

MODERNIZAR EL ESTADO LOCAL CON UN ENFOQUE PARTICIPATIVO

Marcelo Colombo

INTRODUCCION

El presente trabajo tiene como objetivo contar una experiencia en particular que si bien aún no hemos podido concretar en su totalidad, esperamos sirva para allanar el camino a quienes vengan un paso más atrás, para que tomen nuestra experiencia, aprovechen lo que ya está probado y no cometan los errores que nosotros ya cometimos. Creo que esta es la mejor manera de que todos quienes soñamos una administración pública local realmente eficiente, podamos ver concretados nuestros deseos.

Es evidente que muchos gobiernos locales durante los últimos años han tenido que dedicar grandes esfuerzos a resolver problemas urgentes, sobre todo económicos, a raíz de lo cual han descuidado otros aspectos de la administración que en la actualidad han “tocado fondo”; también es necesario citar que no en todos los casos quienes acceden al gobierno cuentan con los conocimientos que hoy son necesarios para poder administrar una organización de este tipo exitosamente.

Esto nos ha llevado a situaciones muy complejas donde gran parte del personal de los municipios, un poco por tradición y otro por la falta de motivación, ha optado por hacer el trabajo mínimo necesario mientras acusa a los políticos de haber provocado esta situación.

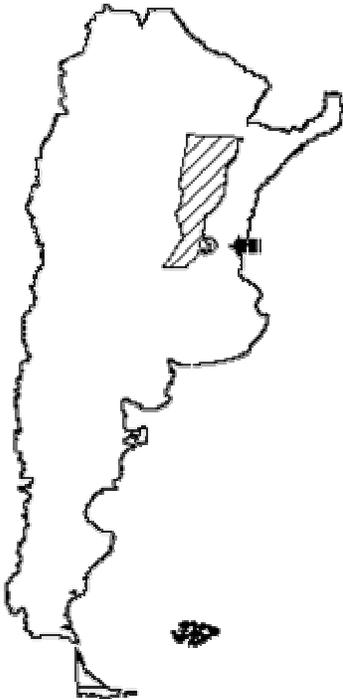
Personalmente considero que cada uno de nosotros es el dueño de su destino y puede elegir seguir en esta situación o proponer alternativas para mejorar; es así que en nuestro Municipio han surgido interesantes propuestas de parte del personal de carrera para intentar resolver diversas problemáticas que, con mayor o menor interés, han sido escuchados por los gobernantes de turno.

El presente trabajo, el “Plan de Transformación Institucional” y el “Proyecto 2000”, a los que se hará referencia más adelante, son proyectos surgidos del personal de planta permanente de la Municipalidad de Villa Constitución, con una antigüedad promedio de más de 15 años.

LOCALIZACION

Los trabajos objeto de la presente se están llevando a cabo en la Municipalidad de Villa Constitución, al Sur de la provincia de Santa Fe, Argentina.

Villa Constitución, situada a orillas del río Paraná, 50 Km. al sur de la ciudad de Rosario y 250 Km. al norte de la Capital Federal, cuenta con una población de alrededor de 40.000 habitantes según el último censo nacional; forjó el crecimiento a partir de su puerto de embarque de cereales y luego, alrededor del año '50 con la radicación de la siderometalúrgica Acindar.



Esto le dio a la población la característica de estar integrada en parte por habitantes que no tenían raigambre en la ciudad o la zona, el crecimiento fue sostenido hasta mediados de los '80, momento a partir del cual la política empresaria de la principal fuente de trabajo comienza a producir mermas en sus puestos laborales, no solo en su planta sino que lo provoca también en los talleres y contratistas que la proveían. A partir de entonces la situación socioeconómica de la ciudad siguió los lineamientos generales del país.

Un viso de esperanza se dio con la creación de la Zona Franca Santafesina, que aún hoy se debate en los vaivenes políticos de su apertura o clausura definitiva.

La municipalidad, fiel reflejo de los avatares de la ciudad, sigue los pasos de la población de la otrora Talón de Acero de la Provincia; su planta de personal de 544 empleados, atiende los requerimientos de una ciudad dispersa a lo largo de nueve kilómetros proveyendo todos los servicios básicos, a los que agrega los de agua potable y tratamiento de residuos cloacales.

La falta de políticas claras y de dirigencias adecuadas a las circunstancias, dejaron pasar las posibilidades de radicación de importantes empresas que optaron por otras ciudades, donde se les ofrecían mejores condiciones.

En este contexto la ciudad desarrolla su paso diario a la espera de que un cambio de rumbo en lo público y privado la vuelvan a emparentar con su pasado añorado.

ANTECEDENTES

En marzo del año 2.000 el personal de la Dirección de Informática presentó al Gobierno Municipal el [1] "Proyecto 2000", en el que se proponen importantes cambios organizativa y funcionalmente dentro del área de informática con el fin de ofrecer mejores servicios a todos los sectores del Municipio y a los ciudadanos.

Dentro de la propuesta se plantea la necesidad previa de:

- Contar con un inventario completo de los recursos informáticos; y
- Tener un detalle de los sectores que integran la Municipalidad.

Para procurar esta información se decidió efectuar un relevamiento de personal y de recursos informáticos (Ver Anexo B), razón por la que se contrataron por dos meses, cuatro estudiantes de nivel terciario afectados exclusivamente a estas tareas.

A los fines del presente trabajo no tiene importancia el resultado del relevamiento de recursos informáticos, pero sí el de personal, que arrojó resultados realmente preocupantes:

ESTADISTICAS GENERALES	
Cantidad de empleados encuestados (planta permanente)	446
Cantidad de empleados encuestados (transitorios)	202
Cantidad de empleados sin encuestar (total)	19
Estudios primarios del personal permanente:	
· Sin estudios	7 %
· Abandonados	13 %
· Completos	80 %
Estudios secundarios del personal permanente:	
· Sin estudios	47 %
· Abandonados	13 %
· Completos	40 %
Recibe órdenes de más de un superior	35 %
Desearía desempeñar una función distinta a la actual	30 %
Jefes ó Directores sin personal a cargo	42 %

DISTRIBUCION DE PERSONAL POR CATEGORIA			
	DIRECTORES	JEFES	EMPLEADOS
Obras Públicas	12	15	153
Inst. Municipal de la Vivienda	1	2	4
Hacienda	9	21	90
Gobierno	7	16	103

Obras Sanitarias	1	4	44
Desarrollo Económico	1	1	0
Concejo Municipal	0	1	10
Acción Social	3	12	15
TOTALES	34	72	419

* Todos los datos son actualizados a Enero de 2001.-

Estos datos, a los que a pesar de tener muy cerca nunca habíamos prestado demasiada atención, proponían por sí mismos el desafío de buscar soluciones y para ello comenzamos por repasar el diagnóstico realizado años atrás para la elaboración del [\[2\]](#) Plan de Transformación Institucional (PTI), un proyecto presentado al Gobierno Municipal actual algunas semanas antes de su asunción, pero que lamentablemente no fuera incluido en su programa de gobierno.

A continuación se resume el resultado del trabajo de análisis y pre-diagnóstico de la organización Municipal, producto de aquel Plan (ver en Anexo A: Diagnóstico participativo):

PROBLEMAS DETECTADOS SEGÚN EL PTI:

- Inadecuada prestación de servicios a los ciudadanos; y
- Falta de información confiable y oportuna para la toma de decisiones.

CAUSAS DE LOS PROBLEMAS SEGÚN EL PTI:

Deficiencia o carencia de...

- Políticas formales para la administración de los Recursos Humanos;
- Actualización continua de la organización;
- Planificación general y programación de tareas;
- Marco legal adecuado; y
- Evaluación de resultados de las medidas de gobierno e implementación de acciones correctivas.

En función de toda la información disponible hasta este momento, se propuso al Gobierno Municipal profundizar sobre el problema con el fin de encontrar soluciones definitivas, obteniéndose un apoyo parcial.

Para completar la información existente, se desarrollaron dos trabajos adicionales:

- Un relevamiento funcional (Ver Anexo B); y
- Una encuesta sobre el nivel de capacitación en rol de jefatura (Ver Anexo C).

Esta investigación complementaria permitió hacer un mejor análisis de la situación actual de la organización.

PROBLEMAS DETECTADOS:

- Desde el punto de vista de la **estructura organizativa**:
 - ü Personal con categoría de Jefe o Director sin nadie a cargo;
 - ü Personal que recibe órdenes de varios jefes;
 - ü Personal que no sabe quien es su superior;
 - ü Personal que reconoce como su superior a la persona equivocada;
 - ü Areas con demasiado personal jerárquico en relación al operativo;
 - ü Personal jerárquico con demasiados sectores a su cargo.
- Desde el punto de vista **funcional**:
 - ü Sectores que desarrollan funciones que le competen a otros;
 - ü Sectores que no desarrollan funciones que deberían ser de su competencia;
 - ü Personal que no tiene en claro la misión de su sector;
 - ü Personal que no tiene en claro su función;

- ü Falta de comunicación horizontal;
- ü Falta de medición de resultados;
- ü Duplicación de tareas.
- Desde el punto de vista de las **personas**:
 - ü Negativa al concepto de compartir su información;
 - ü Rechazo a la posibilidad de cambio en los procedimientos administrativos;
 - ü Falta de motivación;
 - ü Falta de capacitación.

Particularmente en el nivel político se reproducen varios de los problemas indicados anteriormente y en algunos casos se observa también desconocimiento de herramientas de administración, gestión pública y liderazgo.

CONCLUSION

Desde el punto de vista de la organización, la situación podría describirse como de “gran desorden”, lo cual facilita que cualquier desprolijidad administrativa pase desapercibida; la falta de medición de resultados hace imposible controlar y por lo tanto genera desconfianza en ambos sentidos de las jerarquías y tendencias a eludir responsabilidades o imposibilidad de asumirlas aunque se deseara.

En cuanto al factor humano, [3] se trata de una estructura [4] **apática**. Se verifica desintegración y desmotivación del personal, que se traduce en falta de intereses comunes, de confianza y en la ruptura de lazos de solidaridad.

Todo esto se ha visto facilitado directa o indirectamente por las distintas dirigencias que han implementado un sistema de calificativos “oculto”, orientado por el clientelismo político o administrativo, sobre la base de:

- Falta de objetivos claros y planificación estratégica;

- Desconocimiento de la estructura orgánica y funcional Municipal;
- No reconocimiento de las vías jerárquicas desde las autoridades políticas;
- Falta de formación en todos los niveles, principalmente los de jefatura, dirección y político;
- Un sistema permisivo que desemboca en la impunidad y en exceso de protagonismo de personas y/o sectores que logran imponer sus discursos.

De todo lo expuesto hasta aquí surge como necesidad urgente producir importantes cambios a corto plazo, lo que se traduce como “Funcionar de manera ordenada y eficiente, independientemente de que existan o no objetivos políticos o los mismos no sean claros”; por lo tanto se propuso el lanzamiento de tres programas de trabajo:

El **Programa de modernización administrativa** que propone una renovación de la estructura organizativa, la mejora de los procesos administrativos y de servicios y una futura revisión de criterios en las políticas salariales.

El **Programa de desarrollo del personal** que pretende elaborar, proponer e implementar acciones tendientes al desarrollo personal y profesional de los empleados. Dentro de este programa se contemplan aspectos tales como: sensibilización, capacitación, evaluación del desempeño, incentivos y promoción de las relaciones interpersonales.

El **Programa de desarrollo informático** que es el soporte tecnológico para la modernización administrativa y está basado en el “Proyecto 2000” presentado por la Dirección de Informática, cuyo objetivo es “Brindar servicios informáticos eficientes y de alta calidad, que satisfagan las necesidades de todos los sectores de la administración municipal y de los ciudadanos, mediante un correcto aprovechamiento y actualización permanente de los recursos tecnológicos y humanos.”

Por razones de espacio, el presente trabajo estará centrado en el primer programa, de manera que se hará primero una breve referencia sobre los dos restantes.

PROGRAMA DE DESARROLLO DEL PERSONAL

Dentro del marco de este programa se creó un equipo de trabajo de ocho empleados de carrera cuya misión es elaborar una “Metodología para calificación del desempeño e incentivos para el personal”.

Luego de algunas sesiones de discusión y de consolidación del equipo, este elaboró un documento presentado al Intendente Municipal, en el que se expresa la necesidad de crear un clima de trabajo más adecuado para todos los empleados y para el equipo mismo, por lo que se solicita la implementación de dos medidas inmediatas que a su entender se convertirían en elementos de sensibilización y motivación, estos son:

- Mejorar los lugares de trabajo (pintura, instalaciones eléctricas y otros detalles);
- Establecer un programa racional y equitativo para la entrega de uniformes, ropa y elementos mínimos de trabajo.

A los fines de no distraer la atención de este equipo de trabajo y de ampliar la participación de los empleados se decidió crear otro grupo con el objeto de encargarse de resolver estas dos problemáticas a corto plazo.

Esta medida, que se implementa actualmente, tendrá seguramente un efecto motivador tanto en el equipo que lo propuso como en el que realizará el trabajo y obviamente, los resultados, en el personal.

En cuanto a capacitación, debido a las limitaciones económicas, se decidió efectuar una primera etapa con charlas, seminarios y cursos dictados por el mismo personal municipal. Se considera prioritario el fortalecimiento en roles de jefatura (Ver anexo C), ya que la mejora en este nivel, sin dudas, producirá también efectos positivos en los subordinados.

También se espera comenzar a corto plazo, “charlas de discusión” sobre temas de administración y liderazgo con el personal de Gabinete.

PROGRAMA DE DESARROLLO INFORMATICO

La Municipalidad satisface sus necesidades de software con desarrollos propios, por esta razón este programa pretende incorporar herramientas de programación de última generación, que permitan fundamentalmente aumentar la productividad de analistas y programadores, ya que la demanda de aplicaciones informáticas es cada vez mayor por parte de los usuarios. Se contempla también la reingeniería de todas las aplicaciones existentes a partir de un nuevo modelo de datos, que se desarrollará partiendo de lo obtenido en el relevamiento funcional.

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA Objetivo principal

“Desarrollar una nueva concepción de la organización municipal, considerándola un sistema integral y dinámico que debe ser capaz de adaptarse rápidamente a los cambios del medio social, político, económico y cultural que la rodea, manteniendo permanentemente su eficiencia”.

Fuentes consultadas

Toda la información reunida en las etapas anteriores constituyó el punto de partida para el desarrollo del modelo conceptual de la nueva organización, que aún está sujeto a discusión. Además, se utilizaron otras fuentes, tales como:

- Propuestas e ideas del personal municipal expresadas gráficamente, en forma de notas o verbalmente;
- Conceptos y experiencias tomadas de material bibliográfico;
- Modelos de otros gobiernos de nuestro país y del exterior;
- Charlas, cursos y conferencias de especialistas;
- Contactos con consultores, docentes, especialistas y empleados públicos políticos y de carrera de otros Municipios.

Condiciones generales

Las premisas iniciales acordadas con el nivel político para el desarrollo e implementación de la nueva estructura organizativa fueron:

- Se buscará la mayor independencia posible entre el nivel político y el de planta permanente para ofrecer mayor flexibilidad y adaptación de esta última a posibles cambios de estructura en el Gabinete;

- Se reducirán al máximo posible los niveles jerárquicos;

- El modelo conceptual se desarrollará en forma independiente de las categorías e intereses particulares de las personas, tratando de elaborar una estructura de planta permanente en cuatro niveles:

1. Directores

2. Jefes de División

3. Jefes de Sección

4. Personal operativo.

- Se reducirán al máximo los niveles medios superiores (Jefes de División).

- Se sugerirá una estructura para el nivel político aunque no deberá ser obligatorio implementarla;

- Ningún empleado sufrirá reducción de su salario básico o su categoría aunque, si fuera necesario, podría pasar a revistar en un cargo de menor nivel que el que tuviera antes de la reestructuración;

- Los perfiles de puesto se elaborarán con total independencia de las capacidades y características personales de quienes los estén ocupando hoy;

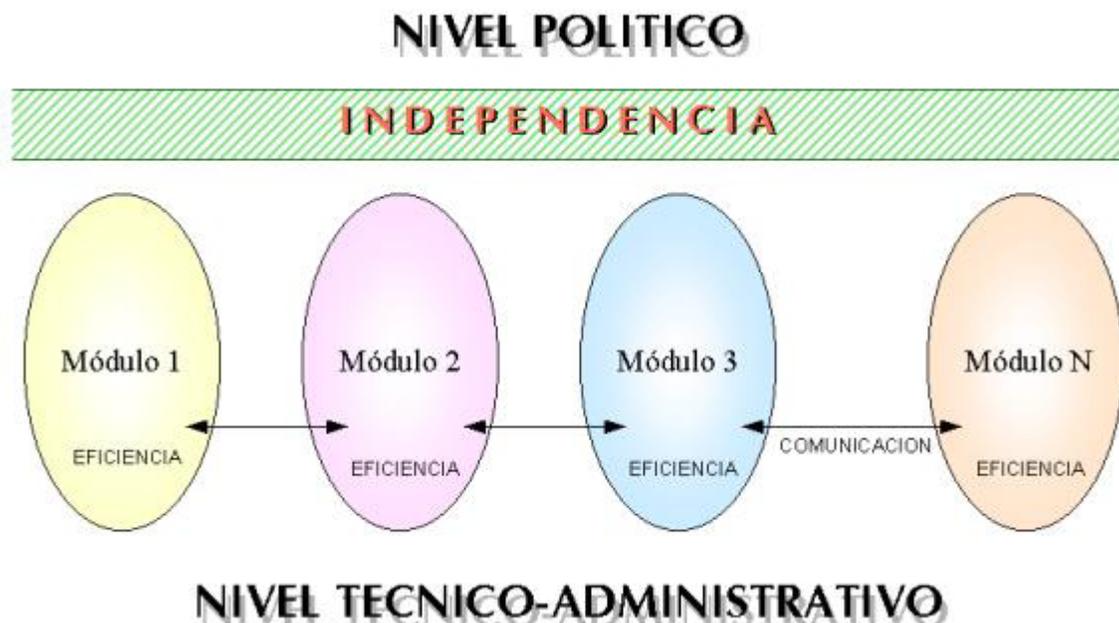
- Los nuevos cargos serán cubiertos preferentemente por los empleados que hayan estado hasta hoy en la posición más cercana y desempeñándola con idoneidad;

- De ser necesario, los nuevos cargos se concursarán;
- Si quien ocupa un cargo antes de la reestructuración no reúne luego los requisitos para cubrirlo pero lo desempeña eficientemente se considerarán las siguientes cuestiones:
 - ü Ofrecerle la posibilidad de capacitarse para adquirir las competencias requeridas, especificando un plazo; ó
 - ü Conservarlo en el puesto como “idóneo”.

Desarrollo

Para lograr la mayor independencia posible entre el nivel político y el técnico-administrativo lo ideal sería adoptar una estructura gerencial del estilo a las que se observan en modelos de gobiernos locales de Estados Unidos a través de la figura del city manager, pero un cambio tan significativo hoy, sería muy resistido en nuestro medio. Realmente no se descarta esa posibilidad pero debería existir una etapa de transición previa y hacerse en un momento más oportuno.

La solución intermedia que se eligió es la que se muestra en el siguiente gráfico



Es una estructura basada en módulos operativos eficientes, cada uno de ellos con una misión específica y clara dentro de la organización, debiendo existir además mecanismos que garanticen la comunicación horizontal; de esta manera, una vez que el nivel político haya decidido cuál será su estructura, simplemente asignará a cada funcionario responsabilidad sobre determinados módulos. Es importante que una vez implementado, se asegure que la estructura organizativa dentro de cada módulo no sea alterada por razones políticas sino técnicas, para ello se incluirá dentro de la organización un área cuya misión será interpretar las necesidades del nivel político, de la propia organización y de los ciudadanos para adaptar la estructura de planta adecuadamente, ya sea agregando ó quitando módulos o modificando su estructura interna, pero con una visión estrictamente técnica.

También existirá en la nueva estructura, suficiente flexibilidad y apoyo técnico como para permitir la formación temporal de equipos de trabajo para resolver problemáticas específicas o desarrollar proyectos propuestos por los empleados o los vecinos.

Para llevar a la práctica estos conceptos se comenzó por realizar un análisis de las misiones y funciones obtenidas en el relevamiento correspondiente y de las tareas y productos que son necesarios pero hasta hoy no existen. A partir de ello se agruparon las misiones para llegar a definir las áreas primarias sobre las que se apoya el funcionamiento básico del municipio, tal como se muestra en las figuras 3.1 y 3.2.

MUNICIPALIDAD DE VILLA CONSTITUCION - AREAS FUNCIONALES

CIUDADANOS

MUNICIPALIDAD DE VILLA CONSTITUCION

NIVEL POLITICO

NIVEL TECNICO - ADMINISTRATIVO

AREA PRIVADA INTENDENTE	AREA RELACIONES INSTITUCIONALES	AREA SEGURIDAD CIUDADANA	AREA SERVICIOS ADMINISTRATIVOS	AREA ECONOMIA	AREA OBRAS Y SERVICIOS
Asistir al Intendente en todas las actividades personales, administrativas y de relación con el personal municipal, ciudadanos, entidades e instituciones, con el fin de que logre máximo aprovechamiento de su tiempo.	Atender las relaciones públicas del Municipio y asistir al Intendente en este aspecto, promover la participación ciudadana	Elaborar, implementar y garantizar el cumplimiento de disposiciones legales y técnicas tendientes a mantener el orden y la seguridad pública.	Elaborar e implementar disposiciones legales que aseguren el funcionamiento ordenado de la administración Municipal y asegurar su cumplimiento, desarrollar tareas operativas básicas de apoyo para toda la organización.	Implementar metodologías y técnicas tendientes a optimizar la percepción de los recursos económicos y el control de ejecución del gasto público.	Ejecutar y administrar la construcción y el mantenimiento de la infraestructura básica de obras públicas, y brindar y administrar la prestación de los servicios públicos para la Ciudad o para uso propio del organismo municipal.



MUNICIPALIDAD DE VILLA CONSTITUCION - AREAS FUNCIONALES

CIUDADANOS

MUNICIPALIDAD DE VILLA CONSTITUCION

NIVEL POLITICO

NIVEL TECNICO - ADMINISTRATIVO

AREA ADMINISTRACION TERRITORIAL	AREA SOCIAL	AREA MEDIO AMBIENTE	AREA CULTURA	AREA DESARROLLO ECONOMICO	AREA INFORMATICA
Mantener actualizados los datos relacionados con el dominio público y privado del territorio y desarrollar el modelo de ciudad, asegurando la disponibilidad de la normativa necesaria y su cumplimiento	Promover el desarrollo social comunitario a través del apoyo solidario y el cuidado de la salud física y mental de la población.	Controlar y conservar la higiene ambiental de la ciudad, proteger y desarrollar su patrimonio natural	Diffundir la cultura en todos sus aspectos en el ámbito del municipio; cuidar el patrimonio artístico, cultural e histórico de la ciudad y fomentar la difusión de expresiones culturales locales dentro y fuera de la región.	Procurar el desarrollo de las actividades productivas comerciales e industriales que permitan un crecimiento en la demanda de mano de obra y promocióne el crecimiento de la economía local y regional	Mantener y mejorar en forma continua la estructura organizativa municipal, proveyendo de información integral, confiable y oportuna a toda la administración y a los contribuyentes, mediante un uso racional de la tecnología

Competencias de cada área.

Una vez definidas las áreas básicas se definieron sus competencias; a continuación se transcriben algunas a manera de ejemplo, partiendo de un breve enunciado de misión de la administración municipal en general.

ADMINISTRACION MUNICIPAL

Misión:

Lograr una óptima calidad de vida para todos los habitantes de la ciudad mediante la administración eficiente de los recursos territoriales, económicos, naturales, sociales y culturales a través de decisiones propias y del ejercicio de la democracia participativa.

AREA SEGURIDAD CIUDADANA

Misión:

Elaborar, implementar y garantizar el cumplimiento de disposiciones legales y técnicas tendientes a mantener el orden y la seguridad pública.

Competencias:

- Diseñar e implementar estrategias de seguridad para la ciudad, con amplia participación ciudadana.
- Planificar y regular el transporte y tránsito de la ciudad y ejercer el Poder de Policía Municipal en este ámbito.
- Promover y mantener una estructura de Defensa Civil compuesta por participantes voluntarios.
- Mantener contacto permanente con las Instituciones de la ciudad que tengan relación con la seguridad de las personas y los bienes.

AREA ADMINISTRACION TERRITORIAL

Misión:

Mantener actualizados los datos relacionados con el dominio público y privado del territorio y desarrollar el modelo de ciudad, asegurando la disponibilidad de la normativa necesaria y su cumplimiento.

Competencias:

- Proponer, planificar y administrar la estrategia de diseño urbanístico de la ciudad a fin de favorecer una adecuada calidad de vida y un uso apropiado de los recursos territoriales.
- Asegurar la disponibilidad de información catastral actualizada del municipio.
- Planificar el desarrollo del alumbrado público y la semaforización de la ciudad.
- Formular políticas relativas a la creación, mejoramiento y conservación de los parques, paseos y arbolado comunal.
- Proyectar y administrar la infraestructura vial y su mantenimiento.
- Atender la vinculación del gobierno municipal con los entes oficiales técnicos de la provincia y de la nación, en la especialidad del área.
- Ejercer control técnico de las obras privadas que se ejecutan dentro del ejido municipal y su ajuste a las normas legales vigentes.

AREA MEDIO AMBIENTE

Misión:

Controlar y conservar la higiene ambiental de la ciudad; proteger y desarrollar su patrimonio natural.

Competencias:

- Formular e implementar planes de control y saneamiento e higiene ambiental para todo el distrito.
- Inspeccionar y controlar la higiene y sanidad ambiental de comercios.
- Intervenir en todas las actuaciones que ingresen a la Municipalidad y abarquen directa o indirectamente temas referidos al medio ambiente.
- Programar, impulsar y desarrollar acciones que tiendan a la defensa del patrimonio natural de la ciudad.
- Elaborar proyectos relacionados con la conservación de especies y del medio ambiente.
- Diseñar e implementar programas de educación ambiental.
- Mantener relación permanente con organismos e instituciones nacionales, provinciales y municipales, relacionadas con la competencia de este sector.

Organigramas.

A partir de todos los lineamientos expresados hasta aquí y la información reunida, se comenzó el desarrollo conceptual de los nuevos organigramas; se muestra como ejemplo uno de ellos en la figura 4. Cabe destacar que hasta este punto no se han definido aún categorías, solo niveles.

Actualmente se discuten los modelos con el personal político, el de carrera y el Sindicato; una vez definidos estos modelos se espera proceder a su implementación física asignando categorías, ubicando luego a las personas en cada cargo tratando de evitar situaciones traumáticas, considerando sus capacidades, idoneidad y apoyando a cada uno con la capacitación necesaria. Dentro de este programa, en una etapa posterior, se revisarán los criterios de las políticas salariales para efectuar nuevas propuestas al respecto.

Actualmente un importante número de empleados municipales trabaja en la elaboración de distintas propuestas para mejorar la organización y muchos otros simplemente tratan de hacer su trabajo lo mejor posible. Estas personas no son de las que dicen “no me corresponde”, por el contrario, ponen mucho entusiasmo y responsabilidad en lo suyo a pesar de la falta de recursos, de elementos de trabajo y fundamentalmente de reconocimiento; a todos ellos y especialmente a mi personal que diariamente me ayuda a tener el tiempo que necesito para avanzar en este tipo de proyectos, dedico este trabajo, porque en realidad una buena parte les pertenece.

Marcelo A. Colombo - Director de Informática

Municipalidad de Villa Constitución - Santa Fe

marcolombo@infovia.com.ar

Finalizada esta etapa los asistentes se reunían en grupos de cinco o seis personas, formados al azar, lo cual hacía que en cada uno se mezclaran empleados con jefes y directores sin hacer distinciones.

La consigna de estos grupos era la de llegar a un acuerdo sobre la imagen que ellos tenían de nuestro municipio y representarlo sobre un papel afiche con distintos elementos provistos por los organizadores; una vez concluido, un representante de cada grupo presentaba y explicaba su idea. En este punto fue destacable la actitud de muchos empleados tales como personal de limpieza que asumió la responsabilidad de exponer la idea que había elaborado su grupo.

La experiencia fue altamente positiva, no solo por lo que aportó al diagnóstico sino por el fortalecimiento de las relaciones interpersonales y la motivación que provocó en la gente.

ANEXO B : Relevamientos.

Se incluyen en este anexo los formularios utilizados para:

- Relevamiento de personal, en el que se entrevistó personalmente a cada uno de los empleados; el trabajo total demandó alrededor de dos meses. Se incluyeron también preguntas tales como si practica algún deporte, con el fin de utilizar estos datos en el futuro para intentar generar actividades de integración fuera del ambiente laboral;
- Relevamiento de recursos informáticos, el trabajo se efectuó paralelamente con el de personal;
- Relevamiento funcional; se entrevistó en primera instancia a jefes y responsables de sectores y luego a directores. Se utilizó el criterio de identificar a los componentes como MATERIA PRIMA / PROCESO / PRODUCTO, con el fin de facilitar la comprensión por parte de quienes debían responder la encuesta. Previo a comenzar las entrevistas se realizó una reunión con todo el personal jerárquico para explicar los motivos del trabajo y evitar así cualquier tipo de incertidumbre que pudiera llevar al rechazo de la propuesta. El relevamiento se llevó a cabo con una gran predisposición de todo el personal. La técnica utilizada para la encuesta fue la entrevista personal, de la que participaba el empleado objeto y por lo menos dos personas del proyecto; concluida la

misma, estos últimos reunían sus notas y elaboraban un documento que se remitía al entrevistado para su revisión y eventual corrección; de ser necesario se concertaba una nueva reunión, de lo contrario se daba por terminado el trabajo.

Se entrevistó un máximo de cuatro personas por día.

Cabe aclarar que una parte del personal afectado a los relevamientos no era de dedicación exclusiva sino que hacía esto paralelamente con sus actividades habituales (operadores, programadores y analistas de la Dirección de Informática).

Dentro del marco puramente técnico que tuvieron estos trabajos, también se quiso rescatar la parte humana y esta se muestra en el texto que sigue, elaborado por dos de las encuestadoras, donde se pretende rescatar la buena voluntad de muchos empleados que no siempre es reconocida por sus superiores o por la comunidad.

Los trabajos de relevamiento de personal y recursos informáticos se realizaron durante los meses de Diciembre de 2000 y Enero de 2001..

Por una parte se encuestó a toda la planta de personal (permanente y transitorio) con el fin de reunir, almacenar y analizar información referente a cada empleado y de reconstruir los organigramas de la Municipalidad; paralelamente, se inventarió todo el parque informático con el fin de efectuar un reordenamiento del mismo y poder brindar, desde la Dirección de Informática, un servicio más rápido, eficiente y seguro a los usuarios ante cualquier problema referido al equipamiento o los programas que utilizan.

Cuando nos ofrecieron el trabajo no dudamos en aceptarlo, ya que hoy en día es bastante difícil para un estudiante recién recibido, tener la oportunidad de participar en un proyecto tan importante. Nuestra misión como encuestadoras, más allá de la responsabilidad directa de obtener las respuestas, fue la de explicarle a cada entrevistado en qué consistía el cuestionario y que este trabajo se realizaba para beneficiarlo y no para perjudicarlo.

Antes de comenzar los relevamientos se realizaron reuniones informativas en cada uno de los sectores a las que concurrieron Directores, Jefes, responsables del relevamiento y encuestadores. El objetivo de las reuniones era comunicar a los responsables de cada área el motivo de estos trabajos y la metodología a utilizar.

Ahora comenzábamos a tomar verdadera conciencia de nuestras responsabilidades y a sentir cierta sensación de incertidumbre, de miedo a no ser atendidos por las personas que debíamos entrevistar o el simple hecho de tener que tratar un gran número de personas diferentes entre sí.

Hoy podemos decir que escuchar a la gente fue para nosotras una experiencia muy enriquecedora, por lo que intentamos resumir a continuación algunas expresiones y situaciones que quedaron en nuestra memoria.

En la mayor parte de las entrevistas cada persona demostró las mismas sensaciones: al principio intriga, curiosidad, temor y hasta cierta resistencia, ya que dudaba de la utilidad de este cuestionario, de su interpretación y consideraba que sus respuestas terminarían olvidadas en un cajón. Luego, con el transcurso de la charla, comenzaban a abrirse y expresar sus necesidades, proyectos, objetivos, los pro y los contra de ser un empleado municipal y los problemas propios de su sector.

Recordamos a las mujeres de barrido manual: María Rosa, Andrea, Ana María, María Del Carmen e Isabel contándonos su preocupación por poder seguir trabajando para mantener a sus familias o su necesidad de un uniforme de trabajo, especialmente para los días de lluvia.

En otro sector nos hablaban sobre el deseo de desarrollarse en sus puestos de trabajo a través de la capacitación, de la necesidad de contar con sistemas más ágiles y eficientes para la atención al público y de la integración con la red informática del palacio municipal.

También notamos preocupación por la falta de herramientas adecuadas para agilizar el trabajo, elementos de seguridad, línea telefónica de emergencia, vehículos, indumentaria, materiales para primeros auxilios y equipos de comunicación.

Alguien destacó su preocupación por la falta de actualización de ordenanzas, decretos y reglamentos pero sobre todo el poco valor que se le da a las opiniones de la gente.

Jorge nos contaba el proyecto para reestructurar su sector, orientado al crecimiento y a brindar más servicios a la comunidad.

Muchos coincidieron en la importancia de mejorar su lugar de trabajo, que se encuentra en muy malas condiciones. Recordamos también cuando Ana María destacaba la importancia de tener un lugar con más privacidad para atender adecuadamente a las personas que acuden a ella, como así también contar con una sala de espera apta para la cantidad de personas que llegan hasta el edificio y deben soportar prolongadas esperas.

Omar comentaba que para realizar buenos controles sanitarios es necesario contar con los elementos adecuados y capacitarse permanentemente, incluso para no tener que recurrir a organismos externos para realizar trabajos que el personal municipal podría hacer.

María Laura, Claudia, Gabriela y Mariela piensan que es muy importante invertir en investigación y planificación social.

Olga y sus auxiliares (enfermeras, cuidadoras, mucamas y mantenimiento) se encuentran en el Hogar de Ancianos Municipal y trabajan muchísimo para brindar a los abuelos una buena atención, a pesar de los problemas y pocos recursos económicos asignados para gastos del sector. Una de sus preocupaciones es la poca seguridad con que cuentan, ya que Vicente, el cuidador del Hogar, está con ellas sólo medio día y consideran que sería necesaria una vigilancia las 24 horas.

El Obrador Municipal es el sector más amplio en cuanto a cantidad de personal (alrededor de 250 empleados). Aquí, al principio, no comprendíamos muy bien por qué algunas personas se mostraban un tanto agresivas pero después de algunas charlas entendimos que esto era consecuencia del temor al despido y de mucho tiempo de haber tenido la necesidad de expresar pensamientos e inquietudes y no haber sido escuchados.

El personal del Obrador planteó una gran variedad de inquietudes, pero una que nos llamó mucho la atención fue escuchar que nos hablaran acerca de la necesidad de "mayores controles sobre el personal" y de "premios y castigos"; es extraño que esto lo pidan los propios empleados. También escuchamos ideas acerca de mejorar la comunicación entre sectores, de planificar el trabajo y sobre todo de respetar las vías jerárquicas.

En muchos casos resultaba emotivo ver la voluntad de los obreros para desempeñar su trabajo de la mejor manera posible, al punto de poner a disposición de la

Municipalidad recursos económicos personales para conseguir herramientas de trabajo, como el caso de un trabajador que a pesar de sus bajos ingresos decidió comprar su propia pala para poder desarrollar adecuadamente sus actividades. Utilizar herramientas o vehículos propios para poder realizar su trabajo con más eficacia son situaciones bastante comunes; lamentablemente, en la mayoría de los casos, desconocidas por los superiores y los contribuyentes, que además suelen criticar con dureza a muchas de estas mismas personas.

Todas las experiencias mencionadas son el resultado de una gran disposición por parte de cada una de las personas encuestadas, con quienes en su mayoría logramos poco a poco un clima de confianza mutua que nos permitió conocer muchos detalles de la administración municipal que desde afuera es imposible observar.

La responsabilidad y el compromiso individual facilitaron nuestra tarea. [\[5\]](#)



DATOS PERSONALES		
NOMBRE	APellidos y Nombres	ESTADO

DEPENDENCIA JERARQUICA / UBICACION			
C.D. SECTOR	DIRECCION SECTOR	C.D. SECTOR	DIRECCION SECTOR
CARGO/FUNCION			
NOMBRE PERSONAL TRABAJADO			
SI ALA FINE GUINIA ANTERIOR DESTINADO "LA CALLE" EN QUE LUGAR PERMANECE HASTA SU RETIRO EN LA CALLE ?			
CUANTOS AÑOS DE ESTUDIO SUPERIOR SI ALA FINE GUINIA ANTERIOR DESTINADO "LA CALLE" SI QUERO CUANTOS ?			RECIBI O FORME DE ALGUN NIVEL DE ESTUDIOS SUPERIOR ? <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO
			CUANTAS PERSONAS DEPENDEN DE EL/ELLA DE SU LUGAR ?

FUNCION
HAY ALGUN CARGO O FUNCION QUE LE GUSTARIA DESEMPEÑAR ?

ESTUDIOS				
NIVEL	TERM	ABAND	CURSA	TITULO / CURSO / LUGAR
Primario				
Secundario				
Superior				

CONOCIMIENTOS DE COMPUTACION											
	1	2	3	4	5		1	2	3	4	5
Windows 95 / 98											
Word											
Excel											

DEPORTES	
LE GUSTA ALGUN DEPORTE? (CUAL?)	LO PRACTICA ? <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO
(SI NO LO PRACTICA) POR QUE?	

OBSERVACIONES: AL DORSO

Firma Encuestador

Aclaración

Firma Empleado

Aclaración

____/____/____
Fecha

MUNICIPALIDAD DE VILLA CONSTITUCION - Dirección de Informática
RELEVAMIENTO DE RECURSOS INFORMATICOS.

SECTOR		
<small>CODIGO SECTOR</small>	<small>DESCRIPCION SECTOR</small>	
<small>ENTREGADOR</small>	<small>PROYECTO</small>	<small>FECHA</small>

PC / TERMINAL				
<small>MARKET / MODELO</small>		<small>NO. SERIE</small>	<small>ID. INTERNO</small>	
<small>PROCESADOR</small>	<small>MEMORIA</small>	<small>DISCO FIBRO</small>	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO	
<small>MONITOR / TAMAÑO / FOCAL / TIPO</small>		<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO	<small>NO. SERIE</small>	<small>ID. INTERNO</small>
<small>NO. SERIE TECNICO</small>	<small>ID. INTERNO TECNICO</small>			
<small>COMENTARIOS</small>				

IMPRESORAS		
<small>MARKET / MODELO</small>	<small>NO. SERIE</small>	<small>ID. INTERNO</small>
<small>MARKET / MODELO</small>	<small>NO. SERIE</small>	<small>ID. INTERNO</small>

SOFTWARE QUE UTILIZA

PRINCIPALES USOS DE LOS EQUIPOS

OBSERVACIONES

FORM. 001/2010/000 - CUESTIONARIO PARA EQUIPOS

Firma Encuestador

Firma Responsable Sector

MUNICIPALIDAD DE VILLA CONSTITUCION - RELEVAMIENTO FUNCIONAL DE SECTORES

Fecha	Duración entrevista
Equipo de trabajo	
Entrevistado	
Cargo	
Sector	
Misión del sector	
Actividades: <ol style="list-style-type: none">1. Identificar funciones que realiza.2. Identificar funciones que no realiza y considera que debería realizar.3. Identificar funciones que realiza y considera que no debería realizar.4. Obtener detalle de la funciones que realiza.	
Desarrollo de la entrevista	

Ver en página siguiente formulario ejemplo con datos.

Municipalidad de Villa Constitución – Relevamiento Funcional de Sectores

Fecha: 06-04-01	Duración entrevista: 90'
Equipo de Trabajo de Relevamiento: MARINA, DANIEL	
Entrevistado: BORDONI LILIANA	
Cargo: JEFE DE SECCIÓN	
Sector: TRÁMITES	
Misión del Sector: MANTENIMIENTO DE ARCHIVOS DE DEUDAS (TASA POR SERVICIOS, SANITARIA, OBRAS DE ADMINISTRACIÓN Y OBRAS POR TERCEROS).	
<p>Funciones que realiza el sector:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mantenimiento de archivos en ficha catastral (Tasa por servicios y sanitarias). • Mantenimiento archivo de deuda (Tasa por servicios, sanitarias, obras de administración y por terceros). • Estudios Sociales (Carenciados, jubilados, plan de pago especial) (Tasa por servicios, sanitaria, cementerio y derecho de registro e inspección). • Trámite de conexión de agua y cloacas. • Información de deuda para presentación de planos de edificación; mensuras; unificación y subdivisión. • Emisión de certificados comerciales. • Expedientes a instituciones para exención de impuestos. • Expedientes prescripciones. • Expedientes reintegro y/o compensaciones. • Emisión de libres deudas. • Crédito fiscal del gas. 	

PRODUCTO: <i>Mantenimiento de archivos en ficha catastral (Tasa por servicios y sanitarias).</i>		
Materia Prima	Origen	Acceso
Expediente con estudio social	Trámites	Sistema AS/400
Ficha catastral	Catastro	Sistema AS/400
PROCESO: Luego de realizar un expediente con un estudio social, se modifica la codificación en la ficha catastral (por diversos motivos: jubilados, mensura, planos aprobados, etc.) a través del sistema AS/400.-		

PRODUCTO: <i>Mantenimiento archivo de deuda (Tasa por servicios, sanitarias, obras de administración y por terceros).</i>		
Materia Prima	Origen	Acceso
Expediente con estudio social	Trámites	Sistema AS/400
PROCESO: Por diversos motivos, y luego de realizar un estudio social, se reliquida la deuda por medio del sistema AS/400.-		

ANEXO C : Nivel de capacitación en rol de jefatura

Observando detenidamente las actitudes del personal de carrera que dirige el Municipio en todos los niveles, se ve claramente que existen muchos casos de empleados que no están preparadas para asumir esas responsabilidades, probablemente no se deba a falta de voluntad sino a falta de preparación. Este problema afecta directamente a la eficiencia de la organización pero no se debe a que no conozcan bien la parte operativa del trabajo de sus sectores sino a la falta de habilidades para comunicarse, delegar y motivar a su gente.

Ocurre que en general muchas de estas personas han llegado a ocupar el cargo por uno de los siguientes procedimientos:

- Una selección basada en la antigüedad y en exámenes en los que entre los puntos destacados se encuentra, por ejemplo, tener que memorizar un gran número de leyes;
- Amiguismo o compromisos políticos;
- La necesidad (merecida o no) de aumentarle el sueldo, para lo cual se le aumenta la categoría; ó
- Porque se necesitaba un jefe y esta persona lo merecía por ser un auxiliar muy eficiente; en este caso, en general, no solo se gana un mal jefe sino que además se pierde un excelente auxiliar.

No obstante lo expresado, partiendo de que quienes entienden del tema afirman que el liderazgo se puede aprender, se ha realizado una encuesta entre Jefes y Directores para conocer su nivel de capacitación y de interés en el tema.

Esto arrojó los siguientes resultados:

CAPACITACION EN ROL DE JEFATURA	
Promedio Antigüedad en el cargo de Jefe o Director (años)	10
Personal que nunca recibió capacitación por iniciativa de la Municipalidad	48%
Personal que recibió capacitación por iniciativa de la Municipalidad solo una vez	37%
Personal que se capacitó por iniciativa propia	20%
Personal que al menos leyó un libro sobre el tema	59%
Personal dispuesto a capacitarse en horario laboral	96%
Personal dispuesto a capacitarse fuera del horario laboral	85%
Personal dispuesto a capacitarse abonando un arancel de \$30	78%
Personal dispuesto a capacitarse abonando un arancel de \$60	37%
Personal dispuesto a capacitarse abonando un arancel de \$90	33%

La presente encuesta permite deducir que la Municipalidad no ha invertido prácticamente nada en capacitar a este personal, aunque también es evidente que el personal no se interesó demasiado en perfeccionarse por iniciativa propia para desempeñar su función con mayor eficiencia.

Por otra parte se observa una importante predisposición para la capacitación, aún fuera del horario laboral, pero el interés decrece en caso de tener que invertir dinero en ello; aún contemplando lo delicado de la situación económica actual, podría ser que estos empleados no estén asumiendo totalmente la importancia del desarrollo personal y del compromiso con su función.

[1] Autores: Sergio D. Carbonell, Marcelo A. Colombo, Oscar A. Corsetti, Oscar E. Fontana, Celia L. Maydana, Daniel A. Ruelli, Alfredo A. Sanromá, Daniel H. Velázquez.

[2] Autores: Gabriela A. Clivio, Marcelo A. Colombo, Graciela M. Graziani, Miguel A. Navarro, Ma. Del Pilar Sánchez.

[3] Diagnóstico preliminar del proyecto "Metodología para calificación del desempeño", actualmente en desarrollo por personal municipal.

[4] McAdams, Jerry L., "Premiar el desempeño. Una guía para mejorar los resultados de negocios a través de las personas".

[5] Soledad Acevedo y Marina Crescente – Marzo 6 de 2001.