE Y NO PERMANENTE**



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Municipalidad de Capitán Bermúdez. Datos actualizados a diciembre de 2018

Se debe hacer una mención especial de una figura creada mediante la Ordenanza Municipal N° 1.075 del año 2016: los auxiliares de ejecución operativa dependiente de gabinete, o su denominación reducida de “Auxiliares de Gabinete”.

Esta nueva tipificación del personal surge, según consta en la ordenanza, de “la necesidad de designar auxiliares para restablecer la adecuada prestación de los servicios municipales, la ejecución de obras, y la optimización de la administración” (Ordenanza Municipal N° 1.075, 2016).

El texto menciona varias consideraciones, entre las que se enumeran que, extraordinariamente para tales fines, es necesario y conveniente que el Ejecutivo Municipal implemente la designación de auxiliares de ejecución operativa. Éstos son llamados a desempeñar las tareas específicas que les sean encomendadas en las distintas áreas operativas y de gestión. Además, de acuerdo al respectivo Decreto de designación, percibirán haberes equivalentes a las distintas categorías de agentes según se indique. Finalmente, la ordenanza establece que “con el mismo tipo de norma con que son designados, podrán ser reemplazados y/ o prescindirse de sus servicios en el tiempo que sea, de acuerdo a la conveniencia y necesidad

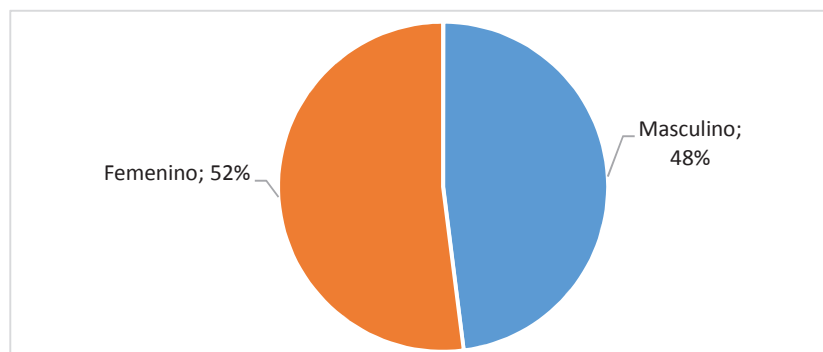
del municipio, dado el carácter temporario de las tareas encomendadas” (Ordenanza Municipal N° 1.075, 2016).

Actualmente, el municipio cuenta con un total de 134 auxiliares de gabinete, desarrollando tareas de todo tipo, principalmente para llevar a cabo obras y servicios públicos, pero también desempeñándose en el ámbito administrativo. Contabilizando a estos auxiliares, la planta municipal cuenta, en total, con 531 trabajadores. Así, los auxiliares de gabinete representan un 25% de la planta real.

La escasez de información digitalizada en el ámbito del municipio hizo imposible cruzar datos para analizar las características de los RRHH por situación contractual o por área de ocupación, por lo que sólo contamos con información en términos generales.

En lo que respecta al género, de los 397 integrantes de los RRHH municipales, 206 pertenecen al género femenino (representando un 52%), mientras que 191 corresponden al masculino (siendo el 48% del total). Se visualiza una llamativa paridad de género en la constitución del personal municipal.

**GRÁFICO N° 2:
RRHH SEGÚN GÉNERO**



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Municipalidad de Capitán Bermúdez. Datos actualizados a diciembre de 2018.

En lo que respecta a la edad de las personas que integran los RRHH de la Municipalidad de Capitán Bermúdez, hemos podido confeccionar la siguiente tabla, en la cual se dividió al personal por grupos etarios.

**TABLA N° 1:
RRHH POR GRUPO ETARIO**

GRUPO ETARIO	CANTIDAD	PORCENTAJE
18-28 AÑOS	17	4%
29-35 AÑOS	36	9%
36-45 AÑOS	90	23%
46-55 AÑOS	97	24%
56-65 AÑOS	109	27%
66 AÑOS O MÁS	48	12%
TOTAL	397	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Municipalidad de Capitán Bermúdez. Datos actualizados a diciembre de 2018.

Los datos muestran una fuerte concentración del personal en edades superiores a los 35 años. El grupo mayoritario se encuentra en edades de entre 56 y 65 años, es decir, próximo a la edad jubilatoria, con un 27% de los casos.

Hay un virtual empate entre agentes jóvenes de hasta 35 años y aquellos que superan los 65 años (13% y 12%, respectivamente).

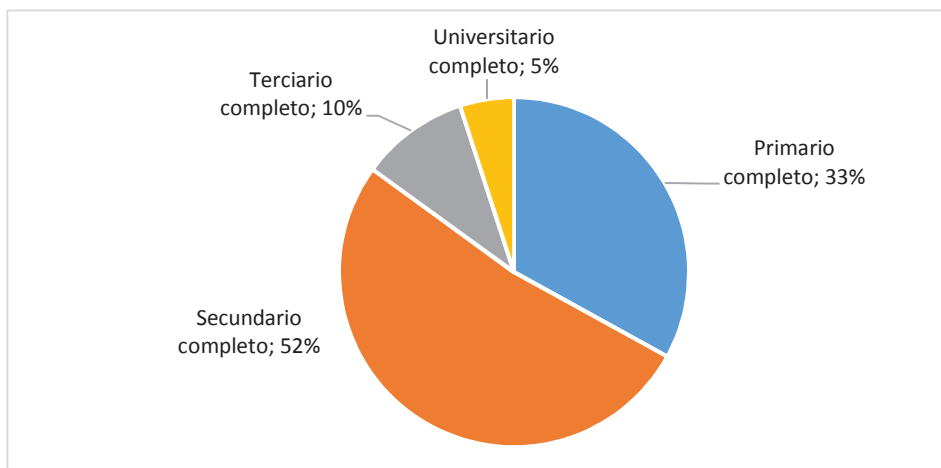
El grueso de los RRHH, como puede verse, se ubica en los demás grupos etarios, que incluyen a quienes tienen entre 36 y 65 años. Los tres grupos etarios allí comprendidos reúnen, cada uno, 23%, 24% y 27%. Por esto, es fácil de comprender que la edad promedio de los agentes municipales de Capitán Bermúdez se ubique en los 51 años. Se trata de un plantel de avanzada edad visto de este modo.

Finalmente, resta analizar el nivel educativo alcanzado por el personal municipal. La información brindada por la Oficina de Personal corresponde al personal permanente, compuesto por 219 agentes. De esos datos, surge que una extensa mayoría cuenta con educación secundaria como máximo nivel educativo alcanzado, siendo 114 trabajadores y trabajadoras quienes están en esta situación, lo que representa un 52% del personal permanente.

Por otro lado, 21 agentes cuentan con nivel terciario (10%), 11 trabajadores alcanzaron el nivel universitario (5%) y 73 personas no alcanzaron el nivel

secundario (33%). No se cuentan con datos de nivel educativo en proceso o incompletos. Todo esto se resume en el siguiente gráfico.

GRÁFICO N° 3:
RRHH Y MÁXIMO NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO POR EL PERSONAL



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Municipalidad de Capitán Bermúdez. Datos actualizados a diciembre de 2018.

CAPÍTULO VI: ANÁLISIS DEL CASO ESTUDIADO

En este capítulo, nos propusimos analizar la realidad caso de estudio que nos comprometió en este trabajo, la Municipalidad de Capitán Bermúdez, examinando la información resultante de entrevistas realizadas a actores relevantes que se desenvuelven e interrelacionan dentro de la organización estatal o en estrecha vinculación con la misma.

En medio de dicho análisis, pudimos relevar ciertas características comunes y generales de los gobiernos locales en lo que respecta a su posición en la mencionada tensión entre la tradicional administración de personal y la denominada GRH.

En ese sentido, tomamos en consideración las observaciones de los expertos y funcionarios que hemos entrevistado, y establecimos una descripción de la situación general en que se enmarcan las administraciones de los gobiernos locales a la hora de llevar adelante una GRH. Pusimos especial atención en el contexto en que están insertos los municipios, su influencia en la GRH, y las políticas y prácticas que se llevan adelante en este campo.

1. LA REALIDAD DE LOS MUNICIPIOS ARGENTINOS.

En nuestras entrevistas con especialistas en Administración Pública en general, y particularmente en la cuestión del empleo público, hemos retomado el debate acerca de la realidad de los municipios argentinos, que sintetizamos en los siguientes párrafos.

Son notorias las características concernientes a las condiciones en que se desenvuelven las municipalidades argentinas y sus gobiernos, donde el peso del contexto macro es muy relevante. Las políticas formuladas e implementadas por los gobiernos nacional y provincial impactan con gran incidencia en el quehacer de los municipios.

En primer lugar, piénsese que, hasta fines de los años ochenta y principios de la década de los años noventa, los municipios eran meros administradores. No fueron concebidos como gobiernos locales sino hasta entrada la década de los

noventa, en tanto eran implementadas reformas profundas en la administración pública.

La profundidad de los cambios sufridos por la administración pública en la década de los años noventa es evidente. Las reformas ensayadas han calado tan hondo en el devenir de los gobiernos locales, que hasta el día de hoy persisten varias de sus consecuencias. Todavía, a estas alturas, el Estado municipal sigue haciéndose cargo de varias temáticas para las que no está facultado, ni normativa ni estructuralmente, como es el caso de la seguridad.

Luego de la crisis de 2001, si bien hubo un cambio en la visión del rol del Estado (y con éste, un quiebre de la lógica de achicamiento para la predominancia del mercado), las funciones traspasadas a los municipios no retornaron al ámbito del Estado nacional. Se habla, entonces, de un gobierno relacional, donde un factor importante para el desenvolvimiento de las actividades del municipio es el vínculo entre funcionarios y áreas de las distintas jurisdicciones.

En suma, el devenir pendular de las políticas llevadas a cabo por los gobiernos nacionales en las últimas décadas, y particularmente las dispares visiones acerca del rol del Estado que éstos han sostenido, han impactado en la realidad de los municipios argentinos.

A pesar de lo anterior, la sociedad tiene necesidades que ameritan respuestas, en todo tiempo. Y, muchas veces, el Estado municipal hace lo que está al alcance de sus capacidades y recursos.

Uno de los problemas fundamentales que asfixian a los municipios es la escasez de perfiles técnicos para llevar a cabo las “nuevas funciones” que llevan adelante. Otro es la falta de recursos económicos para afrontar esas responsabilidades. En síntesis, con el traspaso de funciones de Nación en los años noventa (y su persistencia en estos días), los municipios han perdido.

A su vez, en tanto que los municipios argentinos se enfrentan a tales dificultades, la ciudadanía tiene necesidades que deben ser satisfechas, y los gobiernos locales tienen el deber de atender tales demandas. En un contexto de

escasez de recursos económicos, materiales y humanos (y éstos con un notorio déficit técnico), los municipios hacen lo que pueden.

Pero no sería razonable justificarse en la falta de recursos para sostener que no es posible hacer algo por parte de los gobiernos locales. En materia de GRH, hay numerosos aspectos en que puede y debe avanzarse. Esperar que los cambios lleguen desde arriba, de una manera pasiva, no puede ser una excusa válida.

Muchas veces, impulsar cambios depende de la decisión política de los funcionarios. Ante todo, la planificación de recursos humanos y la organización del trabajo son aspectos cruciales a la hora de diseñar un esquema de GRH.

Empero, la decisión política puede ser un factor en contra de la innovación en materia de GRH. Depende de la dirección que se persiga en la formulación de políticas y en las prácticas que se lleven adelante.

Fundamentalmente, desde la CGT San Lorenzo y Festram se sostiene que el contexto nacional y la decisión política de los intendentes constituyen dos factores primordiales en el destino de los municipios.

Tanto expertos como funcionarios políticos coinciden en la importancia de la negociación y los consensos frente al peso que tiene la cultura organizacional y los actores relevantes que la sostienen y reproducen.

2. LA MUNICIPALIDAD DE CAPITÁN BERMÚDEZ.

Nuestro análisis acerca del caso estudiado, el municipio de Capitán Bermúdez, está basado fuertemente en las observaciones realizadas y en las entrevistas implementadas con agentes clave, sobre todo aquellos actores relevantes para la vida de la organización.

La importancia de nuestras observaciones radica en la posibilidad de arribar a conclusiones consistentes al momento de cruzar datos y testimonios de los entrevistados, con sus distintos roles y puntos de vista, lo cual redundará en argumentos e impresiones diversas y hasta contradictorias entre sí.

Como ya hemos dicho, nuestro trabajo está basado en los lineamientos esbozados por la CIFP, sancionada en el año 2003, y la evaluación del caso se estructura en base al MAPDISSC de Francisco Longo.

La Municipalidad de Capitán Bermúdez no escapa a los rasgos descriptos para la generalidad de los gobiernos locales. El peso de las políticas de las jurisdicciones nacional y provincial se acopla a la centralidad de la figura de los intendentes y sus decisiones políticas. Veremos cómo estos y otros factores tienen incidencia en los distintos subsistemas del sistema de GRH ideado por Francisco Longo en su MAPDISSC.

2.1. PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS (PRH)

Existe una coincidencia generalizada entre los especialistas en cuanto a la importancia de la planificación de RRHH, y respecto del peso que la decisión política tiene en la puesta en marcha de un sistema de GRH integral.

A pesar de lo anterior, es necesario destacar que la PRH es un fenómeno difícil de registrar en los municipios argentinos, sobre todo en los de menor tamaño. No sólo se verifica un fuerte déficit de PRH, sino también de la definición misma de las necesidades y prioridades de los municipios. Capitán Bermúdez no es ajeno a este fenómeno.

Rara vez en un municipio se tiene la posibilidad de realizar un estudio acerca de sus necesidades de RRHH a cualquier plazo. En general, esto ni siquiera se cumple para otra línea de políticas. Los funcionarios demuestran una y otra vez una fuerte dificultad en la definición de las necesidades de los municipios.

Se tiene una idea global acerca de qué imagen quiere construirse hacia la ciudadanía (por ejemplo, un gobierno consagrado en invertir en obras y servicios públicos), restando importancia a recursos y procesos internos.

Sin este proceso de PRH, las políticas y prácticas de GRH pierden su coherencia estratégica. Acorde a lo debatido con expertos en la materia, los gobiernos locales se encuentran en una “meseta” debido al déficit que presentan en lo que respecta a este subsistema.

La decisión política en este punto está fuertemente vinculada al cortoplacismo electoral. Como numerosas políticas de otras temáticas, la PRH aparece como furgón de cola de las prácticas de corto plazo. La cuestión, aquí, sería cómo articular el corto y el largo plazo, y cómo convertir a la GRH (y particularmente a la PRH) en un asunto prioritario.

Los especialistas insisten en la importancia de definir prioridades y realizar un correcto análisis de las necesidades para constituir un sistema de GRH integral y con coherencia estratégica, ya que la PRH se relaciona con la totalidad de los subsistemas de la GRH.

En el caso de Capitán Bermúdez, no se observan con claridad los procesos de PRH. En primer lugar, no hay un análisis de necesidades brutas de RRHH que defina cuántas personas, por cuánto tiempo, con qué competencias se requieren. Esto se relaciona con la ausencia de definiciones acerca de las necesidades del municipio y de los objetivos perseguidos por la organización.

Se podría objetar lo anterior sosteniendo que la era de la planificación ha caducado, ya que las necesidades y las demandas se complejizan y cambian a ritmos crecientes, exigiendo una revisión constante de estas cuestiones.

Sin embargo, creemos que la planificación es posible y necesaria, pero demanda ciertas condiciones, como la facultad de persuadir, negociar y crear conciencia sobre la necesidad de introducir nuevas ideas, prever situaciones probables, advertir riesgos. Tener en cuenta la vinculación entre actores y poseer capacidad de reconfigurarse ante las contingencias.

En el municipio, tampoco existe un correcto análisis de las disponibilidades, actuales y futuras, en materia de RRHH. Cuando solicitamos la información concerniente a los datos básicos del personal (cantidad, relación laboral, agrupamiento, sexo, edad y nivel de educación alcanzado), los agentes involucrados debieron proceder a construir la información requerida, que no estaba informatizada ni sistematizada.

Sin análisis de necesidades brutas de RRHH (cuántas personas se precisan, por cuánto tiempo y con qué competencias) ni de las disponibilidades

actuales y futuras, decanta la inexistencia de un estudio de necesidades netas de RRHH, resultante del contraste entre los dos anteriores. Este déficit de planificación, culmina con la ausencia de programación de medidas de cobertura destinadas a identificar y prever acciones a realizar para satisfacer las necesidades netas detectadas.

Con todo esto, es indiscutible que no se constata un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema sólido de PRH. La coherencia estratégica de este subsistema, y de los que de él dependen, queda en vilo, puesto que los mecanismos de PRH imposibilitan la armonía y la adaptación flexible de las prácticas en materia de RRHH a los lineamientos estratégicos del municipio.

Debe hacerse especial mención a un punto crítico extremadamente relevante, y que aparece con un alto nivel de vulnerabilidad: los sistemas de información de base. Como se dijo, los datos solicitados a la Oficina de Personal debieron ser construidos sobre la marcha. Esto es producto de los débiles procesos de informatización y sistematización de la información.

Desde la Intendencia se sostiene que en la presente administración se han impulsado importantes iniciativas tendientes a informatizar la información contable y legal del municipio. Esto no se replica, sin embargo, en lo que concierne a la GRH. La escasez de datos sistematizados en términos del personal tiene que ver con vaivenes sufridos por diversos intentos de informatizarlos, interrumpidos y retomados por las distintas administraciones políticas del periodo analizado.

La eficacia del sistema de GRH se ve afectada, entonces, por las debilidades de los procesos de PRH. Con todo, se pierde la oportunidad de optimizar los efectivos, la correcta distribución de recursos y el reparto adecuado de la carga de trabajo entre unidades y entre agentes. Por caso, se evidencia un déficit de RRHH en la propia Oficina de Personal.

Finalmente, no se verifica tampoco la existencia de un seguimiento de las previsiones de la PRH para su actualización y reajuste en casos necesarios. Como veremos en los siguientes apartados, las debilidades de la PRH detectadas en la

Municipalidad de Capitán Bermúdez marcarán su influencia en las diferentes prácticas y decisiones de GRH.

2.2. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

La organización del trabajo está altamente relacionada con la PRH, ya que se trata de diseñar y definir puestos de trabajo y perfiles para su ocupación. La definición de puestos de trabajo incluye descripción de actividades, funciones, responsabilidades y finalidades que el municipio le asigna a un puesto. Por su lado, la definición de los perfiles de los ocupantes identifica las competencias básicas que aquellos deben reunir.

En otras palabras, la organización del trabajo se vincula con el análisis de las necesidades brutas de RRHH de la PRH: cuántas personas se requieren, por cuánto tiempo, con qué capacidades.

El problema de numerosos municipios, entre los que se incluye al de Capitán Bermúdez, es que no existe una definición preliminar de puestos de trabajo ni de perfiles de personal. En muchos casos, la creación de nuevos puestos tiene que ver con la aparición de nuevas necesidades o demandas.

El diseño de puestos de trabajo apenas varía con las distintas administraciones. Si recordamos que el propio organigrama de la Municipalidad ha dejado de tener vigencia y que no ha sido aprobado uno nuevo que refleje la actualidad de la realidad de la organización, no podemos verificar la existencia e integridad del subsistema de organización del trabajo.

Por otra parte, en vistas de la existencia de la figura del personal auxiliar de gabinete, tenemos un ejemplo práctico de una política que tiende a crear puestos de trabajo en base al surgimiento de necesidades y demandas concretas. Estos puestos, además, no tienen funciones específicas establecidas. Los auxiliares de gabinete destinados, por ejemplo, a la poda y escamonda, pueden ser luego encomendados a realizar tareas de barrido y limpieza de calles.

Como remarca Longo, “el diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos” (Longo, 2002, p.

24). En ese caso, el marco legal se limita a encuadrar ampliamente las políticas y prácticas de organización del trabajo, pero ésta se realiza con arreglo a las necesidades de la organización misma.

En virtud de lo que acontece en la organización del municipio de Capitán Bermúdez, la calidad técnica de la organización del trabajo es poco clara, ya que no es posible afirmar que la clasificación y jerarquización de los puestos responda a criterios planificados, racionales y adaptados a los requerimientos de la administración.

La flexibilidad, por su parte, es tan amplia que entra en contradicción con los criterios propios de la planificación.

La descripción de puestos, en síntesis, no está realizada con toda precisión, de manera que la estructura de responsabilidades esté clara. En el caso de la Oficina de Personal, por ejemplo, el nuevo Encargado arribó sin conocimientos previos acerca de las tareas a realizar, y otros agentes con mayor experiencia en la gestión del personal se hacen cargo de la mayoría de los quehaceres cotidianos, realizando la división del trabajo en base a acuerdos mutuos, y no en virtud de una descripción de puestos de trabajo detallada.

2.3. GESTIÓN DEL EMPLEO

Como se ha explicitado en párrafos anteriores, este subsistema tiene que ver con la gestión de los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización.

En el municipio de Capitán Bermúdez, tanto funcionarios políticos como agentes vinculados a la Oficina de Personal reconocen que “no hay reclutamiento”, sino que hay búsqueda de personal. Y esta búsqueda está generalmente direccionada hacia personas conocidas por los funcionarios, incluso en aquellos casos en que se requiere cubrir un puesto con un profesional.

En una de las entrevistas, se comparó a la Municipalidad con una PyME, “mucho más familiar, y donde normalmente vos ves que se incorporan dentro de la

planta administrativa o de funcionamiento de la pequeña empresa al familiar más directo por una cuestión de cotidianeidad en el trato y de familiaridad”.

El reemplazo del reclutamiento por una búsqueda de conocidos se ha tornado una práctica naturalizada. Los expertos así la registran para la generalidad de los casos, y tanto funcionarios como empleados públicos del municipio la reconocen como una práctica normal, al punto de que casi no sostienen ningún cuestionamiento sobre este mecanismo.

Debido a la dinámica descrita respecto del ingreso de agentes a la planta municipal, los procesos de selección quedan anulados, ya que en tales casos desaparece la competencia entre varios aspirantes a ocupar los cargos disponibles.

Asimismo, la Oficina de Personal no tiene participación en estos procedimientos. Sólo se limita a realizar las gestiones pertinentes para la incorporación formal de los nuevos agentes.

El caso de la inducción es llamativo. En algunas oficinas, debido a los movimientos internos de los empleados del municipio, se da el caso de que personal de menor jerarquía deba enseñar y dar instrucciones acerca de las tareas a sus superiores cuando éstos son nuevos en el área. Tal es el caso de la mismísima Oficina de Personal, donde una de las agentes acumula más experiencia y conocimiento de los trámites que el Encargado, a quien asiste.

En otros sectores, como en el Obrador Municipal, las tareas requieren ciertas habilidades técnicas, las cuales los nuevos trabajadores ya poseen en su mayoría, debido a experiencias y habilidades ya adquiridas con anterioridad a su incorporación al plantel municipal. En tales casos, la inducción se limita a aspectos administrativos o a pautas de trabajo cotidiano.

La gestión de la movilidad está atravesada fuertemente por criterios políticos. En las entrevistas se ha dado cuenta de movimientos de trabajadores entre distintas áreas cuya razón de ser es poco clara, por lo que sólo parecen responder a la necesidad de retener posiciones claves en determinadas áreas, bloqueando además la posibilidad de progreso en la carrera de otros agentes.

Las desvinculaciones, por su parte, tienen características diferentes de acuerdo a las causas que les dan origen y al tipo de vínculo laboral que tienen los trabajadores con el municipio.

En general, para aquellos agentes que tienen rango de personal de planta permanente, las desvinculaciones son menos frecuentes. “Es difícil que te echen cuando sos personal de planta permanente”, repiten tanto expertos como funcionarios, agentes y representantes sindicales.

En el municipio de Capitán Bermúdez, se hizo mención de un caso en particular, que parece teñido por una contienda política. El agente en cuestión se encuentra suspendido con goce de sueldo, y ha salido victorioso en dos batallas judiciales iniciadas por el municipio. Los informantes entrevistados sostienen que los intentos por separarlo de la planta no han hecho más que generar pérdidas para la Municipalidad.

No se han mencionado, en particular, desvinculaciones relacionadas con causas disciplinarias. Sólo se citó un caso en el cual la situación se saldó a través de una serie de traslados del agente involucrado, evitando así el despido.

En suma, el subsistema de gestión del empleo tiene numerosas debilidades, que amenazan a todo el sistema de GRH. En primer lugar, el reclutamiento es prácticamente inexistente, echando por tierra cualquier proceso de selección posible.

Por otro lado, no se verifica la existencia de procedimientos y mecanismos de garantía que prevengan de arbitrariedades, influencias de la política y prácticas clientelistas a lo largo de todo el proceso de incorporación de nuevos agentes. Por ende, no es posible determinar si existe un número limitado y razonable de puestos cubiertos por personal designado con arreglo a criterios políticos.

Tomando el caso del personal auxiliar de gabinete, encontramos que su designación es puramente política. Estos agentes son designados por el Intendente por el tiempo que éste considere necesario, y para las tareas que se requieran. La Oficina de Personal tampoco participa de su designación.

En muchos casos, el propio Intendente o sus allegados realizan entrevistas personales con aquellas personas que se acercan al municipio solicitando trabajo y ofreciéndose para realizar tareas vinculadas a obras y servicios públicos. Luego, se designa a la persona en cuestión y la Oficina de Personal realiza las gestiones pertinentes.

Muy común es el caso de los despidos masivos que sufren agentes de la planta no permanente al momento de realizarse los cambios de administración, sobre todo si éstas tienen que ver con un traspaso de color político. Capitán Bermúdez no es ajeno a esta realidad.

A fines de 2015, por caso, más de 90 trabajadores fueron ingresados a la planta permanente municipal a días del cambio de gobierno. Esto generó un gran conflicto cuando el nuevo Intendente decidió dar marcha atrás con esas designaciones.

Se dio entonces una negociación con el sindicato de municipales, en medio de una importante protesta frente al palacio municipal. Se resolvió la contratación en tramos de la mayoría de esos agentes, situación que se normalizó hacia octubre de 2016.

Pero estas prácticas son comunes en todo tipo de municipio, cualquiera sea el partido político que lo gobierne. Así lo relatan desde la representación sindical, contando anécdotas sobre conflictos extensos con intendentes afines a la identificación partidaria del sindicato, por un lado, y exitosas y fugaces negociaciones con funcionarios de otros colores políticos, por el otro.

2.4. GESTIÓN DEL RENDIMIENTO

La gestión del rendimiento ocupa una posición central en un sistema integrado de GRH, tal y como lo sostiene Francisco Longo. Su misión es influir sobre el desempeño de las personas en el trabajo, en pos de alinearlos con las prioridades de la organización, en este caso, un gobierno local.

Existe una notoria dificultad en llevar adelante una adecuada gestión del rendimiento. Ésta implicaría una planificación previa, una definición de pautas y

estándares para evaluar la performance de los RRHH, con lo complicado que es encontrar acciones de este tipo en los municipios.

Además de ello, y aunque existieran mecanismos de gestión del rendimiento, una pregunta resonante que se hacen los expertos es qué se debería hacer luego con la evaluación que se realice. Muchos concuerdan en que es difícil avanzar hacia la retroalimentación o “feedback” al empleado, elaborando planes de mejora de rendimiento.

Al respecto, es posible que se generen conflictos entre agentes cuya evaluación indique rendimientos dispares. Esto se complejiza aún más cuando se ponen en juego otros factores como la posición jerárquica, la antigüedad, internas políticas o personales. Entonces, ¿qué hacer con los resultados de esas evaluaciones? Allí entra en debate la gestión de la compensación, que analizamos más adelante.

Si retomamos el hecho de que la Municipalidad de Capitán Bermúdez evidencia escasos indicadores de cualquier tipo de planificación, en este caso puntual ese déficit se agrava. Tanto los especialistas como los representantes sindicales sostienen que es muy difícil realizar un seguimiento del desempeño de los agentes. Éstos, por su parte, se muestran sumamente reacios a ser evaluados en cuanto a su rendimiento.

El seguimiento se realiza de manera no institucionalizada, informal y no planificada. Antes bien, cualquier acción sólo parece apuntar al cumplimiento de ciertas metas. Por ejemplo, la entrega en tiempo y forma de un informe o formulario, o el cumplimiento de lo establecido por un expediente o por una orden directa de un superior.

De cualquier manera, ese seguimiento no brinda ninguna información acerca del desempeño de los distintos agentes involucrados en los procesos, eliminando la oportunidad de una evaluación a posteriori para considerar la aplicación de un sistema de premios y/o castigos, con las dificultades que ello acarrearía también.

Así como no se registraron definiciones ordinarias por parte de las Secretarías ni de las Oficinas, acorde a lo comentado en las entrevistas con informantes clave, tampoco hay una formulación de planes de mejora que contemplen ciertos rasgos de análisis del rendimiento de los trabajadores municipales.

Con todo, las únicas observaciones que un superior realiza a los agentes que dependen de él, tienen que ver con la intención de asegurar el cumplimiento de algún objetivo concreto.

En definitiva, cualquier evaluación sobre el rendimiento de un agente particular termina siendo fruto de la observación y de la convivencia diaria entre funcionarios y trabajadores, sin el debido respaldo que podría ofrecer una planificación donde se consideren indicadores de antemano que luego puedan contrastarse con el rendimiento efectivo de los empleados.

Lo anterior es reconocido por Longo, que afirma que “en toda organización existen elementos de gestión del rendimiento, aunque se trate de prácticas informales basadas en apreciaciones intuitivas” (Longo, 2002, p. 33). No obstante, es preciso un mínimo de formalización para considerar al subsistema operativo, cuestión que nos resulta imposible a la luz de los hechos observados.

Asimismo, es necesario destacar la total ausencia de control y seguimiento del rendimiento del personal auxiliar de gabinete. Sumada a la inexistencia de control de asistencias diarias sobre estos trabajadores (por lo que la Oficina de Personal liquida los sueldos de los auxiliares de gabinete sin tener en cuenta asistencias/inasistencias y cumplimiento o no de las horas establecidas en sus contrataciones), nuevamente en este caso la gestión del rendimiento se vuelve intuitiva, informal, y basada en los resultados finales que son fruto del trabajo realizado por estos empleados.

2.5. GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN

Este subsistema, como se dijo, incluye la gestión del conjunto de compensaciones con que la organización (en este caso, el municipio) satisface a

sus empleados, en concepto de contraprestación a la contribución que éstos hacen a los fines de la misma. Estas compensaciones pueden ser salariales o extrasalariales.

El artículo 19 de la Ley Provincial N° 9.286 sostiene que el personal “tiene derecho a la retribución de sus servicios conforme a su ubicación en el respectivo escalafón o régimen que corresponda al carácter de su empleo” (Ley 9.286, 1983).

En lo que respecta a las compensaciones salariales que reciben los trabajadores del municipio, las mismas son fijadas acorde a su ubicación en el escalafón (tal y como dice el artículo citado de la Ley 9.286) y al resultado de las negociaciones colectivas llevadas adelante por la Comisión Paritaria para el personal Municipal y Comunal, según lo establecido por el artículo 132 bis de la misma Ley.

Esta Comisión Paritaria es integrada por ocho representantes de los Intendentes y Presidentes Comunales, por una parte, y, por la otra, ocho representantes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores Municipales de la Provincia de Santa Fe (FESTRAM). Las resoluciones, acuerdos y convenios que fija esta Comisión son de aplicación en todas las Municipalidades y Comunas de la Provincia.

En definitiva, la propia Ley 9.286 establece un marco y un límite significativo a la gestión de las compensaciones por parte de los municipios, en tanto la cuestión salarial se salda mediante las negociaciones establecidas por la Comisión Paritaria y las sumas se calculan en base al escalafón que fija la misma Ley.

Esta cuestión es analizada del mismo modo por expertos, funcionarios y representantes sindicales. Estos últimos, sin embargo, destacan las bondades de la Ley, en cuanto sostienen el mecanismo paritario como práctica que coadyuva a la defensa del salario de los trabajadores municipales.

A pesar de los límites que puede establecer la Ley, no hay razón por la cual un municipio no pueda avanzar en un sistema de compensaciones extrasalariales y reconocimientos no monetarios, tal y como se debatió en una de las entrevistas

realizadas para este trabajo. Sin embargo, no se registra ninguna iniciativa en este sentido en la Municipalidad.

Volviendo a la relación de este subsistema con la gestión del rendimiento, aparecen ciertos interrogantes para pensar la naturaleza de las compensaciones: ¿“Premios y castigos” o “Premios o castigos”? Un posible camino, en búsqueda de evitar o reducir conflictividades, es avanzar en el otorgamiento de compensaciones no monetarias a quienes alcancen o superen los estándares de rendimiento esperados, acorde a lo discutido con una de nuestras fuentes.

La razón de lo anterior se halla en que este tipo de premios (descuentos en locales comerciales de la ciudad, boletos para eventos, días libres, entre otras posibilidades) escapa de las rigideces de la Ley y de las prácticas cotidianas, funcionando además como un incentivo para la motivación del personal.

Una vía interesante para avanzar en procesos de gestión del rendimiento podría consistir en lo que los expertos describen como un seguimiento desde múltiples miradas. Esto es, para evaluar el desempeño de los trabajadores, en primer lugar, se hace necesario un pacto previo, en el que se establezcan qué criterios serán evaluados y bajo qué pautas. En segundo lugar, la evaluación debe tener un carácter más horizontal: no sólo los superiores deben llevarla a cabo. También los trabajadores mismos y otras organizaciones con las que éstos interactúan, como el propio sindicato. De ese modo, pueden limarse las asperezas y disiparse los temores a la evaluación del desempeño de los agentes.

Ahora bien, si retomamos la idea de que no hubo en el municipio una planificada definición de puestos de trabajo, tampoco hubo entonces una consistente valoración de los mismos que atribuyera a cada uno una ponderación acorde a su contribución relativa a los fines de la organización.

La búsqueda de equidad interna se persigue, acorde a la Ley, a la luz de las sumas complementarias que los trabajadores perciben en concepto de antigüedad, paternidad, tareas riesgosas, etc. En términos del rendimiento, como dijimos, esto resulta un factor que genera dificultades para establecer mecanismos de gestión del desempeño.

En lo que respecta a la equidad externa, los municipios están atados a la estructura salarial resultante de las negociaciones paritarias y del sistema de escalafones de la Ley 9.286. Esto hace dificultoso el reclutamiento de profesionales, mayormente. En el caso de Capitán Bermúdez, además, se suma la cercanía a una ciudad de importancia como Rosario, que presenta un mercado laboral más atractivo, tanto en el sector privado como en la propia administración pública.

La administración de la gestión de las compensaciones salariales se relaciona, además, con el desarrollo de carrera de los trabajadores, un punto en el que intendentes y funcionarios tienen mucho por hacer, y en el que los expertos encuentran un enorme déficit, cuando las promociones y los concursos se ven afectados por decisiones políticas que contrarían el espíritu y el propio texto de la Ley. Desde el sindicalismo apuntan también a las distorsiones en este sentido.

2.6. GESTIÓN DEL DESARROLLO

El propósito de este subsistema es estimular el crecimiento profesional de las personas. En él se incluyen los procesos de promoción y carrera, por un lado, y de formación, por el otro.

Respecto de las promociones y la carrera en la administración pública, la misma está organizada y estructurada por la Ley 9.286, que establece el escalafón y los procedimientos instituidos por el Capítulo III del Anexo II de la Ley. Sin embargo, tanto las promociones directas como los concursos muchas veces están viciados por factores políticos, tal y como relatan agentes, expertos y figuras del sindicalismo.

Por su parte, las políticas de formación, tienen que ver con las capacitaciones que los trabajadores municipales tienen como derecho, acorde a la Ley. Las mismas deberían estar orientadas a vincular a los agentes con los fines y la estrategia de la Municipalidad. Esto tampoco sucede, como veremos, debido a que el municipio no llevó a cabo un verdadero proceso de PRH en un principio.

En este punto, es preciso analizar las distintas expresiones y opiniones brindadas por nuestros informantes claves. Los especialistas coinciden en el hecho

de que los municipios tienden a obviar las capacitaciones que los trabajadores tienen por derecho. La mayoría de las administraciones suele tener un bajo nivel de capacitaciones.

En muchos casos, las capacitaciones son brindadas por empresas y organizaciones externas al municipio, que muchas veces arriban con la intención de vender “paquetes” de cursos y especializaciones, que no fueron formulados en concordancia con la estrategia y los fines de la Municipalidad.

Otro ejemplo de lo que sucede tiene que ver con que los trabajadores que tienen interés en su formación buscan especializarse por su propia cuenta. Sin embargo, muchos de los cursos que toman tienen que ver más con sus propósitos personales, y no con una mejora en su contribución con la Municipalidad. El municipio de Capitán Bermúdez revisa estos casos y brinda apoyo económico a quienes deseen capacitarse, si esto correspondiere. Así lo corroboran agentes que participaron de algunas capacitaciones.

La Federación de Trabajadores Municipales también brinda capacitaciones a lo largo de todos los municipios de la provincia, y Capitán Bermúdez no es ajeno a estas iniciativas. El problema, aun en este caso, es que los cursos y actualizaciones no siempre están pensadas para las realidades y necesidades particulares de cada municipio.

Según las entrevistas realizadas en el ámbito del palacio municipal, se podría sostener que los dos factores que más influyen en la realización de capacitaciones son la decisión política de los funcionarios y la voluntad propia de los agentes por formarse. Desde el sindicalismo adhieren a esta postura, reiterando el hecho de que muchas de sus iniciativas no cuentan con el respaldo suficiente de los trabajadores.

Respecto de los recursos necesarios para llevar a cabo un plan de capacitaciones por parte de un municipio de las características de Capitán Bermúdez, no hay coincidencia entre los expertos acerca de su peso en la factibilidad de estos fines. Hay quienes sostienen que, por tratarse de planteles

relativamente acotados, un plan de capacitación bien formulado es altamente factible.

Pero, nuevamente, están quienes fundamentan la dificultad de su implementación en la escasez de perfiles técnicos dentro de la misma planta, capaces de brindar esas capacitaciones, por lo que se debería entonces destinar más recursos económicos en buscar alternativas ante la falta de educadores propios de la Municipalidad.

En definitiva, una salida posible a esta encrucijada debería combinar una fuerte decisión política, acompañada de mayor voluntad de los trabajadores, con una necesaria mediación constante del sindicalismo, y donde se pongan sobre la mesa todos los recursos disponibles que sea posible.

Además, las autoridades políticas deben analizar la construcción de alianzas estratégicas con otros municipios que cuenten con cuadros técnicos para brindar tales capacitaciones. A la vez, pueden rastrearse programas de financiamiento específicos para este tipo de iniciativas.

2.7. GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES

Es el último subsistema que menciona Francisco Longo, pero en la estructura de su sistema de GRH, aparece en la base, interrelacionado con la totalidad de los demás subsistemas. Es que, siendo las personas un componente fundamental de cualquier organización, la gestión de las relaciones humanas y sociales se vuelve primordial. Se trata de gestionar las relaciones entre la organización y sus empleados, y de éstos entre sí, parte fundamental de su vinculación con la estrategia y los fines organizacionales.

Longo divide este subsistema en tres bloques o áreas de gestión: la gestión del clima organizativo, la gestión de las relaciones laborales y la gestión de las políticas sociales. Analizaremos cada una de ellas.

La gestión del clima organizativo, fundamentalmente consistente en políticas y prácticas de comunicación, es variable de municipio en municipio. En los más pequeños, generalmente, se mantienen canales de comunicación informales y

personales, con algunas salvedades verificables en circulares y documentación interna para respaldo de actuaciones que demandan mayores niveles de formalidad, tales como el pago de haberes, contrataciones, licitaciones y todo tipo de circulares.

La gestión del clima organizativo engloba, además, todas aquellas políticas y prácticas orientadas a mantener y mejorar la percepción de satisfacción colectiva de los empleados.

La comunicación, en el ámbito del municipio de Capitán Bermúdez, responde mayormente a prácticas informales, cara a cara, debido a que la totalidad del personal se desempeña en dos grandes unidades: el palacio municipal y el obrador. Sin embargo, en aquellas cuestiones que requieren formalidad, se utilizan las vías correspondientes para la comunicación.

La comunicación es fluida entre funcionarios y agentes de todo rango. Cualquier trabajador municipal tiene posibilidad de reunirse con el intendente en su despacho. Además, el sindicato está a pocas calles del palacio municipal, por lo que las vías de comunicación tienen las mismas características.

Las prácticas tendientes a mantener y mejorar la percepción de satisfacción colectiva del personal presentan un déficit notorio. Según lo relevado a través de las entrevistas realizadas, no se realizan encuestas ni mecanismos similares para analizar dicha percepción. Tampoco prácticas que busquen una mejora del clima organizativo. Éstas, sin embargo, eran más frecuentes en gestiones anteriores al analizado, cuando se organizaban jornadas deportivas para los empleados. También se permitió, durante varios años, la asistencia de un cupo de mujeres a los Encuentros Nacionales de Mujeres.

El sindicato, por su parte, sí realiza iniciativas tendientes a verificar la percepción del personal acerca del clima organizativo. Al momento de realizar una de las entrevistas, se desarrollaba una asamblea en el patio del palacio municipal. Según lo charlado con nuestra fuente del ámbito sindical, ésta es una práctica periódica. Además, el sindicato organiza también la cena anual en conmemoración del día del empleado municipal.

La gestión de las relaciones laborales, la segunda de las áreas correspondientes a este subsistema, está relacionada con lo que ya hemos dicho de la gestión de las compensaciones y al mecanismo que establece la Ley Provincial N° 9.286 para las negociaciones paritarias de los empleados municipales.

También se tienen en cuenta aquí los vínculos entre los funcionarios políticos y los representantes sindicales. En ese sentido, la relación es fluida y la comunicación, constante. En muchos casos, tiene que ver con la afinidad política entre políticos y sindicalistas.

Se verifica por lo general una fuerte presencia de los sindicatos. Son comunes las asambleas en las instalaciones de los municipios y se registran numerosas negociaciones y reclamos por parte de los trabajadores y sus representantes.

Sin embargo, nuestra fuente del ámbito gremial destacó que es necesario separar lo político-partidario de lo estrictamente sindical, haciendo uso de un ejemplo, en el que se sostuvo un fuerte reclamo con paros y movilizaciones en Fray Luis Beltrán, gobernado por un partido político afín a la conducción del sindicato, y donde dicha afinidad no se constituyó en un factor que atenuara el conflicto, que llegó incluso al plano de la judicialización. Otro caso práctico que se nombró involucraba a un intendente de otro partido político, de la localidad de Carcarañá, donde la negociación llegó a buen puerto tras una serie de reuniones muy fructíferas.

Finalmente, debemos hacer mención de la gestión de las políticas sociales, donde tienen preeminencia las de salud laboral. En ese sentido, el municipio de Capitán Bermúdez tuvo una continuidad destacable en sus prácticas por varios años, con la gestión de un mismo médico a la cabeza.

Con la jubilación de ese profesional, a fines de 2015, la salud laboral del municipio sufrió una serie de vaivenes. Ante la ausencia de un médico que se encargara del área, el propio Subsecretario de Salud se hizo cargo de dicha oficina, intentando un conjunto de modificaciones.

En primer lugar, buscó trasladar el consultorio fuera del palacio municipal, y comenzó a realizar las visitas médicas a domicilio él mismo. Las dificultades de llevar a cabo dichas gestiones, desembocaron en una especie de tercerización de las visitas domiciliarias hacia una organización privada de medicina, especializada en kinesiología y fisioterapia, fundamentalmente.

El nuevo sistema implicaba que la Oficina de Personal debiera comunicarse con los consultorios privados para articular las visitas y recibir los partes médicos en una comunicación posterior. Finalmente, este sistema fracasó.

Tiempo después, el Subsecretario abandonó sus funciones como médico laboral, con la incorporación de una nueva profesional, que inició una especie de recuperación del sistema antes vigente, sin notas claras de innovación o cambios destacables.

Otro de los temas surgidos de las entrevistas es la ausencia de aseguradora de riesgos de trabajo (ART) en el municipio, debido a que éste mantiene una deuda con una empresa, por lo que se encuentra imposibilitado de contratar los servicios de una nueva prestadora hasta cancelar tales compromisos.

Desde el sindicato, en este sentido, destacan la sanción de la Ley Provincial N° 12.913 de creación de los Comités de Salud y Seguridad en el Trabajo. Según su artículo 1° “los mismos son órganos paritarios con participación de trabajadores/as y empleadores, destinados a supervisar, con carácter autónomo y accesorio del Estado, el cumplimiento de las normas y disposiciones en materia de control y prevención de riesgos laborales y también la consulta regular y periódica de las actuaciones de las empresas, establecimientos empresarios y dependencias públicas en materia de prevención de riesgos” (Ley 12.913, 2008). Por esta vía, se está buscando una solución a la situación del municipio en relación a la ausencia de ART.

CAPÍTULO VII: CONCLUSIONES

Todos los temas analizados en este trabajo, en lo que respecta a la historia y la actualidad de los municipios argentinos, particularmente del caso estudiado, el Municipio de Capitán Bermúdez, nos acerca al esbozo de una serie de conclusiones y al planteo de un conjunto de interrogantes, que abren las puertas a nuevas investigaciones en materia de GRH en gobiernos locales.

En primer lugar, cabe destacarse el bajo impacto de la CIFP en las administraciones públicas, principalmente municipales. La CIFP reconoce el lugar central que aún ocupa el Estado en el devenir de las articulaciones de las relaciones sociales y en la consecución del bienestar colectivo. En razón de ello, sostiene que es imprescindible la profesionalización de la función pública.

Sin embargo, cabe destacarse que la CIFP fue redactada para formular recomendaciones y establecer lineamientos para los Estados nacionales que la aprobaron y respaldaron. No estaba particularmente destinada a los gobiernos municipales que, sin embargo, no están excluidos tajantemente del debate.

Al respecto, debemos preguntarnos si profesionalizar la Administración Pública consiste en el mismo y viejo debate de siempre.

Varios expertos coinciden en que se trata de una discusión que se ha tratado en numerosas ocasiones. Sin embargo, debemos ser respetuosos de su importancia en estos días, porque continúa siendo una asignatura pendiente.

En ese sentido, varios especialistas han retomado el debate en los últimos tiempos, preguntándose qué significa profesionalizar la función pública hoy, si es posible llevarla a cabo y si vale la pena apostar por ella. En todo caso, la profesionalización de la función pública vuelve a estar en la escena.

Más de 300 profesionales y académicos de la Argentina, dedicados al estudio de las políticas y la gestión públicas, han firmado recientemente el Consenso por una Función Pública Profesional para la Argentina del Siglo XXI.

Este Consenso plantea esta profesionalización como el cumplimiento de la Constitución Nacional en lo que respecta al régimen de funcionarios públicos,

abogando por el ingreso al servicio civil en condiciones de igualdad mediante concursos abiertos y transparentes; la acreditación continua de la idoneidad y el buen desempeño; la planificación estratégica con sustentabilidad financiera; la defensa del empleo digno y decente; la inversión en capacitación; y la actualización tecnológica, entre otros puntos salientes.

Se trata de una tarea, a estas alturas, impostergable e insoslayable. Los factores de la decisión política, la voluntad de los agentes y la mediación del sindicato resultan, como vimos, imprescindibles para los avances o estancamientos en este rumbo.

Por otro lado, es necesario discutir las bondades y debilidades del Marco Analítico de Francisco Longo para analizar la realidad de los municipios argentinos.

Su división del sistema de GRH en siete subsistemas es, hasta ahora, un modelo de análisis de los más completos, pero a pesar de ello requiere tener en cuenta algunos rasgos puntuales de la administración pública local.

En particular, como hemos discutido en este documento, su definición de GRH que habla de “adecuar” a las personas a la estrategia organizacional, debe someterse a una discusión. Coincidimos con una de nuestras fuentes en que es mejor el concepto de “vinculación” para referirnos a estos temas, resaltando una vez más la importancia de las personas en las organizaciones y su rol activo en la formulación y puesta en práctica de la estrategia organizacional.

Además, muchos de los contenidos de cada subsistema denotan un déficit para el análisis de los gobiernos locales, en tanto no se encuentran referencias suficientes sobre aspectos de la política partidaria que penetra la administración pública, o notas características de ésta, como es, por ejemplo, la estabilidad del empleo público.

Sin embargo, el MAPDISSC ha demostrado ser una herramienta sumamente integral para desglosar los distintos aspectos que conforman la realidad de las organizaciones, incluso las municipales, tal y como demostramos a lo largo de este documento, y razón por la cual nos hemos servido de aquél para desarrollar nuestro trabajo.

El análisis que hemos realizado en base a cada uno de los subsistemas de la GRH en el municipio de Capitán Bermúdez nos ha llevado a confirmar nuestra hipótesis, según la cual la tensión descrita entre dos modelos se inclina en favor de la administración de personal, en vistas de los numerosos déficits que presenta la realidad de la organización en su GRH.

Esta preeminencia del tradicional modelo de administración de personal, incluso con fallas y materias pendientes en su propio funcionamiento, no es otra cosa que una clara faceta de un modelo burocrático incompleto, que no presenta fuertes rasgos de planificación, estandarización de procesos o gestión del empleo basada en la idoneidad y la transparencia, entre otros.

Pero, ¿todo es culpa y responsabilidad de los gobiernos locales? En cierto modo, esta pregunta la hemos respondido a lo largo de nuestro trabajo. Si bien las administraciones de los gobiernos locales se encuentran con fuertes limitaciones debido a las políticas nacionales y provinciales, que determinan buena parte de su contexto macro, en lo legal y socioeconómico, no hay razón para pensar que están atadas de manos.

Un ejemplo de estos límites está dado, como sostuvimos, por la relación existente entre el marco normativo vigente (cuyo exponente es la Ley Provincial N° 9.286) y las pretensiones de una gestión estratégica de RRHH, con sus notas de flexibilidad e innovación.

La Constitución Nacional reformada en 1994 concedió a los municipios el derecho a la autonomía, para que puedan tener mayor injerencia en el manejo de los recursos públicos, mayores competencias y más independencia sobre la prestación de servicios públicos municipales y sobre el ordenamiento territorial a nivel político e institucional.

Sin embargo, la Constitución Provincial, dictada en 1962, bloquea la posibilidad de instaurar la autonomía municipal en el territorio de Santa Fe, por lo que su reforma es una asignatura pendiente y primordial, que brindaría mayor margen de maniobra política y administrativa a los gobiernos locales. En ese mismo

orden, la Ley Provincial N° 9.286 aparece como un límite a la gestión de las compensaciones, como se dijo aquí.

Pero hay muchos aspectos en los cuales se puede avanzar. Como surgió de nuestras entrevistas, es fundamental la decisión política y la vinculación de los trabajadores y sus representantes sindicales para consolidar el compromiso de los agentes con la función y los servicios públicos, en primer lugar, y una alianza con actores estratégicos y otros municipios para mejorar los resultados, por otra parte.

Funcionarios y expertos coinciden en lo primordial que resulta la construcción de un perfil vocacional del empleado público. Para ello, primero se hace preciso que el municipio realice un correcto análisis de sus necesidades e intencionalidades, seguida de una precisa definición de puestos de trabajo y perfiles de quienes han de ocuparlos.

Debe haber un compromiso por lo público, tanto por parte de los funcionarios políticos, como por parte del personal. La profesionalización no se debe enfocar sólo en aspectos técnicos sino también en la vocación de servicio. En ese sentido, el trabajo sobre los mandos medios puede ser decisivo, para generar cambios sustanciales en la cultura organizacional.

Pero, ante todo, el compromiso por lo público por parte del personal demanda, con anterioridad, acuerdos políticos que puedan trascender el cortoplacismo electoral, articulando el corto y el largo plazo, exhibiendo resultados ante la ciudadanía en materia de GRH, pero entendiendo que las políticas de GRH integrales tendrán impacto en el mediano y largo plazo.

El panorama no es oscuro. Hay varias oportunidades abiertas, sobre todo si existe la decisión política para avanzar. En tal sentido, la estabilidad del empleo público, un derecho del que gozan los trabajadores municipales, revisten una posibilidad de inversión en GRH.

En el conocimiento de que un agente se desempeñará durante varios años en el ámbito público, debe entenderse que avanzar en políticas integrales de GRH no ha de considerarse un gasto, sino una inversión que tendrá como saldo capacidades instaladas, para que el nuevo sistema de GRH, en su coherencia y

articulación interna, logre adaptarse al contexto cambiante y complejo, y se dote de las herramientas necesarias para avanzar y torcer la tensión analizada en su favor, dejando atrás los vicios y las deficitarias innovaciones que provee la tradicional administración del personal.

Sin duda, como se sugirió a lo largo de todo este trabajo, no hay modo de pensar una organización si no se tienen en consideración las personas que forman parte de ella. Los RRHH son quienes hacen la diferencia y generan el valor agregado real en el caso de las organizaciones que brindan servicios, como es fundamentalmente el caso del Estado, particularmente de los municipios.

Los RRHH reúnen la capacidad, la creatividad y la proyección para formular e implementar políticas públicas y, además, para ofrecer servicios públicos de calidad.

Por lo anterior, es preciso señalar que la definición de GRH que nos ofrece Francisco Longo suena un tanto utilitaria, cuando insiste en que aquélla consiste en “adecuar” a las personas a la estrategia de una organización. En otros pasajes, el autor habla de la GRH como un “nexo” entre estrategia y personas.

Nos parece mejor, luego de haber discutido esto en nuestras entrevistas, pensar en una “vinculación” de las personas con la estrategia organizacional, un concepto que provee a la GRH un cariz de mayor participación de las personas en la definición e implementación de la estrategia de la organización de la cual forman parte.

La definición y redefinición de la misión de una organización pública, como es el caso de los municipios, demanda una mayor participación de sus miembros. Esto nos lleva a poner el foco en el entramado de actores que están involucrados en el quehacer de las administraciones públicas locales.

REFERENCIAS

1. BIBLIOGRAFÍA

- BERARDO, Aneley; “Gestión de Recursos Humanos en el ámbito de las administraciones públicas locales”. Universidad Nacional de Rosario. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Rosario. 2009.
- BIANCHI, Marianela; “La gestión de Recursos Humanos en el ámbito público: una aproximación para su desarrollo estratégico en el municipio de Avellaneda”. Universidad Nacional de Rosario. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Rosario. 2011.
- BIFARELLO, Mónica; DÍAZ, Cristina; GRANDINETTI, Rita y NARI, Patricia; “Innovación y Capacidad en el Estado Local: Un abordaje teórico metodológico”. Grupo Política y Gestión. Universidad Nacional de Rosario. Rosario. 1999.
- BONARDO, Dora; “La reforma del Estado y los Recursos Humanos: hacia una mayor calidad”. Ponencia Congreso Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Buenos Aires. 2002.
- CAO, Horacio; “La administración pública argentina: Nación, Provincia y Municipios”. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4-7 de noviembre de 2008.
- CASTILLO BLANCO, Federico y QUESADA LUMBRERAS, Javier; “La profesionalización de la función pública local en América Latina: evolución, modelos y propuestas”. En Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (INAP), nº 302, Madrid, septiembre-diciembre 2006.
- CRAVACUORE, Daniel; “Los municipios argentinos (1990-2005)”. En Cravacuore, Daniel e Israel, Ricardo (comp.); ‘Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005). Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires (Argentina). 2007. Páginas 25 a 49.

- CROZIER, Michel; “La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”. Publicado en la Revista del CLAD “Reforma y Democracia”. N° 7. Enero de 1997. Caracas.
- CUENCA CERVERA, Javier; “La Gestión Estratégica de Recursos Humanos en las Entidades Locales”. Publicado en “Capital Humano”. N° 161. Diciembre de 2002. España.
- GARCÍA DELGADO, Daniel; “Introducción. Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión” en “Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina”. FLACSO - Oficina de Publicaciones del CBC, UBA –Universidad Católica de Córdoba. 1997.
- ILARI, Sergio; CRAVACUORE, Daniel; y VILLAR, Alejandro; “La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas”. Universidad Nacional de Quilmes. 2004.
- LONGO, Francisco; “Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público”. Barcelona. Paidós. 2004.
- MARRADI, Alberto; ARCHENTI, Nélica; y PIOVANI, Juan Ignacio; “Metodología de las Ciencias Sociales”. Buenos Aires. Emecé Editores. 2007.
- MARTÍNEZ, David; “Gestión de recursos humanos para organizaciones públicas”. En Graglia, Emilio (coord.); ‘Contribuciones a la gestión pública’, UCC, Córdoba, 2007.
- MINTZBERG, Henry; “La estructuración de las organizaciones”. Barcelona. Ariel. 1984.
- MUTIO, Fernanda; “Gestión de los Recursos Humanos en la Administración Pública Local. Aspectos estratégicos e innovación. El caso de la Municipalidad de Rosario 2009-2014”. Tesina de Grado. Universidad Nacional de Rosario. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Rosario. 2015.
- OSZLAK, Oscar y MALVICINO, Guillermo; “Nuevos modelos institucionales para la gestión pública: experiencias comparadas y aplicaciones potenciales al caso

argentino”. Artículo del Programa de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, marzo de 2001, en www.oscaroszlak.org.ar

- PÉREZ, Verónica y ROCCA, M. Verónica; “Estado y servicios públicos en la posconvertibilidad (2003-2015): ¿qué hubo de nuevo en la participación estatal?”, en “Temas y Debates” N° 33. Año 21. Enero-junio 2017.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José; “Las reformas neogerenciales en Hispanoamérica. Enseñanzas para incrementar las capacidades de gobierno.” En Revista Chilena de Administración Pública, n° 12, Santiago, diciembre de 2008.
- SCHEIN, Edgar; “The Corporate Culture. Survival Guide”. San Francisco. Jossey-Bass Publishers. 1999.
- SIKKINK, Kathryn; “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina”. En ‘El Proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek’, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 2009, Capítulo 5.
- THWAITES REY, Mabel; “Tecnócratas vs Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración”. En Revista Encrucijadas, n° 6, abril de 2001, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- VILLORIA, Manuel; “La gestión de las personas en las administraciones públicas postburocráticas: un enfoque estratégico”. En Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto; ‘La nueva Administración Pública’, Alianza, Madrid, 1997.
- WERTHER, William y DAVIS, Keith; “Administración de recursos humanos. El capital humano de las empresas”. McGraw Hill. 2000.

2. INSTRUMENTOS LEGALES CONSULTADOS

- Ley Provincial N° 9.286; “Estatuto y Escalafón del Personal de Municipalidades y Comunas de la Provincia de Santa Fe”. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe. 25 de octubre de 1983.

- Ley Provincial N° 12.913; “Comités de Salud y Seguridad en el Trabajo”. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe. 15 de septiembre de 2008.
- Ordenanza Municipal N° 1.075; “Auxiliares de Ejecución Operativa dependientes del Gabinete”; Capitán Bermúdez. 4 de marzo de 2016.

3. PÁGINAS WEB CONSULTADAS

- Sitio de la Municipalidad de Capitán Bermúdez:
<http://www.capitanbermudez.gob.ar/>
- Sitio de la Municipalidad de Rosario: <https://www.rosario.gob.ar/web/>
- Sitio de la Provincia de Santa Fe. Ciudad de Capitán Bermúdez:
<https://www.santafe.gob.ar/index.php/rmyc/content/view/full/172807#>

ANEXOS

Con la intención de ofrecer una mejor presentación de este documento, hemos decidido incluir la totalidad de los anexos en una carpeta digitalizada, disponible para su acceso público en el siguiente enlace web:

<https://drive.google.com/drive/folders/1AZjzOHTRUSDs5A4eRCxO4aazr0wN3aGn>

En la carpeta, quienes lo deseen podrán acceder al siguiente listado de documentos:

- Guías de entrevistas
- Audios de entrevistas
- Desgrabaciones de entrevistas
- Leyes y ordenanzas consultadas