



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL COMAHUE

CENTRO UNIVERSITARIO REGIONAL ZONA ATLÁNTICA

(C.U.R.Z.A)

LICENCIATURA EN GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

TESIS DE GRADO

*La Gestión de Recursos Humanos en el ámbito municipal rionegrino. Un análisis de los subsistemas de Organización del Trabajo, Gestión del Empleo y Gestión del Desarrollo en el Municipio de San Antonio Oeste. Período 2016-2018.*

TESISTAS: FLAVIA PAZ – GLENDA SCHMIDT

DIRECTORA: LIC. MARÍA EMILIA OCAMPO

VIEDMA- RIO NEGRO

## **Agradecimientos**

*Un agradecimiento especial a nuestra directora de tesis que sin su apoyo, confianza y dedicación no habríamos podido finalizar esta etapa.*

*A los protagonistas, que colaboraron con este trabajo de investigación cediendo su experiencia y su tiempo.*

*A nuestras familias, amigos, compañeros de estudio y de trabajo por la paciencia, la comprensión y el aliento para que pudiéramos alcanzar tan ansiada meta.*

*A todos, ¡Muchas gracias!*

## **Abstract**

La presente investigación analiza las políticas y prácticas implementadas en la Gestión de Recursos Humanos en el ámbito municipal rionegrino tomando como caso el Municipio de San Antonio Oeste. El principal objetivo es dar cuenta de la relevancia que tiene para este Organismo la Gestión Integral de los Recursos Humanos, indagando acerca de cuáles son las barreras más importantes que enfrenta el mandatario municipal en la puesta en marcha de los subsistemas de gestión del empleo, organización del trabajo y gestión del desarrollo.

El período bajo análisis comprende los años 2016-2018 justificando nuestra elección en base a que el actual Intendente asume su mandato el 1 de abril de 2016 por una disposición especial de la Carta Orgánica Municipal, establecida en su Art 166. La convención constituyente, la cual se conforma exclusivamente para dictar o modificar la Carta Orgánica, entendió que siendo San Antonio Oeste una localidad donde su principal actividad es el turismo, resultaba altamente inconveniente el recambio institucional en el mes de diciembre que es precisamente cuando se inicia la temporada estival.

El marco teórico utilizado es el Modelo Integrado de Gestión Estratégica de Recursos Humanos diseñado por Francisco Longo, poniendo énfasis en los tres subsistemas mencionados precedentemente, permitiendo contrastar la realidad organizacional con la propuesta teórica.

Se recurre a un enfoque metodológico cualitativo, de índole exploratoria-descriptiva, utilizando como técnicas de relevamiento de información entrevistas y encuestas al personal de la Municipalidad, como así también otras fuentes primarias y secundarias.

## Tabla de Contenidos

Agradecimientos.....	i
Abstract.....	ii
Introducción.....	1
Capítulo 1.....	10
Marco Teórico Conceptual.....	10
1.1 Sistema Integrado de Gestión Estratégica de Recursos Humanos.....	10
1.1.1 Organización del trabajo.....	18
1.1.2 Gestión del Empleo.....	25
1.1.3 Gestión del Desarrollo.....	31
Capítulo 2.....	37
Políticas y prácticas de organización del trabajo, gestión del empleo y gestión del desarrollo en el Municipio de San Antonio Oeste.....	37
2.1 Marco Normativo.....	37
2.2 Subsistema de Organización del Trabajo: características y condiciones de los puestos de trabajo y los perfiles laborales.....	46
2.3 Subsistema de Gestión del Empleo: incorporación, movilidad y desvinculación	62
2.4 Subsistema de Gestión del Desarrollo: carrera laboral, promoción y formación.	69
Capítulo 3.....	74
Principales dificultades para la puesta en marcha de las políticas y prácticas de organización del trabajo, gestión del empleo y gestión del desarrollo en el Municipio de San Antonio Oeste.....	74
3.1 Subsistema de Organización del Trabajo.....	75
3.2 Subsistema de Gestión del Empleo.....	86
3.3 Subsistema de Gestión del Desarrollo.....	99
Conclusiones Preliminares.....	107
Reseñas Bibliográficas.....	114
Marco Legal.....	117
Anexos.....	118

Anexo A: Carta Orgánica Municipal (1989).....	119
Anexo B: Organigrama Municipio San Antonio Oeste.....	152
Anexo c: Ordenanza 5576 Llamado a concurso Jefe de Personal y Recursos Humanos” .....	153
Anexo D: Ordenanza 2699 .....	165
Apéndices .....	205
Apéndice A: Matriz de Análisis Municipio de San Antonio Oeste.....	206
Apéndice B: Modelos de Entrevistas.....	211
Apéndice C: Modelo Encuesta .....	225

### **Lista de Figuras**

Figura 1. Modelo Integrado de Gestión estratégica de RR.HH. Fuente: Longo, F. (2002) .....	13
Figura 2. Subsistema de Gestión de Recursos Humanos. Fuente: Longo, F. (2002) ...	15
Figura 3. Régimen Escalafonario Municipalidad de San Antonio Oeste. Elaboración propia, 2019 .....	79
Figura 4. Grupos de revista Escalafón General. Elaboración propia, 2019.....	80
Figura 5. Categorías Régimen General. Elaboración propia, 2019.....	80
Figura 6. Nivel de estudios. Elaboración propia, 2019. ....	84
Figura 7. Medios habituales de búsqueda laboral. Elaboración propia, 2019.....	90
Figura 8. Realización de concursos de oposición y antecedentes. Elaboración propia, 2019.....	92

### **Lista de Tablas**

Tabla 1 .....	75
---------------	----

## Introducción

Los recursos humanos constituyen una pieza fundamental en la gestión de una organización, para lo cual se deben elaborar y ejecutar políticas de Gestión Integral de Recursos Humanos que puedan definir el dimensionamiento adecuado de la dotación de personal en términos cualitativos y cuantitativos. Para ello, será necesario que el personal cuente con las competencias, habilidades y destrezas que los objetivos organizacionales demanden.

Sin embargo, aún hoy, la discrecionalidad en la selección del personal, la ausencia de mecanismos de descripción de puestos y perfiles que contribuyan al ingreso de aquellos perfiles más idóneos para los puestos, la utilización de criterios clientelares en respuesta a favores políticos, la existencia de estructuras organizativas obsoletas o incongruentes con la realidad laboral y, planes de capacitación ineficientes sin basamento en las necesidades reales de la organización, continúan siendo prácticas habituales en las organizaciones públicas.

Empoderar el activo más importante con el que cuentan las organizaciones públicas, el *capital humano*, a través de una gestión estratégica de los recursos humanos, constituye una ventaja competitiva de las organizaciones que las posicionarán en mejores condiciones para adaptarse de manera sistémica, proactiva y flexible al complejo e incierto contexto.

La presente investigación aborda el estudio del sistema de Gestión de los Recursos Humanos en el Municipio de San Antonio Oeste sobre la base del Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil propuesto por Francisco Longo (2002) quien desarrolla el Modelo de Sistema Integrado de Gestión del Empleo y los Recursos Humanos "(...) cuya finalidad básica es la adecuación de las personas a la estrategia de una organización" (p.11).

En el marco de una gestión integral de recursos humanos que adecúe el capital humano a los objetivos organizacionales para una gestión eficiente es necesario en primera instancia preguntarse ¿qué obstáculos enfrenta el Municipio de San Antonio Oeste en la implementación de políticas y prácticas de los subsistemas de gestión del trabajo, gestión del empleo y gestión del desarrollo?

Se observa a priori, que existen dificultades de diferente naturaleza para gestionar los recursos humanos en este ámbito municipal, entre ellas podemos mencionar: la inexistencia de una estructura organizativa planificada, la ausencia de un manual de descripción de puestos y perfiles, puestos ocupados por personal no idóneo, así como, políticas de capacitación y desarrollo nulas o insuficientes.

A partir de estas primeras observaciones surgen una serie de interrogantes que se constituyen como disparadores de este análisis: ¿Cuáles son las características y condiciones de los puestos y perfiles que conforman la estructura organizativa del Municipio? ¿Con qué criterios se gestionan la incorporación, la movilidad y desvinculación del personal? Y, ¿Cómo se definen las políticas de formación y los itinerarios de carrera laboral en el Municipio?

En función de lo expuesto este estudio tiene como propósito general analizar las dificultades que enfrenta la puesta en marcha de políticas y prácticas de los subsistemas de organización del trabajo, gestión del empleo y gestión del desarrollo en el Municipio de San Antonio Oeste durante el período 2016 a 2018.

La elección del citado período se sustenta en que el actual Intendente asumió el cargo el 1 de abril de 2016 por una disposición específica establecida en el Art. 166 de la Carta Orgánica Municipal (Ver [ANEXO A](#)). La convención constituyente, la cual se conforma exclusivamente para dictar o modificar la Carta Orgánica, entendió que siendo San Antonio Oeste una localidad donde su principal actividad es el turismo, resultaba

altamente inconveniente el recambio institucional en el mes de diciembre que es precisamente cuando se inicia la temporada estival.

En este marco, se estudia la modalidad que asume la gestión de recursos humanos durante su mandato focalizando en tres objetivos específicos:

- ✓ Conocer las características y condiciones de los puestos y perfiles que conforman la estructura organizativa del Municipio de San Antonio Oeste.
- ✓ Identificar los criterios utilizados para la incorporación, movilidad y desvinculación del personal.
- ✓ Analizar cómo se definen las políticas de formación y los itinerarios de promoción de carrera laboral.

Los supuestos que guían esta investigación comprenden tres ejes que se desprenden de los interrogantes y los objetivos planteados precedentemente.

En primer lugar, los criterios de padrinazgo y/o clientelares constituyen los mecanismos habituales utilizados por el Municipio de San Antonio Oeste para la incorporación, movilidad y desvinculación del personal, situación que estaría dificultando el normal desarrollo de la descripción de puestos y la definición de perfiles, la movilidad funcional y geográfica y la desvinculación, necesarios para una correcta organización y gestión estratégica de los recursos humanos centrada en una adecuada identificación de la idoneidad profesional, en la redistribución de sus empleados de forma más flexible, y en rescisiones de empleo o despidos que no estén relacionados a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.

En segundo lugar, los itinerarios de carrera de los empleados se basan en condiciones de antigüedad y no como consecuencia del mérito, condición que impediría una gestión eficaz de las políticas de promoción basadas en el reconocimiento a la excelencia profesional, vinculadas al rendimiento, el potencial y el desarrollo de competencias.



Por último, y no por ello menos importante, la formación no es considerada un bien fundamental para el desarrollo del personal y para el logro de objetivos organizacionales lo que evidencia la ausencia de políticas específicas para su gestión, hecho que daría como resultado que el Municipio no cuente con una dotación de personal con los requerimientos de capacitación que exige el actual mercado laboral y el nuevo paradigma de la gestión pública basado en la profesionalización de los agentes públicos.

Desde el aspecto cognitivo se pretende realizar un aporte al conocimiento científico para comprender la relevancia que tiene para las organizaciones públicas locales la gestión integral de los recursos humanos con miras al fortalecimiento institucional y para el logro de gestiones de calidad. Gran parte de las investigaciones acerca de la gestión estratégica de recursos humanos se encuentran dirigidas al ámbito de las organizaciones públicas nacionales y provinciales, quedando los ámbitos municipales muchas veces relegados. Esta investigación se propone así cubrir ese vacío para un Municipio pequeño de la Provincia de Río Negro, proporcionando nuevos conocimientos sobre lo que la gestión de la organización del trabajo, el empleo y el desarrollo de las personas implican.

Desde el aspecto social, se pretende elaborar una investigación que sea de utilidad para la gestión municipal no sólo diaria, sino también a largo plazo, comprendiendo que una gestión estratégica del personal redundará en mayores beneficios para la organización y también para la comunidad en general, además de colaborar con herramientas útiles para que los decisores políticos puedan obtener información pertinente respecto de las políticas y prácticas que se corresponden con una moderna Gestión de Recursos Humanos.

La búsqueda de bibliografía referida al tema bajo estudio, desde el nivel internacional, dio como resultado los siguientes documentos: Miguel Salvador Serna (2008), en su artículo para la Revista Internacional de Organizaciones (RIO), denominado "Nuevas tendencias en gestión de recursos humanos en las administraciones públicas: ¿están

cambiando las reglas de juego?”, argumenta que “una Administración Pública sin política de personal —consecuentemente, sin gestión de personal y solo con administración de personal— se convierte en una organización que solo puede reproducir el modelo organizativo del que parte, incapaz de adaptarse a las transformaciones de su entorno”(p.115). Agrega además que, “si la organización no tiene claramente definidos sus objetivos y la estrategia para alcanzarlos, difícilmente podrá establecer una política de personal coherente con ellos” (p.115).

Por su parte, Edgar Tinoco González, en su tesis doctoral en México (2016), titulada “La profesionalización del servidor público como condición necesaria para enfrentar los nuevos desafíos de la gestión municipal. Análisis del caso de Toluca, Almoloya de Juárez y San Mateo Atenco, 2013-2015”, manifiesta que:

En un gran número de municipios de México la administración pública se ha caracterizado por la baja formación de sus funcionarios públicos, un pobre desempeño burocrático y una deficiente capacidad institucional. Esto se traduce en políticas públicas ineficientes que desincentivan el desarrollo económico local e impactan en perjuicio del bienestar social de la población. Es así como, un problema de índole administrativo se convierte en un problema público, ante la incapacidad de las administraciones municipales para satisfacer las demandas básicas de la ciudadanía, y a su vez, ser causante de la pérdida de confianza del pueblo hacia las autoridades. (p.8)

En el plano nacional, Llanos María Mercedes, en su tesis “Funcionamiento del Sistema de Gestión de los Recursos Humanos del Municipio de Godoy Cruz” (2010) nos da un primer antecedente a nivel municipal. En el mismo, se pone en foco la profesionalización del empleado público, demostrando que tanto “(...) la debilidad institucional como el predominio de una concepción patrimonialista del empleo público son señalados como

los factores que han contribuido en mayor medida a la configuración de un sistema más próximo a un modelo de despojos que a uno de servicio civil” (p.3).

Dora Bonardo, por su parte en su trabajo “Los recursos humanos en el ámbito municipal y el desarrollo social” publicado en 2009, nos habla de cómo los recursos humanos en las esferas municipales han cobrado gran relevancia y las principales dificultades y desafíos que deben enfrentar las gestiones locales:

Los servidores públicos municipales pueden convertirse en actores estratégicos para la creación de capital social con miras al desarrollo local. La gestión de recursos humanos en el ámbito municipal se encuentra a diario con debilidades políticas, administrativas y técnicas. Sin embargo, posee algunas fortalezas que la diferencian de las administraciones provinciales y nacionales: son organizaciones más pequeñas, menos impersonales, más democráticas ya que tienen contacto directo con los ciudadanos. (p.5)

Ríos Mabel, en su ponencia del 2003 “La capacitación de los recursos humanos en los municipios de la región metropolitana de Buenos Aires ¿modernización o moda?” para el V Seminario Nacional de la Red de Centro Académicos para el Estudio de Gobiernos Locales, manifiesta como “en los municipios donde no hay una continuidad política – en el sentido de continuidad de la política más allá de un período de gestión- ni una determinación por avanzar en la modernización de los aparatos municipales se pierde lo construido, y se tiende a comenzar en la próxima gestión desde cero. Más aún, en general no se reconoce lo avanzado en gestiones anteriores” (p.19), incluso “en algunos casos, piensan la capacitación como un medio para mejorar la recaudación y la imagen de la gestión pública local” (p.19).

Por último, a nivel municipal, Marta Carrizo Tula y Jenice Montes, en su tesis publicada en 2005 “El área de Recursos Humanos de la Municipalidad de Viedma”, nos

hablan de los principales obstáculos que se presentan en el área y cómo estos repercuten en el cumplimiento de los objetivos institucionales propuestos por el organismo municipal.

La investigación es abordada desde el enfoque metodológico cualitativo, de índole exploratoria y descriptiva. Esta estrategia metodológica es de carácter “flexible y se mueve entre los eventos y su interpretación, entre las respuestas y el desarrollo de la teoría. Su propósito consiste en reconstruir la realidad tal y como la observan los actores de un sistema social previamente definido” (Sampieri, 2014, p.20).

En cuanto a la perspectiva metodológica, el abordaje cualitativo elegido para esta investigación, permite explorar los fenómenos en profundidad permitiendo dar amplitud a los significados. Su foco está puesto en el hecho social, no pretende generalizar de manera probabilística los resultados a poblaciones más amplias sino que por el contrario busca la expansión de los datos e información.

La recolección de los datos tiene origen en escenarios naturales, no controlados, se obtienen directamente de la realidad donde ocurren los hechos, sin manipular o controlar variable alguna. Las técnicas de relevamiento de información utilizadas incluyen:

-Recopilación documental: lectura de libros, artículos e investigaciones de teoría existente sobre reclutamiento y selección, diseño de puestos y perfiles, formación y capacitación, carrera, entre los más relevantes.

-Entrevistas: se realizaron un total de 12 entrevistas abiertas y en profundidad a actores Gubernamentales del Poder Ejecutivo (Intendente, Secretario de Gobierno, Jefe de Personal, Delegados); del Poder Legislativo (Concejales de diferentes partidos políticos); como así también a actores No Gubernamentales (Secretarios Gremiales), que brindaron información específica de la organización.

-Encuestas: se llevaron a cabo cuestionarios cerrados a una muestra representativa del personal de la Municipalidad de San Antonio Oeste con el propósito de indagar sobre sus opiniones respecto de los subsistemas de gestión del empleo, organización del trabajo y gestión del desarrollo.

La población está conformada por todo el personal del Municipio de San Antonio Oeste incluyendo las Delegaciones de Las Grutas y San Antonio Este que asciende a un total 477 empleados. La muestra es de carácter intencional, no probabilístico, incluyendo 47 actores representativos de la estructura organizativa del Municipio considerando, tanto empleados jerárquicos como no jerárquicos.

El presente trabajo se estructuró en tres capítulos:

El capítulo I profundiza el Marco Teórico Conceptual elegido para el abordaje de la investigación. Se realiza una introducción al Sistema Integrado de Gestión Estratégica de Recursos Humanos propuesto por Francisco Longo (2002), definiendo cada uno de los conceptos clave que se utilizan en todo el desarrollo del trabajo. Acto seguido, se realiza el desglose en cada uno de los subsistemas fundamentales para el avance del estudio.

En el capítulo II se esbozan las políticas y prácticas de organización del trabajo, gestión del empleo y gestión del desarrollo del Municipio de San Antonio Oeste. En primer término se explicitan los antecedentes de creación del municipio y el marco normativo tanto de la conformación del Organismo como de la caracterización del empleo público Municipal. En segundo lugar, se describen las características y condiciones de los puestos de trabajo y los perfiles laborales, tomando como punto de partida lo existente en materia legal, se especifican los ingresos, se describen los puestos y perfiles y se desarrolla el estatuto escalafón. Por último, se evalúa la carrera laboral y las políticas de promoción y formación.

Finalmente, en el capítulo III, se exponen las principales dificultades para la puesta en marcha de las políticas y prácticas de organización del trabajo, gestión del empleo y gestión del desarrollo en el Municipio de San Antonio Oeste a partir del análisis de los resultados obtenidos en el trabajo de campo y de la percepción de los actores involucrados en contraste con los lineamientos propuestos por el marco teórico.

## Capítulo 1

### Marco Teórico Conceptual

#### 1.1 Sistema Integrado de Gestión Estratégica de Recursos Humanos

Teniendo en consideración que este estudio se centra en la Gestión de Recursos Humanos en el ámbito municipal rionegrino, más precisamente en el Municipio de San Antonio Oeste, resulta necesario aclarar algunos conceptos previos al desarrollo del marco teórico de referencia.

En primer término, el abordaje se enfoca en las políticas y prácticas de Gestión de Recursos Humanos (GRH).

Las políticas de GRH pueden ser entendidas, por tanto, como el conjunto de criterios generales y maneras de hacer que en un contexto organizativo determinado, orientan las decisiones que afectan a la gestión de las personas. Por prácticas de GRH entendemos las decisiones y actividades de hecho que se adoptan y desarrollan en este campo, y que con frecuencia supondrán la aplicación de políticas de GRH previamente definidas. (Longo, 2002, p.63)

La gestión de las personas es una condición imprescindible y necesaria para la consecución de una gestión municipal eficiente que conlleve, en el largo plazo, a una administración de calidad.

Según Chiavenato (2007) “la administración de recursos humanos (ARH) es situacional, es decir, depende de la situación organizacional: del ambiente, la tecnología empleada en la organización, las políticas y directrices vigentes, la filosofía administrativa preponderante, de la concepción que se tenga en la organización acerca

del hombre y de su naturaleza y, sobre todo, de la cantidad y calidad de recursos humanos disponibles” (p.114).

Para dar cumplimiento a los objetivos de investigación planteados, se utilizó el Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil propuesto por Francisco Longo (2002), quien desarrolla el Modelo de Sistema Integrado de Gestión del Empleo y los Recursos Humanos, donde la finalidad de la Gestión de Recursos Humanos es “la adecuación de las personas a la estrategia de una organización para la producción de resultados acordes con las finalidades perseguidas” (p.11).

Tomando la definición elaborada por Chiavenato (2007) “una organización es un sistema de actividades conscientemente coordinadas de dos o más personas”, que existe como tal, “cuando hay personas capaces de comunicarse, que están dispuestas a contribuir en una acción conjunta, a fin de alcanzar un objetivo común” (p.6). Las organizaciones, siguiendo con esta línea, son entonces, “unidades sociales (o agrupaciones humanas) intencionalmente construidas y reconstruidas para el logro de objetivos determinados. A medida que se logran los objetivos y que se descubren medios para obtenerlos a menor costo y con menor esfuerzo, las organizaciones se reconstruyen, es decir, se reestructuran y se redefinen, una organización no es nunca una unidad compleja y terminada, sino un organismo social vivo y sujeto a constantes cambios” (p.10).

Entendemos el término estrategia, de acuerdo con Longo (2002) “como un conjunto de finalidades básicas o prioritarias para la organización”, esta acepción “se utiliza tanto para referirse a pronunciamientos explícitos, cualquiera sea su grado de formalización, como -lo que resulta frecuentemente en los entornos públicos- a preferencias implícitas de los rectores del sistema, siempre que quepa deducirlas razonablemente a través de los medios empleados en el trabajo de análisis”. “(...) Entran dentro de esta noción amplia



de estrategia: la misión o razón de ser de la organización, sus líneas de acción u orientaciones prioritarias y sus objetivos operativos” (p.61).

La coherencia estratégica es entonces un rasgo fundamental del modelo, esto implica que todas las políticas y prácticas de la GRH deben ser estudiadas y comprendidas en conexión directa con la estrategia organizativa y valoradas en sintonía con las mismas.

Según Longo, el Servicio Civil (SC) es aquel “sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas, existente en una realidad nacional determinada” (p.7). El autor agrega que:

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 este. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general. (Longo, 2002, p.7)

Cabe aclarar, que dentro de la gestión del empleo público, podrán existir relaciones contractuales diversas, pudiendo visibilizarse aquellas realizadas por designación o nombramiento como las efectivizadas por contrato, reguladas por el derecho público o privado respectivamente, generando espacios de controversias recurrentes.

El modelo de GRH propuesto por Longo asume un enfoque amplio, que permite albergar perspectivas diferentes y aproximaciones multidisciplinarias, es un modelo actual con orientaciones modernas de GRH y, si bien fue pensado originalmente para la gestión privada, ha sido adaptado al sector público y probado con éxito en el mismo.

En su dimensión más global, el modelo ofrece una visión panorámica de los elementos que conforman el sistema integrado de gestión estratégica de recursos humanos.



Figura 1. Modelo Integrado de Gestión estratégica de RR.HH. Fuente: Longo, F. (2002)

La GRH actúa como un nexo entre la estrategia organizativa y las personas, buscando la adecuación de las mismas para la producción de resultados que sean acordes a los objetivos perseguidos. “Los resultados, dependen de las personas, en un doble sentido: se hallan influidos por el grado del *dimensionamiento*, cuantitativo y cualitativo, de los recursos humanos a las finalidades perseguidas; y son consecuencia de las *conductas* observadas por las personas en su trabajo” (Longo, p.11).

Parfraseando a Longo, “el conjunto de políticas y prácticas de personal no constituye la única fuente de influencias sobre las dos variables expuestas (*dimensionamiento* y *conductas*), debe tenerse en cuenta otros factores situacionales influyentes identificables en el interior de la organización o en el exterior de la misma” (p.11).

En el contexto interno vale mencionar la situación política interna, el presupuesto, la tecnología, los estilos de dirección, aunque los factores fundamentales que deben ser

evaluados son la estructura y la cultura organizativa, determinantes en el comportamiento de las personas. La estructura comprende el grado de estandarización de normas o descripciones de tareas, la conformación de la pirámide jerárquica, la planificación, los tipos de control, la centralización/descentralización en la toma de decisiones, entre otras. La cultura organizativa, por su parte, incorpora los valores, pautas de conducta y modelos mentales adoptados como propios por las personas dentro de la organización.

Los factores externos contendrán la situación sociopolítica, económica, tecnológica, las necesidades de los usuarios, los medios de comunicación, aunque los más influyentes serán el marco jurídico y el mercado de trabajo. "Del marco legal, derivan algunas de las principales singularidades y restricciones que la GRH debe asumir en los sistemas públicos" (Longo, 2002, p.13). El mercado de trabajo por su parte, será de importancia para el diseño de política y prácticas de GRH tanto en la definición de las compensaciones como en el abastecimiento de recursos humanos, basados en las fluctuaciones de la oferta y demanda de puestos de trabajo.

"La visión global y panorámica del modelo propuesto, suministra elementos útiles para el diagnóstico de sistemas de GRH, en especial para el análisis causal de los problemas" (Longo, p.14).

La gestión de recursos humanos, se presenta entonces, en este modelo como "un sistema integrado de gestión que se despliega en diferentes componentes, los cuales operan como subsistemas de aquel, y aparecen conectados e interrelacionados en la forma que expresan las flechas" (Longo, p.15).

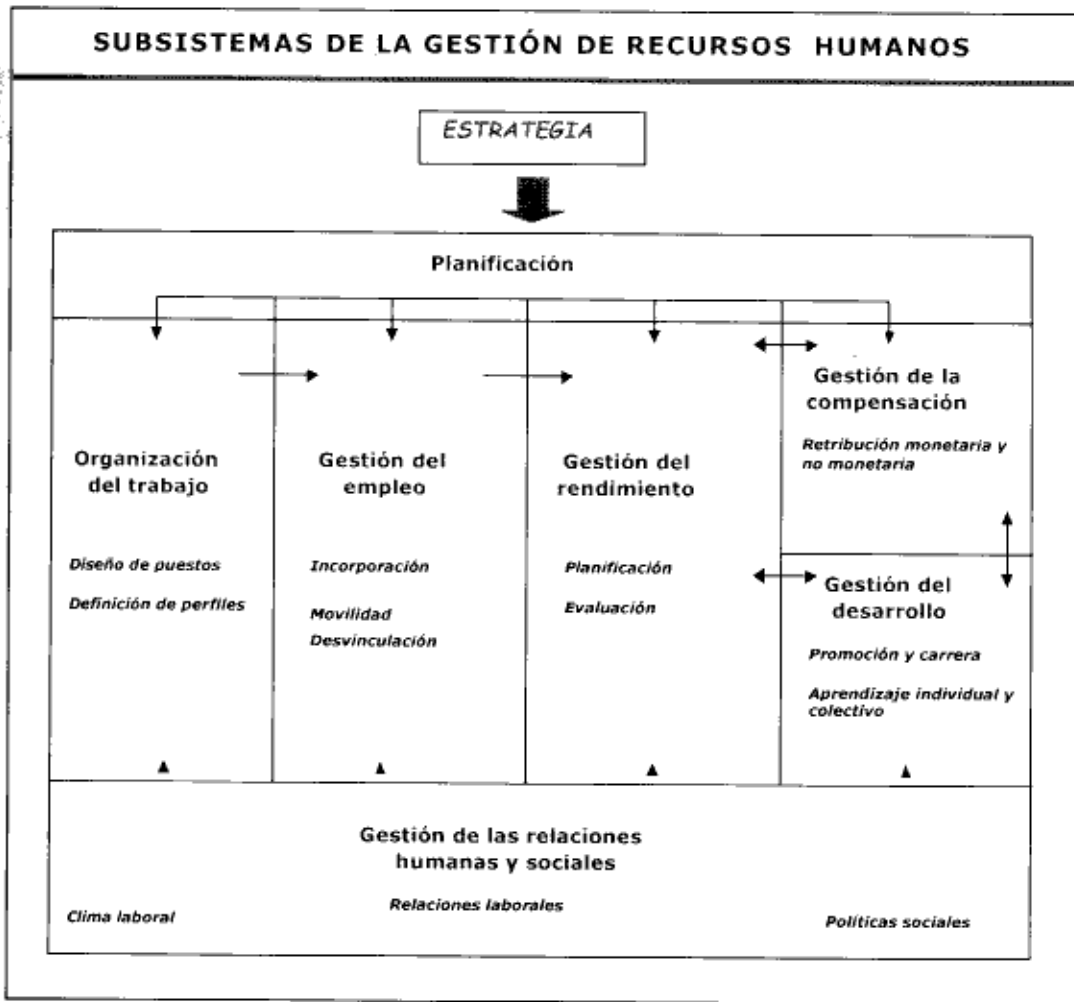


Figura 2. Subsistema de Gestión de Recursos Humanos. Fuente: Longo, F. (2002)

La parte superior de la figura 2 refleja la estrategia como el vórtice desde el que se desprende toda la gestión de recursos humanos. Longo, la define como “un conjunto de prioridades o finalidades básicas que orientan las políticas y prácticas de GRH para ponerlas al servicio de la estrategia organizativa” (p.16).

La planificación de Recursos Humanos, aparece como el elemento que contiene a los demás subsistemas, permitiendo dar previsión y definición a las políticas para que resulten coherentes con cada uno de ellos.

“La organización realiza el estudio de sus necesidades cuantitativas y cualitativas de RRHH a corto, mediano y largo plazo, contrasta las necesidades detectadas con sus capacidades internas e identifica las acciones que deben emprenderse para cubrir las diferencias” (Longo, 2002, p.19). La planificación, será primordial, para que las políticas y prácticas de GRH respondan a objetivos y prioridades de la organización y no a comportamientos meramente inerciales o reactivos.

En el nivel intermedio, aparecen en forma horizontal los cinco subsistemas, de acuerdo a un ordenamiento lógico y secuencial. A continuación, realizamos una breve reseña de cada uno de ellos, para luego sí, realizar una descripción más profunda de aquellos subsistemas objeto de esta investigación.

El primero de los subsistemas que aparece en escena, es el de Organización del Trabajo, que “prefigura y concreta los contenidos de las tareas y las características de las personas llamadas a desempeñarlas” (Longo, p.16). Sus dos procesos, esenciales, serán el diseño de los puestos de trabajo y la definición de los perfiles.

El segundo, corresponde a la Gestión del Empleo, que comprende toda la trayectoria laboral de una persona, desde su ingreso a su desvinculación pasando por la movilidad en distintos puestos o funciones.

El tercero, la Gestión del Rendimiento, tiene como propósito influir sobre el desempeño del personal para alinearlos a los objetivos organizacionales, a través de dos mecanismos, por un lado la planificación del rendimiento, fijando pautas o estándares deseables de conducta, que deben ser comunicados eficazmente para lograr el compromiso del personal con los mismos y, por el otro, la evaluación del rendimiento o seguimiento, que permitirá contrastar los resultados con los indicadores deseados, comprobando el grado de cumplimiento y la elaboración de planes de mejora en caso de ser necesario.

El cuarto subsistema comprende la Gestión de la Compensación, que incluye el total de compensaciones retributivas (salariales y extrasalariales) y no retributivas, que el empleado recibirá por parte de la organización como contraprestación por su trabajo. Este incluirá procesos como el diseño de estructuras salariales, la fijación de beneficios extrasalariales, la administración de salarios, el diseño de mecanismos de evolución y el reconocimiento no monetario.

La Gestión del Desarrollo, será el quinto subsistema, que tiene a su cargo el crecimiento profesional de las personas, fomentando el aprendizaje continuo y la definición de los itinerarios de carrera.

Por último, en el nivel inferior, la gestión de las Relaciones Humanas y Sociales, es el subsistema encargado de cuidar y promover las relaciones laborales cuando, por razones diversas, estas adquieren, una dimensión colectiva. Se relaciona con la totalidad de los subsistemas de la GRH, pudiendo desarrollarse en cualquier área de la gestión de las personas del modelo propuesto. Incorpora tres bloques: la gestión del clima organizativo, cuyas políticas y prácticas estarán orientadas a lograr una comunicación eficaz ascendente y descendente que permita mejorar la satisfacción del colectivo de empleados; la gestión de las relaciones laborales que incluirán la negociación colectiva de salarios y las condiciones de trabajo, así como, las relaciones con sindicatos y/o gremios que representen a empleados o grupos de empleados; y por último, la gestión de políticas sociales, cuyo principal eje será la salud laboral y la ayuda a aquellos empleados o grupos de empleados más vulnerables.

Cabe aclarar, para cerrar este primer acercamiento al modelo, que “tres requisitos son imprescindibles para que un conjunto de políticas y prácticas de GRH funcionen como un sistema integrado, capaz de aportar valor y contribuir al logro de los objetivos organizativos” (Longo, 2002):

- ✓ En primer lugar, es necesario que todos los subsistemas se encuentren operativos, es decir, que existan un conjunto mínimo de políticas y prácticas de personal coherentes que permitan inferir racionalmente su existencia y su operatividad.
- ✓ Los subsistemas de la GRH deberán, funcionar interconectados, en la forma representada por las flechas de la ilustración 2, a fin de que cada uno de ellos aporte los insumos necesarios para el siguiente eslabón.
- ✓ Por último, la totalidad de los subsistemas deben aparecer como aplicaciones de una estrategia de RRHH, derivada de la estrategia organizativa, y cohesionados por aquella (p.17).

### 1.1.1 Organización del trabajo

Como mencionamos con anterioridad el primer subsistema al que prestamos especial atención para nuestro análisis es el de *Organización del Trabajo*, el cual define “las características y condiciones de ejercicio de las tareas, así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas, en cada caso, a desempeñarlas” (Longo, 2002, p.23).

Este subsistema se relaciona, en primer lugar, con la *Planificación de RRHH* que proporciona los elementos necesarios tanto de análisis de necesidades brutas de RRHH (que cantidad de personas se necesitan, por cuanto tiempo, con que competencias, para realizar que cosas y en qué momento) como el análisis de las disponibilidades actuales y futuras y la programación de medidas de cobertura. Por otra parte, se relaciona directamente y de forma relevante con el subsistema de *Gestión del Empleo* realizando los aportes necesarios, a través de un adecuado diseño de puestos y perfiles, para una gestión correcta de los procesos de incorporación de personas.

La organización del trabajo contempla dos procesos esenciales, el diseño de los puestos de trabajo y la definición de los perfiles.

Para Chiavenato (2007) un puesto se puede definir como “una unidad de la organización que consiste en un grupo de obligaciones y responsabilidades que lo separan y distinguen de los demás puestos. Estas obligaciones y responsabilidades pertenecen al empleado que desempeña el puesto y proporcionan los medios con los cuales los empleados contribuyen al logro de los objetivos de una organización”, en resumen, “se integra de todas las actividades que desempeña una persona, que pueden ser contenidas en un todo unificado y que ocupa una posición formal en el organigrama de la organización” (p.227).

El perfil, por su parte, “determina los requisitos, responsabilidades y condiciones que el puesto exige para su adecuado desempeño” (p.228), es decir, serán todos aquellos requisitos que el puesto impone al ocupante.

El diseño de los puestos de trabajo, continuando con Longo (2002), “implica la descripción de las actividades, funciones, responsabilidades y finalidades que la organización le asigna al puesto y que, conjuntamente, configuran el marco en el que el ocupante del mismo deberá desarrollar su contribución y obtener los resultados esperados” (p.23). Contiene dos subprocesos, a saber:

- ✓ *El grado de especialización horizontal o vertical del puesto.* Los puestos pueden, según Mintzberg (1984), especializarse en dos dimensiones. En primer lugar, la de su ámbito o amplitud, es decir, cuantas tareas distintas puede contener un puesto y que amplitud o estrechez tendrá el mismo, lo que devendrá, por un lado en un empleado polivalente o, en el otro extremo, en la repetición de las mismas tareas incesantemente, esta primera dimensión será la *especialización horizontal* del puesto. En segundo lugar, el grado de control que puede ejercer el propio empleado sobre su trabajo. En un extremo, el empleado se limita a seguir procedimientos, normas o instrucciones precisas, en el opuesto, controla cada



aspecto de su tarea además de realizarla, esta segunda dimensión, se conoce como *especialización vertical*. En la actualidad, se habla de *empowerment* como una nueva línea, en la que se busca ampliar los puestos en su dimensión vertical, volviéndose menos rutinarios y rígidos para adaptarse a contextos altamente flexibles y cambiantes además de contribuir a la motivación del empleado.

- ✓ *El grado de formalización del comportamiento*, implicará la estandarización de la conducta del ocupante. La descripción de los puestos de manera clara y precisa, permitirá que la estructura de responsabilidades se encuentre correctamente definida, sin matices, permitiendo que cada empleado sepa por qué tareas responde y por qué será valorada su contribución.

La definición de los perfiles de los ocupantes de los puestos, el segundo proceso dentro del subsistema, debe identificar las competencias básicas que aquellos deberán reunir para un correcto desempeño de sus funciones. Un perfil de competencias, según Longo (2002), “es una elección de las competencias básicas para garantizar la idoneidad del titular de un puesto de trabajo” (p.62).

Un buen perfil, debe estar formado por pocas competencias, y todas ellas consideradas clave para un desempeño de exitoso. La conjunción de ambos requisitos permite acceder al mercado de trabajo con garantías razonables de éxito, diseñar procesos de incorporación eficaces a unos costes razonables, y disponer de un conjunto de predictores con alta probabilidad de aproximarse a la idoneidad perseguida. (Longo, 2002, p.62)

El CLAD (2016) define, en su Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público, a las competencias como “el desempeño observable en el propio puesto y equipo de trabajo, intencionalmente orientado a alcanzar las metas

esperadas en términos de valor público, situado en el contexto de la organización real” (p.7).

Las competencias se expresan en la acción, como en la estructura de un iceberg, en que la parte invisible es mucho más densa, voluminosa y sostiene la parte visible. en cada acción o comportamiento que emerge de las personas subyace un sustrato integrado que conforman los valores que han adquirido en su trayectoria vital-saber ser-, los conocimientos que han incorporado –saber saber-, las destrezas que han desarrollado –saber hacer- y la empatía, saber relacional e inteligencia emocional –saber convivir-. De tal modo, el desempeño de los servidores públicos se expresa en comportamientos a los que se puede objetivar, medir, mejorar, acompañar, desarrollar. Conocerlos permite la selección de las personas, la mejor asignación de estas a los puestos de trabajo y la creación sostenida, por esta razón, de mejor y mayor valor público. (CLAD, 2016, p.6)

“Mientras la descripción de puestos es un simple inventario de las tareas o responsabilidades que desempeña el ocupante de éste, el análisis de puestos es la revisión comparativa de las exigencias que esas tareas o responsabilidades le imponen” (Chiavenato, 2017, p.228).

En general, el análisis de los puestos incluirá cuatro tipos de requisitos según Chiavenato, el primero tendrá que ver con los *requisitos intelectuales*, comenzando por el nivel de escolaridad, la experiencia, adaptabilidad al puesto, iniciativa y aptitudes requeridas; el segundo, los *requisitos físicos*, comenzando por el esfuerzo físico requerido, la concentración visual, destrezas o habilidades y complexión física, entre otras; el tercer requisito a tener en consideración serán las *responsabilidades adquiridas*, que comprenderá las responsabilidades por supervisión del personal, dinero, materiales.

información confidencial, equipos por mencionar algunos; y el último, las *condiciones de trabajo*, tanto del ambiente de trabajo como de los riesgos de trabajo.

Sin embargo, en la esfera pública para la definición de los perfiles el CLAD (2016) propone la construcción de un instrumento útil “la concertación de un diccionario general y – posteriormente-, sobre esta base, proceder a definir y precisar en cada país y en cada nivel de gobierno, las incorporaciones de competencias que conectan mejor con cada contexto, organización y servicio público. Se trata de desarrollar un diccionario multinivel que contemple en este primer plano la naturaleza de la administración pública iberoamericana que, en los siguientes y sucesivos niveles, se complete con las competencias que responden a las singularidades de la esfera pública en cada organización a la que se aplique, en cada uno de los países de la región” (p.16). El diccionario identifica las competencias estratégicas y las define como aquellas que permiten mejor el logro de valor público y su foco central está orientado al ciudadano.

La adopción de una Guía Referencial de Competencias para el espacio Iberoamericano se relaciona con el sistema de gestión de las personas (Longo, 2002) que provee de coherencia intrínseca a todo el ciclo laboral, en cada uno de sus subsistemas. En un modelo de competencias las decisiones se fundan en la capacidad de las personas para aspirar a un puesto, mantenerlo y enriquecerlo. Y también la flexibilidad funcional que requiere aplicar las competencias del personal en el lugar de la organización que permita la mejor articulación de los saberes personales o colectivos con el área organizacional pendiente de mejora. (CLAD, 2016, p.8)

La estructura del diccionario iberoamericano de competencias laborales del sector público creado por el CLAD (2016):

Comienza en la Sección 1 con las competencias que atraviesan a todo servidor en instituciones públicas, luego se presenta en la Sección 2 el repertorio de competencias

directivas que mejor colaboran con la gestión de resultados, con la gestión de vínculos y con la conducción el cambio, reflejando tres ejes centrales de la función de liderazgo directivo. Por último, en la Sección 3, se incluyen las competencias profesionales, las que mejor impulsan la orientación a resultados y la implicación en los procesos de mejora que el consenso iberoamericano recomienda. (p.20)

Las Competencias Transversales, se refieren a la gestión institucional y apuntan a las conductas esperables de todo servidor público, independientemente del cargo o función a desempeñar. Incluirán el aprendizaje continuo, el compromiso con el servicio público, el desarrollo de las relaciones interpersonales y la integridad institucional.

Las Competencias Directivas Estratégicas, estarán dirigidas a aquellas competencias observables en todo funcionario público que desempeñe tareas de conducción y que ocupe cargos jerárquicos, y serán clave, dado que los directivos constituyen el punto crítico de todo proceso de reforma así como el sostén organizativo. Incluirá una serie de competencias, como la administración de políticas, la comunicación interpersonal, la construcción de redes, gestión de calidad, gestión del cambio, gestión del desarrollo de las personas, gestión de la participación ciudadana, innovación, gestión digital, orientación al ciudadano, liderazgo efectivo, manejo de recursos, negociación, planificación, proactividad, relaciones con directivos, relaciones institucionales, resolución de problemas, trabajo en equipo, toma de decisiones, visión estratégica y trabajo bajo presión.

La última sección, desarrolla las Competencias Profesionales Estratégicas, son todas aquellas relacionadas con los puestos profesionales, técnicos y administrativos que no implican roles de conducción que tendrán relación directa con las actividades y funciones asignadas a los puestos. Se destacan diez competencias, tales como el aporte técnico-profesional, comunicación efectiva, atención de problemas, creatividad, gestión de

procedimientos de calidad, instrumentación de decisiones, manejo emocional, programación del trabajo, respuesta a requerimientos y uso de tecnologías de la información y la comunicación.

Una consideración fundamental del diccionario desplegado por el CLAD (2016) es que “constituye un punto de partida sobre el que cada país debe trazar su propia línea de base e incorporar lo que en su contexto se reconozca como mejoras e innovaciones pendientes en materia de gestión de talentos de los servidores públicos, generando su propia versión” (p.39). Los implementadores políticos del diccionario de competencias son los directivos, por ello es indispensable involucrar de modo permanente a la alta conducción de cada organismo para que el modelo conceptual de competencias se convierta en una realidad institucional.

Los resultados insatisfactorios de métodos tradicionales para la producción de hipótesis sobre la calidad que deberían exhibir los agentes, fueron desplazando el foco de interés hacia la Gestión de las Competencias, esto es la identificación de lo que las personas hacen, sus comportamientos observables, sus capacidades evidentes en el desempeño de sus puestos lo que permite análisis más acertados sobre el rendimiento de los agentes, así como instalar estrategias que en el nivel organizacional podrán:

- ✓ Capitalizar el talento de los agentes como proveedores estratégicos para crear valor público.
- ✓ Gestionar el conocimiento como activo crítico para resolver desafíos futuros.
- ✓ Identificar los comportamientos mejor orientados a resultados exitosos.
- ✓ Actualizar los descriptivos de puestos y los pertinentes perfiles de competencias en función de las ventajas tecnológicas aplicables en el entorno laboral. (CLAD, 2016, p.49)

### 1.1.2 Gestión del Empleo

El segundo subsistema sobre el que ponemos foco es el de *Gestión del Empleo*, que “incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización” “(...) Se ocupa de poner en contacto a las personas a lo largo de su trayectoria laboral con las tareas que en cada momento le son asignadas” (Longo, 2002, p.27).

Este subsistema incluye tres áreas de gestión principales, la primera es la *gestión de incorporación*, integrada por los mecanismos de reclutamiento, selección y recepción o inducción.

Chiavenato define el reclutamiento como “un conjunto de técnicas y procedimientos que se proponen atraer candidatos potencialmente calificados y capaces para ocupar puestos dentro de la organización” (2007, p.149), para que este mecanismo sea eficaz debe atraer una cantidad suficiente de candidatos para abastecer de manera adecuada al proceso siguiente, la selección de personal. El reclutamiento de recursos humanos se realiza entonces, a partir de las necesidades presentes y futuras de la organización, y requiere de una cuidadosa planeación que contará de tres fases:

1. Que necesita la organización en términos de personas, que se corresponderá con la *investigación interna de las necesidades* a corto, mediano y largo plazo. “Esa investigación interna deberá ser constante y continua y deberá incluir a todas las áreas y niveles de la organización para que refleje las necesidades del personal, así como el perfil y características que los nuevos integrantes deberán tener y ofrecer” (Chiavenato, 2007, p.150).
2. Que puede ofrecer el mercado de Recursos Humanos, que será la etapa de *investigación externa del mercado*, en la que sobresalen dos aspectos, la segmentación del mercado de RH y la identificación de las fuentes de

reclutamiento. "Por segmentación del mercado se entiende la división del mercado en diferentes segmentos o clases de candidatos con características definidas, para después analizarlos y abordarlos de manera específica" (Chiavenato, 2007, p. 154). La identificación de las fuentes de reclutamiento, por su parte, es esencial para concentrar en ellas los esfuerzos de comunicación y atracción que permitan un impacto directo en los segmentos o candidatos elegidos y no en blancos imprevistos.

3. Que *técnicas de reclutamiento* deberán emplearse, definición y elección de las más apropiadas. El *reclutamiento* será *externo* cuando se dirija a candidatos reales o potenciales, disponibles o empleados en otras organizaciones, su consecuencia involucrará la entrada de recursos humanos. El *reclutamiento interno*, en cambio, se dirigirá a candidatos reales o potenciales, empleados únicamente en la propia organización, este mecanismo no producirá nuevos ingresos sino que implicará movimientos entre puestos, implicará "un reacomodo de los empleados de la organización, pudiendo ser promovidos (movimiento vertical) o transferidos (movimiento horizontal) o transferidos con promoción (movimiento diagonal)" (Chiavenato, 2007, p.158). El reclutamiento interno podrá derivar en resultados diversos como transferencia de personal, promoción, transferencia con promoción, programas de desarrollo de personal, planes de carrera, entre otros. Por último, el *reclutamiento mixto* emplea tanto fuentes internas como externas de recursos humanos complementándose, "al hacer un reclutamiento interno el individuo que se desplaza a la posición vacante necesita que se cubra su posición actual. Cuando se hace reclutamiento interno, en algún punto de la organización surge siempre una plaza que deberá ser llenada mediante reclutamiento externo, a menos que se cancele" (Chiavenato, 2007, p.164).

El siguiente mecanismo, dentro de la gestión de la incorporación, es la *selección de personal* que, como define Longo, “comprende la elección y aplicación de los instrumentos precisos para elegir bien, y las decisiones de adscripción de las personas a los puestos” (2002, p.27). La selección busca solucionar dos problemas básicos, la adecuación de la persona al trabajo y la eficiencia/eficacia de la persona al puesto.

El punto de partida de todo proceso de selección son los datos y la información vertida por el subsistema anterior de organización del trabajo, tanto el diseño de los puestos como la definición de los perfiles establecerán los requisitos necesarios para el correcto desempeño de un puesto. La selección será entonces, un proceso comparativo, entre dos variables, por un lado los requisitos del puesto vacante y, por el otro, el perfil de los candidatos presentados. La primera variable la proporcionará el diseño de los puestos y la definición de perfiles, mientras que la segunda se obtendrá mediante técnicas de selección, como las entrevistas de selección, pruebas o exámenes de conocimientos o de habilidades, test psicológicos, test de personalidad, entre muchos existentes. El proceso funciona como si se compusiera de varias etapas consecutivas por las que pasa el candidato, en las etapas iniciales se emplearán las técnicas más sencillas y económicas, dejando para el final las más caras y sofisticadas.

Chiavenato, resume correctamente ambos procesos, “si el reclutamiento es una actividad de divulgación, de llamar la atención, de incrementar la entrada y, por lo tanto, una actividad positiva de invitación, la selección es una actividad de oposición, de elección, de escoger y decidir, de clasificación, de filtrar la entrada, y por lo tanto, de restringirla” (2007, p.170).

El último mecanismo, dentro del proceso de incorporación de personas, es la *recepción o inducción* que “comprenderá las políticas y prácticas destinadas a recibir adecuadamente a las personas y acompañarles en sus primeros pasos en el puesto y su



entorno” (Longo, 2002, p.28). Lo que se busca es exponerle al nuevo integrante las bases y premisas con los cuales funciona la organización y como podrá él colaborar en este aspecto, podrá incluir diversos métodos para promover la socialización, como programas de capacitación, presentación del funcionamiento organizacional durante la fase de selección, planificación progresiva de las tareas a desempeñar, el papel del supervisor como inductor, los grupos de trabajo, entre otros.

Todos los métodos mencionados anteriormente, “tienen por objeto familiarizar a los nuevos integrantes con el lenguaje que se emplea en la organización, con los usos y costumbres internos (cultura organizacional), con la estructura de la organización (las áreas o departamentos existentes), con los principales productos o servicios, con la misión y objetivos de la organización, etc. Por lo general, estos programas constituyen el principal método para la culturización de los nuevos integrantes a las prácticas comunes en la organización” (Chiavenato, 2007, p.197).

La segunda área de especial importancia dentro del subsistema de gestión del empleo es la *gestión de la movilidad*. Longo la sintetiza como “los movimientos de las personas entre puestos de trabajo de la organización” (2002, p.28) y distingue dentro de ella dos tipos, “la *movilidad funcional*, que implica solo cambios de tareas, y la *movilidad geográfica* que implica además traslado de lugar de trabajo, con cambio de residencia” (2002, p.28).

La movilidad funcional consiste entonces en asignar funciones, tareas o responsabilidades distintas a las correspondientes al puesto de trabajo en el que el empleado se desempeña habitualmente, siempre y cuando, resulten adecuadas a su clasificación, grado o categoría, cuando las necesidades de servicio lo justifiquen sin merma de las retribuciones. Existen otras variantes a la movilidad funcional, como lo es la movilidad extraordinaria, que conlleva un cambio de tareas o funciones diferentes al

grado o escalafón profesional, pudiendo ser movilidad ascendente (grado o categoría superior) o descendente (grado o categoría inferior), en este último caso solo puede realizarse por razones debidamente justificadas, por tiempo limitado y sin modificaciones salariales.

Por último, y tal como lo especificamos con anterioridad, la movilidad geográfica supone además del cambio de funciones o tareas un nuevo asiento laboral distinto al habitual, que se inicia de forma unilateral por la organización y debe estar justificado por razones de índole económica, técnicas, organizativas o de servicio, manteniendo siempre las remuneraciones y condiciones esenciales de trabajo.

En todos los casos mencionados, en caso de preverse un plazo indefinido para el desempeño en el puesto, ya sea por movilidad funcional o geográfica, se deberá proceder a realizar la apertura de la vacante con el correspondiente llamado a concurso de oposición y antecedentes y realizar la selección del personal más adecuado para desempeñarse en el puesto.

La última área dentro del subsistema que venimos desarrollando es la *gestión de la desvinculación*, que según Longo "integra las políticas y prácticas de GRH relacionadas con la extinción de la relación de empleo, ya sea por causas disciplinarias, por inadecuación o bajo rendimiento, o por razones económicas, organizativas o tecnológicas. Cabe añadir aquí las políticas y prácticas de corrección disciplinaria, aunque las sanciones sean de carácter menos grave y no lleguen a traducirse en despido" (2002, p.28).

En la actualidad, el término disciplina se refiere a la forma en que las personas se conducen a sí mismas de acuerdo con las reglas y los procedimientos de comportamiento considerados aceptables por la organización. Las medidas disciplinarias surgen entonces como sanciones aplicadas a aquellos empleados que violan las normas de la organización o infringen reglas o procedimientos internos. La bibliografía de referencia considera que

los procedimientos disciplinarios son efectivos cuando permiten corregir con eficacia y agilidad las conductas indeseadas o inadecuadas de los empleados.

Chiavenato (2007), considera por su parte, que los despidos o desvinculaciones “son movimientos de salida de las organizaciones y pueden ser de dos tipos:

- ✓ *Despido por iniciativa del empleado o renuncia:* cuando el trabajador presenta su dimisión a la organización por motivos personales o para trabajar en otra organización.
- ✓ *Despido por iniciativa de la organización:* cuando la organización separa de su puesto al funcionario por alguna razón específica, por ejemplo, adelgazamiento (downsizing), reestructuración, recorte de personal, cambio de competencias, disciplina, incapacidad del trabajador por adaptarse, reducción de costos, etc.” (p.358).

La separación por jubilación, continuando con Chiavenato, se trata “de un movimiento de salida de la organización, el cual se presenta cuando las personas alcanzan la edad límite o el tiempo laborado suficiente para jubilarse y abandonar la organización. Esta separación genera una oportunidad para que otras personas sea transferidas o ascendidas y requiere que la organización prepare y proporcione los sustitos adecuados” (2007, p.358).

Un punto crucial en esta área, es que las políticas o prácticas de GRH respecto a la desvinculación o rescisión de empleo no deben estar relacionadas o ser consecuencia del cambio del color político de los gobiernos, lo cual nos hablaría de prácticas clientelares que afectarían al normal funcionamiento del resto de los subsistemas.

La gestión del rendimiento será fundamental en todo el subsistema de gestión del empleo, por su aporte de informaciones relevantes no solo para las decisiones

relacionadas con la movilidad de las personas sino también para gestionar adecuadamente las salidas de la organización.

### 1.1.3 Gestión del Desarrollo

El tercer subsistema analizado es el de *Gestión del Desarrollo*, cuyo propósito es “estimular el crecimiento profesional 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” (Longo, 2002, p.38).

Comprende dos áreas fundamentales, la primera incluye las *políticas de promoción y de carrera* “que articulan los procesos por medio de los cuales las personas progresan tanto en su aportación como en el reconocimiento organizativo de la misma” (Longo, 2002, p.38).

El INAP (1998) en su texto *Administración de Recursos Humanos en Organizaciones Públicas*, define el concepto de planeamiento de carrera como “un proceso permanente de evaluación de las fortalezas y debilidades de los individuos para determinar la sucesión de puestos que más conviene a los intereses del individuo y a las necesidades de la organización”(p.51). Una política eficaz en materia de promoción y carrera será aquella que logre armonizar las expectativas individuales con las necesidades previsibles de la organización.

Entendemos por carrera, siguiendo la línea del INAP (1998) a la “sucesión de experiencias de trabajo a lo largo del tiempo, a partir de las cuales se incorporan nuevos conocimientos, habilidades y actitudes” (p.15).

El planeamiento de carrera consta de tres aspectos fundamentales: evaluación, dirección y desarrollo. El primero busca “contar con una *evaluación* exhaustiva de las capacidades y potencial de desarrollo de los empleados” (INAP, 1998, p.51). El aporte

necesario para esta fase lo realizara la evaluación de desempeño, que dará las informaciones necesarias sobre las competencias y habilidades de los empleados para poder asesorarlos en los pasos a seguir para maximizar sus posibilidades de avance en la carrera. La fase de *dirección* "puede basarse en un asesoramiento individual de los supervisores a los empleados, o de un sistema centralizado que brinde información sobre alternativas y oportunidades de avance en la carrera" (INAP, p.51). La última fase de la planeación requiere de actividades de *desarrollo* "a través de las cuales se mejore la capacidad de los individuos para aprovechar las futuras oportunidades que la carrera pueda brindarles" (INAP, p.51).

La carrera debe ser tenida en cuenta como una "herramienta que permita el desarrollo de capacidades y habilidades, y no solamente el cumplimiento de requisitos burocráticos establecidos para pasar de un puesto a otro" (INAP, 1998, p.16).

La segunda área, de especial relevancia dentro del subsistema de gestión del desarrollo, contendrá las *políticas de formación* que están "destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los empleados y estimulando su progresión profesional" (Longo, 2002, p.38).

Idalberto Chiavenato (2007), en cambio, nos habla de capacitación y la define como:

El proceso educativo de corto plazo, aplicado de manera sistemática y organizada, por medio del cual las personas adquieren conocimientos, desarrollan habilidades y competencias en función de objetivos definidos. La capacitación entraña la transmisión de conocimientos específicos relativos al trabajo, actitudes frente a aspectos de la organización, de la tarea y del ambiente, así como desarrollo de habilidades y competencias. (p.386)

Flippo resume que la "capacitación es entonces el acto de aumentar el conocimiento y la pericia de un empleado para el desempeño de determinado puesto o trabajo" (Citado en Chiavenato, 2007, p.386). La finalidad es poder brindarles a los empleados las herramientas, conocimientos y habilidades necesarias para poder alcanzar tanto los objetivos requeridos por la organización como al propio desarrollo profesional individual.

Para Oscar Blake (1999) la capacitación es "un proceso intermedio que en forma más o menos directa apunta a lograr que quienes trabajan lo hagan con la excelencia que el sistema requiere" (p.18). De acuerdo, con el citado autor, existen cuatro aspectos (exigencias) fundamentales a la hora de determinar la efectividad de los servicios de capacitación de una organización:

- ✓ *Que lo que se enseñe responda a una necesidad de la organización.* Todos los procesos formativos que las organizaciones hacen deben responder a sus necesidades, a la consecución de sus objetivos. La planificación de la capacitación comienza con la detección de las necesidades "que permitan identificar si una determinada situación contiene o no un problema de capacitación, es decir, si estamos frente a una falta de conocimientos, habilidades o actitudes que están conspirando contra un desempeño, o bien, si un cierto proyecto no se puede llevar a cabo porque quienes deben ejecutarlo no están suficientemente capacitados para ello" (Blake, 1999, p.19). Luego se debe realizar el análisis de las necesidades detectadas, de todo el conjunto de ellas "de forma que de su estudio resulte claro que no caeremos en el error de capacitar a la gente para algo que no se podrá llevar a cabo por no haberse resuelto las otras necesidades que lo acompañan" (Blake, p.19). Por último, resulta necesario un trabajo de evaluación, que "deberá determinar si el costo de capacitar guarda relación con el beneficio que se busca. Este beneficio no siempre tiene expresión económica (...) sino que también lo

tiene en el terreno de la imagen institucional, la motivación del personal, la seguridad de las operaciones, etc.” (Blake, p.20). Blake sintetiza lo antedicho, resaltando que toda necesidad debe poder expresarse indicando:

1. Qué situación justifica que se haga un acción de capacitación,
2. Qué es lo que se quiere lograr,
3. Qué cosas, que hoy no podrían hacer, harán las personas con lo que aprenderán, indicando el valor de ello,
4. Qué cosas deberán ser aprendidas para que las personas realicen las acciones que modificarán la situación en el sentido deseado (p.20).

- ✓ *Qué lo que se enseñe sea aprendido.* “El capacitador, generalmente apremiado por los tiempos escasos, debe perfeccionar sus esfuerzos en el campo de la motivación de los participantes, en la exposición de los contenidos, en la práctica de lo aprendido y en la evaluación del aprendizaje para asegurar procesos educativos eficientes que satisfagan las demandas operativas concretas que indican las necesidades detectadas” (Blake, 1999, p.21). Es importante destacar, en esta instancia, que no todas las personas aprenden de igual modo, en los mismos tiempos, ni están quizás en las misma ubicación geográfica, ni podemos contar con todos al mismo tiempo, pero sin embargo, todos deberán aprender todo el contenido completo, en el momento preciso.
- ✓ *Que lo aprendido sea trasladado a la tarea.* Transferir lo aprendido a la tarea es la etapa más difícil, para Blake “este problema alcanza su máxima expresión cuando nos referimos a tareas que pueden ser hechas de más de una manera, y el aprendizaje en cuestión requiere el abandono de un hábito ya consolidado” (p.24), y continúa, “será imposible desarrollar un plan adecuado de transferencia sin un elevado grado de compromiso e involucración de toda la línea de autoridad

comprometida con el problema que justificó que la actividad de capacitación se efectuase” (1999, p.25).

- ✓ *Que lo trasladado a la tarea se sostenga en el tiempo.* Esto dependerá de la frecuencia de uso de lo aprendido, si es frecuente o esporádico, cambiará el grado de absorción del contenido, dependerá de la repetición de lo aprendido. Blake sintetiza este último aspecto diciendo que “con excepción de los aprendizajes cuya aplicación se hace en forma inmediata y se los usa permanentemente, todos los restantes requerirán de alguna forma de acción para asegurar que los esfuerzos de aprendizaje mantengan su vigencia a lo largo del tiempo” (1999, p.26).

Por su parte, Mercedes Iacoviello explicita que “la función de desarrollo juega un rol central en este proceso, ya que tiene a su cargo asegurar que los recursos humanos con los que cuenta la organización sean siempre capaces de enfrentar los nuevos desafíos y explotar las nuevas oportunidades que les provee el entorno” (CLAD, 1999, p.1). Desde la organización se debe proporcionar una adecuada sinergia entre todos los actores que la integran, de manera que se pueda dar respuestas rápidas y eficientes a la sociedad civil, siendo la profesionalización primordial.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública, por su parte, define la profesionalización como “la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia” (CLAD; 2003, p.3). La propia existencia de la carrera profesional es fundamental, siempre que esta se base en reglas claras de ascenso por mérito y no por años de servicio o edad.

Por último, no podemos dejar de mencionar a Oscar Oszlak (2002) quien destaca que la profesionalización es “un proceso a través del cual las instituciones estatales adquieren



un conjunto de atributos que, en última instancia, les permiten disponer de personal con las aptitudes, actitudes y valores requeridos para el desempeño eficiente y eficaz de sus actividades” (p.1).

Cabe aclarar, que todo el subsistema deberá nutrirse de las informaciones otorgadas por el subsistema de gestión del rendimiento para poder definir tanto las necesidades de aprendizaje como las oportunidades de promoción, y también, deberá relacionarse con fluidez con el subsistema de gestión del empleo para definir articuladamente los flujos de movimiento de las personas en la organización.

## Capítulo 2

### Políticas y prácticas de organización del trabajo, gestión del empleo y gestión del desarrollo en el Municipio de San Antonio Oeste

#### 2.1 Marco Normativo

Para poder analizar las políticas y prácticas de los subsistemas de gestión del empleo, organización del trabajo y gestión del desarrollo del Municipio de San Antonio Oeste es necesario remontarnos a sus orígenes.

En primer orden, es importante destacar que la creación de los municipios en la Argentina comienza en los períodos anteriores a la Constitución Nacional, de hecho las provincias - no es el caso de Río Negro, que fue creada por la Ley 14408 del año 1955- fueron anteriores a la Carta Magna Nacional.

El preámbulo de la Constitución de la Nación Argentina (1994) cita “Nos, los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen (...)” (p.9), acreditando que fueron las provincias quienes a través de sus representantes asistieron en 1853 a la Convención Constituyente con el fin de constituir la Nación Argentina.

Sin embargo, previo a las provincias surgieron los municipios. Un buen ejemplo, de la preexistencia de estos, por sobre las Provincias y la Nación, es el sistema fiscal aún vigente en algunas de ellas, donde los municipios recaudan impuestos que son transferidos a las mismas para contribuir a su sostenimiento. Idénticamente como ocurrió en las esferas locales, en sus orígenes las provincias contribuyeron con la recaudación de impuestos al sostenimiento de la Nación. Cabe aclarar, de todos modos, que en la

actualidad es la Nación quien recauda la mayor parte de los impuestos y los coparticipa a las provincias.

La Constitución de la Nación Argentina, reformada en 1994, contiene una norma específica dentro de su Título Segundo, Gobiernos de Provincia, Artículo 123, el cual dispone “cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” (p.45). El marco normativo se completa con las bases del Artículo 5, Capítulo Primero, Declaraciones, Derechos y Garantías, que detalla “cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria (...)” (p.11).

Si bien la Constitución de la Provincia de Río Negro es anterior -sancionada en 1957- a la reforma de la Constitución Nacional de 1994, la misma contiene una amplia normativa sobre los Municipios. En la Sección Sexta, Poder Municipal, Capítulo I, Régimen Municipal, en su Artículo 225 y subsiguientes, se compila lo atinente al Sistema Comunal con diversos tópicos: autonomía, población mínima para constituir un Municipio, límites y ejidos colindantes, principios para la redacción de las Cartas Orgánicas Municipales, atribuciones de los Municipios, constitución del tesoro municipal y Ley Convenio de Coparticipación. El Capítulo II, dispone el régimen legal de los Municipios sin Carta Orgánica.

Sin perjuicio de todo el articulado descrito más arriba, consideramos que el Artículo 225, de la Constitución de la Provincia de Río Negro (1957), es central en el reconocimiento de los Municipios:

Esta Constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural, célula originaria y fundamental de la organización política e institucional de la sociedad fundada en la convivencia. Asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa y económica. Aquellos que dictan su propia Carta Orgánica municipal gozan además de autonomía institucional. La Provincia no puede vulnerar la autonomía municipal consagrada en esta Constitución y, en caso de superposición o normativa contradictoria inferior a la Constitución, prevalece la legislación del Municipio en materia específicamente comunal. Solamente pueden intervenir por ley en caso de acefalía total o cuando expresamente lo prevea la Carta Orgánica. En el supuesto de acefalía total debe el interventor disponer el llamado de elecciones conforme lo establece la Carta Orgánica o en su defecto la ley. (p. 69)

Tras la reforma de la Constitución Provincial (1988), que proclama y reconoce la autonomía municipal, es que el pueblo y la Municipalidad de San Antonio Oeste, en noviembre de 1989, sancionan su primera Carta Orgánica Municipal que rigió hasta su modificación en marzo de 2012 y continua vigente actualmente.

Si bien el Constituyente fija como fecha de fundación de la ciudad de San Antonio Oeste el día 10 de julio de 1905 en el Artículo 2 de la Carta Orgánica Municipal, los historiadores locales sitúan el nacimiento del Municipio pocos años después, tal como lo expresa Héctor Juan Izeo en su libro "San Antonio Oeste y el Mar... Origen y Destino" (1996), en el cual describe "Nuestro pueblo presenta el caso, poco común entre las poblaciones del territorio de Río Negro, de tener desde 1912, Municipalidad con autoridades electivas" (p.129).

San Antonio Oeste, fue un Municipio precoz respecto de otros que nacieron muy posteriormente, tal es el caso de Bariloche en 1932 o Cipolletti en 1934. El primer acta como Municipio se registra el 21 de febrero de 1912, donde se nombra el primer

Honorable Concejo Municipal de dicho Distrito, nominando como Presidente al Señor Luis Peirano, quien se reconociera como el primer Intendente de San Antonio Oeste.

En el año 1973 entró en vigencia en la provincia de Río Negro una normativa específica que abordaba el empleo público, denominada "Estatuto de los obreros y empleados municipales de la Provincia de Río Negro" la cual era obligatoria para todos los municipios. La *Ley 811/73*, a la que hacemos referencia, fue sancionada el 2 de mayo de 1973 y fue la encargada de gobernar todas las pautas de las relaciones laborales durante un largo periodo. En el caso del Municipio de San Antonio Oeste, esta Ley rigió durante treinta y cuatro años, hasta la promulgación de la *Ordenanza N°2699/2007*.

Paralelamente a la *Ley 811*, la Legislatura de Río Negro, sancionó el 30 de noviembre de 1973 la *Ley 916*, la cual normaba lo atinente a la creación, funcionamiento, categorías, competencias municipales, constitución del gobierno municipal, elecciones, duración de mandatos, incompatibilidades, presupuesto y contabilidad, atribuciones y deberes del Concejo Municipal, Juntas Vecinales, recursos municipales, régimen de contrataciones, derechos populares de iniciativa, revocatoria, entre otros.

Con este marco legal provincial obligatorio detallado hasta aquí, la Municipalidad de San Antonio Oeste, a través de su Concejo Municipal, en septiembre de 1986 dicta la *Ordenanza 39/86-MSAO* estableciendo a través de la misma, para un eficiente y correcto funcionamiento de la Administración Municipal, la reestructuración de las áreas de funcionamiento y competencia así como las responsabilidades de los cuerpos y funcionarios que se desempeñaban dentro de su ámbito, como las misiones y funciones de los organismos y sus responsables.

En su Artículo 18, la Ordenanza mencionada precedentemente, establece las acciones que tendría a su cargo el Sector Personal, entre las que se establecen (folio 9):

- A- Atender todas las Actuaciones relacionadas con el personal, referentes a altas y bajas, registros, contralor, beneficios y sanciones, autorizaciones y certificaciones.
- B- Realizar encuestamientos, relevamientos y estadísticas relacionadas con los empleados municipales, registrar sus actitudes y especialidades, controlar su rendimiento y deficiencias, establecer las incidencias en el trabajo de estas características y particularidades.
- C- Preparar las bases y condiciones para el llamado a concurso a fin de cubrir las vacantes de personal.
- D- Intervenir con los funcionarios competentes en las pruebas de aptitudes, selecciones o exámenes para ingreso.
- E- Confeccionar los Legajos de los funcionarios y del Personal Superior, Profesional, Técnico, Administrativo, de Maestranza, de Servicios, operarios y obreros, jornalizados y contratados en los que se consignarán los datos personales del agente y del núcleo familiar a su cargo y de sus progenitores, fecha de ingreso, disposición que lo avala, cargo, categoría, puesto o función, sueldos, bonificaciones, ascensos, promociones y reubicaciones, licencias, permisos, autorizaciones, beneficios, reconocimientos y menciones especiales, cursos, estudios y títulos, sanciones, inhabilitaciones y renunciaciones.
- F- Efectivizar la calificación del personal, de acuerdo con lo determinado por la autoridad competente en cumplimiento del régimen de promoción y calificaciones.
- G- Hacer efectivas las sanciones al personal, conforme las resoluciones adoptadas al efecto.

- H- Controlar el cumplimiento de los deberes del Personal y la atención de sus derechos.
- I- Llevar fichas, tarjetas o planillas de control de asistencia y horario de los empleados.
- J- Entender en todo lo relativo a sueldos, remuneraciones, jubilaciones, retiros, pensiones.

Como consecuencia de la citada normativa, meses más tarde, a través de la Ordenanza 39/87 de Reordenamiento Administrativo del Departamento de Personal, aprobada el 30 de abril de 1987, se crea el cargo de Jefe del Departamento de Personal de la Municipalidad de San Antonio Oeste, categoría 21 del escalafón municipal.

Allí se planteaba que las relaciones de los empleados municipales con el Municipio habían sido descuidadas lo que conllevó a una situación de desorden. En ese momento, año 1987, el Municipio poseía un plantel que superaba las 100 personas, contabilizando tanto empleados y obreros en planta permanente y contratada, y apremiaba la urgencia de contar con un funcionario con conocimientos y capacidad para desenvolverse en la materia administrativa y personal, junto con la habilidad del manejo de las relaciones laborales.

La Junta de Calificación y Disciplina fue interviniente en la designación, ya que concebía de manera precisa y vital contar con un funcionario afín para la reorganización de todas las cuestiones atinentes a la materia de personal.

A través de la Ordenanza mencionada, en su *Artículo 2º*, se llama a Concurso Interno de Antecedentes para cubrir el cargo de Jefe de Departamento de Personal de la Municipalidad de San Antonio Oeste. En dicho artículo se establecía que los antecedentes deberían entregarse mediante sobre cerrado hasta el 30 de abril de 1987, en la Secretaría de Gobierno de la Municipalidad.

Respecto a las condiciones requeridas para participar, parafraseando lo detallado en el Artículo 3 de la Ordenanza debían ser “empleados municipales planta permanente perteneciente a los Agrupamientos Administrativo, Profesional Técnico y el personal de la Administración Pública Provincial adscripto a la Municipalidad” (1987, p.1).

En el Artículo 4°, se puntualizaban los requisitos indispensables, los cuales citamos textualmente:

- a. El establecido en el artículo 3°.
- b. Tener título secundario.
- c. Presentar antecedentes en materia administrativo-laborales.
- d. No ser mayor de 40 años de edad.
- e. No se exigirá la presentación de certificaciones de cursos municipales de capacitación, por no haber sido organizado hasta la fecha (p.1).

Dicho concurso como lo establecía el *Artículo 7°*, debía ser notificado a todo aquel empleado municipal que cumpliera con los requisitos establecidos y estuviera en condiciones de participar.

Una vez, sancionada y promulgada, dicha Ordenanza, en un proceso de evaluación de escasos cincuenta días, el Concejo Municipal resolvió la aprobación de la *Resolución 18/87* del 28 de mayo de dicho año. En la Resolución se adjudicaba el Concurso Interno de Antecedentes a la señora Úrsula Schoeder de Quinteros, la cual fue, la única agente municipal que participó.

Posteriormente, la Junta Examinadora, además de avalar su adjudicación, aconsejó y estableció a través del *Artículo 3°* de la Resolución aprobada, “Comisionar a la Jefe del Sector Personal a un Municipio de la Provincia que determinará la Presidencia de este Concejo, por espacio de cinco días para que tome conocimientos del manejo de los asuntos atinentes al sector y luego organizar éste conforme a similares pautas” (1987,



p.1). Dicho cargo fue desempeñado de manera ininterrumpida por la agente mencionada hasta fines del año 2017.

Al año siguiente, de la realización del concurso y su resolución, año 1988, coincidente con los 30 años de la Constitución Provincial, se sanciona una nueva Constitución para la Provincia de Río Negro, la cual moderniza todas sus instituciones e instituye la independencia de los Estados Municipales. A partir de esta modernización, el Municipio de San Antonio Oeste en su adaptación al nuevo marco constitucional, dio nacimiento a la primera *Carta Orgánica Municipal*, a los 14 días del mes de noviembre de 1989, entrando en vigencia el día 10 de diciembre de dicho año.

Es preciso señalar, que esta Carta, deja tácitamente sin efecto la *Ordenanza 39/86*, ya que modificó la estructura de poder del Municipio de San Antonio Oeste. Por ese entonces, el Concejo Municipal cumplía indistintamente funciones ejecutivas como legislativas, es decir que el Presidente del Concejo Municipal tenía a su cargo las funciones de Intendente. Esto cambió, a partir de la sanción de la nueva Carta Orgánica Municipal, ya que se dividen los poderes y nace el Poder Legislativo propiamente dicho, Concejo Deliberante, y el Poder Ejecutivo encabezado por el Intendente.

Esta Carta, además, derogó la *Ley Provincial N° 916*, la cual mencionamos al comenzar el desarrollo del presente título. Nace, entonces, la prerrogativa municipal de sancionar un marco de estatuto de obreros y empleados municipales comunal y propio, permitiendo dejar sin efecto la antigua *Ley 811/73*. En el caso del Municipio de San Antonio Oeste, ello no ocurrió, sino hasta muchos años después con la Sanción de la *Ordenanza 2699/2007*, la cual detallaremos más adelante.

Otro ítem no menos importante en dicha Carta Orgánica Municipal, manifestado en su *Artículo 166*, que es preciso señalar, detalla “(...) los días 1 de Abril del año que corresponda, será la fecha en que asumirán las autoridades electas” (p.33), de lo antedicho

se desprende la asunción del actual Intendente, Luis Ojeda, quien asumió el 1 de abril del año 2016, mandato del cual se ocupa nuestra investigación.

El texto de la Carta Orgánica Municipal del año 1989 mencionada hasta aquí, fue reemplazado por una nueva Carta Orgánica puesta en vigencia el 28 de marzo de 2012, que continua actualmente vigente, y según su *Artículo 15* no podrá modificarse transcurrido ocho años de su sanción, como mínimo.

Esta Carta, contrariamente a la anterior, dedica el *Capítulo X* a los agentes municipales, denominado *Empleo Público*, en el que puntualiza tres artículos consecutivos sobre el *Personal Municipal y Planta de Agentes*.

Respecto al *Personal Municipal*, se desprende del *Artículo 120*, que es el propio Municipio quien establecerá el régimen laboral de sus agentes así como el porcentual de personal con discapacidad que ingrese a la administración en tareas acordes con su aptitud.

El mencionado artículo dispone que se debe promover el ingreso de agentes idóneos, mediante concurso público de antecedentes y oposición que asegure la igualdad de oportunidades. Asimismo, se hace hincapié en la estabilidad en el empleo, permitiendo únicamente la remoción del cargo con sumario administrativo previo y justa causa. En función de los ascensos y el sistema de promoción, se define que además de la antigüedad se tenga en consideración la eficiencia tanto como el mérito, así como para la carrera administrativa y la capacitación del personal. Por último, se fija como condición y requisito determinante, acreditar efectivamente, una residencia de dos años dentro del ejido, para ingresar a la Administración Pública Municipal.

En los últimos dos artículos de dicho capítulo, *Artículo 121* y *Artículo 122*, de la *Planta de Agentes*, se establece que ningún agente municipal podrá desempeñar cargos en

simultáneo, tanto en el ámbito municipal, provincial o nacional, exceptuando cargos docentes o de carácter técnico profesional.

Sumado a lo antedicho, se dictamina que el personal permanente del Municipio, no podrá exceder el 1,5% de la población total, en función de los resultados obtenidos en el último censo que se haya realizado. Si dicho porcentaje fuera superado, queda prohibida toda incorporación, asumiendo las responsabilidades los funcionarios que hayan violado lo establecido en esta Carta Orgánica Municipal.

Para finalizar, esta pequeña reseña del marco normativo municipal y provincial, no podemos pasar por alto, una característica distintiva de esta Carta Orgánica Municipal en contraste con la anterior, que es la fecha de asunción de autoridades, dejando sin efecto el *Artículo 166* de la Carta anterior, reemplazado por el *Artículo 7*, de las Disposiciones Transitorias, el cual define “excepcionalmente y por única vez, las autoridades municipales que asuman el 1° de Abril de 2016 durarán en el ejercicio de sus mandatos tres (3) años, ocho (8) meses y nueve (9) días, cesando en sus funciones el día 10 de Diciembre de 2019. De ahí en más, el 10 de Diciembre, será la fecha en que asumirán las autoridades electas”, de esta manera se unifica a las fechas de asunción de autoridades de la Nación, Provincia y todos los municipios que las componen.

## **2.2 Subsistema de Organización del Trabajo: características y condiciones de los puestos de trabajo y los perfiles laborales**

Luego de haber realizado un pormenorizado recorrido por los antecedentes de creación y los marcos normativos pertinentes a la cuestión del empleo público municipal de San Antonio Oeste, en este apartado presentamos las características y condiciones que deben cumplir tanto los puestos como los perfiles laborales en el municipio bajo estudio.

Tal como lo expresa Longo (2002), el diseño de puestos implica la descripción de las actividades, tareas, funciones y responsabilidades que la organización asigna al puesto

y que los mismos ocupan una posición formal dentro del organigrama, consideramos conveniente comenzar a analizar la Estructura del Municipio según el marco legal vigente.

Una de las Ordenanzas que nos incumbe especialmente es la 5105 de Reestructuración Organizativa sancionada en la sesión del 15 de abril de 2016, en la cual se aprobó el nuevo organigrama del Poder Ejecutivo Municipal, así como el Manual de Misiones y Funciones actualmente vigente. (Ver Anexo B)

La necesidad de reestructurar el Organigrama se fundamentó a través de una nueva asunción y gestión municipal, con el propósito de organizar el Poder Ejecutivo y jerarquizar cada una de las áreas para regular el real funcionamiento del Municipio. En este sentido, el *Artículo 59* de la Carta Orgánica establece las atribuciones y deberes del Poder Legislativo, tales como, sancionar Ordenanzas y Resoluciones –inciso 1- además de aceptar o rechazar el organigrama municipal- inciso 8-.

El propósito de dicho reordenamiento era obtener un adecuado funcionamiento y fortalecimiento de la gestión local, contemplando todos los procesos y funciones institucionales primordiales para dar respuestas a las demandas de la sociedad, en pos de una mejor calidad de vida para los ciudadanos. En el Manual de Misiones y Funciones se detallan tanto los objetivos como las funciones de cada Secretaría y sus dependencias.

Inicialmente, comienza con la Secretaría de Gobierno, cuya principal función es asistir al Intendente en aspectos jurídicos como en asesoramiento en cuestiones relacionadas a su actividad. Entre las tantas y variadas funciones que cumple dicha área se enumera, además, entre sus objetivos el alcance de una administración tanto efectiva como organizada, así como la coordinación del accionar entre las Secretarías y Delegaciones Municipales y supervisión de las tareas que llevan adelante la Subsecretaría de Gobierno y las Direcciones que están a su cargo, la Dirección de Gobierno, la cual subordina a la

Coordinación de Juntas Vecinales, Dirección de Inspección General quien tiene bajo su órbita al Sector Comercio, Industria, Bromatología e Higiene y al Sector de Marcas y Señales; Dirección de Tránsito y Transporte y la Subdirección de Recursos Humanos.

Una de las funciones señaladas de la Secretaría de Gobierno es la necesidad de revalorizar el recurso humano del Municipio, debiendo obligarse a plantear, repensar o proponer planes de capacitación para optimizar el capital humano.

La Subsecretaría de Gobierno, que actualmente está vacante, tiene el mismo objetivo entre otros, al igual que la Secretaría mencionada, debiendo plantear, repensar o proponer planes de capacitación para optimizar el capital humano, y coordinar los recursos humanos de las dos delegaciones Las Grutas y Puerto San Antonio Este, planificando además actividades de administración.

La Subdirección de Personal y Recursos Humanos, subdirección que nos atañe especialmente en esta investigación, tiene como objetivos y funciones las siguientes:

- ✓ Seleccionar el Personal
- ✓ Preparar las bases y condiciones para el llamado a concurso a fin de cubrir las vacantes de personal.
- ✓ Interactuar con los funcionarios competentes en las pruebas de aptitudes, selecciones o exámenes para ingreso.
- ✓ Analizar los puestos de trabajo, organizar y determinar la capacitación necesaria.
- ✓ Favorecer el desarrollo de la carrera administrativa.
- ✓ Implementar sistemas de evaluación de desempeño del personal, efectivizando calificaciones del personal, conforme las resoluciones adoptadas al efecto.
- ✓ Realizar el análisis y seguimiento del ciclo laboral, interviniendo en la resolución de conflictos y haciendo el seguimiento de motivaciones en relación al factor humano.

- ✓ Optimizar la relación entre la representación sindical y el Poder Ejecutivo Municipal.
- ✓ Propender a la capacitación del personal municipal.
- ✓ Diagnosticar conjuntamente con los responsables de cada área las necesidades reales y potenciales de capacitación.
- ✓ Gestionar y proveer capacitación de acuerdo a la necesidad al personal municipal, colaborando en la ejecución de programas y proyectos que puedan adaptarse a cada momento de la institución.
- ✓ Coordinar y ejecutar las acciones y programas de Gobierno y puesta en marcha de canales de comunicación con asociaciones civiles que pudieran facilitar la capacitación del personal municipal en múltiples aspectos.
- ✓ Propender a la celebración de convenios de colaboración con Organismos Públicos ya sean estos provinciales o nacionales que tengan como línea de acción la capacitación en temas de administración pública así como su implementación, generando capacitaciones intermunicipales en temáticas afines a la región (cuestiones ambientales, económicas, producción turística, entre otras).
- ✓ Fomentar el ascenso en la carrera administrativa de los agentes mediante un sistema de profesionalización de los cargos incorporando la competencia y profesionalización de los cargos de planta permanente como requisito fundamental en la permanencia en puestos.
- ✓ Supervisar el seguimiento y finalización de cada programa de capacitación implementado por esta u otra área municipal.

Paralelamente, en el Manual de Misiones y Funciones se especifican además, la Delegación de Las Grutas, quien subordina a la Subsecretaría de Servicios Públicos y,

por otro lado, la Delegación del Puerto de San Antonio Este. Cabe señalar que las mismas, estarán a cargo de un Delegado Municipal con el rango de Secretario.

A su vez, se detallan las demás Secretarías, las cuales dependen directamente del Intendente Municipal al igual que las Delegaciones, como por ejemplo, la Secretaría de Coordinación General quien asesora, planifica y supervisa las gestiones atinentes al Poder Ejecutivo en cuestiones como administración general, descentralización y participación ciudadana, relega a la Dirección de Cultura a cargo de la Coordinación de la Radio Municipal, Dirección de Deportes, Dirección de Prensa y Comunicación Institucional y a la Dirección de Relaciones Institucionales y Juventud, a su vez está subordinada a la Subdirección de Movilidad y Logística.

La Secretaria de Hacienda, quien debe lograr el alcance de los objetivos en materia de política económica – financiera, tiene bajo su dependencia a la Dirección de Hacienda, quien relega al Sector Tesorería y Sector Cómputos, Dirección de Compras y Suministros a cargo de Sector de Contrataciones, Dirección de Rentas y sus dependencias, las cuales se denominan como, Departamento Recaudaciones, Sector Tasas Retributivas, Sector Contribución por Mejoras.

Secretaria de Obras Públicas y Viviendas, encargada de elaborar y ejecutar proyectos de obra pública de la más diversa índole, como construcciones de edificios públicos, pavimentación de calles, cordones cunetas, entre otros, tiene bajo su órbita la Unidad Ejecutora Local.

Secretaría de Planificación, a cargo de la gestión territorial y urbana, planifica loteos, desarrolla planes estratégicos de urbanizaciones, entre otros. Bajo su dependencia funciona la Dirección de Obras Públicas, la Dirección de Catastro y Topografía, la Subdirección de Espacio Público, Dirección de Administración de Tierras Fiscales,

Departamento de Escrituración de Tierras Fiscales, Departamento Técnico de Planificación y Gestión Territorial y Departamento de Planeamiento Urbano.

Secretaría de Turismo, quien se encarga de promover el desarrollo turístico local, tiene bajo su órbita a la Dirección de Turismo, Dirección de Fiscalización de Servicios Turísticos y Alojamientos y la Dirección de Promoción, Desarrollo y Calidad Turística.

Secretaría Unidad de Desarrollo Socio Económico, se ocupa del abordaje de las distintas problemáticas sociales, más específicamente, la de aquellos sectores más vulnerables. La misma, subordina a la Dirección de la Unidad de Desarrollo Socio Económico.

Secretaría de Servicios Públicos, encargada de la prestación de todos los servicios públicos a cargo del Municipio, siendo sus objetivos primordiales la iluminación de calles y espacios verdes, recolección de residuos, mantenimiento de edificios públicos, entre otros, subordina a la Dirección Operativa de Mantenimiento Urbano quien tiene bajo su órbita a la Sección Espacios Verdes y Sección Recolección de Residuos Sólidos Urbanos y Barrido, Dirección Técnica de Servicios Públicos, a cargo de la Sección Mantenimiento de Maquinarias, Sección Mantenimiento de Calles y Sección Alumbrado Público.

Por último, la Secretaría de Producción y Medio Ambiente, quien tiene a su cargo la planificación y organización de acciones atinentes con los sectores de la producción, ciencia y tecnología de la ciudad. Subordinando a la Dirección de Apoyo Productivo y Promoción de Inversiones, Dirección de Medio Ambiente y la Subdirección Puerto Pesquero de San Antonio Oeste.

A su vez, el Intendente tiene bajo su dependencia la Asesoría Legal, quien guía jurídicamente al Poder Ejecutivo, Secretarías y Dependencias Municipales y al Sector Secretaría Privada, Ceremonial y Protocolo, está última a su vez, administra la agenda del Intendente Municipal coordinando además ceremonias y recepciones.



Hasta aquí se ha detallado la Ordenanza del Organigrama Municipal, así como las misiones y funciones de la Subdirección de Recursos Humanos dependiente de la Secretaría de Gobierno.

Si bien actualmente la citada Subdirección se encuentra vacante, es menester hacer hincapié en la Ordenanza N° 5576/18 que prevé jerarquizar dicho puesto y, a su vez, nombrar a esta Subdirección como "Jefatura de Personal y Recursos Humanos". (Ver Anexo C)

La normativa mencionada surgió por iniciativa del Concejal Fabrio Mirano (FPV) con la intención de jerarquizar el cargo y transformarlo en una Jefatura cubriendo dicha vacante con un empleado municipal que posea idoneidad acreditada.

Es preciso señalar que en su proyecto original, dicho edil, había propuesto que la duración del mandato de quien resultase electo sería vitalicio, no obstante, en el proyecto finalmente aprobado por unanimidad, en la sesión del 10 de agosto de 2018 por el Concejo Deliberante, se acordó que la duración del mandato será de cuatro años pudiendo ser reelecto en los próximos concursos a sustanciarse.

En su Anexo I se establece el Perfil del Puesto donde se detalla el cargo, sector y lugar de la prestación de servicios, acordando que la persona que cumpla el rol de Jefe de Personal tendrá una dedicación exclusiva con un plus salarial equivalente a 25 horas extras.

Además, se detallan las funciones esenciales del puesto, siendo las mismas que se han establecido en la Ordenanza N°5105/16 y que hemos detallado con anterioridad, como así también los conocimientos básicos requeridos y esenciales del perfil, para poder desempeñar dicho cargo, según el siguiente detalle:

- ✓ Organigrama Municipal (Ordenanza 5105)
- ✓ Ley 811

- ✓ Ordenanza N°2699
- ✓ Carta Orgánica Municipal
- ✓ Constitución Nacional
- ✓ Manejo de Recursos Humanos

Sumado a esto, se agregan los requisitos de estudio, siendo excluyente contar con título secundario, la única condición requerida en este aspecto y otras competencias para la gestión tales como:

- ✓ Capacidad de supervisión, organización de los recursos humanos promoviendo la capacitación y búsqueda de niveles de excelencia
- ✓ Pensamiento estratégico
- ✓ Marcada capacidad de trabajo y gestión
- ✓ Profunda responsabilidad y compromiso
- ✓ Integridad, honestidad y ética
- ✓ Espíritu crítico e innovador
- ✓ Capacidad para la integración y conformación de equipos de trabajo multidisciplinarios
- ✓ Iniciativa
- ✓ Análisis y profundización
- ✓ Estabilidad emocional

La documentación obligatoria a presentar es: Curriculum Vitae con sus correspondientes certificaciones, certificado psicofísico, libre deuda municipal, certificado de antecedentes penales, certificación de trabajo en la cual se constate la

condición de empleado municipal perteneciente a la planta permanente, y legajo personal del concursante.

Por otra parte, como condición para acceder al concurso para cubrir el cargo vacante de "Jefatura de Personal y Recursos Humanos" se deberá realizar un proyecto de trabajo o gestión para el área.

La composición del Jurado para llevar a cabo el concurso, estará integrado por profesionales del IPAP (Instituto Provincial de Administración Pública) de la ciudad de Viedma. El mismo tendrá bajo su responsabilidad emitir el orden de mérito conforme a los puntajes obtenidos por los postulantes según las tres instancias que forman parte del proceso:

- ✓ Análisis de la documentación
- ✓ Examen de conocimientos básicos y esenciales
- ✓ Entrevista

Es condición alcanzar un mínimo de 60 puntos en las tres instancias para no quedar descalificado.

En último término, la Comisión Evaluadora integrada por:

- ✓ Dos representantes del Poder Ejecutivo Municipal.
- ✓ Dos representantes del Concejo Deliberante Municipal, uno por la mayoría y uno por la minoría.
- ✓ Un representante de ATE.
- ✓ Un representante de UPCN.
- ✓ Un miembro de la Junta de Calificación y Disciplina

Será quien tendrá la potestad de recepcionar el orden de mérito que elabore el Jurado, pudiendo surgir dos situaciones: para el caso que un concursante obtenga el primer lugar, y su puntaje fuese superior a un 15% respecto a los demás, será designado en el cargo automáticamente; caso contrario la Comisión Evaluadora designará a quien crea conveniente entre los tres primeros concursantes del orden de méritos.

Para concluir el desarrollo del presente es preciso especificar que una vez aprobada la respectiva Ordenanza, y transcurridos 20 días hábiles, los interesados tuvieron la oportunidad de presentar toda la documentación exigida encontrándose actualmente en espera a sustanciarse el concurso mencionado.

Otro recurso normativo importante que contribuye con la definición de los puestos, es la Ordenanza 2699/07 "Estatuto de los Obreros y Empleados Municipales de la Provincia de Río Negro" promulgada por Decreto 3054 el 26 de noviembre de 2007, vigente hasta el día de la fecha. La misma establece el estatuto y escalafón de los empleados municipales regulando las condiciones esenciales de la relación laboral: ingresos, estabilidad, traslados y adscripciones, régimen disciplinario, licencias, régimen escalafonario, retribuciones, entre las más importantes.

Basta una rápida lectura de la Ley 811/73 y la Ordenanza, para advertir que la segunda es meramente una adhesión a la primera. El porqué del cambio de rango, radica en que el Municipio a partir de 1989, como mencionamos en el marco normativo, sancionó su propia Carta Orgánica Municipal, lo que le dio autonomía y en consecuencia, comenzó a dictar sus propias normas, dejando sin efecto las leyes provinciales. (Ver Anexo D)

En su primer *Capítulo - Del Empleado, Artículo 1º*, define a obreros y empleados municipales, como las personas que desempeñan un empleo permanente, y perciben un sueldo o retribución de la comuna.

En el *Artículo 2º*, se realiza una distinción, exceptuando del artículo mencionado anteriormente, a las personas que desempeñan los cargos de Intendente, Secretarios y Asesores, los que desempeñan comisiones transitorias y honoríficas así como profesionales contratados especialmente.

Es importante señalar que, de esta distinción, se encuentra excluido el personal contratado para obras determinadas, cuya actividad esté regida por convenios colectivos de trabajo, y el personal bajo designación con carácter provisorio. Miembros de cuerpos colegiados previstos en la Ley Orgánica de Municipios y, por último, los obreros y empleados de organismos municipales, cuando estos se organizaren como empresa económica, comercial o industrial.

Respecto al horario de los agentes municipales, en el *Capítulo XV* de dicho estatuto, en su *Artículo 103º*, se establece la jornada laboral de lunes a viernes, con una carga horaria de siete horas o bien, 35 horas semanales de corrido, salvo en casos en donde la comuna exija lo contrario ya sea por la naturaleza y necesidad de los servicios prestados, se requerirá un horario especial y extraordinario, que no podrá exceder las nueve horas diarias, según *Artículo 104º*. En caso de que se requiera la realización de tareas en horarios extraordinarios por el agente municipal, el *Artículo 105º*, dispone que debe notificarse tal requerimiento por escrito. Fijando además las horas extras, las cuales se liquidarán en proporción al 175% del sueldo o jornal ordinario, sin importar en qué horario ni día semanal se lleven a cabo las tareas extraordinarias encomendadas.

Si la tarea que se le asigna al agente, debiera cumplirse en horario corrido, excediendo las horas establecidas en dicho estatuto, según el *Artículo 106º*, el agente "deberá gozar cada siete días de los francos compensatorios extraordinarios correspondientes salvo el caso que el Municipio estableciera un régimen especial que en todo caso deberá respetar los lineamientos generales precedentes" (2699/07, folio 24).

No obstante, en caso de siniestros, inundaciones o desastres que afecten a la comunidad, el personal municipal deberá prestar su colaboración, sin límites de horarios y sin remuneración. Dicha afectación, según especifica el *Artículo 107º*, deberá ser general, si fuera parcial deberán abonarse las horas extraordinarias correspondientes.

Los agentes municipales, se encuentran comprendidos bajo el *Régimen Escalafonario Municipal*, definido en Capítulo XVII Artículo 116º como “el conjunto de normas relativas al ordenamiento y clasificación del personal municipal y a la evolución de su carrera administrativa” (2699/07, folio 25).

Ahora bien, continuando con Longo (2002), el siguiente proceso involucrado en la organización del trabajo es la definición de los perfiles, que busca identificar las competencias básicas que deben poseer los ocupantes de los puestos para un correcto desempeño de las tareas y responsabilidades asignadas.

Si nos remitimos al estudio elaborado por Mercedes Iacoviello para el CLAD (2016), mencionado en el capítulo anterior, respecto de la Guía Referencial por Competencias en el Sector Público, la cual comprende tres tipos de competencias: las Competencias Transversales, competencias Directivas Estratégicas y las Competencias Profesionales Estratégicas, observamos que en el estatuto de SAO, encontramos dos escalafones de revista para el personal con dos tipos de competencias que se encuadran en esta clasificación: :

- ✓ Escalafón General: Competencias Profesionales Estratégicas.
- ✓ Escalafón Jerárquico: Competencias Directivas Estratégicas.

A su vez, en dicha Ordenanza se describe el Escalafón General, el cual se clasifica según el *Artículo 119º*, en los siguientes grupos:

- ✓ Grupo A: Administrativo
- ✓ Grupo B: Profesional

- ✓ Grupo C: Técnico
- ✓ Grupo D: Servicios Especiales
- ✓ Grupo E: Operario de Oficio
- ✓ Grupo F: Operario Especializado
- ✓ Grupo G: Operarios.

Para cada grupo, se establecen las funciones, tareas y requisitos necesarios para el desempeño del puesto, según lo detallado en el *Artículo 120º*:

*Grupo A - Administrativo*: cumplen tareas de oficina vinculadas a las actividades de orden administrativo, de acuerdo al nombramiento respectivo. Podrán desempeñarse solo como inspectores, aquellos agentes que revistan como mínimo de la 6º.

*Grupo B - Profesionales*: agentes con estudios de nivel universitario completos, facultados para la aplicación de conocimientos científicos, que se desempeñen en funciones que sean de su especialidad.

*Grupo C - Técnico*: agentes capacitados por cursos de nivel de extensión, que posean eficacia en la realización de sus tareas aplicando una metodología definida, siempre y cuando se desempeñen en funciones de su especialidad.

*Grupo D - Servicios Especiales*: agentes que poseen una especialidad que no está comprendida en otros grupos, y es de aplicación exclusiva en un servicio determinado.

*Grupo E - Operarios de Oficio*: agentes que dominan técnicas operarias adquiridas por experiencia y la práctica, o través de la enseñanza impartida en escuelas especiales.

*Grupo F - Operarios Especializados*: personal que realiza tareas que no pueden ser consideradas oficios, y otras que, en ciertos casos, requieren una adecuada práctica y conocimiento para su desempeño.

*Grupo G - Operarios*: agentes que realizan tareas para las cuales, no se requiere un conocimiento especial.

Sumado a esto, en el *Artículo 121º*, los siguientes grupos se integraran con los sub-grupos:

B- Profesional, Subgrupo 1, incluye carreras con una duración de cinco años de estudio:

- ✓ Abogado
- ✓ Actuario
- ✓ Arquitecto
- ✓ Bioquímico
- ✓ Contador Público
- ✓ Escribano
- ✓ Ingeniero
- ✓ Ingeniero Agrónomo
- ✓ Licenciado
- ✓ Médico
- ✓ Médico Veterinario
- ✓ Odontólogo
- ✓ Doctor en Química
- ✓ Farmacéutico

Subgrupo 2, incluye carreras con una duración de menos de cinco años de estudio:

- ✓ Asistente o Trabajador Social
- ✓ Bibliotecario
- ✓ Dietista - Nutricionista
- ✓ Kinesiólogo
- ✓ Dibujante Proyectista
- ✓ Enfermera/o y/o Puericultor/o
- ✓ Esterilizadora



- ✓ Instrumentista de Cirugía
- ✓ Mecánico para Dentista
- ✓ Paisajista Proyectista
- ✓ Técnico en Estadística (S.S.P.)
- ✓ Técnico en Jardinería
- ✓ Técnico de Laboratorio de Botánica
- ✓ Topógrafo
- ✓ Valuador y/o Tasador

Subgrupo 3:

- ✓ Auxiliar de Enfermería
- ✓ Dibujante Copista
- ✓ Pedicuro

D-Servicios Especiales, Subgrupo 1:

- ✓ Auxiliar Técnico para museos (1)
- ✓ Locutor (2)
- ✓ Oficial de Justicia del Tribunal Municipal de faltas (3)
- ✓ Operador técnico de emisoras (2)
- ✓ Taquígrafo
- ✓ Decorador
- ✓ Luthier
- ✓ Pintor de obras de arte
- ✓ Restaurador de obras de arte
- ✓ Guías vistas explicadas
- ✓ Interprete traductor

Subgrupo 2:

- ✓ Auxiliar laboratorio de botánica
- ✓ Auxiliar de servicios especiales (Salud Pública)
- ✓ Ayudante topógrafo
- ✓ Cajero
- ✓ Fotógrafo u operador de máquina
- ✓ Microfilm
- ✓ Inspector Sanitario
- ✓ Instructor de deportes y recreación
- ✓ Instructor de tiro
- ✓ Operador heliográfico
- ✓ Instructor Sanitario
- ✓ Radiotelefonista y telefonista operador
- ✓ Agente de vigilancia (servicio armado)
- ✓ Almacenero
- ✓ Apicultor, avicultor y/o granjero
- ✓ Auxiliar de deportes y recreación
- ✓ Celadora de niños
- ✓ Cuidador enfermero de animales
- ✓ Eviscerador
- ✓ Guardavidas (5)
- ✓ Herrador
- ✓ Telefonista

El Municipio según lo establecido en el *Artículo 122º*, determinará las especialidades que integrarán los Grupos E, F y G. Asimismo podrán incorporarse o suprimirse

especialidades, en los restantes grupos, si nuevas técnicas o necesidades orgánicas lo imponen previa consulta con la organización gremial.

Cabe mencionar que el Escalafón Jerárquico, comprende al personal jerárquico propiamente dicho, por la naturaleza de sus funciones, o por el hecho de ocupar un cargo en la estructura municipal.

Comprendiendo cinco niveles:

J1 - Director

J2 - Sub-Director

J3- Jefe Departamento

J4- Jefe División

J5 - Jefe Sección

Es necesario contemplar, para finalizar el presente título, que la descripción de puestos y la definición de perfiles, establecida en materia escrita a través de las Ordenanzas y del Manual de Misiones y Funciones solo llega hasta el rango de Sección, sin profundizar en la microestructura de la organización objeto de estudio.

### **2.3 Subsistema de Gestión del Empleo: incorporación, movilidad y desvinculación**

Una vez descriptos los puestos y definidos los perfiles, el subsistema que continúa dentro del modelo propuesto por Longo (2002) es la Gestión del Empleo que, como hemos analizado con anterioridad, ejecuta los distintos flujos de trayectoria laboral del empleado, centrados en la incorporación, movilidad y desvinculación de la organización.

En primer lugar, este subsistema requiere de una gestión de la incorporación, de aquí subyace el reclutamiento que según Idalberto Chiavenato (2007) "es una actividad que tiene como objeto inmediato atraer candidatos, para que de ellos se elija a los futuros

integrantes de la organización”(p.150), acto seguido continuará el proceso de selección que, parafraseando al mismo autor, “busca entre los candidatos reclutados a los más adecuados para los puestos que existen en la empresa, con la intención de mantener o aumentar la eficiencia y el desempeño del personal, así como la eficacia de la organización” (p.169).

En lo atinente a la incorporación, el Municipio de San Antonio Oeste reglamenta en la Ordenanza 2699/07, Capítulo II - *del Ingreso, Artículo 3*, los requisitos que hacen a la obligatoriedad para el ingreso. Los mismos se detallan a continuación:

1. Acreditar buena conducta
2. Acreditar con certificados expedidos por autoridades sanitarias competentes, que gozan de buena salud
3. No ser infractor de las leyes de enrolamiento y servicio militar
4. Acreditar idoneidad para el empleo, mediante concurso de oposición, examen y/o antecedentes
5. No tener otro empleo Nacional, Provincial o Municipal, excepto el ejercicio de la Docencia, salvo que surja superposición de horario

De a lo antedicho, se desprende el *Artículo 4*, el cual pone de manifiesto que “sólo podrán efectuarse nombramientos para ingreso que correspondan a los puestos de la mínima categoría del escalafón de cada dependencia” (2699/07, folio 3).

Quien tiene la última palabra en cuestiones de designación es el Intendente. Las mismas tendrán carácter provisorio y revocable los primeros seis meses, transcurrido dicho período, los agentes gozarán de las garantías y derechos establecidos en el estatuto.

En el *Capítulo XVI - De las Disposiciones Generales*, se especifica otra particularidad respecto al ingreso a la administración municipal. El *Artículo 108º* indica que ante

igualdad de condiciones tendrá preferencia el hijo del cónyuge del personal municipal. Igual prioridad se le concederá en caso de fallecimiento del agente.

El Artículo 109°, que le precede, dispone que el personal municipal tendrá incompatibilidad para celebrar contratos de locación de servicios y/u obras, o bien la prestación de servicios con organismos públicos Nacionales, Provinciales o Municipales.

El siguiente proceso del subsistema bajo análisis está conformado por la *gestión de la movilidad*. Francisco Longo (2002), menciona dos tipologías, la movilidad funcional que abarca un cambio en la tarea y la movilidad geográfica, que conlleva además traslado de lugar de trabajo, con cambio de residencia. Chiavenato (2007) la describe como “un flujo continuo del capital humano dentro de la organización, con movimientos que implican admisiones, transferencias, ascensos, separaciones por jubilación y despidos” (p.357).

En el Estatuto del Empleado Municipal que venimos referenciando, se plantean dos tipos de movilidad. La movilidad *horizontal*, detallada en el Artículo 134°, “se produce entre los grupos del escalafón general cumpliendo las condiciones de ingreso del grupo al que se accede y se hará por la menor clase del mismo o por la clase en que revistará el agente si ésta última fuere mayor”, en el artículo siguiente, se menciona la movilidad vertical que es la que “se produce ascendiendo de clase dentro de un grupo en el escalafón general o de un grado de jerarquía en el escalafón jerárquico” (2699/07, folio 34).

En cuanto a *Los Traslados y Adscripciones* citados en el Capítulo IV, *Artículo 7°*, se delimitan los traslados de dependencia o adscripciones del personal escalafonado a cualquier organismo, ya sea Nacional, Provincial o Municipal, dentro de la localidad en que se desempeñe, manteniendo su categoría de revista o equivalente retribución y condiciones de trabajo.

Respecto a la movilidad geográfica, no se podrá trasladar a ningún empleado, en contra de su voluntad a otra localidad que esté situada fuera del ejido urbano, exceptuando casos

puntuales como misiones sumariales, técnicas especiales, o bien cuando el cambio sea característico de las funciones que desempeña, según detalla el Artículo 8°. El Estatuto establece que los gastos por traslados del empleado y su familia correrán por cuenta de la Municipalidad, además de contemplar que los mismos no podrán superar el lapso de sesenta días.

Finalmente, el último proceso dentro del subsistema bajo estudio, es la *gestión de la desvinculación*, que como define Longo (2002) se ocupa de todas aquellas “políticas y prácticas de GRH relacionadas con la extinción de la relación de empleo, ya sea por causas disciplinarias, por inadecuación o bajo rendimiento, o por razones económicas, organizativas o tecnológicas” (p.28), así como las sanciones disciplinarias, aunque estas no lleguen a traducirse en despido.

En el capítulo VII, Título *Permanencia y Beneficios por Jubilación o Retiro*, se formaliza que “el personal que solicitare su jubilación o retiro podrá continuar en la prestación de su servicio-hasta que se le acuerde el respectivo beneficio y por un término no mayor de doce (12) meses. Durante dicho lapso se le concederán dos (2) horas diarias para realizar trámites relacionados con su jubilación” (2699/07, folio 5).

El Régimen Disciplinario, en el estatuto mencionado, precisa en su *Artículo 13°*, “que los empleados Municipales no pueden ser objeto de medidas disciplinarias, sino con arreglo a las disposiciones de este capítulo” (2699/07, folio 5).

Las medidas disciplinarias que prevé el Estatuto se aplicarán cuando el agente incurriera en las siguientes faltas:

- ✓ Negligencia en el desempeño de sus funciones.
- ✓ Incumplimiento de los horarios establecidos.
- ✓ Inasistencias injustificadas.
- ✓ Irresponsabilidad para con los superiores, otros empleados y público.

- ✓ Abandono de sus funciones.
- ✓ Comisión de contravenciones o delitos.
- ✓ Indignidad moral que afecte la prestación del servicio.

El Artículo 15°, determina las medidas disciplinarias que se aplicarán según las faltas, de acuerdo a la forma que establezca la reglamentación:

- ✓ Apercibimiento.
- ✓ Suspensión.
- ✓ Cesantía.
- ✓ Exoneración.

Según el Artículo 16°, serán pasibles de las sanciones disciplinarias descritas previamente, quienes incurran en:

1- *Incumplimiento injustificado del horario fijado:*

- 1° al 5° incumplimiento en el año sin sanción.
- 6° incumplimiento en el año, 1° apercibimiento.
- 7° incumplimiento en el año, 2° apercibimiento.
- 8° incumplimiento en el año, 3° apercibimiento.
- 9° incumplimiento en el año, 1 día de suspensión.

2- *Inasistencias injustificadas en el año calendario:*

- 1° inasistencia, sin sanción.
- 2° inasistencia, apercibimiento.
- 3° y 4° inasistencia, 1 día de suspensión.

5º y 6º inasistencia, 2 días de suspensión.

7º y 8º inasistencia, 3 días de suspensión.

9º y 10º inasistencia, 4 días de suspensión.

Respecto a las causas de Cesantía, se detallan en el *Artículo 17º*:

- ✓ Reiteración en el incumplimiento del horario, o en la falta de asistencia, o en incumplimiento de tareas que hayan dado motivos, durante los once meses anteriores a suspensiones disciplinarias que en total excedan a veinte días.
- ✓ Abandono de servicio sin causa justificada.
- ✓ Falta grave en el respeto a los superiores o al público en la oficina o en el servicio.
- ✓ Recibir dádivas, obsequios, o recompensa con motivo de sus funciones, patrocinar trámites que se encuentren a su cargo y realizar o patrocinar actos incompatibles con las normas de moral administrativa.
- ✓ Inconducta notoria.
- ✓ Violación de la prohibición establecida en el artículo 3º inciso c).
- ✓ Otras causas que de acuerdo al derecho laboral, impliquen despido injustificado.

Por otro lado, las causas de exoneración, según *Artículo 18º* son:

- ✓ Condena por delitos dolosos.
- ✓ Delitos contra la administración.

En algunas ocasiones, se requiere el alejamiento del empleado en el esclarecimiento de los hechos suspendiendo el ejercicio de sus tareas por una cuestión meramente preventiva. Si el Intendente, llevará adelante dicha decisión debe comunicarlo dentro del término de veinticuatro horas a la Junta de Disciplina. Si en dicho plazo no se comunica, la medida finaliza automáticamente. En caso de que la resolución definitiva, sea favorable



al agente, este tendrá derecho a la percepción de los haberes por el tiempo que hubiere sido suspendido o destituido y al reintegro de sus funciones, según *Artículo 20°*.

La Junta Disciplinaria deberá estar integrada por dos miembros designados por la asociación gremial municipal y dos representantes municipales, la cual será presidida por un letrado que será designado por el Intendente. Dicho mandato, será por el término de dos años y podrán ser reelectos, siendo su desempeño ad-honorem.

Respecto a la sesiones, para llevar adelante las mismas, deberán contar con la mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros, en caso de que no fuera posible, se convocará a una nueva sesión, realizándose finalmente con la cantidad de miembros que se hagan presentes.

En cuanto a los sumarios, según *Artículo 29°*, el mismo deberá instruirse dentro del término de treinta días hábiles, designando la Junta de Calificación y Disciplina, a quien oficiará de instructor. Por otro lado, el sumariante, podrá designar un secretario ad-hoc, sin que sea requisito esencial para la validez de las diligencias que se practiquen.

Consecutivamente, según lo que establece el *Artículo 30°*, el sumario se elevará a la Junta de Calificación y Disciplina cuando el instructor determine la finalización de las actuaciones, o bien, cuando prescriba el plazo de días hábiles mencionado en el *Artículo 29°*.

Posteriormente, la Junta, determinará las medidas a tomar o la clausura del mismo. En el caso de que se opte por este último, se correrá vista de las actuaciones al acusado por diez días hábiles para su defensa y ofrecimiento de pruebas de descargo. El término de prueba será de veinte días hábiles, en caso de que deban efectuarse diligencias fuera de la jurisdicción habrá una ampliación.

Prescripto el término de días o bien recibidas las pruebas pertinentes, el sumariante podrá dar curso a la clausura de dicho periodo y le concederá el derecho al sumariado, a

la alegación en cuanto al mérito de la prueba producida, por un término de cinco días hábiles, según *Artículo 31º*.

Posteriormente, contestado el traslado o vencido el término, se le notificará al sumariado de la finalización del proceso y dictará resolución dentro de los cinco días. Este último plazo, si no se cumpliera, habilita al sumariado a requerir pronto despacho a la Junta. Y en caso de perdurar el silencio, sin resolución, las actuaciones quedarán finalizadas con sobreseimiento del sumariado.

Todas las resoluciones pueden ser recurridas dentro de los tres días de notificadas y quedarán firmes si no se le hiciese. Si la resolución de la Junta dependiese de una acción judicial o administrativa su aplicación dependerá de la misma.

Las resoluciones apelables se efectuarán cuando corresponda al Intendente Municipal y, en caso de negativa, queda expedita la acción administrativa judicial.

Una vez firme cualquier sanción disciplinaria el Intendente la hará cumplir de inmediato.

Para finalizar, podemos decir que el Municipio prevé a través de la Ordenanza 2699 que la relación contractual podrá extinguirse por jubilación, por cesantía o exoneración. También podrá finalizar por muerte del empleado, renuncia o incapacidad física y/o intelectual del agente. Para declarar la incapacidad, ya sea de manera transitoria o permanente, debe avalarse en todos los casos, mediante dictamen del Consejo provincial de Salud Pública.

#### **2.4 Subsistema de Gestión del Desarrollo: carrera laboral, promoción y formación**

La finalidad de este subsistema, tal como lo expresa Francisco Longo (2002), "es estimular el crecimiento profesional 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" (pag.38).



Subgrupo 2	Clase 1
Subgrupo 3	Clase 6
Subgrupo 4	Clase 7
<i>Grupo C:</i>	
Subgrupo 1	Clase 3
Subgrupo 2	Clase 4
Subgrupo 3	Clase 5
<i>Grupo D</i>	
Subgrupo 1	Clase 4
Subgrupo 2	Clase 6
<i>Grupo E:</i>	
	Clase 6
<i>Grupo F:</i>	
	Clase 8
<i>Grupo G:</i>	
	Clase 9

En caso de que surjan vacantes en clases en las cuales no se pueda acceder por promoción automática, dará lugar a que se efectúen semestralmente:

- ✓ Concurso de antecedentes y oposición para personal que revista en el Grupo B.
- ✓ Concurso de antecedentes y examen: para personal que revista en los restantes grupos, exceptuando al Grupo G. En dichos concursos, podrá participar todo agente que esté comprendido en el grupo y reviste en las clases superiores a la de ingreso de su carrera.

No obstante, los ascensos en el escalafón jerárquico se llevarán a cabo sin excepciones mediante concurso cerrado de antecedentes y oposición o examen.

Es importante resaltar, como hemos mencionado con anterioridad, que en la Carta Orgánica Municipal vigente al día de la fecha, en su Capítulo X, *Artículo 120º*, se establece que en lo concerniente a ascensos y al sistema de promoción, se deberán tener en consideración, además de la antigüedad, la eficiencia tanto como el mérito, así como para la carrera administrativa y la capacitación del personal.

Otro aporte significativo, para finalizar, corresponde a lo establecido en la Ordenanza 5105 (2016), de reestructuración del Poder Ejecutivo Municipal, que incluye entre la descripción de los objetivos y funciones de la Subdirección de Personal y Recursos Humanos, algunos puntos fundamentales respecto a la formación, tales como (folio 11/12):

- ✓ Analizar los puestos de trabajo, organizar y determinar la capacitación necesaria.
- ✓ Favorecer el desarrollo de la carrera administrativa.
- ✓ Propender a la capacitación del personal municipal.
- ✓ Diagnosticar conjuntamente con los responsables de cada área las necesidades reales y potenciales de capacitación.
- ✓ Gestionar y proveer capacitación, de acuerdo a la necesidad, al personal municipal colaborando en la ejecución de programas y proyectos que puedan adaptarse a cada momento de la institución.
- ✓ Propender a la celebración de convenios de colaboración con Organismos Públicos ya sean estos provinciales o nacionales que tengan como línea de acción la capacitación en temas de administración pública así como su implementación, generando capacitaciones intermunicipales en temáticas afines a la región (cuestiones ambientales, económicas, producción turística, entre otras).

### Capítulo 3

## **Principales dificultades para la puesta en marcha de las políticas y prácticas de organización del trabajo, gestión del empleo y gestión del desarrollo en el Municipio de San Antonio Oeste**

En el presente capítulo se incluye una síntesis de la información relevada en el trabajo de campo, como así también, del análisis documental de la normativa vigente. Para dicho fin se construyó una matriz de análisis de elaboración propia tomando en cuenta los objetivos específicos, los interrogantes de investigación y los supuestos planteados para cada subsistema del modelo de diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil de Francisco Longo (2002). (Ver Apéndice A)

Se realizaron un total de 12 entrevistas abiertas y en profundidad a actores Gubernamentales del Poder Ejecutivo (Intendente, Secretario de Gobierno, Jefe de Personal, Delegados, Directores); del Poder Legislativo (Concejales de diferentes partidos políticos); como así también a actores No Gubernamentales (Secretarios Gremiales), que brindaron información específica de la organización en torno al problema de investigación planteado para el presente estudio. (Ver Apéndice B)

Cabe destacar, que conjuntamente con la realización de entrevistas se llevaron a cabo un total de 47 cuestionarios cerrados a una muestra representativa del personal de la Municipalidad de San Antonio Oeste con el propósito de indagar sobre sus opiniones respecto de los subsistemas de gestión del empleo, organización del trabajo y gestión del desarrollo. (Ver Apéndice C)

La muestra es de carácter intencional, no probabilístico, incluyendo actores representativos de la estructura organizativa del Municipio, considerando tanto

empleados jerárquicos como no jerárquicos. Para la selección de la misma se tuvieron en cuenta aspectos tales como: edad, estratificando la población en 5 franjas etarias; sexo; nivel de estudios; escalafón de pertenencia; antigüedad en el Organismo; régimen de contratación, entre los más significativos, formando un grupo heterogéneo. La simple observación de las unidades seleccionadas permitió arribar a conclusiones semejantes a las que lograríamos con el universo total.

La población estudiada está conformada por todo el personal del Municipio de San Antonio Oeste, incluyendo las Delegaciones de Las Grutas y San Antonio Este, que asciende a un total 477 empleados.

A continuación se exhibe la conformación de la dotación de personal discriminada por tipo de relación laboral y cantidad:

Tabla 1

*Empleados Municipio San Antonio Oeste*

Tipo de Contratación	Cantidad de empleados por contrato
Permanentes	265
Contratados	125
Temporales	48
Personal Superior	42
<b>Total Empleados</b>	<b>477</b>

Nota: Elaboración propia. San Antonio, 2019

En los próximos apartados se presenta la información relevada en forma clara y ordenada por subsistemas.

### 3.1 Subsistema de Organización del Trabajo

Para comenzar con los resultados del primer subsistema analizado no podemos dejar de mencionar el objetivo específico que dio origen a la guía de preguntas tanto para las entrevistas como para los cuestionarios al personal:

- ✓ Conocer las características y condiciones de los puestos y perfiles que conforman la estructura organizativa del Municipio de San Antonio Oeste.

De acuerdo con Longo (2002), tal como fue desarrollado en capítulos anteriores, que el diseño de puestos implica la descripción de las actividades, tareas, funciones y responsabilidades que la organización asigna al puesto, y que los mismos ocupan una posición formal dentro del organigrama, consideramos oportuno comenzar por constatar cómo está conformada la Estructura del Municipio.

Una de las primeras preguntas realizadas a los entrevistados respecto a este primer subsistema fue si el Municipio cuenta con un organigrama establecido por norma para toda la organización, como así también, conocer quiénes son los actores responsables de su realización y posterior actualización.

Al respecto el Intendente nos comentaba, “sí, contamos con un organigrama este eh...con la misión, las responsabilidades de cada área, la competencia de cada funcionario, las funciones que debe desarrollar, todas determinadas, incluso eh aprobadas por ordenanza”.

Por su parte, uno de los Concejales explicaba, “sí, cuenta con un organigrama establecido por norma y eh...votado por el Concejo Deliberante (...) se actualiza y obviamente que la decisión en cuanto al incremento o la reducción es potestad del Intendente Municipal”. La Secretaria de Turismo confirmaba, “cuenta con un organigrama y las áreas también contamos con un organigrama”.

El Intendente sostenía, “la conducción política del Municipio, hace que justamente, a quien el pueblo le confió la responsabilidad de gobernar la localidad eh...nos exija a nosotros este eh...creo que son cuestiones que no podemos delegar o a lo sumo si podemos consultar y pedir asesoramiento a aquellos que conocen de la temática pero normalmente sale todo del Poder Ejecutivo, del Intendente, del Secretario de Gobierno, y



también en áreas tan específicas como es Hacienda, como es Turismo, como es Planificación, nos nutrimos de esa retroalimentación que nos generan los profesionales de esas áreas”.

Continuando, respecto a los niveles el Primer Mandatario nos comentaba,

“Baja desde el Intendente, este eh a un área nivel staff, de un asesoramiento o dependencias que dependen directamente del Intendente, de ninguna Secretaria. Es Intendente, son Secretarios, Sub Secretarios, Directores, Sub Directores prácticamente no, no tengo en el gobierno, eh y tenemos un grupo de 25 funcionarios para las tres plantas urbanas eh y... que responden directamente en términos propios de la estructura, desde el empleado a su capataz, del capataz al Sub Secretario, del Sub Secretario al Secretario, del Secretario al Intendente, pero eh, también el Intendente tiene impronta directa sobre cualquier nivel de la estructura”.

“(...) la Secretaría de Turismo por ejemplo es una de las áreas que tiene un organigrama muy técnico porque tiene tres direcciones, además de la Secretaría, digamos el Secretario es el principal, digamos del área, y después se desprenden de esa Secretaría, tres Direcciones, que están acéfalas por ejemplo hoy por el momento, este... que son importantísimas, que son cargos que en su momento tienen que estar cubiertos porque obviamente el área de turismo abarca mucho, yo te diría que casi todo” expresó la Secretaria de Turismo.

Acerca de si las líneas de autoridad son conocidas por todos, si el organigrama realmente es comunicado, el Intendente nos respondía:

“Sí, eso como toda estructura organizacional, así como yo se lo doy a conocer a mis Secretarios, eh...cada Secretario, Sub Secretario y Directores tienen una copia del organigrama para que sepan la autoridad superior y digamos el personal que dependa

de ellos, toda la estructura municipal y por eso el organigrama que ratificamos por ordenanza hace que tenga conocimiento público toda la comunidad, no solamente el personal municipal sino que toda la comunidad, el hecho de que salga aprobado por Ordenanza, ratificado por Ordenanza, tome estado público y toda la sociedad sepa quién es el funcionario quien ocupa tal cartera, de quien depende, quien es el jefe, este y pueda acudir ante cualquier demanda, reclamo o sugerencia, aportes de ideas, sepa a donde llevarlo, propuestas e ideas o reclamos y solicitudes”.

Por su parte, el Secretario de Servicios Públicos comentaba “sí, sí, por supuesto, es una forma de que ellos también sepan cómo... ehh poseen las líneas de mando, las responsabilidades incluso de cada personal”.

Al respecto, el 79 % de los encuestados confirmo estar en conocimiento de que el Municipio cuenta con un Organigrama.

Continuando, tal como fuera expresado precedentemente, el Subsistema de organización del trabajo desarrollado por Longo contempla dos procesos esenciales, el diseño de los puestos de trabajo y la definición de los perfiles.

Las interconexiones más trascendentes se producen con el subsistema de gestión del empleo. El diseño adecuado de los puestos y los perfiles opera especialmente como un prerrequisito para una correcta gestión de los procesos de incorporación de las personas, posibilitando la calidad del ajuste entre las necesidades de la organización y el mercado de trabajo. (Longo, 2002, p.23)

Para poder cotejar el marco teórico con la realidad laboral, se le consultó a los entrevistados cómo se describen las actividades, tareas, funciones y responsabilidades que la organización asigna a un puesto y si existe algún manual de análisis y descripción de los mismos.

La Jefa de Personal opinaba, “no, no, ellos según lo que se necesite es lo que le hacen hacer, acá hay distintas cosas, tenes Servicios Públicos, tenes todas las áreas distintas y cada cual manda a hacer a su empleado lo que está más necesitado para hacer”.

El Intendente respondía, “cuando ocurren estos...estos procedimientos, primero que nada hay un acuerdo entre los Secretarios con conocimiento del Intendente y este eh... el empleado cuando se pasa de un área a otra, ya va informada, comunicada, este eh de la tarea que va a desarrollar en el nuevo área, si entiendo yo, que muchas veces no está formalizada de forma escrita...”.

El Secretario de Gobierno sostuvo, “generalmente no existe nada escrito, pero el que se lo informa es el Secretario a cargo de cada... de cada área, generalmente las áreas que más empleados tienen hoy es Deportes, Servicios Públicos y Obras Públicas. Después las otras áreas, uno ehh... al tener empleados vos estas... no sé, yo tengo dos y cada uno sabe lo que tiene que hacer, cuál es su tarea y el control además, yo sé si faltan o no faltan por ejemplo”.

Con relación a la caracterización de los puestos, el Municipio cuenta con dos escalafones de revista de acuerdo a su Estatuto: Escalafón General y Escalafón Jerárquico. El análisis de la muestra arrojó que el 94% de los encuestados pertenecen al Escalafón General.

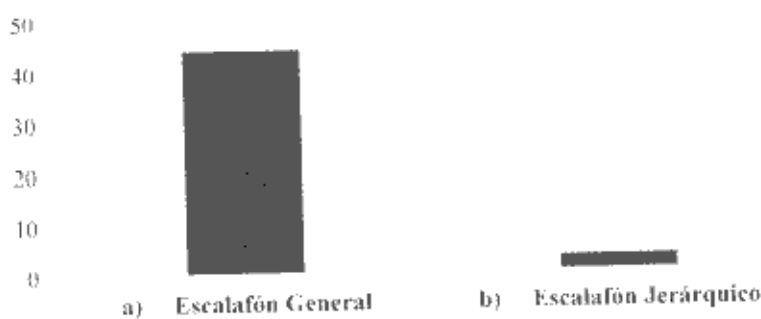


Figura 3 Régimen Escalonario Municipalidad de San Antonio Oeste. Elaboración propia, 2019

En la Figura 4, podemos apreciar todos los grupos de adscripción posibles dentro del mencionado Escalafón General. Los resultados, más significativos, evidenciaron que el 40% pertenece al Grupo A: Administrativo, el 21% al Grupo G: Operarios y el 19% No Sabe/ No Contesta el interrogante planteado.

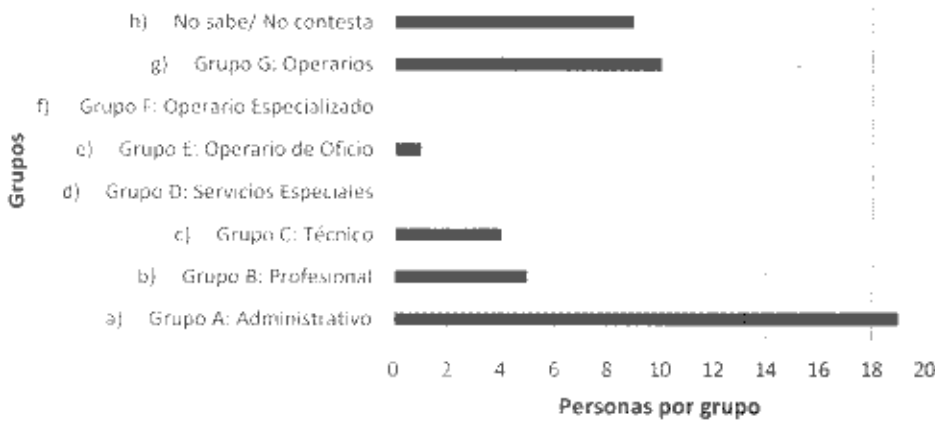


Figura 4. Grupos de revista Escalafón General. Elaboración propia, 2019.

Respecto a las categorías del Escalafón administrativo, las más representativas resultaron la 1 y la 3 con el 19% del personal adscrito en cada una de ellas, tal como se observa en la figura 5.

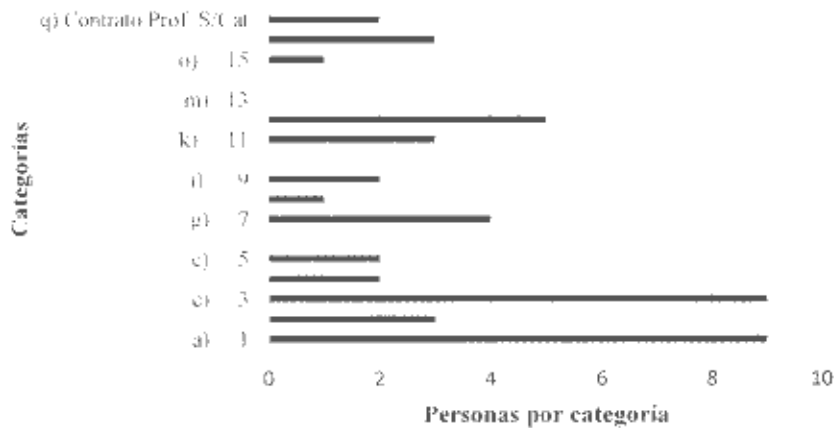


Figura 5. Categorías Régimen General. Elaboración propia, 2019

Un dato no menor que permite la caracterización de los puestos, es el régimen de contratación, pudiendo en el caso del Municipio, ser permanente, contratado o temporario. El 57 % de los encuestados manifestó pertenecer a la planta permanente, el 40% ser contratados y solo el 2% temporario.

Para finalizar el desarrollo escalafonario resta decir que el 6% del total de la muestra está adscrito al Escalafón Jerárquico. De los cinco niveles existentes, los encuestados revisten el más alto, J1-Director.

Retomando los lineamientos de Longo, el segundo proceso dentro del subsistema de organización del trabajo corresponde a la definición de perfiles de los ocupantes de los puestos, que consiste en identificar las competencias básicas que aquellos deberán reunir para un correcto desempeño de sus funciones. Un perfil de competencias, según el autor “es una elección de las competencias básicas para garantizar la idoneidad del titular de un puesto de trabajo” (Longo, 2002, p.62).

Inicialmente indagamos acerca de qué cualidades y/o competencias se consideran más valiosas en el Organismo a la hora de seleccionar personal a fin de poder identificar el ideal al que se aspira. Al respecto el Intendente sostuvo:

“(…) creo que es el compromiso, la responsabilidad y la dedicación full time que se exige creo en estos tiempos, eh...no se puede tener hoy funcionarios de tiempos compartidos, o con actividades simultaneas, eh...la política es cada vez más exigente, la demanda social cada vez es más fuerte, la sociedad esta...te diría hasta violenta por la crisis socioeconómica que vive, por nuevas situaciones que hoy la sociedad que antes no tenían tanta trascendencia como es temas de las adicciones, requiere... requiere un personal activo, con dedicación permanente, full time sin atisbos sin eh...sin recreos”.

El Secretario de Gobierno expreso, “(...) nosotros brindamos servicios, es decir, que esté dispuesta a ofrecer un servicio en sí a la comunidad eh... y a toda la comunidad, así que, es decir que con esa cualidad sería excelente empleado... la vocación de servicio”.

La Secretaria de Turismo relataba,

“yo creo que hay muchas cuestiones que se toman en cuenta, una de las que se toman en cuenta y principalmente es la... bueno la responsabilidad, la disponibilidad horaria, el conocimiento que tienen obviamente de lo que es la actividad y el rol que tiene que cumplir fundamentalmente una persona que trabaja en turismo, porque no solamente está en contacto con el turista sino con mucha gente y creo que tiene que ser una persona que reúna requisitos eh... digamos fundamentales como esos ¿no?, la disponibilidad horaria, la responsabilidad, este... el contacto con la gente, cómo sé... cómo se relaciona con la gente, como informa, como comunica y cómo se expresa, un montón de cosas”.

Desde la óptica gremial nos expresaban,

“Sobre todo, creo que los... los saberes, ¿sí?, ehh... más allá de bueno, y vos dijiste cuando hacías una... una pregunta, justamente esto de ser amigo del político, que es lo que nosotros y nuestra intención como gremio, es que cambie, digamos que aquel que llegue al cargo realmente llegue por sus saberes, por conocimiento y no por ser amigo de...” (Secretario Gremial UPCN).

La Jefa de Personal manifestaba,

“y yo diría que sería importante, que deberían pedirle, si es para un área específica o áreas donde en sí hay riesgos, tendrían que tener cursos hechos, todas esas cosas que... que se yo... saber de lo que están por hacer, porque no es que entras a alguien y lo pones suponte a... que se yo, a colocar un cable, tiene que ser alguien que haya hecho

un curso, o haya estado haciendo.... capacitado para hacer eso, eso tendrían que hacer, cada cual que esté capacitado para el lugar donde está desempeñando”.

Por su parte, La Secretaria de Desarrollo Socioeconómico decía,

“Depende el, el... cargo que sea ¿no? Pero sería bueno tener en cuenta la capacidad, la formación, en el caso nuestro los maternas están a cargo de la secretaria. Eh... cuando entramos en esta gestión, eh... coincidimos con el Intendente que la gente se tenía que capacitar porque convengamos que las chicas que trabajan en los maternas algunas tienen secundario otras no y no tenían la formación pedagógica o didáctica, entonces una gran mano fue el Instituto de Formación Docente que nos acompaña en esta formación para capacitar a las chicas (...)”.

Según la Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público:

Las competencias se expresan en la acción, como en la estructura de un iceberg, en que la parte invisible es mucho más densa, voluminosa y sostiene la parte visible, en cada acción o comportamiento que emerge de las personas subyace un sustrato integrado que conforman los valores que han adquirido en su trayectoria vital-saber ser-, los conocimientos que han incorporado –saber saber-, las destrezas que han desarrollado –saber hacer- y la empatía, saber relacional e inteligencia emocional –saber convivir-. De tal modo, el desempeño de los servidores públicos se expresa en comportamientos a los que se puede objetivar, medir, mejorar, acompañar, desarrollar. Conocerlos permite la selección de las personas, la mejor asignación de estas a los puestos de trabajo y la creación sostenida, por esta razón, de mejor y mayor valor público. (CLAD, 2016, p.6)

Una de las competencias clave, de acuerdo con la Guía Referencial de Competencias mencionada precedentemente, son los conocimientos adquiridos – saber saber- el nivel de aprendizaje. Los resultados de la encuesta arrojaron que el 26% de la muestra posee titulación secundaria completa, el 19% secundario incompleto, un 15% primaria completa, un 13% terciario completo y la misma proporción posee universitario completo.

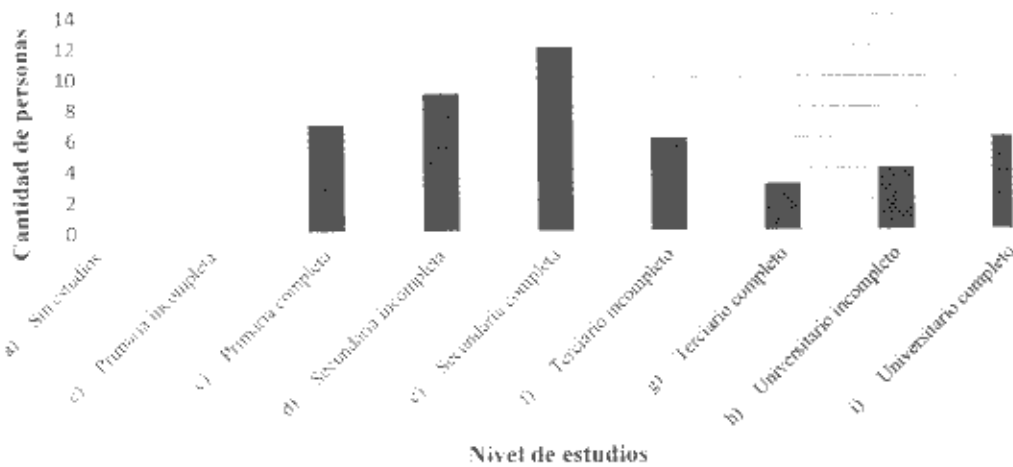


Figura 6. Nivel de estudios. Elaboración propia, 2019.

Para finalizar, cuando se le consultó al Intendente si contaban con manuales de descripción de puestos y perfiles para determinar con antelación las tareas, responsabilidades y funciones del puesto, además de describir que perfil debería tener la persona que lo fuese a ocupar, nos relataba:

“Esto, esto es lo que este Intendente le ha propuesto a los gremios, cuando hoy decía que lo he propuesto a los gremios y a las otras fuerzas políticas que conforman el Concejo Deliberante, eh... yo estoy convencido... convencido que todo el personal municipal, para cada... para todas las actividades del Municipio tiene que existir un



manual de procedimiento, eh... creo que eso es fundamental a la hora de darle una tarea a un empleado saber de qué se trata y en lugar que esta...eh lo digo porque bueno yo lo vivo en otro organismo donde somos tantos y el manual de procedimiento, establecer el plan, la misión, los valores que debemos tener, no solamente que hacer, sino de qué manera, los valores que tenemos, cual es nuestra visión, cual es nuestro objetivo, cual es el objeto final de la tarea, lo tenemos que tener muy en claro, por eso el manual de procedimiento yo creo que es fundamental, es más, eh... cuando yo hoy hablaba de los tiempos de espera, del nivel de respuesta, yo creo que hoy los organismos públicos tenemos que tener... si bien... si bien somos Organismo del Estado creo que hacia adentro tenemos que tener una definición para la gestión de carácter casi privado, eh... el nivel de producción, la productividad de cada empleado, mediciones, grado de respuesta, poder evaluarlo, poder eh...que no se promueva como dije por la antigüedad simplemente, sino por nivel de compromiso, del conocimiento, de las ganas de capacitarse de formarse, de mejorar su ámbito laboral, su propia área de trabajo, eh creo que eso es fundamental, no es lo mismo un... un... un cajero que atiende 100 empleados, que un cajero que atiende a 100 vecinos que un cajero que atiende a 20 vecinos y cobra lo mismo, si... aquí existe una carga de trabajo que le hace mal al que atiende 100 y está muy relajado el que atiende 20, entonces, tener niveles, la competitividad interna, poder medirlo, poder verlos! poder verlos, yo soy de la idea de que... de que no solamente tiene que estar la calidad y los tiempos de espera sino también calificar cada tipo de trámite, a ver... carnet de conducir vamos a ponerle A1, libre de deuda A2, multa A3, recolección A4, si yo veo que A1 que era carnet de conducir, un empleado en el año hizo 500 carnet de conducir y el otro fue a horario todos los días, no faltó nunca, pero me hizo 50 carnet de conducir en el año...poder medir inclusive la cantidad de trámites que se hace por empleado que eso

en las organizaciones ya existe, los estados sean municipal, provincial, este eh estamos muy lejos de esa realidad todavía, y creo que eso se hace, que todo esto se pueda hacer, a través de una política de concientización desde el área de recursos humanos poder reconocer el compromiso, el esfuerzo, no solamente por llegar a horario y no faltar nunca... yo digo que hay que identificar cada tipo de trámite, que podamos calificar a los empleados por la cantidad de prestaciones, alguno puede estar dos horas y generar mucha más actividad que un tipo que esta seis horas... y todas estas cosas hablan de una respuesta del empleado...".

### 3.2 Subsistema de Gestión del Empleo

Según el modelo de diagnóstico institucional propuesto por Longo (2002) la Gestión del Empleo comprende la administración de los distintos flujos de trayectoria laboral del empleado, centrados en la incorporación, movilidad y desvinculación de la organización.

Mencionaremos, en primera instancia, el objetivo y el supuesto disparador del análisis del presente subsistema:

- ✓ Identificar los criterios utilizados para la incorporación, movilidad y desvinculación del personal.

El primer supuesto que guio la investigación:

- ✓ Los criterios de padrinazgo y/o clientelares constituyen los mecanismos habituales utilizados por el Municipio de San Antonio Oeste para la incorporación, movilidad y desvinculación del personal, situación que estaría dificultando el normal desarrollo de la descripción de puestos y la definición de perfiles, la movilidad funcional y geográfica y la desvinculación, necesarios para una correcta organización y gestión estratégica de los recursos humanos centrada en una adecuada identificación de la idoneidad profesional, en la redistribución

de sus empleados de forma más flexible, y en rescisiones de empleo o despidos que no estén relacionados a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.

Tal como se expuso en capítulos previos, la gestión del empleo incluye tres áreas destacadas. La primera que examinaremos es la gestión de la incorporación, que incluye los mecanismos de reclutamiento, selección e inducción.

Idalberto Chiavenato (2007) describía concisamente las dos fases de un mismo procedimiento. comenzaba en primer lugar con el reclutamiento como una herramienta para atraer a los mejores candidatos y, posteriormente, el proceso de selección que busca entre los candidatos reclutados escoger el que mejor aplique al perfil de la vacante solicitada.

Para indagar acerca de tales procesos consultamos a los entrevistados cómo se realizan los ingresos de personal en el Municipio de San Antonio Oeste y si se llevan a cabo búsquedas externas o internas al surgir una vacante.

En primer lugar el Intendente Municipal manifestaba,

“Hoy los ingresos son muy... escasos en el Municipio, más bien son de carácter selectivo por el conocimiento de alguna cuestión muy especial que necesitamos eh... desde la gestión mía que arrancamos con 448 empleados hoy somos 412, más que incorporar...”, y continuaba, “(...) nosotros tenemos 130 contratados en temporada, allí se contratan 130 empleados todas las temporadas de diciembre hasta el 28 de febrero eh... normalmente son prestadores de servicio, limpieza de playa, limpieza de escaleras para bajar en el turismo, recolección de residuos...”.

Por su parte la Secretaria de Turismo expresaba,

“Bueno el ingreso al Municipio por lo general se solicita siempre un currículum, este... o un currículum acompañado de una carta de presentación o con alguna carta de

recomendación, este... sobre todo se hace mucho hincapié como te decía al principio en profesionales en turismo, teniendo en cuenta que estamos en un área turística y hay muchos chicos este... recibidos y profesionales en nuestra ciudad, así que siempre se va a priorizar este... la mano de obra local y profesional”.

El Delegado de Las Grutas detallaba,

“(...) yo lo que hago eh... particularmente es recibir durante todo el invierno los curriculums, y armar una base de datos que los tengo ahí, yo los voy guardando, entonces cuando llega la hora de seleccionar los empiezo a entrevistar, los hago venir y bueno, a ver si tengo un electricista matriculado no lo voy a mandar a recolectar residuos a... ¿me entendés? Trato de ubicarlo según las ganas que tengan porque por ahí los criterios bueno son muy personales ¿viste?...”.

El Secretario de Servicios Públicos sostuvo, “(...) Yo en mi área, primero por la presentación de curriculum y después hago entrevistas personales”.

El Secretario de Gobierno argumentaba,

“Hoy por hoy, ehh... Este es un Municipio especial, en verano tenés ingresos de 500 mil turistas de diciembre a marzo entonces sí o sí necesitas gente, que se te hace un montón de vacantes en lo que es los servicios públicos, la recolección de residuos, el tema del riego de las calles, todo lo que tiene que ver con la limpieza de las playas ehh... y realmente se hace muchas veces con la gente que va quedando de temporadas ehh... anteriores, vienen cumplen todos los pasitos, se anotan, le dan el alta...”.

Por su parte el Secretario Gremial de UPCN respondía,

“Actualmente, porque algún político trae de la mano a una persona, no hay concursos de ingresos, es otro de los pedidos que hemos hecho, pero bueno... no se llega a eso, como así tampoco los concursos para el pase a planta permanente, hace varios años

que la municipalidad ehh... pasa directamente por decreto y a pedido de los... de los gremios, ehh... a los trabajadores de contrato a planta permanente ehh... por año digamos..." y concluía, "los niveles de idoneidad están dados por si sos amigo del funcionario o si ehh... bueno, algún amigo de ese funcionario, ehh... lo representó digamos...".

Posteriormente, atendiendo a la hipótesis planteada, se indagó acerca de si los familiares de los empleados del Municipio o personas afines a algún partido político tienen prioridad para ingresar al mismo. En este sentido, el Secretario Gremial (UPCN) agregaba a lo anteriormente expresado,

"Los familiares sí, pero depende de la cercanía que tengas con el funcionario de turno, ¿sí?, si yo estoy muy bien con el funcionario de turno y le vengo y le ofrezco a un familiar mío seguramente va a entrar, porque el funcionario decidió de que sí, no por, ni por la capacidad, ni por el conocimiento, ni por los saberes, no".

Por otro lado el Secretario de Gobierno respondía a dicha inquietud,

"Tienen.... hay una ordenanza que dice que en caso de familiares directos, es decir hijos de empleados municipales, en el caso de jubilarse o de muerte, eh... tienen la prioridad en el caso de que se genere una vacante, que muchas veces acá lo que se produce es una confusión, eh... se murió la señora y pueden entrar la hija, no, no, no, es así, si hay una vacante la prioridad si la tiene la hija...".

Al hablar de este tema el Mandatario Municipal respondía,

"No, no existe ordenanza, no existe normativa, si sé que hay muchas en empresas privadas, se jubila el papa ingresa el hijo, eh... alguno, no nos podemos engañar siempre está la discrecionalidad del poder que alguien lo puede hacer, pero no existe

una normativa que nos exija, que nos avale o que nos obligue, este eh a que si se jubila una persona tenga que entrar el hijo, la hija, la hermana o la esposa...”.

A los fines de poder sondear más profundamente acerca de las incorporaciones al Municipio, consultamos a los encuestados por qué medio se habían enterado de la búsqueda laboral para ser contratados, otorgando opciones como: por algún familiar, internet, partido político, sindicato, periódico y otros medios (en esta última opción solicitamos que nos fuera detallado porque medio). Al contabilizar los items, la selección de “otros medios” fue significativamente mayor obteniendo un 72% de la muestra total. A continuación se expone en la siguiente figura, algunos de los “medios” evidenciados:

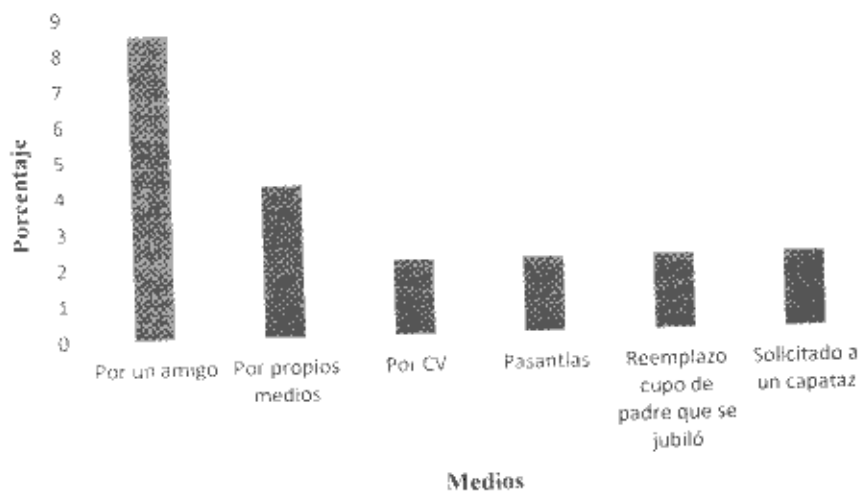


Figura 7. Medios habituales de búsqueda laboral. Elaboración propia, 2019.

Cuando preguntamos si habían sido entrevistados, previo al ingreso laboral al Municipio, el 60% de la muestra contesto haber pasado por dicho proceso.

Otro dato relevante, revelaba que el 57% de los encuestados afirmó que los familiares de los empleados o aquellas personas afines a algún partido político o sindicato tienen prioridad para ingresar al organismo.

Continuando con el análisis de los mecanismos de la incorporación, un aspecto fundamental para el buen funcionamiento del subsistema, es si se realizan concursos de oposición y antecedentes para cubrir las vacantes de personal. El Primer Mandatario respondía al respecto,

“No nos está pasando, este eh desde mi óptica creo que tenemos que tratar de seguir haciendo una reducción de... de personal. Lo que hablamos hoy, los cambios tecnológicos nos llevan a una circunstancia, por ejemplo, 10 años atrás el Municipio tenía 30/40 empleado para barrido de calles, hoy tenemos una máquina barredora que suple por lo menos dos decenas de empleados, no digo todos, pero si ....”.

Y continuaba explicando, “nosotros tenemos un departamento de personal. En este momento, estamos concursando una jefatura de personal. Muchas veces planteamos esa dicotomía si hay que traer una persona especializada de afuera o una persona con amplio conocimiento interno, eh....ustedes saben que en estas decisiones confluyen muchos sectores en un gobierno, no solamente el Intendente y los funcionarios, sino también que hay participación gremial, entonces eh... con acuerdo con los gremios y con las instituciones de capacitación, como nosotros lo hacemos con el IPAP, eh... con el IPAP, nosotros hacemos jornada de capacitación para el personal para los funcionarios, y en ese marco ahora vamos.. Estamos... próximos a concursar la jefatura de personal en el Municipio, pero hemos llegado a un acuerdo que tenga carácter interno”.

Uno de los Concejales relataba,

“Eh...estuvimos el año pasado desarrollando en conjunto con el Poder Ejecutivo una ordenanza en donde justamente se crea la Jefatura de Recursos Humanos. Es un trabajo que se realizó con el Poder Ejecutivo Municipal y se acordó la presencia y la participación del IPAP para la definición del futuro”, y finalizaba, “a través de un

examen, a través de una ordenanza y a través de ciertos requisitos que deberán cumplir para acceder al cargo, únicamente para empleados municipales”.

El Secretario de Gobierno, concluía respecto al Concurso de la Jefatura de Personal, “desde que estoy yo, creo que va a hacer el primero que se va a hacer”.

Por su parte, la Jefa de Personal nos comentó, “concursos ahora no están realizando para el ingreso (...) ahora recién van a hacer para la jefatura y después tienen que empezar a hacer para las otras jefaturas que están”.

Los resultados de la muestra fueron contundentes en este sentido, solo el 9% concursó el puesto para ingresar al Municipio, tal como se exhibe en la figura 8.

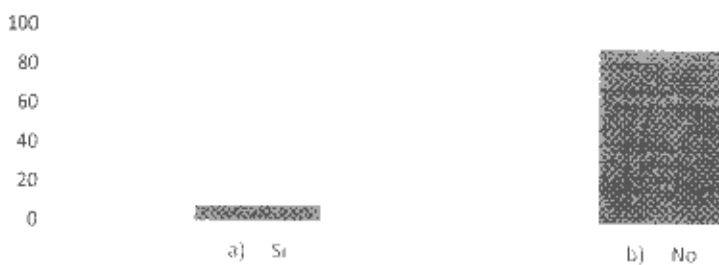


Figura 8. Realización de concursos de oposición y antecedentes. Elaboración propia. 2019.

Dentro de la gestión de la incorporación, el último proceso es la recepción o inducción, la misma “comprenderá las políticas y prácticas destinadas a recibir adecuadamente a las personas y acompañarles en sus primeros pasos en el puesto y su entorno” (Longo, 2002, p.28).

La intención, es exponerle al nuevo integrante las bases y premisas con los cuales funciona la organización y como podrá él colaborar en este aspecto, incluyendo diversos métodos para promover la socialización, como programas de capacitación, presentación del funcionamiento organizacional durante la fase de selección, planificación progresiva de las tareas a desempeñar, el papel del supervisor como inductor y los grupos de trabajo.



Para obtener información al respecto, se averiguo entre los entrevistados si al momento de ingresar una nueva persona al Organismo se lleva a cabo algún tipo de inducción. El Secretario de Servicios Públicos respondía,

“Claro, sí, siempre. Primero del equipamiento del equipo de trabajo, de la instalación y siempre va acompañada por alguien que lo va instruyendo permanentemente, siempre tiene ehh... yo acostumbro entra un nuevo y le pongo un tutor, siempre trato de que te manejas con esta persona, que te va a ir guiando”.

Por su parte, el Intendente manifestó,

“Nosotros lo que estamos buscando ahora ya es prácticamente personal eh... formado... formado, eh por decir, el nuevo personal que querramos contratar para servicios públicos para atender la iluminación, vamos a la escuela industrial, hablamos con el equipo técnico-profesional del colegio secundario, pedimos referencia de los estudiantes y...y sobre todo de aquellos que no se han podido ir a estudiar afuera y que han quedado en la localidad y absorbemos esos estudiantes con nivel de responsabilidad, mejor formados, con mayor compromiso, recomendados, sugeridos a través de estas instituciones que son muy serias como son colegio industrial eh... eh... tomamos ese tipo de personal, o sea, ya no lo hacemos desde el llano sino que tenga conocimiento por lo menos para las prestaciones que vamos a hacer”.

Y concluía, “(...) Siempre...tratando de, que el personal que ingresa no es que no tenga conocimiento de nada sino que ya medianamente tenga una formación, una preparación, porque eso para nosotros es muy útil porque se puede poner a trabajar de inmediato no... cuando uno contrata a una persona demanda una respuesta rápida para la cual se la contrato sino este eh se pierde el tiempo es un dinero, un recurso que si no es... no da el nivel de respuesta exigible estamos perdiendo recursos humanos, económicos, que afectan de inmediato”.

Por otro lado, el Secretario Gremial (UPCN) respondía a la pregunta en cuestión “no, no, eh...va aprendiendo con el diario vivir, digamos...” y remarcaba, “(...) con bueno, el conocimiento que le pasa el compañero, pero no hay capacitación específica para alguien que recién ingresa”.

El Delegado Municipal del Balneario Las Grutas expresaba,

“La Subsecretaría donde va a trabajar, yo por ejemplo en Las Grutas cuando elijo el personal con el subsecretario de Servicios Públicos, que hay uno en San Antonio, tiene un Secretario de Servicios Públicos, de San Antonio, Las Grutas y El Puerto yo tengo uno exclusivo para Las Grutas, bueno ahí el tipo lo acompaña los primeros días, ve como labura cómo se desarrolla y demás, pero después lo que sucede, es que hay gente que te dice quiero hacer esto y después al quinto día me dicen, después que le diste de alta todo, no quiero laburar más...”.

La Secretaria de Desarrollo Socioeconómico agregaba,

“Y...yo creo que cada Secretario tiene que informar la tarea y formar. En el caso mío yo entre en el año 90/91 y... me mandaron a tierras y, bueno averiguando y depende de la buena voluntad del funcionario que esté a cargo... a mí me formaron bien asique...estuve ahí 25 años. Primero como contratada, después pase a planta permanente y siempre estuve este eh...como encargada, sobre todo los últimos años. Por eso te digo depende mucho del interés del empleado, ¿no es cierto? En aprender y en formarse...”.

Para finalizar este último mecanismo dentro de la gestión de la incorporación, preguntamos si dentro del Municipio cuentan con algún procedimiento de recepción para ingresantes que permita guiarlos en sus primeros pasos. Como consecuencia de la muestra cotejada, se obtuvo que un 72 % no ha recibido capacitación inicial al momento de su

ingreso al Organismo. El 28% restante, que si recibió capacitación, informaba que se la brindó el jefe, encargado, compañero, entre los más representativos.

El segundo aspecto del subsistema analizado es la gestión de la movilidad que, como detalla Longo (2002), "afecta a los movimientos de las personas entre puestos de trabajo de la organización" (p.28). Aquí podemos encontrar dos tipos de movilidad, la primera es la movilidad funcional, la cual hace referencia a los cambios realizados en las tareas, la segunda, es la movilidad geográfica que implica además traslado del lugar de trabajo, generando el cambio de residencia del empleado.

La respuesta de una empleada administrativa del Municipio fue determinante en relación a la movilidad, "nosotros nos vamos readecuando o nos van, somos funcionales al sistema del que viene" y continuaba,

"Yo soy administrativa eh...de este área hace 16 años, de Gobierno e Intendencia, pero estos 25 casi años de trabajo he pasado por otras áreas, eh... Allá por Radio Municipal, la Dirección de Cultura, eh... Intendencia y Gobierno también, nosotros los empleados tenemos, este... esa, ese reacomodamiento porque lo rige nuestra, nuestro estatuto, en la 2699 que es la que nosotros nos respalda legalmente, que somos movibles al funcionario que venga en su momento, por eso es que algunos compañeros estamos hoy acá y si otro funcionario nos requiere de otra área, podemos funcionar en otro lugar, no necesariamente yo me voy a jubilar acá".

Por su parte el Titular del Ejecutivo decía al respecto,

"(...) la prestación tiene que ser este eh saludable no resentir la demanda de la gente, porque esto es una contraprestación es un círculo vicioso entre la demanda del vecino y la respuesta del Estado, entonces este eh cuando hoy vemos que la gente paga por pago fácil, por posnet, por pagos electrónicos, eh... y ya no necesitamos 10 cajeros 5 cajeros, entonces toda esta cuestión que hay que ir... por eso la importancia del

departamento de recursos humanos, de la jefatura de personal porque toda esa gente, no es la idea de despedirla, sino de reubicarlas y tal es así que el 50% de mis funcionarios son empleados municipales”.

La tercera y última área, que comprende el subsistema bajo estudio, es la gestión de la desvinculación que, según Longo (2002), “integra las políticas y prácticas de GRH relacionadas con la extinción de la relación de empleo, ya sea por causas disciplinarias, por inadecuación o bajo rendimiento, o por razones económicas, organizativas o tecnológicas. Cabe añadir aquí las políticas y prácticas de corrección disciplinaria, aunque las sanciones sean de carácter menos grave y no lleguen a traducirse en despido” (p.28).

En primera instancia consultamos a los entrevistados acerca de cuáles eran los principales motivos que pudiesen concluir en la desvinculación de un empleado dentro del Municipio.

El Secretario de Gobierno nos respondía,

“Es muy complicado hoy echar un empleado municipal, más si está en planta permanente, hemos no sé... tenido situaciones de violencia eh...Dentro de este Municipio en dónde está conformada una Junta de Calificación y Disciplina qué es la que tiene que tomar el...en este caso la decisión de, de, echar o de exonerar muchas veces al empleado y realmente eh... ha sido muy malo los... Los procedimientos eh... incluso eh... las penas que tiene eh... no sé una grave estar 30 días sin goce de haberes y una suspensión de 30 días eh... y luego ya viene la exoneración directamente entonces eh... creo que son cuestiones de... por robo, todos estos temas pero pasan siempre por una Junta de Calificación y Disciplina, que está conformada por Concejo Deliberante, Ejecutivo y muchas veces empleados...”.

La Jefa de Personal por su parte argumentaba,

“Por ahí en el contrato mismo dice que cuando el funcionario o el encargado no prescinda de los servicios se les puede dar la baja al empleado pero sino uno es de planta permanente ya no te pueden sacar, únicamente que hagan algo muy... como te puedo decir... algo que no corresponda, y ahí ellos te pueden pedir, pero... tiene que pasar una Junta de Calificación y Disciplina...”.

El Intendente, ante la misma pregunta, expresaba,

“Varias, eh... ausentismos prolongados injustificados, eh la vive... el argentinismo, la viveza criolla, de que uno trata de fichar e irse a su casa o hacer sus cuestiones personales y llegar a la una y fichar como si hubiese trabajado, eh cuestiones que son graves”. Y continuaba desarrollando,

“(...) Eh como dije siempre eh... nosotros respondemos... respondemos a nuestros vecinos, nosotros no tenemos por qué sostener personas con este tipo o nivel de conducta o nivel de falta de compromiso, eh... por dos razones o por varias razones, por lo que le cuesta al contribuyente este eh pagar sus tasas, por respeto a su par que trabaja de buena manera y el otro no lo hace en el mismo carácter o en el mismo sentido, este eh y justamente porque uno a la hora de categorizar no solamente por la antigüedad en el área sino también por la capacitación por su formación por su mayor nivel de instrucción que deben ser parte de... de las razones para darle una categoría superior este eh... creo que vamos en esa línea, no en las otras razones, que hoy en el Estado son muchas las razones”.

Cuando se planteó a los entrevistados la pregunta acerca de si el Municipio cuenta con Junta de Disciplina y cuál es su funcionamiento, la Jefa de Personal nos respondía:

“Ahora sí hay una junta de calificación y disciplina, y ahí se elevan los contratados como los de planta permanente, cuando un funcionario ve que hay algún desorden y

pide que se eleve el legajo de tal empleado y la junta lo analiza y lleva los pasos que tiene que hacer”.

Una empleada administrativa, por su parte, nos decía “Hay un reglamento, ahora en este momento está funcionando la Junta de Calificación, a nosotros los empleados nos parece muy bueno, porque es...a favor de cumplir, este... de que se regule esto ¿no?, de que todos tengamos los mismos derechos y sería bueno...”.

Cuando se conversaba con el Intendente acerca de cómo se procedía ante situaciones de anomalía en la conducta de alguno de los empleados del Organismo que preside, se exployaba,

“Normalmente es el Secretario, eh el Intendente cuando ocurren estas situaciones se entera rápidamente, le pide una explicación al Secretario, si el Secretario no había avisado por desconocimiento o por alguna razón, este eh de oficio propio el Intendente eleva las cosas a la Junta de Calificación, eh... yo podría graficar ejemplos claros ¿no? días pasados chocaron una camioneta, un empleado choco un vehículo parado...lo paga el empleado, eh... no paso ni por la Junta no llego a la Junta de Calificación y Disciplina el Intendente cito al empleado distracción total este eh un marco de irresponsabilidad si bien fue un daño menor porque fue material no hubo ninguna cuestión que afectara personas, pero podría haber provocado, y reparación del rodado a costa del empleado, este eh... y ....obviamente que todo luego para conocimiento de las áreas de personal de la Junta de Calificación en su legajo personal para que queden los antecedentes que generan situaciones que en el futuro si no corresponde estar más en el Estado, no pueda estar más..”.

### 3.3 Subsistema de Gestión del Desarrollo

Al igual que los demás subsistemas comenzaremos especificando el objetivo del mismo:

- ✓ Analizar cómo se definen las políticas de formación y los itinerarios de promoción de carrera laboral.

La finalidad de este subsistema, tal como lo expresa Francisco Longo (2002), “es estimular el crecimiento profesional 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” (pag.38).

El citado autor engloba las políticas de promoción, carrera y formación dentro del mismo sistema. La primera de ellas, se ocupa de los procesos por los que los trabajadores pueden progresar respecto en lo que aporten y en el reconocimiento organizativo de la organización.

El segundo supuesto planteaba:

- ✓ Los itinerarios de carrera de los empleados se basan en condiciones de antigüedad y no como consecuencia del mérito, condición que impediría una gestión eficaz de las políticas de promoción basadas en el reconocimiento a la excelencia profesional, vinculadas al rendimiento, el potencial y el desarrollo de competencias.

Para poder examinar las políticas de promoción y carrera del Municipio les consultamos a los entrevistados si se contempla el desarrollo del empleado dentro de la organización para que pueda hacer carrera y, si el mismo, se encuentra diseñado o planificado de alguna manera a largo plazo.



El Secretario de Gobierno relataba:

“El mejor lugar para hacer carrera es justamente, yo creo que es el Municipio de San Antonio, pero... no he visto en este caso empleados que justamente eh... aprovechen esta posibilidad de hacer carrera dentro de la... de la administración pública, no, no, no... no hay gente que esté capacitándose constantemente en su cuestión para poder ya sea subir en la escala de las categorías y obviamente eso también significa un ingreso de dinero mucho mayor” y continuaba, “vos cada dos años vas aumentando de categoría, es decir... y después ehh... lo que hizo el otro día un gremio es una ordenanza que se promulgó también por mayoría, es que determinada cantidad de años pasaron todos a la categoría 16 que es la más alta del Municipio, tipos que es imposible que lleguen a esa categoría”.

La Jefa de Personal comentaba:

“Hay gente que ha estado en el barrido y hoy los ves y están de administrativos o hay gente que ha estado en otros lugares y hoy están en otra área, y después sí, el empleado una vez que pasa a planta permanente va ascendiendo de categoría(...) por antigüedad, claro, cada dos años asciende hasta una categoría y después de esa categoría a otra cada tres, y así hasta la máxima que es la 16 cada cuatro años, sí, de la 1 a la 6 ascienden cada dos años, de la 7 hasta la 12, ellos ascienden cada tres, y de la 12 a la 16 que es la máxima, que eso se elaboró ahora, el año este que pasó, se asciende hasta la 16 porque antes solamente topaban en la 12. Ellos quedaban en la 12 como administrativos y ahí nomás quedaban y ahora con la nueva ordenanza que salió ya llegan a la 16, que sería una jefatura y ahí es cada cuatro y después de esa categoría cada cuatro años le dan un porcentaje, 5% cada cuatro años”.



La Secretaria de Turismo expresaba:

“En sí no hay ningún procedimiento digamos escrito, sí como te decía tenemos, nos manejamos de acuerdo a nuestro organigrama interno que hemos realizado entre todos, como somos un equipo de trabajo y todos profesionales, hay uno que está en la parte de estadística, hay otro que está en promoción pero en sí, digamos, todos pueden hacer todo digamos, no sé si me explico, este... y la carrera, obviamente que la carrera sí, por supuesto, uno siempre quiere que todos crezcan y se desarrollen más siendo profesionales, porque no significa tener solamente el título y nada más, este... sino también aprender el día a día y la experiencia ¿no? Que es lo fundamental de todo profesional, pero en sí, todos hacemos todo, todo el personal de la Secretaría está preparado para estadística, para promoción, para marketing, para informar, para lo que sea estamos preparados, absolutamente para todo”.

El Secretario de Servicios Publicas, nos manifestaba:

“Dentro del escalafón hasta lo que está en mí a área ehh..., yo sí lo incentivo, o sea por el hecho de que vaya profesionalizándose en lo que hace, ehh... vaya mejorando, ascendiendo con los recursos que hay nada más, que establece el estatuto, ehh... hay otras áreas que no se... la gente de barrido, es crudo, pero no tiene muchas posibilidades de ascender, salvo que se capacite afuera, si no se capacita afuera son personas que quedan estancadas en su lugar, y que eso es un temita, para mi desde el punto de vista social, desde lo técnico tengo mi opinión”.

El Intendente concluía,

“Ese es el déficit que tenemos por la cual entiendo yo que debe existir una nueva normativa, si el empleado no tiene una normativa, algo claro, preciso que si hago tal cosa voy a ser premiado, incentivado, reconocido, si no existe algo claro es muy difícil

motivarlo, por eso yo creo que en términos normativos tenemos que tener una teoría urgente en este sentido”.

Respecto a las políticas de promoción y carrera, los resultados de la muestra arrojaron que el 87% no ha sido promovido a un puesto de nivel superior en los últimos años. Solo el 13% respondió haber ascendido de categoría, de los cuales, únicamente el 17% tuvo que pasar por algún tipo de examen o prueba para promover.

La segunda política, dentro del subsistema bajo análisis, abarca la formación de las personas. Se ocupa de los aprendizajes individuales como colectivos, además de buscar el crecimiento de las competencias necesarias que los empleados requieran para el desarrollo profesional.

El último supuesto abordaba,

- ✓ La formación no es considerada un bien fundamental para el desarrollo del personal y para el logro de objetivos organizacionales lo que evidencia la ausencia de políticas específicas para su gestión, hecho que daría como resultado que el Municipio no cuente con una dotación de personal con los requerimientos de capacitación que exige el actual mercado laboral y el nuevo paradigma de la gestión pública basado en la profesionalización de los agentes públicos.

Para interiorizarnos acerca de las políticas de formación, consultamos a los entrevistados si realizan acciones de capacitación para el personal, y en el caso de hacerlas, quién las materializa y quién autoriza la afectación de los recursos necesarios para financiarlas.

El Primer Mandatario, nos respondía:

“Si, si se hacen permanentemente, eh... Nosotros, a ver...mirándolo por áreas, porque no en todas es igual, eh pero por ejemplo el personal de Hacienda ha ido al Ministerio de Economía de la Provincia de Rio Negro, eh el personal de Tránsito se forma con la

Dirección Vial de la Provincia de Río negro y con la Secretaria de Seguridad Vial de la Nación, viaja el Secretario vienen capacitadores, se los forma, los preparan acerca de las nuevas leyes que salen, entonces son de distintos niveles del Estado y además ahora firmamos convenio con el gremio para que a través del IPAP de la Provincia, o en el caso de los jardines maternales nuestros hemos firmado convenio con el Instituto de Formación Docente donde todos nuestros empleados que atienden niñitos se capacitan eh...no digo este eh en términos pedagógicos, en forma de conducirse con los niños, en relacionarse con los padres, entender lo que representa la confianza de un papá que nos deja a su niñito de menos de tres años al cuidado del Estado, todas estas cuestiones este eh tenemos convenio con las universidades, institutos para justamente ir trabajando con el personal... con el personal, el caso... lo mismo nos pasa en cultura este eh convenios con el instituto que está en Roca que ahora no me voy a acordar, de música, de arte... el IUPA, convenios con el IUPA este eh donde también la parte cultural viajan a Roca, vienen de Roca, generan esas charlas, esos talleres, esas capacitaciones para dar a conocer los nuevos programas nacionales, provinciales, internacionales que se pueden promover desde el Estado, eh...en el caso del SEDRONAR con todas las políticas de prevención de adicciones, todas las personas de desarrollo social trabajando en materia de prevención...”.

El Secretario de Gobierno, en cambio, nos comentaba:

“Hemos hecho capacitaciones de... lo que tiene que ver muchas veces con... muy pocas eh... yo estoy del 2011 a hoy, si hicimos dos capacitaciones... eh... el rol en este caso de los gremios tampoco ha sido muy activo que por ahí sería un instrumento intermedio entre los empleados y el Poder Ejecutivo para poder capacitar a los empleados, ehh ... más que nada capacitaciones con respecto a lo que tiene que ver

con RCP, con cuestiones que tienen que ver con la seguridad de cada uno de los de los empleados”.

El Secretario de Servicios Públicos comentaba:

“En el área de servicios públicos sí, eh... temporalmente siempre se hacen de acuerdo a lo que solicita la Art, y por ejemplo, las personas que entran en determinadas áreas como es recolección de residuos, en la parte de seguridad y manejo de equipamientos, se hace (...) por lo general las doy yo al personal y ahora hay un Técnico en Seguridad e Higiene que también se ocupa de dar esas....”.

Desde UPCN, el Secretario Gremial, nos explicaba “desde el Municipio no, nosotros hasta el año pasado estábamos y teníamos compañeros municipales estudiando a través del IPAP, eh... capacitándose, pero eran ofrecimientos que llevamos nosotros como gremio a los compañeros municipales, ¿sí?, a través de cartelería, de información... era optativo aquel que quería, pero desde la municipalidad no, hace varios años que no se hace capacitación alguna”.

El Concejal del FPV relataba:

“Sí, sí, sí. Incluso yo antes de asumir como concejal fui seis años delegado del Balneario Las Grutas y conjuntamente con el Intendente mandato cumplido Javier Iud, desarrollamos varios cursos de capacitación, no solo para empleados municipales sino también dirigidos a toda la sociedad, como por ejemplo, me acuerdo en ese momento eh... pusimos en práctica la primer capacitación universitaria dirigida a prestadores de servicios turísticos de la región, eh... fue una experiencia que se realizó por primera vez en la Provincia de Río Negro y fuimos el primer Municipio en realizarlo conjuntamente con un convenio que firmamos con la Universidad Nacional del Comahue, en donde en un principio teníamos algo así como 183 inscriptos. Fue la

primera capacitación turística universitaria desarrollada por un Municipio a través de una universidad (...) También recuerdo el año pasado ya como Concejal haber gestionado un curso conjuntamente con el Presidente de la Legislatura de la Provincia de Río Negro, el profesor eh.. Pedro Pesatti de eh... Taquigrafía..."

Respecto a la afectación de los recursos para realizar las capacitaciones, el Secretario de Servicios Públicos respondía:

"Justamente al no haber un área de recursos humanos que pueda llegar a determinar esas cosas en base a la necesidad de cada área, obviamente eso se hace interactuando con los jefes de área, bueno ehh..., al no haber eso, recae en mí por la necesidad de tener gente que esté trabajando con elementos de peligrosidad donde no tenga que estar yo encima permanentemente, que por una cuestión de todo lo que tengo a cargo no puedo, sí o sí tengo que tener a alguien y confiar en el que está a cargo de ese sector y en el personal que está trabajando puntualmente en eso".

El Primer Mandatario, concluía al respecto:

"Estos convenios los celebra el Intendente con las autoridades nacionales o provinciales y a partir de esa decisión política del Intendente Municipal va atado a los recursos que vamos a afectar, en cada convenio se establece la contraprestación de cada una de las partes, que pone Nación, que pone la Provincia que pone el Municipio o viceversa si es Nación y Municipio, Provincia y Municipio, o entre Municipios o Municipio- Instituciones o Municipio-Universidad o Municipio-ONG, siempre en cada convenio ya se establece la contraprestación de cada una de las partes, entonces es una decisión política por parte del Poder Ejecutivo que en esa decisión conlleva la afectación de los recursos".

Sin embargo, cuando se consultó a los encuestados acerca de si recibieron capacitaciones los resultados confirmaron que el 77% no recibió ningún aprendizaje en los últimos años.

## Conclusiones Preliminares

Como resultado del desarrollo de esta investigación concluimos que se pudo cumplir con el objetivo propuesto pudiendo analizar las principales dificultades que enfrentó la puesta en marcha de políticas y prácticas de los subsistemas de organización del trabajo, gestión del empleo y gestión del desarrollo en el Municipio de San Antonio Oeste durante el período 2016 a 2018.

Para alcanzar el propósito mencionado se construyó, en primer lugar, un diagnóstico general sobre los distintos subsistemas objeto de estudio, realizando una exhaustiva recopilación y revisión de la literatura existente como así también de la normativa y documentación vigente en el Municipio de San Antonio Oeste respecto de nuestro problema de investigación.

En segundo lugar, se posicionó la investigación en el marco teórico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil de Francisco Longo (2002), con su Modelo de Sistema Integrado de Gestión del Empleo y los Recursos Humanos.

En tercer lugar, y por último, se instrumentó la construcción de encuestas y entrevistas que permitieron ahondar y reconstruir la realidad tal y como la observan los actores del Municipio de San Antonio Oeste arribando a resultados más consistentes.

Se presenta a continuación un análisis final de los resultados obtenidos dividido en tres partes acorde a la cantidad de subsistemas explorados. Se identifican puntualmente todos aquellos elementos obstaculizadores de mayor perjuicio para la Gestión Integral de Recursos Humanos.

Comenzando por el subsistema de organización del trabajo, se pudo observar que el Municipio no cuenta con manuales de descripción de puestos y definición de perfiles, obstaculizando no solo la Estructura Organizativa que no es representativa de la realidad,

sino también, los procesos del subsistema de gestión del empleo que no cuentan con información vital para su correcto funcionamiento.

Si bien, la Ordenanza 5105 especifica las misiones y funciones de la Estructura Orgánica del Municipio lo hace únicamente hasta el rango de Departamento, dejando sin contemplar la microestructura del Organismo. La Ordenanza 2699, por su parte, define solo una tarea por cada agrupamiento y de manera muy general.

Al no considerar una descripción pormenorizada de las tareas, responsabilidades y finalidades que implica cada puesto no se sabe realmente que funciones realizara quien lo ocupe, además de no poder realizar un perfilamiento adecuado a las exigencias del mismo. Sumado a ello, se ve imposibilitada la jerarquización de los puestos en relación a su aporte, los empleados no saben exactamente de qué manera será valorada su contribución en el Organismo.

Si bien el Municipio cuenta con un Organigrama, el mismo es un fiel reflejo de la realidad descripta. Las áreas se encuentran desordenadas e incluso solapadas, no existe una correcta configuración por niveles organizativos, las estructuras de responsabilidad y dependencias jerárquicas no quedan claras, no están especificadas las clasificaciones de línea o staff y existen direcciones/subdirecciones acéfalas.

El siguiente subsistema estudiado corresponde a la gestión del empleo. Los resultados obtenidos mostraron que no se realizan adecuadamente los procesos de reclutamiento, selección e inducción del personal principalmente debido a que no se encuentran descriptos los puestos que permitan establecer con precisión las tareas a cumplir y definir el perfil de idoneidad requerido para cubrirlo. Esta situación es claramente una consecuencia negativa de la ausencia de los procesos de trabajo que comprende el subsistema de organización del trabajo.



Los procesos de gestión de la incorporación han sido llevados a cabo de manera discrecional por los funcionarios de turno, las decisiones se adoptan sin obedecer a criterios de mérito y capacidad profesional técnicamente comprobada. No existen procedimientos ni mecanismos de garantía necesarios para evitar las prácticas de clientelismo y padrinazgo.

Los instrumentos de selección utilizados no son adecuados porque no están definidos previamente los perfiles, su diseño no responde a criterios técnicamente validados ni son de eficacia en la identificación de la idoneidad profesional.

La recepción o inducción es realizada por los propios compañeros de trabajo o jefes directos, con un marcado grado de informalidad, trayendo aparejada una serie de inconvenientes en el desarrollo normal de las tareas.

La gestión de la movilidad, por su parte, es realizada de manera discrecional acorde con las necesidades y los requerimientos de los funcionarios de turno o por antigüedad en la organización.

Respecto a la desvinculación, existen dos realidades muy marcadas sujetas al tipo de contratación. Los agentes de planta permanente, quienes gozan de estabilidad laboral por el solo hecho de permanecer en la institución y los funcionarios con jerarquía que acompañan el movimiento de los gobiernos. Un punto a destacar como un logro, dentro del mencionado proceso, es la creación de la junta de Calificación y Disciplina, aunque hasta el momento actúa únicamente sobre la parte disciplinaria.

Como conclusión, respecto al subsistema de gestión del empleo, ratificamos el supuesto planteado en los inicios de la investigación.

- ✓ Los criterios de padrinazgo y/o clientelares constituyen los mecanismos habituales utilizados por el Municipio de San Antonio Oeste para la incorporación, movilidad y desvinculación del personal, situación que estaría

dificultando el normal desarrollo de la descripción de puestos y la definición de perfiles, la movilidad funcional y geográfica y la desvinculación, necesarios para una correcta organización y gestión estratégica de los recursos humanos centrada en una adecuada identificación de la idoneidad profesional, en la redistribución de sus empleados de forma más flexible, y en rescisiones de empleo o despidos que no estén relacionados a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.

El último subsistema analizado es el de gestión del desarrollo que se nutre del subsistema de gestión del empleo, específicamente en los flujos de movilidad de las personas en la organización, y de la gestión del rendimiento, con una conexión muy estrecha recibiendo información indispensable para definir las necesidades de aprendizaje como las oportunidades de promoción.

No existen, dentro del Municipio, políticas planificadas de promoción y carrera laboral. Los ascensos se producen por el solo hecho de permanecer en la institución o por proximidades políticas, no están basados en condiciones de mérito, idoneidad y tampoco en el desempeño laboral de los empleados.

Con relación a la carrera administrativa, se observa la inexistencia de evaluaciones de desempeño procedimiento que, a su vez, es imposible de ejecutar sin una correcta valoración de los puestos y sin los debidos procesos de gestión del empleo mencionados con anterioridad.

En relación a las políticas de formación, dos factores tienen incidencia directa, el primero es que, tal como fuera expresado precedentemente, no se lleva a cabo la gestión del rendimiento en el Municipio y el segundo, es que no cuentan con un inventario de competencias de los empleados, dando como resultado que los procesos de capacitación

sean deficientes o nulos, ya que las escasas actividades que se realizan no responden a un adecuado proceso de detección de necesidades.

Si bien se han llevado a cabo algunas acciones, estas se realizaron obteniendo cursos que se encontraron disponibles en el mercado laboral y se dictaron de forma discontinua o aislada. La actividad formativa no ha sido diseñada al servicio de la estrategia organizativa ni teniendo en consideración los planes y programas a futuro de la gestión municipal, como así tampoco las dificultades en los procesos de trabajo ni los perfiles individuales.

El trabajo de campo evidenció que en general el personal no toma la iniciativa de perfeccionarse, principalmente por dos razones, no existe una exigencia desde lo institucional ni una política que los motive a desarrollarse.

Del presente subsistema validamos las dos hipótesis propuestas,

- ✓ Los itinerarios de carrera de los empleados se basan en condiciones de antigüedad y no como consecuencia del mérito, condición que impediría una gestión eficaz de las políticas de promoción basadas en el reconocimiento a la excelencia profesional, vinculadas al rendimiento, el potencial y el desarrollo de competencias.
- ✓ La formación no es considerada un bien fundamental para el desarrollo del personal y para el logro de objetivos organizacionales lo que evidencia la ausencia de políticas específicas para su gestión, hecho que daría como resultado que el Municipio no cuente con una dotación de personal con los requerimientos de capacitación que exige el actual mercado laboral y el nuevo paradigma de la gestión pública basado en la profesionalización de los agentes públicos.

Una cuestión que consideramos importante destacar, a la luz de lo que las teorías sobre gestión de recursos humanos sostienen, es el concurso por la Jefatura de Personal del Municipio que está en proceso de ejecución. Si bien es un concurso cerrado a los empleados del Organismo y no tiene rango de Dirección creemos, de todos modos, que esta iniciativa permitirá comenzar a abonar el camino hacia la Gestión Integral de los Recursos Humanos con miras al fortalecimiento institucional.

A la luz de los resultados obtenidos, y teniendo en consideración el Marco Teórico de Francisco Longo, proponemos a continuación algunas recomendaciones que a nuestro juicio contribuirían no solo a mejorar y modernizar la gestión de los recursos humanos en este municipio rionegrino, sino también a fortalecer la gestión municipal teniendo en cuenta que el recurso humano es el recurso estratégico más importante con el que cuenta toda organización en el mundo actual:

- ✓ Puesta en marcha de la Dirección de Gestión de Recursos Humanos realizando un concurso de oposición y antecedentes abierto, destinado a profesionales con experiencia y conocimientos demostrables en la gestión de personas.
- ✓ Creación de los departamentos de Reclutamiento y Selección, Capacitación y Desarrollo, Compensaciones y Relaciones Humanas.
- ✓ Elaboración de manuales de descripción de puestos y perfiles.
- ✓ Diseño de un inventario de competencias de todo el personal del Organismo.
- ✓ Elaboración de planes de desarrollo y carrera laboral para que los empleados pueden hacer carrera dentro del Organismo basados en el mérito, el rendimiento y el desarrollo de competencias.
- ✓ Implementación del proceso de evaluación de desempeño para proporcionar información vital tanto para el desarrollo como para la promoción del personal.

- ✓ Sistematizar e informatizar los legajos para que sean compatibles con las nuevas políticas de modernización del Estado.
- ✓ Detectar necesidades reales de capacitación coherentes con la estrategia organizacional. Planificar, ejecutar y evaluar las mismas.

Por último, queremos resaltar la invaluable experiencia que significó este trabajo de investigación no solo para nuestra formación académica y profesional sino como futuras profesionales de la disciplina de Recursos Humanos, a partir del estudio, análisis y exploración de un campo laboral concreto.

## Reseñas Bibliográficas

- Arias Odón, F.G., (1999) *Guía para la elaboración de un proyecto de tesis* (Ed.3) C. Sabino y J. Reyes (Eds.) Caracas, Venezuela: Episteme.
- Blake, O., (1997). *La Capacitación, un recurso dinamizador de las organizaciones*. Buenos Aires, Argentina: Macchi.
- Bonardo, D., (2009). Los recursos humanos en el ámbito municipal y el desarrollo local. *Revista Pilquen*. (11). Recuperado en: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-31232009000100001](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-31232009000100001), acceso 15 de octubre de 2017.
- Carrizo Tula, M. y Montes J., (2005). *El área de Recursos Humanos de la Municipalidad de Viedma (Tesis de Grado)*. Universidad Nacional del Comahue, Viedma, Argentina.
- Carta Iberoamericana de la Función Pública. (2003) Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Extraído de: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones>, acceso 08 de noviembre de 2017.
- Chiavenato, I., (2007). *Administración de Recursos Humanos. El capital humano de las organizaciones*. Distrito Federal, México: Atlas.
- Hernández Sampieri R., Fernández Collado, C., Baptista Lucio, M. P., (2014). *Metodología de la investigación*. (5ª. Ed.) México D.F: Mc Graw Hill.

Macoviello, M., (1999) *Desarrollo estratégico de recursos humanos en el Estado*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. (15). Caracas, Venezuela. Repositorio en:

<http://siare.clad.org/fulltext/0033502.pdf>, acceso el 15 de octubre de 2017.

NAP. (1998). *Administración de Recursos Humanos en Organizaciones Públicas. Un enfoque sistémico*. Módulo II. Desarrollo de Recursos Humanos. Planeamiento de Carrera. Buenos Aires, Argentina.

Planos, M. M., (2010). *Funcionamiento del Sistema de Gestión de Recursos Humanos del Municipio de Godoy Cruz (Tesis de Maestría)*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, Argentina. Extraído de: <http://cdsa.academica.org/000-036/479>, acceso 19 de noviembre de 2017.

Longo, F., (2002). *Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil*. Instituto de Dirección y Gestión Pública. Barcelona, España: Banco Interamericano de Desarrollo.

Oszlak, O., (2002). *Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva Gestión Pública*. Extraído de:

<http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/prof%20de%20la%20func%20pub%20en%20el%20marc%20de%20la%20nue%20gest%20pub.pdf>, acceso el 19 de noviembre de 2017.

- Ríos, M., (2003) Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires, Argentina. Extraído de: [http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/rios\\_mabel.pdf](http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/rios_mabel.pdf), acceso el 19 de noviembre de 2017.
- Serna, M. S., (2008). Nuevas tendencias en gestión de recursos humanos en las administraciones públicas: ¿están cambiando las reglas del juego? *Revista Internacional de Organizaciones*. (1). Recuperado de: [http://www.revista-rio.org/index.php/revista\\_rio/article/view/10](http://www.revista-rio.org/index.php/revista_rio/article/view/10), acceso el 10 de octubre de 2017.
- Tinoco González, E. y Patiño, J. C., (2016). *La profesionalización del servidor público como condición necesaria para enfrentar los nuevos desafíos de la gestión municipal. Análisis de caso Toluca, Almoloya de Juárez y San Mateo Atenco, 2013-2015 (Tesis Doctoral)*. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, Estado de México. Disponible en: <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/65171>, acceso 24 de octubre de 2017.



## Marco Legal

Carta Orgánica Municipal del Puerto de San Antonio Oeste. San Antonio Oeste, Río Negro, 14 de noviembre de 1989. Modificada el 28 de marzo de 2012.

Constitución de la Nación Argentina. Santa Fe, Argentina, 22 de agosto de 1994. Boletín Oficial 23 de agosto de 1994.

Ley N° 811. *Estatutos de los obreros y empleados municipales de la provincia de Río Negro*. Viedma, Río Negro, 2 de mayo de 1973.

Ordenanza Municipal N° 39. San Antonio Oeste, Río Negro, 15 de septiembre de 1986.

Ordenanza Municipal N° 87. San Antonio Oeste, Río Negro, 9 de abril de 1987.

Ordenanza Municipal N° 2699. San Antonio Oeste, Río Negro, 26 de noviembre de 2007.

Ordenanza Municipal N° 5105. San Antonio Oeste, Río Negro, 25 de abril de 2016.

Ordenanza Municipal N° 5343. San Antonio Oeste, Río Negro, 12 de junio de 2017.

Ordenanza Municipal N° 5576. San Antonio Oeste, Río Negro, 27 de agosto de 2018.