

**¿Cómo impacta el cambio?**

**Algunos apuntes sobre las modificaciones al Sistema de Gestión de los Trabajadores en el Municipio de Corrientes.**

Valeria Ojeda. UNNE-IIGHI (CONICET) [leryval@hotmail.com](mailto:leryval@hotmail.com)

Introducción

Este trabajo tiene por objetivo presentar una experiencia de abordaje metodológico sobre una porción de la realidad laboral del Municipio de Corrientes, específicamente sobre las características que reúne el proceso de gestión de sus Recursos Humanos. A partir de investigaciones realizadas con anterioridad sobre este mismo objeto de estudio, en esta oportunidad se indagará respecto de las instancias y/o propuestas de modificación de las prácticas en gestión de Recursos Humanos llevadas adelante durante el último año (2010), y la recepción e impacto que las mismas tuvieron en la planta de trabajadores.

Por lo tanto se trazará un comparativo entre los períodos temporales 2001-2005, 2005-2009, tomando estos dos como un continuum e instalando la ruptura a partir de Agosto de 2010, fecha de presentación de las primeras acciones de reforma del Sistema de Gestión de los Trabajadores Municipales.

Un breve acercamiento al objeto de estudio.

Hablar del empleo público en el Municipio de Corrientes nos remite a entenderlo en función de una estructura organizacional con rasgos burocratizados pero que asimismo asienta sus bases sobre una raíz de corte patrimonialista. Podemos afirmar esto a partir de investigaciones anteriores

realizadas sobre este mismo ámbito<sup>1</sup>, en donde pudimos apreciar que, desde el recorte temporal y espacial establecido metodológicamente<sup>2</sup> los indicadores de gestión laboral se encontraban seriamente afectados por patrones de informalidad, recursos técnicos inapropiados o inexistentes, vulneraciones a la normativa laboral vigente, y una serie de indicadores relacionados a una dinámica política-partidaria históricamente presente, internalizada y fuertemente arraigada en el sector<sup>3</sup>.

Para graficar mejor estas circunstancias ofrecemos a continuación una tabla en donde pretendemos reflejar algunas de las fases del proceso de gestión de los RH municipales en cada período de gobierno, y las rupturas y/o continuidades que se pudieron detectar:

**Tabla 1.**

	Gestión Nazar (2001-2005)	Gestión Vignolo (2005-2009)
Normas organizativas y de administración general	Incertidumbre respecto de la estructura orgánica. Existencia del instrumento organigrama dentro de la normativa, sin embargo la cualidad distintiva de éste residía en la alta variabilidad del mismo en razón de las necesidades (políticas?) de la gestión de gobierno.	Estructura orgánica detallada, pública y conocida tanto en el ámbito de trabajo como a través de medios de difusión (Boletín Oficial, Página Web del Municipio)
Análisis de puestos de trabajo: definición	Ausencia de determinaciones claras respecto de los puestos de trabajo, las competencias asociadas al acceso al mismo, las cualidades y capacitación	Vaguedad en el establecimiento de definiciones para los puestos de trabajo en Salas, generando duplicación de funciones y confusión respecto de las responsabilidades del puesto.

<sup>1</sup> "Clientelismo, Ciudadanía y Empleo Público. Un análisis al Municipio de Corrientes. 2001-2005". Tesis de Licenciatura. UNNE. 2009.

<sup>2</sup> Nos referimos a los períodos de gobierno municipal 2001-2005 y 2005-2009, específicamente sobre el sector de la Atención Primaria de la Salud (SAPS)

<sup>3</sup> Al reforzar el sentido "histórico" de un tipo de gestión laboral patrimonialista nos sustentamos en los aportes de nuestros entrevistados, quienes afirmaron que tales prácticas se sostuvieron de manera consuetudinaria remontándose incluso a épocas anteriores al comienzo de sus propias trayectorias laborales en el municipio.

	inherentes al desarrollo del mismo.	
Estrategias de reclutamiento y selección de las personas	Inexistencia de mecanismos de reclutamiento y selección. Estrategias rudimentarias, basadas en la "intuición" (y/o intereses) de aquellos funcionarios posicionados en cargos políticos, los cuales funcionaban como barrera de acceso o no para los aspirantes.	Se visualizaron algunos intentos por formalizar el proceso de ingreso al empleo municipal a partir de la implementación del Régimen de Concurso vigente desde Junio de 2000 (Ordenanza 3571/2000). Sin embargo los ingresos por fuera de los mecanismos regulados continuaron su espiral ascendente (temporarios). Asimismo el proceso del Concurso fue discutido por los trabajadores en razón del tipo de convocatoria (selectiva) y de las características del examen (no calificante)
Formación y capacitación	El 80% de los entrevistados no reconocieron instancias de capacitación sustantiva, ni siquiera general. En este sentido, y ante la ausencia de políticas de desarrollo, se encontraron para el período estudiado, instancias muy débiles, reforzadas por los propios trabajadores según sus posibilidades	Se reconocieron instancias de capacitación para el personal, especialmente para aquellos que revisten en las categorías laborales menos calificadas: agentes sanitarios y operadores territoriales, administrativos y enfermeros.
Desarrollo de Carrera	La carrera administrativa en el Municipio encontraba su marco legal en la Ordenanza 1525 que estipula el régimen escalafonario para el personal municipal. Sin embargo esta normativa no encontraba sanción en la realidad, ya que desde hacía más de 15 años no se realizaban los concursos de ascenso escalafonario.	Al igual que en la gestión anterior, el desarrollo de carrera para los trabajadores municipales se encontraba anclado a la decisión del ejecutivo municipal. Por motivos que aún se están investigando esta decisión no fue cumplimentada en el período.

En este sentido, y desde nuestra observación, la Municipalidad de Corrientes ha carecido de herramientas de gestión laboral acordes con las demandas de la organización. Una organización que, en las voces de sus integrantes, precisa de una revisión de sus prácticas de gestión de RH: una atención contingencial, que abarque todas las etapas del proceso, empoderando a los trabajadores en tanto su rol como profesionales proveedores de servicio público, como así también ciudadanos.

Sin embargo también notamos que no solo la introducción de herramientas de gestión permitirían llevar adelante un salto cualitativo: el acompañamiento de las conducciones, tanto superiores (línea de gabinete o política) como la línea media e inferior se conformaría en sustantivo dado los grados de legitimidad que estos funcionarios tienen ante las dotaciones de personal con las que cuentan. Esta necesidad está en conexión con la cuestión de la responsabilidad por los destinos/manejos de lo público (en este caso lo público se constituiría en el proceso de gestión de los RH y las características que toma este proceso).

#### Abordaje metodológico.

Partiendo de lo previamente expuesto, esta ponencia tiene por lo tanto el objetivo de indagar en los efectos que surtió la implantación de un proceso de reordenamiento del Sistema de Gestión de la Fuerza de Trabajo Municipal, empezando por una propuesta de generación de un sistema de evaluación de los desempeños.

En la concepción de este proceso se partió de la premisa de que el mero trasplante de recetas y/o formulaciones exitosas en otros ámbitos, no sería la

opción óptima. Por lo tanto, y en conjunción con el conocimiento del terreno que nos proveyó nuestra previa experiencia de investigación sobre la estructura administrativa municipal, se procedió a pautar encuentros con funcionarios e integrantes del municipio, a fin de elaborar un proyecto piloto de evaluación de los desempeños.

Por cuestiones de naturaleza temporal los resultados obtenidos reflejan los principales impactos observados en el corto plazo, analizando el modo de recepción de la propuesta, y las construcciones que los trabajadores pudieron realizar en torno a sus roles como funcionarios de la línea de conducción media.

Se realizaron en este marco cuatro encuentros de tres horas de duración, en donde participaron alrededor de cincuenta funcionarios municipales en cada uno de ellos (entre directores, jefes de departamento y jefes de división). Estos talleres tenían un objetivo explícito y otro implícito: el primero de ellos era socializar lo construido en relación con el sistema de evaluación de los desempeños, “bajarlo” como una capacitación. Sin embargo los encuentros apuntaban más a reconstruir la visión que los trabajadores municipales sostenían desde sus roles y en función de estas nuevas propuestas que se les estaban presentando.

Por lo tanto para el trabajo en estas instancias, se utilizaron dinámicas tendientes a la concientización/apropiación/reforzamiento de sus roles como directores<sup>4</sup>. Utilizamos herramientas metodológicas cualitativas, en este caso

---

<sup>4</sup> Cabe recordar que, la Carrera Administrativa Municipal se encuentra desactivada desde hace más de 25 años. La normativa que aprueba el escalafón municipal (Ord.1525) nunca fue puesta en vigencia, y por lo tanto quienes ocupan cargos directivos lo hacen en función de su antigüedad, o por designación del gabinete municipal, sin mediar concurso. Esto permite que el puesto no esté totalmente legitimado, y por lo quienes los ocupan no se sientan parte de la

los grupos de discusión, de los cuales pudieron derivarse tanto producciones discursivas como gráficas. Asimismo, posteriormente a estos encuentros, se realizaron entrevistas en profundidad a funcionarios seleccionados intencionalmente, bajo criterios de pertinencia, antigüedad y compromiso con la función. Esto nos permitió elaborar interpretaciones sustentadas en el valor etnográfico de las mismas, situando el impacto y la significación de las novedades implementadas en el Sistema, sobre el actor y sus valoraciones.

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

Como indicábamos párrafos más arriba, los talleres de “Evaluación del Desempeño” se realizaron durante el mes de agosto de 2010, y se constituyeron en una de las primeras acciones tendientes a reordenar el sistema de gestión de los RH municipales. Cabe en esta porción del desarrollo hacer la siguiente salvedad: consideramos que, más allá del valor teórico y metodológico que sustente un proyecto de intervención/aplicación sobre una determinada realidad, en este caso la gestión laboral municipal, las transformaciones y consecuencias de un proceso de reorganización serán integradas a la organización solo de manera gradual y como parte de un proceso de acompañamiento de todos los actores, lo cual brindará mayor legitimidad al mismo.

Continuando con el desarrollo, los talleres pretendían entonces lograr una serie de objetivos, los cuales podrían derivarse, como decíamos en el anterior apartado, en explícitos e implícitos. El primero de ellos estaba en función de la socialización de la herramienta de gestión propiamente dicha, el sistema de

---

línea de conducción. Obviamente esto trae aparejado mayores flexibilizaciones en las relaciones y las producciones (productos/servicios) de los empleados municipales.

---

evaluación de los desempeños. Este Sistema de Evaluación pretendía instaurarse como una herramienta útil y readecuada a las contingencias de la realidad laboral de la Municipalidad de Corrientes, con la visión prospectiva de desarrollarse en tanto instrumento de gestión a partir de los cambios, mejoras y posteriores desarrollos planificados a mediano plazo para la integralidad del Sistema de Gestión de los Recursos Humanos.

Asimismo, entre los objetivos implícitos<sup>5</sup> contamos:

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

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

### Desarrollo y dinámica de los Talleres

Con una concurrencia de aproximadamente cincuenta asistentes por jornada sectorizados por secretarías y áreas afines, se estableció una forma de trabajo de tipo participativo, en donde la premisa básica sería la construcción

---

<sup>5</sup> No utilizamos la tradicional diferencia entre objetivos generales y específicos o secundarios porque entendemos que, de no mediar la apropiación y/o resignificación de los roles socio-laborales desde la reflexión conjunta, la herramienta de gestión quedaría en una mera transmisión de información, y viceversa, si no existiera una herramienta por socializar, la reflexión no podría haberse llevado adelante.

cooperativa de acuerdos a partir de actividades individuales y grupales bajo una modalidad de establecimiento de disparadores a la reflexión (del tipo vídeos cortos) y consignas de desarrollo grupal. El norte de estas intervenciones estaría dado por la siguiente condición: el taller se constituiría en un espacio de intercambio y coordinación de esfuerzos para llevar adelante el proceso, y no de catarsis grupal

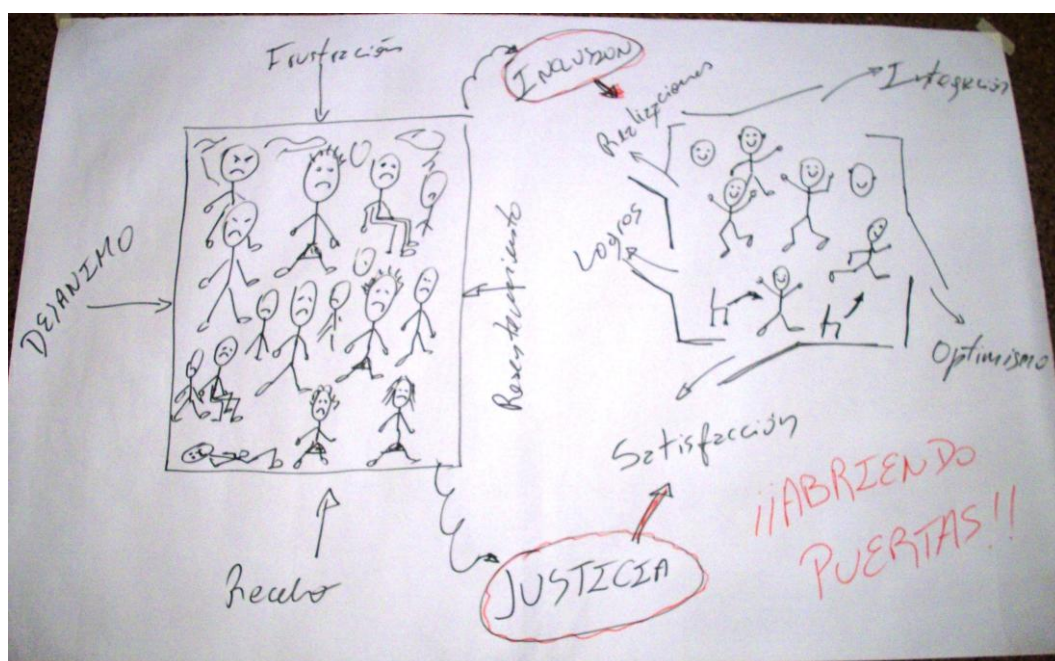
Por lo tanto se procedió a presentar el primero de los vídeos, basado en el libro de Spencer Johnson, “Quién se ha llevado mi queso”, a fin de introducir a los funcionarios de la línea media municipal de una manera amena y didáctica, en la reflexión acerca de los modos y medios para afrontar los cambios. Además también se proyectó la película breve “Ese no es mi problema”, la cual, sobre una situación problemática, propone la consideración de la necesidad de los esfuerzos cooperativos en pos de los objetivos de la organización. Finalizadas las presentaciones se procedió a trabajar en equipos sobre dos consignas, la primera de las cuales hacía referencia a sus roles en tanto directores/jefes, poniendo énfasis en las cuestiones relativas a la gestión de los trabajadores que están a su alcance mejorar (revisión sobre su papel ante la propia dotación de Recursos Humanos). En la segunda de las consignas se les solicitó elaboren una idea/visión respecto del “cómo nos vemos a futuro” desde el “cómo estamos”, indicando también los recursos y medios con los cuales los cambios planteados se lograrían. Esta dinámica se realizó en papelógrafo, en donde se plasmó la resolución de las consignas a partir de frases, dibujos, esquemas, entre otras propuestas muy creativas.



### Análisis de Resultados: Reconceptualización teórica sobre producción grupal.

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

#### **Ejemplo 1.**

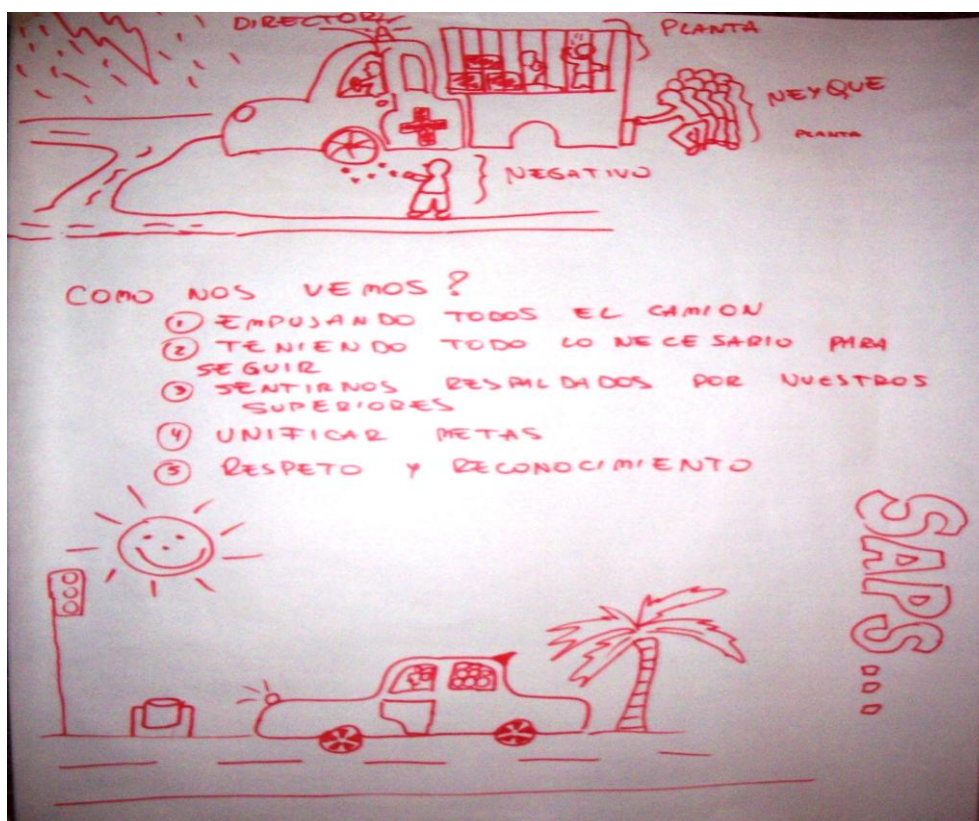


Las categorías presentes en este afiche se relacionan con debilidades del tipo desconfianza, recelo, frustración, entre otras. Estas puedan estar vinculadas a cierta discusión histórica respecto de los lazos formales entre la organización y los trabajadores, constantemente en vilo por la dinámica que la política partidaria genera al interior del Municipio. Nótese además que esto habilita formas de interacción con la actividad laboral cercanas a la indolencia y la apatía (hombrecitos sentados o tirados en el piso), lo cual a su vez repercute

en el clima organizacional (figuras con rostros enojados, tristes y hasta ausentes) y por lo tanto en la calidad de la prestación de los servicios a la ciudadanía. De otra manera se representa también un contexto de “aislamiento” o de falta de articulación con áreas vinculadas, expresado por el primer cuadro *cerrado*.

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

## Ejemplo 2.



En este afiche es de destacar el rol de los directores del área Salud Municipal. Como se puede apreciar en la representación gráfica, las debilidades inherentes a lo infraestructural condicionan pero no paralizan la prestación del servicio sanitario. También se denota como grave el balance entre las aportaciones reales de los trabajadores de Planta y los Neike<sup>6</sup>: en esta hipotética ambulancia conducida por el director de SAPS, la cual transita por un camino pantanoso y sin una rueda, van subidos trabajadores de planta. Nótese la actitud de los mismos reflejada en el gráfico. Asimismo es de destacar el papel que se les otorga a los Neikes.

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

### Ejemplo 3.



En la representación anterior podemos observar dos categorías sumamente interesantes: la primera de ellas está en relación a la frase. Nuevamente surge este pedido derivado de la carencia de claridad en las reglas que organizan la

<sup>6</sup> En el Municipio de la Ciudad de Corrientes conviven tres tipos de modalidad de vinculación laboral. Dos de ellas, los trabajadores de Planta Permanente y los Contratados, pertenecen las modalidades formales, encuadradas en la Ordenanza 3641 (Estatuto del Empleado Municipal). El "Plan Neike" es un sistema precarizado, en el cual se encuentran aquellos trabajadores que perciben una ayuda municipal (la cual se traduce en una contribución pecuniaria muy módica) pero que asimismo realizan las tareas y servicios municipales tal como sus compañeros formalizados. Esta categoría es histórica, y en los diversos gobiernos municipales, desde el año 1989 a la actualidad ha recibido diferentes nombres.

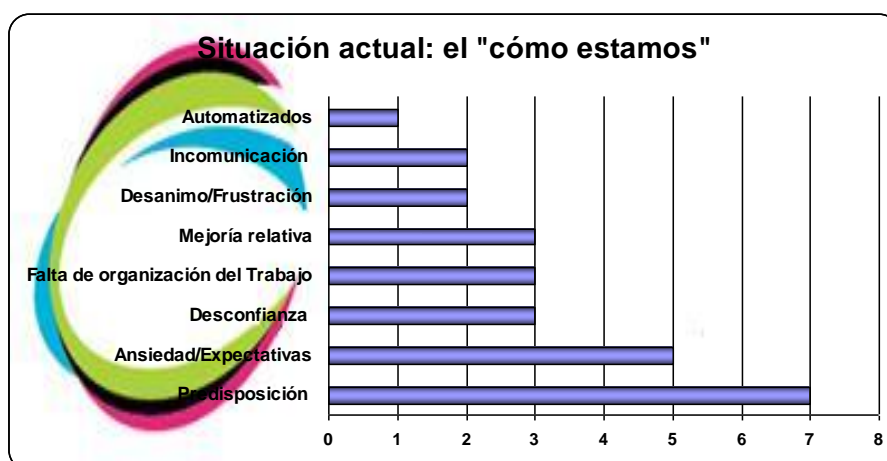
realidad laboral como así también del incumplimiento de las mismas. Sin embargo no podemos decir que la normativa laboral municipal carezca de rigurosidad. Sí quizás existan pocas operativizaciones de la normativa, formas de acercarlas al desarrollo laboral diario, como así también una voluntad firme por parte de las líneas jerárquicas superiores de refrendar las actuaciones de sus mandos medios.

Como segunda categoría analítica se presenta este círculo que pretendería representar ciertas actitudes de la superioridad ante las propuestas por parte de los trabajadores. Rescatamos del gráfico la frase "otra vez lo mismo". Habilita entonces un círculo vicioso, en donde las propuestas, ante una anticipación derivada de la misma biografía laboral de los trabajadores, es anulada de antemano. Esto a su vez acarrearía esta sensación de desgano, de cumplimiento mínimo y de compromiso intermitente con los requerimientos del servicio municipal (vinculado al Ejemplo 1)

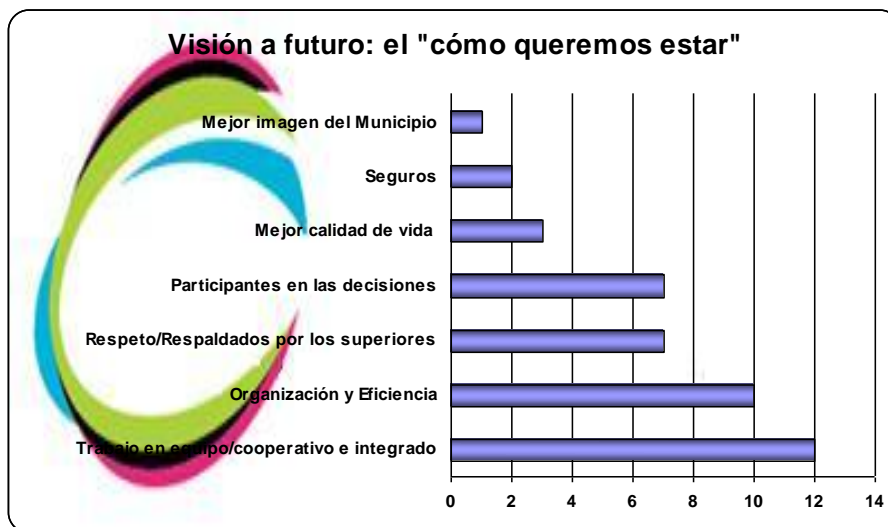
### Análisis de Resultados: análisis estadístico sobre producción grupal.

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

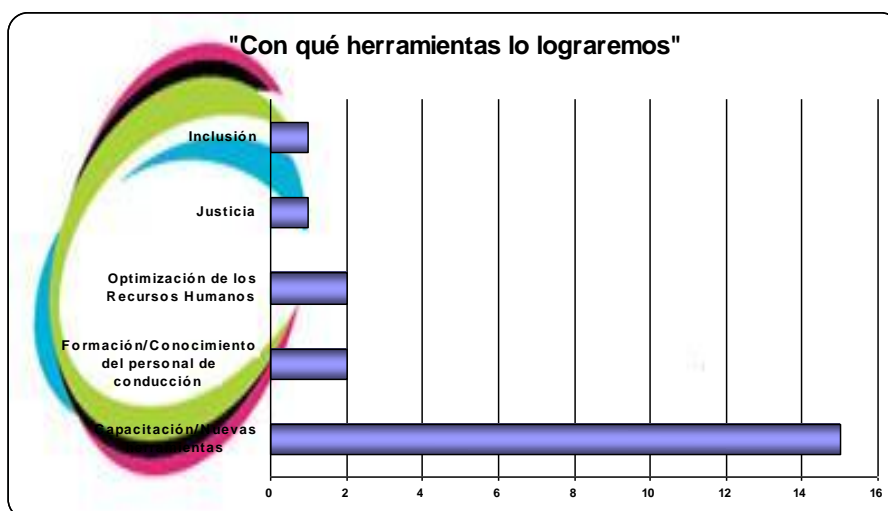
**Gráfico 1.**



**Gráfico 2.**



**Gráfico 3.**



A partir de los resultados expuestos se evidencia que gran parte de la jerarquía media de trabajadores municipales asistentes a los Talleres cuentan con las competencias actitudinales para ser partícipes de procesos de cambio organizacional, y además presentan una actitud crítica pero a la vez comprometida con la institución. En este caso la implantación de un Sistema de Evaluación del Desempeño requiere, al constituirse como una medida novedosa dentro de la gestión de los Recursos Humanos Municipales, de una

intervención activa, conciente y constante de los directores y jefes de área y división.

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

#### A manera de conclusión

Podemos señalar que, la socialización de estos cambios produjo sensaciones de incomodidad y hasta cierta incredulidad sobre sus potencialidades. Sin embargo, en contraposición, el hecho de la consulta y toma en consideración de las voces de los principales implicados en las modificaciones al Sistema (la línea de conducción media), se constituyó en un factor positivo, dada la novedad de esta estrategia, la cual nunca fue implementada en el Municipio.

Podemos entonces aproximarnos a una conclusión que nos remita a entender que las reestructuraciones planteadas solo impactarán positivamente cuando los actores de la misma estén, en mayor o menor medida, implicados. Esta inclusión estaría relacionada a la necesidad del enriquecimiento de la figura del

empleado municipal, en tanto empoderar su rol y abandonar definitivamente las miradas peyorativas que sobre él impactan.