



DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIAS SOCIALES
INFORME FINAL DE PRÁCTICA PROFESIONAL
SUPERVISADA

“Los procesos de mejora en las organizaciones públicas: Una propuesta en la oficina de trabajo y empleo de la municipalidad de Florencio Varela”.

ALUMNA: MIRANDA YANELA

TUTOR: FIDMAN DANIEL

DOCENTE DEL TALLER DE PPS: JUANA YASNIKOWSKI

ORGANISMO PÚBLICO: SUBSECRETARIA DE TRABAJO Y
EMPLEO DEL MUNICIPIO DE FLORENCIO VARELA.
DEPENDIENTE DE LA SECRETARIA DE INDUSTRIA Y
DESARROLLO PRODUCTIVO.

INSTRUCTOR DEL ORGANISMO: POLLERA
MARTIN

1. Introducción	2
2. Marco Teórico	4
3. Descripción del organismo	14
4. Marco Normativo	16
5. Metodología	21
4. Análisis de la Información	24
4.1 Reflexiones Sobre análisis del Área.	30
5. Lineamientos Propuestos	32
6. Conclusiones	34
7. Bibliografía	36
Anexo I	
Anexo II a.	
Anexo II a.1	
Anexo II b :	
Anexo II C	
Anexo II D	
Anexo II F	
Anexo II G	

Introducción:

En la presente práctica profesional supervisada abordaremos el desafío de contribuir a la mejora continua de la calidad de uno de los procedimientos de gestión del portal web que llevan a cabo los agentes de la administración de la Oficina de Empleo de la Municipalidad de Florencio Varela¹ dependiente de la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo. Nuestra visión de la Administración Pública se encuentra enmarcada en aquellos nuevos paradigmas que nos invitan a repensar las prácticas públicas enfocadas hacia la búsqueda de mejora continua y ofrecer un servicio de calidad a los ciudadanos.

Para el abordaje de este desafío: **de mejora de calidad del servicio del portal municipal**, se propone llevar adelante un plan que diseña distintas líneas de acciones focalizadas en el mejoramiento interno de los procedimientos, que desarrolla el equipo técnico de la oficina de empleo, con la creación de un manual de procedimiento que contribuirá a la formalización de las prácticas de gestión y a la mejora de calidad de las tareas llevadas a cabo por los agentes del organismo. El portal web es un nuevo instrumento de gestión que se incorpora a la oficina de empleo a mediados de octubre del 2018. Florencio Varela es uno de los 15 municipios que lleva a cabo una gestión digital entre los 135 municipios pertenecientes a la provincia de Buenos Aires. La oficina tiene sus orígenes en el año 2006 implementando distintas tareas con modalidad manual. La digitalización de una parte del proceso, provocó cambios en las prácticas de trabajo y generó nuevas funciones y desafíos en la articulación con el ámbito empresarial y los vecinos-usuarios de Florencio Varela. Por lo cual entendemos que para obtener una eficiente ejecución de la nueva política pública, una estrategia de mejora es establecer parámetros de mayor grado de operacionalidad, sistematización de las acciones realizadas por los agentes implicados en el proceso.

En una segunda instancia, la práctica se focaliza en la presentación y puesta en escena en la gestión interna de la oficina al manual de procedimiento, a través de un taller de capacitación e intercambios de experiencias y saberes diversos y heterogéneos, que contribuye el cuerpo del personal. Proponemos desde la práctica realizar un aporte a la mejora continua de los procedimientos, lo que consideramos una premisa primordial de la gestión de calidad. Cuando nos referimos a este concepto hablamos de la coordinación de actividades del organismo para dirigir, controlar y adecuar los procesos en pos de la satisfacción de necesidades de los ciudadanos en forma eficiente y utilización de los recursos de manera inteligente (Soria, 2009)

A continuación describimos las distintas partes que integran el presente informe técnico de la práctica profesional supervisada. Comenzando por el marco teórico: mencionaremos algunos de los autores y conceptos que nos han guiado desde la teoría y conceptualización como Cassagne y el concepto de Estado subsidiario que utiliza. De la mano de Garcia Lopez y Garcia Moreno abordamos el concepto de gobernanza. Ivanega y Mata nos ilustran con sus concepciones sobre la burocracia y la administración pública. Mata además nos introduce a la

¹ Florencio Varela es un partido ubicado en la zona sur de la provincia de Buenos Aires que integra la región metropolitana. Limita al norte con los partidos de Quilmes y Almirante Brown, al sur con el partido de La Plata, al este con Berazategui y al oeste con los partidos de presidente Perón, almirante Brown y San Vicente. Cuenta con una superficie de 190 km² con una población total de habitantes 426.005, su densidad de población de 2.242 habitantes en km², total de hogares 113.135 .

idea de eficacia y su revisión crítica que aporta sobre la eficacia y la administración pública. Daniel Cravacuore autor especializado en gobiernos municipales nos orienta sobre las cuestiones de la gestión local, y para finalizar citamos a Bernazza y Longo a los que abordamos para comprender las problemáticas de la construcción de capacidades en los organismos estatales.

Seguido a lo anterior continua la descripción del organismo, aquí encontramos las características principales de la estructura orgánica. Los lugares que se ubican en la línea de jerarquía los órganos analizados. Además de la visión, misión y los objetivos que la subsecretaría de trabajo estableció como senderos a recorrer en su gestión.

El tercer apartado es el marco normativo, un recorrido histórico y descripción de cómo fue desarrollándose, en materia de ley, los derechos laborales y la creación de los distintos órganos de nivel nacional, provincial y municipal. Mencionamos algunos de ellos, desde 1905 el ejecutivo promulgo la ley N° 4.661, considerada la primera con orientación a un Estado moderno. En 1943, por decreto-ley N° 15.074, se creó la Secretaria de trabajo y previsión. Con la reforma de 1949, la Declaración de los Derechos del Trabajador formulada por el presidente Juan D Perón el 24 de febrero de 1947, luego de la reforma constitucional fueron creados, entre nuevos ministerios, el de trabajo y previsión. Seguido a esto sumamos la creación de la red que se apoya en las oficinas de Empleo Municipales y actúa como nexo entre los distintos niveles de la administración pública. La red de Servicios Públicos de Empleo surge con la creación de la Oficinas de Empleo Municipales, a partir de la Resolución 176/05 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Estas son algunas de las leyes que creímos menester mencionar.

El cuarto apartado es el metodológico, se ha utilizado metodología cualitativa y cuantitativa. Describimos nuestro diseño de campo en base al autor Sabino, fuente teórica que sirvió de base para llevar adelante el proceso de operacionalización realizado en la indagación inicial sobre el tema y la recolección de datos en la web de los portales de empleo municipales, las entrevistas (diseñadas para este trabajo) focalizadas, informales y guiadas con algunos agentes estratégicos y el equipo técnico de la oficina de empleo. Estos fueron los instrumentos necesarios para llevar a cabo el diagnóstico del organismo, creación del manual de procedimiento y los talleres de capacitación del personal.

En una quinta etapa encontraremos lo que denominamos análisis de la información, aquí se analiza y reflexiona en base a la información recolectada, a través de los instrumentos metodológicos aplicados en el trabajo de campo, las relaciones laborales que se establecen en la gestión, los procedimientos, tareas, acciones, estructuras orgánicas, funciones y competencias de cada uno de los agentes que integran la oficina de empleo.

A continuación encontramos un sexto y breve apartado sobre las reflexiones del área, este es un espacio de crítica constructiva sobre las percepciones, los sentidos, significados y resignificados construidos a través de la experiencia en el trabajo de campo y análisis de la información.

En séptimo lugar se describen los lineamientos propuestos desde la práctica profesional supervisada. Las líneas de acción que se diseñaron para llevar adelante el trabajo con el fin de cumplir los objetivos propuestos.

Para finalizar tenemos la conclusión, mediante la cual se llegó a una reflexión integral del proceso recorrido y puesta en común sobre los logros, objetivos y resultados propuestos en el plan de trabajo (ver anexo I) que tuvieron lugar a concretarse. De esta manera se estructuró el presente informe profesional.

Marco Teórico:

En este apartado vamos a desarrollar los principales ejes que se utilizaron como marco teórico para nuestra práctica. Se realizó un recorrido de distintos autores que se consideraron menester para avanzar en la construcción desde un encuadre académico. Comenzando con una pregunta ¿desde cuándo fue tema de importancia la eficacia de la administración pública en nuestro país? solo tenemos que leer el preámbulo de nuestra Constitución Nacional que promueve el “bienestar general” y encomienda al congreso “proveer lo conducente a la prosperidad del país” y al adelanto y “bienestar de todas las provincias”. No obstante cuando hablamos del Estado posmoderno tenemos que entenderlo desde su complejidad que radica su profundización a partir del XX con el ensanchamiento de la base de derechos de los ciudadanos. Citando a Carmona (Carmona:2015) las tensiones entre Estado y sociedad fueron incrementado a medida que las exigencias por parte de la ciudadanía comenzaban a visibilizarse en la escena política. La emergencia de nuevos sujetos sociales y las transformaciones de los derechos ya existentes en pos de la inclusión de nuevos derechos adquiridos muchos de ellos mediante luchas sociales y movilizaciones. Esta complejidad que se materializa en espacios de disputa colectiva donde además dio lugar a re significaciones de identidades sociales, colectivas e individuales. A Través del siguiente párrafo reafirmaremos nuestra idea.

En líneas más generales, las mediaciones clásicas entre el Estado y la sociedad se redefinen y adquieren nuevos significados y alcances. La ciudadanía, como concepto amplio y discutible como generalidad abstracta, se replantea ante la emergencia de nuevos derechos, producto de las transformaciones recientes en los diversos campos. Precisamente, Borja (2005: 31) resalta que en “este inicio de siglo xx, en lugar del modelo de Marshall, es decir, de un conjunto de formas de ciudadanía que se van acumulando, lo que se manifiesta es uno bastante diferente, de implosión de derechos; una transformación de los derechos civiles y políticos a través de la inclusión de nuevos sujetos sociales (de género, niños, minorías sexuales), junto con el surgimiento de nuevas esferas de derecho (la ecología, la reproducción, la información) y una mutación (en general declinación) de derechos sociales aparentemente

consolidados, en particular los ligados al mundo del trabajo”. La nación, como instancia aglutinadora y legitimadora más concreta, se redefine, en algunos contextos territoriales –claramente en varios países de América del Sur–, por la inclusión de nuevos sectores sociales a la vida económica y a la toma de decisiones en la esfera política. Del mismo modo, la apelación al pueblo, como solidaridad colectiva y espacio de disputa, encuentra en estos mismos lugares resignificaciones en un marco de cambio de identidades arraigadas y de mayor segmentación social.(Carmona R,2015:170)

En el siglo XIX la concepción de Estado que predominaba era la concepción liberal, donde se apelaba al principio de eficiencia y eficacia desde la racionalización, burocratización y profesionalización del Estado, garante los derechos individuales, pero con la mínima intervención y basados en principios de eficacia retomados del sector privado (Weber, 1983). A mediados del siglo XX se afianza y se materializa la concepción del Estado de Derecho, el cual impuso la idea superadora del Estado individualista y clasista moderno, ponderando los derechos colectivos presentes y de las futuras generaciones. Esta dualidad conformada desde el Estado y el ordenamiento jurídico que presume una mirada integradora incorporando análisis más complejos de derechos sociales, culturales y económicos. En la actualidad se habla del Estado Jurídico o Estado subsidiario, el cual se presenta como un sistema de normas y valores sumando derechos objetivos y subjetivos, como así también, derechos públicos y privados en aras de la justicia social, el bien común y la eficiencia de la administración (Cassagne, 2004), Cassagne teórico estudioso del derecho administrativo y promotor de la concepción de un Estado fuerte en su intervencionismo en la promoción y garante de los derechos sociales, políticos y económicos. Definiendo al Estado como titular de la capacidad y poder de distribución del poder económico y social a la ciudadanía en aras de equilibrar los intereses sectoriales e históricamente hegemónicos (Gramsci, 1981). Siendo este su rol principal para efectivamente ser un Estado subsidiario o como él lo denomina un Estado de justicia. Aportamos la siguiente cita para reforzar esta idea del poder del Estado y su capacidad en fuerza entre los sectores e intereses sociales.

Algunos piensan que sería preferible ir hacia un Estado débil o mínimo. Sin embargo, la realidad indica la necesidad de reafirmar la autoridad del Estado en sus funciones soberanas y la eficiencia de las actividades supletorias que lleve a cabo. A l contrario de lo que pueda suponerse, el Estado no saldrá más

débil de este proceso sino más fuerte, pues su grandeza descansa más en el cumplimiento de su finalidad esencial que en su tamaño o dimensión.

A su vez, la mutación que se opera en los fines que persigue el Estado genera una consecuencia fundamental en la distribución del poder económico y social, que se transfiere a las personas privadas, generalmente organizadas bajo formas asociativas o societarias. En efecto, se advierte ahora que la titularidad estatal de dicho poder no es más que una de las formas en que los políticos y burócratas de turno mantienen o disfrazan la hegemonía sobre la sociedad y una de las fuentes más comunes de los abusos y de las arbitrariedades que provoca la acción interventora del Estado. El *Estado subsidiario* es, esencialmente, un *Estado de justicia*. (Cassagne J, 2002:64)

Como sostiene Mato (Mato: 2005) las sociedades actuales son dinámicas, cambiantes, resilientes y demandantes, llevan a cabo procesos sociales, políticos y económicos complejos, los cuales demandan estrategias innovadoras por parte de los órganos estatales, sea cual fuese su nivel de gobierno: nacional, provincial o local, para llevar adelante nuevas formas de organización e interacción que satisfagan sus necesidades como ciudadanos y sujetos de derecho. Para esto fue necesario emprender procesos de transformación en las prácticas de gobierno y las políticas públicas (García Delgado, 1997). Citando a Jimenez y William reafirmamos nuestra postura sobre la concepción del Estado post moderno y su necesaria evolución a teorías sociopolíticas donde la interacción entre el Estado y los diferentes actores y sectores sociales dentro de marcos institucionales tuvieron que establecer mayor grado de intercambio y retroalimentación desde el diálogo y consenso, el siguiente párrafo, en una breve descripción de las teorías contemporáneas que pone luz a esta idea de la relación Estado y sociedad.

Las teorías contemporáneas del Estado, cuyas preocupaciones centrales son: a) las relaciones Estado-sociedad; b) la legitimidad del poder político; c) la ciudadanía y la esfera pública; d) los procesos de formación e implementación de políticas públicas; e) el tema de la gobernabilidad (governability), referido a la capacidad de un sistema político para dar respuesta a las crecientes demandas sociales que “salpican” la esfera pública; y f) finalmente esta la evolución hacia una teoría sociopolítica de la “gobernanza”, que se refiere a formas y procesos de interacción y procesos de integración y cooperación horizontal entre sector público, sector privado y actores sociales, dentro de un

marco institucional en mayor o menor grado proclive al logro de decisiones y acuerdos societales. (Jiménez B y William G, 2008: 61)

En base a esta concepción, nuestro trabajo toma en parte la teoría de Gestión por Resultado² lo cual como explica García López y Moreno es una estrategia de gestión con el fin de generar valor público³ necesariamente a través de acciones implementadas por los actores públicos para alcanzar desarrollos sostenibles en el tiempo

Es una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo hacia la generación del mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas subnacionales para generar mejoras sostenibles en la calidad de vida de la población (García López R y García Moreno M, 2016: 7).

La GPR nace desde los países desarrollados ante la crisis fiscal y financiera que estaban atravesando en la década de los 70 (Hobsbawm: 2008) con el objetivo de sostener en el tiempo el desarrollo alcanzado, en cambio, en los países en vías de desarrollo se comenzó a implementarse para alcanzar un mayor nivel desarrollo, lo que dio nombre “Gestión para Resultados en el Desarrollo”. A pesar que esta mirada de la gestión fue inspirada por las prácticas de la gestión privada, no pierde su objetivo principal que es el valor público, donde el Estado debe dar respuesta a través de resultados. Sin embargo en el presente trabajo se piensa como resultado no solo como fin último, sino como una meta que para ser alcanzada, hay que fortalecer los procesos y sus fases estratégicas para lograr el objetivo. Para ello se requiere de una gestión innovadora e inteligente⁴ y de un sistema público coordinado, capacitado y en la búsqueda de la sinergia constante. El paradigma que le antecede a la GPR es la Nueva Gestión Pública⁵ ligada a la perspectiva gerencial en la administración del Estado, desde el paradigma del Estado no intervencionista⁶. La GPR como dijimos anteriormente, no deja de lado la fase

² De ahora en más nos referiremos con esas siglas GPR

³ . Entendemos como valor público aquella gestión eficiente y eficaz de políticas públicas y acceso universal a los bienes y servicios necesarios para el bienestar de los ciudadanos

⁴Un gobierno inteligente es aquel: 1) Estar orientado al ciudadano, 2) Planificar y tener capacidad operativa para generar resultados, 3) Generar capacidad económica, 4) Sistema único de indicadores, 5) Adaptar alcance normativo, 6) Recursos humanos profesionalizados en una organización coordinada, 7) Comunicación con altos impactos, con capacidad de escucha y diálogo, 8) Tomar decisiones con información, 9) Gobierno Inteligente es aquel que produce resultados para los ciudadanos y éstos así lo perciben. Definición de la Lic. Patricia Alessandroni en una ponencia en el Seminario ¿Cómo construir gobiernos inteligentes? Realizado en FINDEL.

⁵ De ahora en más la llamaremos NGP.

⁶ La mayor parte de las alternativas de cambio se propone entonces redefinir las funciones del Estado y reducir su tamaño, eliminar déficits, controlar el gasto público, eliminar obstáculos para una administración efectiva y enfocar la administración pública en la satisfacción del cliente a través de nuevas formas de producir y entregarlos servicios como la privatización la

gerencial en cuanto a la eficacia pero si ponen en primera plana la actuación del Estado como garante de la producción del valor público. (García López R y García Moreno M, 2016:15).

Retomando el concepto de GPR, esta es una variante superadora de la teoría de la Nueva gestión pública, diseñada por el BID⁷, CLAD⁸ y el BM⁹ para contrarrestar los efectos nocivos del consenso de Washington (Hobsbawm:2008) . Los cinco elementos que conforman la GPR son: el planeamiento estratégico, el presupuesto por resultado., gestión de finanzas, gestión de programas y proyectos y el monitoreo y evaluación (véase en <http://incispp.edu.pe> 1 de septiembre, 2019). Sin embargo se plantea desde este marco teórico poner en discusión algunos de sus conceptos. Nuestra visión de la Gestión Pública, se encuadra en estos nuevos paradigmas contemporáneos que nos invitan a repensar las prácticas de la gestión basadas en el concepto de gobernanza o gobernanza territorial, el cual ponen en discusión aquella viejas concepciones del rol del estado, los gobiernos, las políticas públicas y las estructuras institucionales verticalistas y fuertemente jerarquizadas. Advertimos que a pesar de que nuestro aporte técnico no se basa en proponer una política o instrumento referido a establecer o reforzar redes entre los sectores estatales y privados horizontales como enfatiza el concepto de gobernanza. Es pertinente manifestar desde que mirada ontológica se comprende la política pública. Es por ello que citamos a Porras ya que su definición nos parece clarificadora sobre nuestra visión

La gobernanza es un paradigma de la política pública. El punto que diferencia al gobierno de la gobernanza es el grado de apertura de las comunidades de la política y, consecuentemente, la participación de actores no gubernamentales. Mientras que en el gobierno los lugares de toma de decisión se encuentran situados en estructuras jerárquicas intergubernamentales, en la gobernanza estos se desplazan al sector privado o a redes horizontales mixtas (...) el estado en la gobernanza es considerado “facilitador” en lugar de “jerárquico”. (...) la gobernanza se da cuando en el gobierno existe un “patrón flexible de toma de decisiones públicas basados en redes de individuos. (Porras F, 2007:170-171)

subcontratación, cobrando cuotas a los usuarios de los servicios públicos, asociaciones con varios niveles de gobierno, organizaciones voluntarias y la iniciativa privada.(Martínez Cardena E, 2002:19)

⁷ El Banco Interamericano de Desarrollo en sus iniciales BID (en inglés: Inter-American Development Bank) es una organización financiera internacional con sede en EE.UU.

⁸ El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD es un organismo público internacional, de carácter intergubernamental. Se constituyó en el año 1972 bajo la iniciativa de los gobiernos de México, Perú y Venezuela.

⁹ El Banco Mundial es una organización multinacional especializada en finanzas y asistencia. Se define como una fuente de asistencia financiera y técnica para los llamados países en desarrollo.

Continuando con esta idea, la apertura del Estado a la sociedad desde la gobernanza, como facilitador en lugar de jerárquico, nos obliga a repensar el rol de la burocracia dentro de la administración pública y re conceptualizarla como sistema facilitador para llevar a cabo procesos eficaces que aporten a la construcción de sociedades más justas e igualitarias. Revisamos los procesos de la administración pública donde los funcionarios estatales toman decisiones discrecionales y se alejan del modelo ideal de los principios de racionalidad. Creemos que la burocracia es un dispositivo que brinda las garantías para que el Estado sea transparente y eficiente, independientes de la discrecionalidad de los sujetos y juega un rol de facilitador tanto intra-organismo como su interacción con la comunidad. Como Ivanega expresa

La burocracia ofrece sobre todo la posibilidad óptima de llevar a cabo los principios de funciones administrativas especializadas conforme a criterios puramente objetivos. Ciertas tareas son asignadas a funcionarios que tienen un conocimiento especializado y que en la práctica constante incrementan su destreza. El despacho ‘objetivo’ de los asuntos significa antes que nada concluir un trabajo según las reglas calculables e ‘independientes’ de las personas. (Ivanega M, 1998: 925)

En base a esto nos preguntamos ¿qué tipo de administración estatal queremos? Cuando hablamos de actividad reglada en la administración se entiende que está sujeta o determinada. Mientras tanto la actividad discrecional se relaciona con la mayor libertad o autonomía de la administración pública. Mata ilustra con su cita esta idea

Hay actividad administrativa discrecional y actos administrativos discrecionales, que son la manifestación concreta de dicha actividad. La determinación que extraña la discrecionalidad puede ser un modo de ejecutar la ley, pero sustancialmente es una modalidad de ejercicio de la función administrativa no determinadas por normas legales, sino por un fin público que debe ser satisfecho. (...) La libertad de juicio que caracteriza la discrecionalidad es propia de la función administrativa y no proviene de la omisión del legislador (Mata I, 2009:337)

Como sostiene el autor la discrecionalidad es parte de la administración, y no necesariamente debe tener una connotación negativa, es decir, este “saber hacer” que capitalizo el trabajador público, es el que habilita su accionar discrecional, sin embargo son los vicios en los usos de la administración como la arbitrariedad lo que perturba el debido proceder.

La juridicidad de los funcionarios debe manifestarse concretamente en actividades y cometidos, el proceso se expresa a través de los distintos procedimientos administrativos que regulan las líneas de acción y tareas, como dice Mata “regulan el desenvolviendo de las actividades”. Sin embargo como Fiorini B (Mata I, 2009) advierte que se ha subestimado a la “realidad circundante” de los agentes públicos a causa de la presión del derecho público. Es decir la discrecionalidad se basa en la experiencia de la capacidad técnica de la administración pública para elegir distintas soluciones en pos de satisfacción de un fin. No obstante, nuestro trabajo focaliza en la reducción de la discrecionalidad para no propiciar la generación de espacios que inviten a incurrir en la arbitrariedad, en aras de producir las condiciones para lograr la mayor eficacia dentro de la gestión. El concepto tradicional de eficiencia es replanteado a raíz de la crisis socioeconómica que atraviesa el Estado a fines del siglo y principios del siglo XX¹⁰ donde prevalecía la concepción estática de que eficacia era toda actividad, práctica, proceso o acción que realiza un sujeto con el menor recurso logrando el resultado esperado. Esta visión economicista es replanteado por el autor desde una postura de re significación del concepto, asignándole facetas dinámicas, donde la eficacia se encuentra en la capacidad de la administración de acción y reacción. Mata habla al respecto contraponen otra visión sobre la definición de eficacia

La eficiencia de la estructura puede apreciarse desde el punto de vista estático, esto es, como están combinados sus distintos componentes para producir el resultado esperado, o bien el ángulo dinámico entendiendo como tal la actitud del aparato para responder a nuevas necesidades, con acciones siempre adheridas al fin (Mata I, 2009:341)

La decisión flexible es parte del proceso administrativo a lo que Mata llama “procesos decisionales” los cuales su eficiencia radica en la capacidad de reacción y resiliencia de los organismos ante los cambios constantes de la sociedad y sus necesidades, acompañado de los avances tecnológicos que irrumpen en la gestión, y muchas veces, se hace caso omiso.

Brindar un servicio de calidad y eficiente desde un organismo de nivel local es de suma importancia ya que su cercanía con los ciudadanos funciona como un factor de presión, siendo

¹⁰ Existe abundante evidencia de que la crisis socioeconómica extraordinariamente grave que está padeciendo la mayoría de los países recientemente democratizados fomenta la propagación de las regiones marrones. Esa propagación no se deriva solamente de varios procesos de desintegración social y económica; también es el resultado de una profunda crisis del Estado - como legalidad eficaz, como un conjunto de burocracias, y como un agente legitimado del interés común -. Pero también se deriva del fuerte antiestatismo de las ideas y políticas neoliberales, y especialmente de su empeño en reducir a cualquier costo el tamaño de las burocracias estatales y el déficit fiscal (O'Donnell, G, 1993:62)

este el receptor inmediato de las necesidades de la población. El accionar de los municipios tuvo que ser más activo y reactivo sobre las necesidades cada día más complejas de la ciudadanía. Y es por ello que, poner en valor los resultados de la gestión local y contribuir al mejoramiento de los procesos de la administración pública, es un mecanismo de fortalecimiento al sistema democrático (Cravacuore, 2007)

Sin embargo no desconocemos la connotación negativa que cuenta la gestión pública en cuanto a su eficiencia y calidad, su capacidad estatal, la capacidad de resolución de problemas y la falta de planificación, actuando tras la urgencia más que la prevención. Como dice Arnoletto en la siguiente cita

Los cambios ocurridos en el contexto del Estado, cuya causa puede encontrarse en la acción combinada de factores tales como la revolución científica-tecnológica, el proceso de globalización, el surgimiento de un mundo bipolar la crisis del Estado Bienestar, han producido impactos negativos sobre la administración pública, reforzando su imagen estereotipada de ineficacia, ineficiencia, lentitud, gasto excesivo, actitud auto-defensiva, rápida para sancionar, lenta para cumplir (...) (Arnoletto E, 2002: 4)

Como se manifestó anteriormente, las nuevas funciones y servicios que los gobiernos locales¹¹, por su proximidad, afrontan complejas demandas de los vecinos, enmarcados en contextos adversos económicos, sociales y con capacidades fiscales y financieras limitadas, los cuales se presentan como desafíos que la administración debe enfrentar (Villar A, 2007). La mejora continua trabaja sobre la formalización y la sistematización de los procedimientos, mediante la creación de instrumentos y estrategias de gestión que contribuyan en el proceso de generación de capacidades estatales a través de potenciar a los agentes que los llevan a cabo. Cuando hablamos de capacidades estatales nos referimos en este trabajo a la formación y capacitación de espacios de acompañamiento, articulación y saberes de los trabajadores y los saberes técnicos. En la siguiente cita Repetto describe los tipos de capacidades estatales y cuál es su importancia en la estructura de la administración como se describe en el siguiente párrafo

En un conocido texto sobre capacidades estatales, Grindle (1996) presenta cuatro tipos de ellas. Por “capacidad administrativa” entiende la habilidad

¹¹ En las constituciones sancionadas luego de 1986 y de 1994 se amplían considerablemente las referencias a los nuevos derechos o derechos de tercera generación respecto de los cuales el municipio también debe reglamentar (medio ambiente, deporte, turismo, recreación, derechos del consumidor y de usuarios, etc.), como es el caso de Chubut, Santiago del Estero, Chaco, etc. Además, en algunas de estas “nuevas” constituciones se agrega la competencia constituyente. (Difalco D, 2010:484)

de los estados para llevar adelante la entrega de bienes y servicios; por “capacidad técnica”, la habilidad de los mismos para manejar políticas macroeconómicas y analizar las opciones de política económica; por “capacidad política”, a la habilidad de los estados para responder a las demandas sociales, permitir la canalización y representación de los intereses sociales, incorporando la participación social en las decisiones y la resolución de conflictos; y, finalmente, por “capacidad institucional”, la habilidad de los estados para sentar y fortalecer las reglas que gobiernan la interacción política y económica. (...) A diferencia de Grindle, en este documento se prefiere una perspectiva donde sólo las capacidades administrativas y políticas operan como componentes fundamentales de la “capacidad estatal”, aunque de manera muy agregada (Repetto, 2004: 19). (Bernazza C y Longo G, 2014:111)

En cuanto a la concepción de la capacitación del empleado público, las nuevas perspectivas ya no hablan del agente de la administración como sujeto pasivo y receptor del saber técnico del instructor, el trabajador es parte activa del proceso de enseñanza-aprendizaje y fundamental en la construcción de conocimientos y saberes de la administración pública Gadotti pone luz sobre esto

Los sujetos con conciencia crítica capaz de reconocerse en el mundo y transformarlo, llegando a obtener esta conciencia, necesita una educación dialógica, en la que se establezcan relaciones horizontales y el conocimiento sea reflexivo (y co-construido). Un diálogo que signifique construcción colectiva de conocimientos, que se aleje de las concepciones emisor-receptor, y en el que, en cambio, los sujetos del proceso sean *emirec* (emisores-receptores al mismo tiempo) (Gadotti M y Gomes M, 2008: 108)

Estas nuevas corrientes teóricas que han repensado a la administración pública, ya no como actos individuales, burocráticos meramente racionales, aislados del entorno social y tecnocrático sino como un proceso donde la planificación estratégica¹², creación de capacidades estatales, el monitoreo y la evolución son parte de la gestión y no puede pensarse uno sin el otro.

¹² El modelo integrador de gestión estratégica de recursos humanos toma en cuenta el contexto interno: estructura cultural de la organización; el entorno: marco legal, marco laboral; a los sujetos y las estrategias para obtener los resultados queridos. (Iturburu M, ponencia en el seminario ¿Cómo crear gobiernos inteligentes? Realizado en FINDEL)

La mejora continua tiene que ir de la mano necesariamente de la capacitación constante del empleado público en aras de incrementar las capacidades de la administración estatal. El Estado provincial de Buenos Aires a partir de la ley 12856 crea la Secretaría para la Modernización del Estado. Propone implementar, entre otros, las siguientes modalidades de gestión: Profesionalización en el sector público; ingreso por concurso, por perfil y por capacidad; formación y capacitación de los recursos humanos; mejorar la Atención al público; implementar sistemas efectivos de control y optimizar el uso de los recursos financieros, materiales y tecnológicos¹³.

Desde la normativa la capacitación es un derecho y una instancia *sine qua non* de la administración pública, Ríos sostiene que los recursos humanos son un factor de producción.

Los recursos humanos incluyen a la totalidad de las personas que integran una organización” (Chiavenato, 1991). Se considera a las personas como recursos porque su trabajo, directo o indirecto, constituye un factor de producción y porque su desarrollo, sus iniciativas y su potencial contribuyen activamente a la eficacia global de la organización. (Ríos M, 2003: 4)

Esta mirada economicista y utilitaria de Ríos la cual ponemos en discusión con la idea de Iturburu en cuanto a los recursos humanos, el concepto de recurso humano tanto como el desarrollo de capacidades estatales, contraponen la noción del desarrollo individual, meritocrático y afirma que la lógica del desarrollo de los recursos es de corte colectivo, pone el acento en equipos eficientes los cuales a raíz de la motivación, la administración pública desarrolla sus talentos y competencias humanas colectivas como individuales (Iturburu M, 2019) . La capacitación entendida como la revalorización los saberes adquiridos en la misma experiencia laboral articulado con los saberes técnicos. Por ello no hablamos de capacitación propiamente dicha sino como “**Instancias de acompañamiento, adaptación y reacomodamiento de saberes técnicos y saberes basados en la trayectoria**” (la negrita es nuestra). Cormik amplía el concepto

Por otra parte, las competencias técnicas pueden ser valoradas con relación al ámbito de trabajo al que se refieren (sin caer en una abusiva valoración de los conocimientos académicos y donde se pueda valorar también los saberes adquiridos a través de la experiencia laboral). Asimismo, y sobre esto se volverá más adelante, se presentan situaciones en las que las competencias

¹³ Visto en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-12928.html> 16 de agosto del 2019.

técnico profesionales adquiridas en el mundo académico chocan o se enfrentan con las visiones que se proponen desde la administración pública, lo que requiere procesos de adaptación y encauzamiento de estos saberes. En lo que hace a las competencias actitudinales, dando cuenta justamente de una de las críticas que se hace desde las ópticas pro empresariales a las prácticas laborales de las administraciones públicas, es importante fortalecer entre los trabajadores públicos el espíritu de desempeño grupal, la capacidad de innovación, la iniciativa para resolver problemas, el liderazgo, etc. A partir de estos conceptos, y tomando aspectos interesantes contemplados, por ejemplo en el SINEP, es válido pensar en trayectorias laborales horizontales con base en tres o cuatro orientaciones (administrativas, técnico profesionales, servicios y maestranza, por ejemplo)⁷ que permitan el desarrollo laboral de los trabajadores, no en términos de competencias por ocupación de vacantes sino de desarrollo de recorridos laborales. (Cormik 2019: 197,198. Coord. Bernazza)

En este recorrido vertiginoso que la teoría ha llevado adelante mediante la dialéctica conceptual y cambios de paradigma en la gestión pública en las últimas décadas, tratando de dar respuestas a los cambios sociales, concluyen en la importancia de la visión estratégica de gobernanza territorial para trabajar de manera mancomunada, sociedad, estado, administración y construir en las cadenas de valores territoriales desde relaciones horizontales en la administración pública. (Gallichio E, 2019)

Descripción del organismo:

Se describe a continuación la Estructura orgánica de la Municipalidad de Florencio Varela en aras de situar al lector sobre la organización intra institucional del gobierno local varelense. El municipio desde el año 2015 es administrado y gobernado por el departamento ejecutivo precedido por el intendente Julio Pereyra¹⁴, el cual está en uso de licencia actualmente¹⁵. Como

¹⁴ Intendente de Florencio Varela (1992 a la fecha); Presidente de la FAM (Federación Argentina de Municipios) desde 2003 hasta 2016; Presidente de la FLACMA (Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones) desde 2010 hasta 2016. 2017 - Elegido por elecciones populares como diputado provincial. Mandato 2017-2021. Licencia aprobada por el Honorable Concejo Deliberante.

¹⁵ Informe técnico entregado en el marco de las Practicas Profesionales Supervisadas en 4 de diciembre 2019.

intendente interino se encuentra Andrés Watson¹⁶, se completa con la Jefatura de gabinete, la Unidad Intendente y la Auditoría General. Además, cuenta con 12 secretarías¹⁷.

El órgano deliberativo es el Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Florencio Varela quien constituye el primer eslabón de la relación entre el Estado local y el ciudadano. Dicho Consejo está conformado por 24 concejales que son elegidos a través del voto popular. Según el área institucional del Concejo Deliberante “su principal función es la de reflexionar, debatir y proponer acciones en busca del interés común y la mejora en la calidad de vida, de los habitantes del distrito”. Su funcionamiento está regulado por la Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Buenos Aires y puede adoptar las siguientes disposiciones: (Art. 2,3 y 12° de la Ley Orgánica de las Municipalidades).

La subsecretaría de Trabajo y Empleo dirigida por Rubén Zeballos es un área dependiente de la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo, que tiene como responsable jerárquico a Martín Pollera, que a través de la Oficina¹⁸ de Empleo bajo la dirección de Ariel Saegh, de manera conjunta, tienen como mayor responsabilidad primordial gestionar herramientas que permitan, de manera eficiente, facilitar la vinculación de los vecinos de Florencio Varela que buscan empleo, con las Empresas que tienen necesidades de cubrir un puesto laboral. En este contexto y en razón de la importancia que reviste llevar a cabo distintas estrategias que permita desarrollar con eficiencia las funciones y cumplir con los objetivos de la oficina de empleo, se creó el portal web, nuevo instrumento de gestión que se incorpora a mediados de octubre del 2018. Florencio Varela es uno de los 15 municipios que lleva a cabo una gestión digital entre los 135 municipios pertenecientes a la provincia de Buenos Aires que puso en marcha una plataforma virtual destinada tanto a las personas desocupadas o en búsqueda de empleo, como también a las empresas o comercios radicados en el distrito. Se trata del “Portal de Empleo”, un ámbito virtual donde los vecinos completan su perfil laboral y las compañías pueden visualizarlo cuando emprenden la búsqueda de personal. Se puede ingresar a través de la siguiente dirección <http://empleo.varela.gob.ar>.

¹⁶ Octubre de 2015 - Electo por voto popular como concejal por el Frente para la Victoria del Partido Justicialista. Período 2015-2019.

02 de enero de 2017/15 de enero de 2017 - Intendente Municipal Interino de Florencio Varela.

16 de enero de 2017/13 de julio de 2017 - Secretario de Gobierno de la Municipalidad de Florencio Varela.

14 de julio de 2017/ sigue - Intendente Municipal Interino de Florencio Varela.

¹⁷ Visto en <http://www.varela.gov.ar/institucional/secretarias.aspx> el 1 de mayo del 2019.

¹⁸ La Oficina de Empleo Municipal se ubicada en Avenida Calchaquí N°6269.

La misión de la oficina es ofrecer servicios integrales que propicien el mejoramiento de la calidad de vida de los vecinos de Florencio Varela, a través de facilitar el acceso a puestos de trabajo y propiciar el espacio para establecer vinculaciones con empresas que disponen de una vacante laboral. La visión del organismo es la concepción de la política como herramienta de transformación y el trabajo lo piensan como una de las políticas más importantes que funciona como ordenador para todos los vecinos de Florencio Varela. La subsecretaría de Trabajo y Empleo alineado a la visión y valores de la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo, contribuye a la mejora de calidad de vida de los vecinos mediante una gestión que aumente sus posibilidades de acceder al derecho del trabajo a través del Portal de Empleo. Con el propósito de reconstruir las redes de trabajo como estrategia que aporta a la dignificación de todos los varelenses, a través de un Estado local presente, que trabaja para impulsar una movilidad ascendente para su ciudadanía. El objetivo de la nueva herramienta es agilizar los procesos de intermediación laboral que realiza la Subsecretaría de Trabajo y Empleo, lograr el procesamiento y la sistematización de datos, que permitan ajustar estrategias más precisas y dotar de mayor volumen y jerarquía al trabajo del Municipio en material de Intermediación laboral; de cara a los vecinos del distrito que solicitan empleo y a las empresas que tienen puestos que cubrir.

Marco Normativo.

Perspectiva histórica normativa sobre la creación del Ministerio de Trabajo y organismos a fines.

El siguiente marco normativo describe una breve línea histórica de la evolución institucional de cómo “la cuestión laboral”, la cual se materializó en distintos organismos y normativas que se enraizó desde la juridicidad en el derecho argentino y las estructuras orgánicas del poder ejecutivo. Comenzamos remontándonos desde la historia argentina, los orígenes de la voluntad política de encuadrar dentro de un marco legal las prácticas laborales. A partir de 1904 donde el presidente Julio Argentino Roca¹⁹ anunció un proyecto elaborado por el ministro del interior del aquel entonces, Joaquín V Gonzales, en el cual se proponía regular por primera vez en la Argentina el trabajo obrero y sus relaciones con el capital. El poder ejecutivo nacional encomendó a Juan Bialet Masse por Decreto el 22 de enero de 1904 la elaboración de un

¹⁹ Julio Argentino Roca fue un político, militar y estadista argentino, artífice de la conquista del Desierto, dos veces presidente de la Nación Argentina —entre 1880 y 1886 y entre 1898 y 1904— y máximo representante de la Generación del Ochenta

informe sobre las condiciones del trabajo de la población obrera en el interior de la república. El 6 de septiembre de 1905 el ejecutivo promulgo la ley N° 4.661²⁰, considerada la primera con orientación a un Estado moderno ya que hace alusión sobre el descanso dominical de los trabajadores en el territorio argentino. Esto fue el punto de partida de la nueva concepción innovadora en materia legislativa laboral en la argentina.

El presidente José Figueroa Alcorta, por Decreto del 14 de marzo de 1907 creo el Departamento Nacional de Trabajo y designo en el cargo a José Nicolás Matienzo, con la misión de recoger, coordinar y publicar todos los datos relativos al trabajo en la república.

El 30 de septiembre de 1912, el congreso sanciono la ley N° 8.999, según los proyectos de José Luis Cantilo y Alfredo L. Palacios a través de un Consejo del Trabajo que debía inspeccionar y vigilar las leyes, la incorporación de un registro de colocaciones para trabajadores sin empleo, y la facultad de medir en los conflictos entre el capital y el trabajo. Sin embargo recién en 1943. Por decreto-ley N° 15.074 se creó la Secretaria de trabajo y previsión. Se transfirieron a la Secretaria los servicios y facultades de carácter conciliador y arbitral, las funciones de policía de trabajo, los servicios de higiene industrial, los de inspección de asociaciones mutualistas y los relacionados con el trabajo marítimo, fluvial y portuario.

Con la reforma de 1949²¹, la Declaración de los Derechos del Trabajador, formulada por el presidente Juan D Perón el 24 de febrero de 1947, y suscrita en acuerdo general de ministros al día siguiente (decreto N° 4865/47), que paso a ser el art.37 parte I de la Constitución Nacional vigente en 1949. Luego de la reforma fueron creados, entre nuevos ministerios, el de trabajo y previsión, continuación de la Secretaria con un rango mayor. En 1958, la ley de Ministerios N° 14.439 cambio la denominación de ese departamento de Estado por la de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En 1966 se creó el Ministerio de Economía y de trabajo integrado por diversas Secretarías de Estado, una de las cuales fue la secretaria de trabajo. En el año 1971, a través de la ley N° 19.064 se produjo una modificación de la organización ministerial. Por eso surge nuevamente el Ministerio de trabajo y seguridad social.

²⁰ Visto en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/114766/norma.htm> en 4 de mayo del 2019.

²¹ La Reforma constitucional argentina de 1949, también conocida como Constitución de 1949 fue una reforma de la CN de 1853, realizada durante la Primera presidencia de Juan Domingo Perón (1946-1952). La reforma se incluye dentro de la corriente jurídica mundial del constitucionalismo social y entre sus principales normas incorporó los derechos de segunda generación (laborales y sociales), la igualdad jurídica del hombre y la mujer, los derechos de la niñez y la ancianidad, la autonomía universitaria, la función social de la propiedad, la elección directa del presidente y el vicepresidente y la posibilidad de su reelección. Derogada en 1956.

Ya así, el 10 de diciembre de 1999, y a partir de la sanción de la ley N° 25.233 (art, 22) queda establecida su nueva competencia y se sustituye el antiguo nombre por el de Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos. El 21 de febrero de 2002, con sanción del Decreto N° 355/02 modificatorio de la ley de Ministerios se cambió en nombre por el de: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En la actualidad bajo el Decreto N° 802/2018 cambio la denominación, conformándose el Ministerio de Producción y Trabajo y, en su órbita, la Secretaria de Gobierno de Trabajo y Empleo²². A través de este relato cronológico podemos observar la historia del rol institucional en la estructura orgánica del trabajo desde el Estado. No obstante a continuación detallaremos como este proceso sobre la problemática del empleo se fue complejizando ante la coyuntura económica y social en la argentina, y a través de la articulación intergubernamental entre los tres niveles de gobierno, que implementaron distintas estrategias para crear espacios de mediación y consagración de las garantías de los derechos laborales de los trabajadores.

La creación de las oficinas de empleo.

Desde el Ministerio de trabajo, empleo y seguridad social²³ se crea en el 2005 la red de servicio público de empleo que se ocupa de las relaciones entre la oferta con la demanda de trabajo, brindando a los postulantes estrategias y los mecanismos más adecuados para la búsqueda de empleo. La red se apoya en las oficinas de Empleo Municipales y actúa como nexo entre los distintos niveles de la administración pública. La red de Servicios Públicos de Empleo surge con la creación de la Oficinas de Empleo Municipales, a partir de la Resolución 176/05 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que las define como organismos técnicos que relacionan la oferta y la demanda de trabajo, articulando redes de información, el acceso a programas sociales del Estado y acciones de capacitación destinadas al aumento de la empleabilidad. La red de servicios públicos de empleo engloba en el 2019 más de 230 oficinas de empleo, que actúan como nexo entre los gobiernos nacional, provincial y municipal, proveyendo herramientas para articular, potenciar y comunicar a nivel local las políticas de empleo diseñadas y articuladas por los tres niveles de gobierno²⁴.

Desde la Secretaría de Empleo se creó con la Resolución 316/2005 el Reglamento Operativo de la Unidad de Servicios de Empleo, Diagnóstico Institucional de Oficinas de Empleo y un

²² Visto en <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/historia> 12 de julio del 2019

²³ DECRETO NACIONAL 628/2005

²⁴ Visto en http://www.infoleg.gob.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno20-10-2008-3.htm el 13 de julio del 2019

Modelo de Convenio para el fortalecimiento de las Oficinas de Empleo. Le antecede la Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social N° 256 del 23 de octubre de 2003, crea el Plan Integral para la Promoción Del Empleo. Sumado luego al N° 176 del 14 de marzo de 2005, se crea la Unidad de Servicios de Empleo y se facultó a esta Secretaria de Empleo a dictar las normas complementarias, reglamentarias y/o de aplicación en los objetivos y acciones de la misma.

También se establece que la citada Unidad de Servicios de Empleo tiene por objetivos asistir técnicamente a la Red Federal de Servicios de Empleo, a las áreas de los gobiernos provinciales involucradas en la gestión de dicha Red y a las oficinas de empleo locales, con la finalidad de proveer una adecuada atención, a través de servicios de calidad, a personas desocupadas o con problemas de empleo, para favorecer su inserción laboral o incrementar sus condiciones de empleabilidad. Las acciones previstas para la Unidad de Servicios de Empleo se orientan a desarrollar líneas de trabajo definidas en el Plan Integral para la Promoción del Empleo, mediante el cual se ejecutan las políticas de empleo y capacitación laboral establecida por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. A fin de definir la ejecución de las acciones que llevará adelante, esta Unidad de Servicios resulta necesario dotarla de las herramientas programáticas requeridas para el cumplimiento de sus objetivos y de los medios de operación para llevarlas a cabo. La presente medida se dicta en ejercicio de las facultades conferidas por el Decreto N° 357 del 21 de febrero de 2002 y sus modificatorios y por la Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social N° 176 del 14 de marzo de 2005²⁵. En el marco de estas normativas es que se encuentra situada nuestra unidad de análisis: la oficina de empleo de Florencio Varela.

En cuanto a los instrumentos de gestión que se aporta desde esta práctica profesional nos regimos en cuanto a las competencias y funciones del municipio comenzando desde la Constitución Nacional art 5, 75 y 123, marco supremo normativo, dentro del Capítulo Primero establece que cada provincia que integra la nación argentina debe garantizar dentro de su constitución provincial el régimen municipal. En el artículo 75 de la segunda parte, título primero habla de las atribuciones del Congreso donde establece que las autoridades provinciales y municipales conservan los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines. Y profundizando los alcances del poder de gobiernos locales en el artículo 123 de la segunda parte, en título segundo: Gobiernos

²⁵ Visto en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/106168/norma.htm> el 12 de julio del 2019

de Provincia, establece que cada provincia dentro de su constitución debe asegurar la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Desde el análisis de la Constitución provincial de buenos aires desde el art 191 en el cual se establece que su legislatura deslindara las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiriéndole las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales. Sumado al artículo 194 los municipios, funcionarios y empleados son personalmente responsables, no solo de cualquier acto penado por la ley, sino también por los daños y perjuicios provenientes de la falta de cumplimientos de sus deberes.

Estos artículos constitucionales son los que dan base a las actuaciones de los funcionarios municipales que haciendo uso de sus capacidades crea e implementa el manual de procedimiento con el fin de sistematizar y regular las conductas del equipo que está a cargo del portal de empleo. A si también la Ley 19.549 del procedimiento administrativo Bs.As., 3/4/1972 en el artículo 3 establece que la competencia de los órganos administrativos será la que resulte, según los casos, de la Constitución Nacional, de las leyes y de los reglamentos dictados en su consecuencia. Su ejercicio constituye una obligación de la autoridad o del órgano correspondiente y es improrrogable, a menos que la delegación o sustitución estuvieren expresamente autorizadas; la avocación será procedente a menos que una norma expresa disponga lo contrario. Citando la Ley orgánica de las municipalidades de la provincia de buenos aires LEY 6769/58, 30 de abril de 1958 que establece en el artículo 1 que la administración local de los Partidos que forman parte de la provincia estará a cargo de una municipalidad (...). En el artículo 108 establece atribuciones y deberes en general del departamento Ejecutivo en su inciso 17 que se incorpora a través de la Ley 14180, ejercer las demás atribuciones y cumplir los deberes inherentes a la naturaleza de su cargo que le imponga las leyes de la Provincia. Siguiendo con esta línea dichas atribuciones y deberes deberán ser ejecutadas según la **Ley 14656** la que establece el régimen marco de empleo municipal, en el artículo 103 destaca las obligaciones del trabajador municipal en cumplir con su deber y prestar servicio de forma regular y continua de acuerdo con la naturaleza y necesidades que ellos determine, con toda su capacidad, dedicación, contracción al trabajo y diligencia, consecuente a su mejor desempeño y a la eficacia de la Administración Municipal. En cuanto a la creación del portal de empleo y la importancia de su gestión eficiente nos encuadramos en la Ley 434/16 Plan de Modernización

que señala en el art 2 que el plan de modernización se aplique en la administración central y en los organismos descentralizados y las entidades autárquicas. En el eje 1 plan de tecnología y gobierno digital en el punto 3.6 establece crear los estándares de calidad y servicio que resulten necesarios, con el objetivo de medir y mejorar la atención al ciudadano y al usuario. Así también lo establece el eje 2 gestión integral de los recursos humanos donde su objetivo de desarrollar procesos de producción normativa, directivas, metodologías y herramientas que refleja una visión integrada de la gestión de los recursos humanos y que viabilice el desarrollo profesional de los empleados.

Siguiendo con esta línea de acción, en la provincia de buenos aires cuanta con la Ley 14828 Plan Estratégico de Modernización de la Administración Publica de la Provincia de Buenos Aires, julio 29 del 2016, donde desde el articulo 2 incisos d, establece que aquellos entes en los que la provincia se encuentre asociada a una o varias provincias y/o municipalidades, siempre que los respectivos gobiernos provinciales y/o municipales presten su acuerdo. Como así también el artículo 3 en el inciso 2 se pretende optimizar el uso de los recursos públicos. En el artículo 8 se plantea invitar a los municipios a ser parte del sistema para poder derivar consultas, reclamos o sugerencias relevados por el gobierno de la provincia de buenos aires, y que se encuentren contemplados dentro de las competencias municipales, según la Constitución Provincial y la ley Orgánica de Municipios- decreto ley n° 6769/58 y sus modificatorias.

El ultimo instrumento que desde esta práctica aportamos, es la capacitación al personal de la oficina de empleo que lleve a cabo la gestión del portal, para el cual nos basamos en el convenio vigente (decreto/06) que pone énfasis en la valoración de las relaciones entre el Estado y las representaciones de sus trabajadores así como la CCT establece

“... entre otros factores que hacen a la calidad y mejor actuación de la administración pública nacional en su conjunto, los miles de mujeres y hombres que componen el personal a su servicio configuran uno de los actores más trascendentales en estas cuestiones (...) el desarrollo y aplicación de modernos regímenes de carrera administrativa basados en el acceso, permanencia, capacidad y desarrollo en el empleo público organizados para asegurar la idoneidad y la igualdad de oportunidades, conforme al artículo 16 de la constitución nacional, y la proliferación y dignificación laboral de los trabajadores (...).”

Dicho decreto, hace referencia al trabajador como actor y personal trascendental en las cuestiones del Estado y de allí cumpliendo con la normativa vigente, se lleva a cabo esta práctica profesional.

Metodología:

Para el abordaje de nuestra práctica realizamos un diseño de trabajo de campo basados en la obtención de datos primarios y secundarios con el fin de acercarnos a la realidad que vivencian los agentes de la oficina de empleo. El autor que nos enmarca metodológicamente es Sabino que entiende como “Diseños de campo basados en información de datos primarios, obtenidos directamente de la realidad y de fuentes seguras. Su innegable valor reside en que a través de ellos el investigador puede cercionarse de las verdaderas condiciones en que se han conseguido sus datos (...)” (Sabino 1992:72). En este proceso de investigación se utilizó metodología cualitativa y cuantitativa, en primera instancia se procedió a la búsqueda bibliográfica sobre la temática. Luego se realizó un buceo en la web de los portales de empleo de otros municipios para conocer y comparar a través de una tabla de operacionalización: los servicios, formato y en el lugar institucional al que pertenece cada uno de los portales municipales (ver anexo 2.a). Tomando el concepto de Sabino sobre la operacionalización hace referencia aplicamos este sistemas para la practicidad de verificación de la información recolectada, además nos permitió simplificar el proceso para su comparación. El autor define el concepto operativo de la siguiente manera:

La importancia de convertir en operativos, es decir, manejables, a los diversos elementos que intervienen en el problema a investigar. Esta tarea, denominada a veces con el neologismo operacionalización, constituye el eslabón indispensable que hace factible la verificación en concreto de lo que se ha postulado en el marco teórico, pues posibilita acercarse a la realidad empírica para adquirir la información de la que depende dicha verificación. (Sabino 1992: 88)

Seguido a esto se realizó entrevistas (ver anexo 2.b), algunas de modalidad focalizadas, se decidió por esta técnica ya que permite establecer un trato directo sin interrupciones con los sujetos a entrevistar y direccionando solo de ser necesario con algunas preguntas estratégicas que focalice en nuestro tema de interés. El autor denomina a este tipo de entrevista como

Entrevistas focalizadas: es prácticamente tan libre y espontánea como la anterior, pero tiene la particularidad de concentrarse en un único tema. El entrevistador deja hablar sin restricciones al entrevistado, proponiéndole apenas algunas orientaciones básicas pero, cuando este se desvía del tema original y se desliza hacia otros distintos, el entrevistador vuelve a centrar la conversación sobre el primer asunto (...) se emplea normalmente con el objeto de explorar a fondo alguna experiencia vivida por el entrevistado (...) (op cita:119)

Además se llevaron a cabo entrevistas informales a los actores estratégicos seleccionados de la oficina de empleo y de la secretaria de industria y producción, con modalidad colectiva (equipo técnico de la oficina de empleo) e individual (director, responsable del área). Como define el autor esta técnica “Es la modalidad menos estructurada posible de entrevista ya que la misma se reduce a una simple conversación sobre el tema en estudio. Lo importante no es aquí definir los límites de lo tratado ni ceñirse a algún esquema previo, sino hacer hablar al entrevistado, de modo de tener un panorama de los problemas más salientes (...)” (Sabino 1992:118). Este tipo de interacción a modo de conversatorio nos permitió llevar a cabo el proceso de diseño del manual de procedimiento del portal, para lo cual se diagramó un ciclo de reuniones en pos de recolectar datos.

Se posibilitaron encuentros mediante entrevistas guiadas para la co-coordinación de la construcción de los talleres de intercambio de saberes y experiencias de la práctica profesional.

Como resultado de este proceso se creó un taller de capacitación, el cual consiste en llevar a adelante un ciclo de dos encuentros que están dirigidos al equipo técnico de la OE, con una duración de dos días con una carga horaria de 2 horas cada uno. Tendrán temáticas distintas pero de evaluación continua. (Ver anexo 2.c). El primer taller se basa en problemáticas generales de la administración pública y el procedimiento como estrategia de estandarización. Y el segundo incursiona en el análisis del manual de procedimiento del portal de empleo, el cual fue creado dentro de esta práctica profesional. Se busca incentivar la puesta en práctica y la crítica reflexiva a través de este proceso identificación de problemáticas y fortalezas de las tareas que llevan adelante por parte del equipo de la OE.

La capacitación se encuentra destinada para un cupo de 30 personas aproximadamente. Se utiliza presentaciones de power point elaborado por la estudiante-practicante donde se expondrá las principales problemáticas de la administración pública para su estudio y análisis, se

incorpora como herramienta la proyección de imágenes e ideas principales mediante una dinámica de lluvia de ideas y feed back. (ver anexo 2.d)

En una segunda instancia se propone que los participantes realicen una Semaforización, estrategia que vamos a utilizar en los talleres de capacitación. Esta herramienta nos permite identificar aquellos puntos críticos, debilidades o fortalezas que atraviesa el equipo en su labor diario. La técnica, hace a los encuentros de equipos, más dinámicos y evitan que se conviertan en reuniones eternas; pues permiten concentrarse en el análisis e interpretación de los resultados, partiendo de aquellos valores que no corresponden con lo esperado, se utiliza para señalarlos el (rojo), el (amarillo) para situaciones de alerta y el (verde) para señalar las buenas prácticas. Posteriormente se pueden cuestionar otros valores obtenidos, todo de una manera fácil y práctica. (Visto en <https://isocorecard.wordpress.com/2016/12/10/4-4-plan-estrategico-definicion-de-semaforos/> fecha: 24/10/2019) (Ver anexo 2.e)

La dinámica dispone que deben reunirse en 5 grupos de 6 personas y dejar plasmadas, mediante carteles de colores, las buenas prácticas en (verde), las regulares (amarillo) y las deficientes (rojo), según su criterio de clasificación. En base a lo desarrollado teóricamente en el encuentro, los integrantes de la oficina, deberán detectar cuales son los posibles impactos negativos (naranja) y positivos (celeste) de dichas prácticas. Cada grupo pegara los carteles en afiches y los organizaran según lo consideren.

Asimismo se dejara para el segundo encuentro la devolución del trabajo de los grupos donde de manera colaborativa construirán una conclusión en formato de documento para trabajarlo en los futuros encuentros y reuniones de equipo. Finalmente se proyectara un video²⁶ para reflexionar sobre la importancia del cumplimiento de los procedimientos, donde a través del intercambio de ideas se conformara una conclusión colectiva.

Análisis de la información:

Para analizar el trabajo de la práctica profesional que se realizó en la Oficina de empleo vamos a empezar describiendo los encuentros en orden según se fueron desarrollando con los diferentes actores del organismo. El primer acercamiento que se estableció fue con el director

²⁶ Visto en <https://www.youtube.com/watch?v=yatiYuvxgE0> el 18 de octubre del 2019

de la oficina, a través de distintas entrevistas se realizó un diagnóstico parcial del trabajo que llevan a cabo y la organización interna de la distribución de roles y tareas.

Además se construyó de manera conjunta un análisis técnico, entre la practicante y el máximo Directivo donde se configuro el aporte que desde la práctica profesional supervisada se podía diseñar en base a las necesidades del área. El portal es una herramienta nueva que se ha insertado dentro de la oficina desde mediados del 2018, como se dijo anteriormente el manual de procedimiento es un instrumento que será de mucha utilidad, ya que de esta manera se estandariza, sistematiza y secuencia las acciones llevadas a cabo para la gestión del portal de empleo. La herramienta responde a uno de los objetivos primordiales que tiene la subsecretaria: ***agilizar los procesos de intermediación laboral.***

Las entrevistas fueron espacios a partir de los cuales se pudo reconstruir el proceso que realizan en los distintos circuitos el equipo técnico. Se pauto un ciclo de entrevistas con el fin de recaudar información necesaria para construir el manual. En los distintos encuentros se presentaban los avances del trabajo y de ser necesarios se corregían. El procedimiento está dividido en dos fases: fase empresa y fase vecinos. Comenzando desde la fase empresa lo primero que los agentes deben realizar es la validación del perfil de la empresa, corroborar que los requisitos hayan sido completados. Luego llevar adelante el primer contacto sea este telefónico, mail o en su defecto personalmente. En esta instancia la oficina tiene la responsabilidad de establecer una relación de confianza y seguridad con la empresa, asesorar, recomendar perfiles laborales que la oficina cuenta en su base de datos. El equipo acompaña y evacua dudas sobre como es el proceso de intermediación con los postulantes a la vacante. El trabajo de acompañamiento y de socialización de los CV que se perfilan, culmina con el ofrecimiento a la empresa de realizar una pre entrevista a los oferentes.

Dentro del proceso de postulación de los vecinos a la vacante, la oficina tiene un arduo trabajo, ya que es mucho el tiempo que demanda filtrar los perfiles adecuados para cada oferta laboral. Paralelamente, la oficina inicia el circuito con el sector de comunicación, solo las vacantes calificadas o difíciles de encontrar son publicadas en los medios oficiales del municipio de Florencio Varela, redes sociales, web y whatsapp. Se advirtió que los pedidos por parte de las empresas en ciertas ocasiones suelen postular vacantes con requisitos de género y también de nacionalidad, ejemplo de esto es: “contador hombre”, “ingeniero hombre”, o ciudadanos venezolanos, las empresas aluden al último caso que “*los venezolanos no hacen juicio*” según lo expresa uno de los integrantes del equipo en la entrevista. Es un tema de debate y

preocupación por parte de la oficina, en estos casos ellos accionan mediante persuasión para revertir esta postura. Algunas veces el resultado es exitoso y otras veces no.

El personal de la oficina en vinculación con la empresa que requiere la vacante, como dijimos anteriormente, está a plena disposición, según el testimonio del director de la oficina: *“en este momento es donde la oficina fortalece el vínculo, se brinda seguridad a la empresa para que vuelva a confiar en nosotros”*. Este trabajo de selección por parte de la oficina está a cargo de personal técnicamente no calificado, no obstante, resguardan que él o la encargada de la tarea sean siempre los/as mismas. Sin embargo hay un protocolo no escrito, transmitido de manera oral, que los agentes deben cumplir en la misión. En los casos que la vacante tiene un perfil específico o requiere de una calificación especial la oficina de empleo inicia el proceso de articulación con las distintas instituciones asociadas a través de convenios formales o informales. Como por ejemplo la UNQUI, UNAJ, UTN (Avellaneda), UNLA, Escuelas técnicas del distrito y el registro de profesionales del portal, cada uno de estos institutos tiene un procedimiento ya establecido en común acuerdo de vinculación y solicitud del perfil de la vacante.

Al finalizar la fase empresa, la oficina, se comunica para corroborar el resultado del proceso de derivación del perfil y el nivel de satisfacción de la entidad. Según lo analizado durante la entrevista no se realiza de manera sistemática con ningún tipo de dispositivo específico que de prueba y deje asentado los resultados de dicha satisfacción.

En la fase 2 vecinos, la oficina realiza el checkin de la información subida por el vecino en su perfil web: la foto, los datos, faltas gramaticales y sugiere mejoras, de necesitarlo, para la presentación del usuario. Si el vecino declara algún estudio que precise dar cuenta de título, la oficina corrobora con foto de la documentación para anexarlos al filtro de profesionales. Dentro de la fase vecinos hay una herramienta, que al momento es poco utilizada, el video CV el cual posibilita al oferente que suba un video de presentación. El proceso es supervisado y chequeado por el equipo, y brindan asesoramiento de ser solicitado. El grado de acompañamiento es alto, el tiempo de respuesta es de uno o dos días.

La tercera y última parte es la generación de datos e indicadores de la oficina. Parte del equipo extrae, analiza y cruza distintas variables para obtener indicadores a través de los filtros del portal. Los indicadores definidos son enviados a cómputos un área del municipio que se encarga de esta tarea analítica y estadística.

Ellos presentan los datos a la secretaria de industria, de la cual dependen, y de ser solicitado, al intendente. Las reuniones de equipo siempre están presentes en la agenda pero para lograr su ejecución se complejiza con la dinámica que la misma oficina tiene. Por último la oficina prevé realizar cada 6 meses aproximadamente un diagnóstico y auto evaluación, esta instancia está sujeta a la coyuntura política o electoral. Durante el periodo 2019 no pudieron concretar este encuentro.

Se detecta un fuerte liderazgo por parte del director de la oficina, para esta afirmación nos basamos en el análisis de su discurso y ratificación en el discurso de sus propios compañeros. Ilustramos con un ejemplo algunas de las iniciativas que se llevaron adelante por la voluntad colectiva, pero basada en una iniciativa del director: la oficina además del portal web, recepción los CV personalmente, tiene contacto directo con los vecinos que se acercan en busca de trabajo o cuanto están citados para su pre entrevista de trabajo. En estos encuentros los agentes identifican problemáticas que presentan los vecinos, como por ejemplo: dentro de los postulantes se advirtió que un gran porcentaje no tienen secundario completo. A esto el director y el equipo tomaron medidas de derivación a los distintos FINES²⁷ cercanos a sus barrios. Actúan con el mismo proceder en temas de violencia de género, las mujeres que se acercan de manifestar algún indicador y ellas solicitan ayuda la oficina oficia con una derivación a la dirección de genero del municipio. Sumado a esto una de las acciones que se identifica es dar garantía y estabilidad económica a su plantel de trabajo. A continuación citaremos el testimonio de un integrante de la oficina “con el antiguo director las horas extras no nos las pagaban, o solo algunos se le daba esa oportunidad. Hacer horas extras era un privilegio y no un derecho igual para todos” (agente x de la oficina de empleo, comunicación presencial, 4 de octubre 2019)

En cuanto al equipo técnico, son 5 integrantes, 3 tienen estudios universitario terminados o en curso y dos cuentan con una larga trayectoria en la gestión municipal. La coordinación y convivencia entre ellos en las tareas no presenta mayores dificultades. Sin embargo en contra posición a esto se evidencia una falta de motivación y coordinación por el resto de la planta, el personal presenta una complejidad por varios motivos: su diversidad de origen de llegada a la oficina, es decir, si es un “puesto político”, como lo llaman internamente, dependerá de cuales sean las rispideces o alianzas entre las agrupaciones para jerarquizar la relevancia en las tareas

²⁷ <https://www.argentina.gob.ar/terminar-la-primaria-o-la-secundaria-con-el-plan-fines>

de coordinación entre pares. Los que ingresan por intercambio o movimiento definitivo o transitorio del personal interno del municipio, pasantes, articulación o fusión con programas o planes que tiene a cargo la municipalidad. Siendo octubre del 2019 la oficina incorporo nuevos agentes a raíz de haber ganado las elecciones municipales, se prevé otras nuevas incorporaciones más y un eventual cambio de dirección. Lo que significa una nueva reestructuración del personal.

Continuando con el análisis en cuanto a los instrumentos de gestión, el bosquejo del manual se envió por mail al equipo para ser visto y modificado de ser necesario, estas dinámicas de internación y co-consulta tuvo como resultado afianzar la relación de trabajo colaborativo fortalecimiento la construcción colectiva del producto final a través del consenso y el trabajo colaborativo en pos de que sea un producto significativo para la oficina. Finalizada esta primera etapa, se pensó en distintas en dos posibles aspectos abordar, una que pudieran mejorar la eficacia de las prácticas del equipo y otra que mejorara la gestión en otros aspectos que fueron detectados desde esta práctica. A través de los encuentros se logró establecer prioridades para avanzar en el trabajo conjunto junto a la practicante. La conclusión fue que lo eficiente será reforzar el trabajo realizado hasta el momento y pensar alguna estrategia para darle circulación y entidad, dentro de la oficina, al manual de procedimiento.

Finalizado el manual (ver anexo 2.f), se plantea la idea de presentarlo ante el personal de la oficina y las autoridades de la subsecretaria de trabajo y empleo mediante un ciclo de dos encuentros de intercambio de saberes y experiencias. Los talleres fueron producto de distintos encuentros con el equipo y la responsable técnica, los cuales aportaron sus ideas sobre contenidos y estrategias didácticas a implementar, para sistematizar esta información la practicante solicito que realicen un escrito con las ideas claves que a su criterio no debían faltar en los contenidos del curso, el cual serviría como insumo para el trabajo en el diseño del plan de taller. La siguiente etapa fue presentación de la planificación de los talleres a la responsable del equipo. Se propuso que participara en el segundo taller para abordar la temática del manual de procedimiento y la operatividad del manual. Consideramos que realizar los talleres con su participación, esta estrategia afianzaría la aceptación y predisposición por parte de los receptores del taller.

A través de la presentación de distintas estrategias didácticas se eligió la técnica de la semaforización y el análisis de un video cuyo contenido hace alusión a los efectos negativos del incumplimiento de los procedimientos y la toma de decisiones sin recurrir a la organización

y trabajo en equipo. Concluida esta etapa se envió un mail con el plan al resto del equipo, para su revisión. Es menester aclarar que esta práctica tiene como objetivo la participación de la mayoría de los agentes involucrados en el proceso de co-construcción, es por ello que se pone énfasis en explicar y describir las distintas dinámicas de interacción e intercambios que estableció la practicante con los agentes gubernamentales.

Las entrevistas informales fueron espacios que enriquecieron al trabajo de recolección de información. A través de intercambios no estructurados, las personas se posicionaban más predispuestas a la hora de brindar, mediante relatos, sus experiencias en las trayectorias laborales. Es así como se tomó conocimiento que la oficina tendrá modificaciones en la planta del personal. Estos cambios son producto de la incorporación y fusión relativa de distintas áreas de la subsecretaría de trabajo y empleo en además en el portal de empleo. Es el caso de los agentes del PIL²⁸, este es un programa de inclusión para el trabajo, aporta tres integrantes con discapacidad a la oficina de empleo, los cuales cuentan con distintas discapacidades como disminución visual, física de los miembros superiores y de audición severa. No obstante, aclaramos que la planta permanente ya contaba con un trabajador sordo de basta antigüedad en la municipalidad. La aclaración es válida en tanto da cuenta de una experiencia previa que los trabajadores de la oficina tienen en sus trayectorias laborales, sin embargo el reclamo por capacitación en cuestiones de discapacidad es recurrente en sus relatos.

Esta información fue de mucha utilidad, ya que tener presente la diversidad de capacidades y discapacidades hace a la creación de un diagnóstico y la adecuación del plan de taller a las necesidades de la población a la que está dirigida.

Desde un análisis general de la planta de trabajadores, identificamos, más allá de las discapacidades físicas que presentan, la falta de herramientas para una mejor integración, convivencia, concientización sobre la discapacidad. Además se visualiza la complejidad y dificultad que presentan para el trabajo en equipo, en gran parte se debe a la heterogeneidad de personalidades, métodos de trabajos distintos. Estos varían a causa de su antigüedad y trayectoria en el empleo, su origen de contratación sea políticos o través de programas como el PIL, Jóvenes²⁹ los cuales se suman a los trabajadores de planta permanente. Este es un factor clave de justificación para emprender el diseño de los talleres de capacitación. Los nuevos integrantes no presentan experiencia en la gestión pública, eh incluso en ningún tipo de

²⁸ Visto en <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/pil> el 19 de octubre del 2019.

²⁹ Visto en <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/empleojoven> el 19 de octubre del 2019.

administración, es por ello que se considera que este espacio de encuentro de saberes y experiencias será una herramienta para un primer acercamiento a los conceptos básicos del trabajo en la administración pública.

Como advertimos anteriormente, esta complejidad que enmarca y nos predispone a pensar maneras posibles de diseñar el taller para que se adecue a esta coyuntura. La heterogeneidad fue abordada como valor agregado y no un obstáculo para la realización de la actividad. Por ello al conformar los grupos la responsable del equipo y la practicante marcaron los criterios de selección de los empleados en la conformación de los grupos de trabajo del taller. Se intercalo a los agentes por sus potencialidades, pensadas desde sus características como la antigüedad en la oficina, conocimientos técnicos, juventud, trayectoria en la gestión municipal, cargo dentro de la subsecretaria, etc. Estos grupos, desde la diversidad enriquecen la experiencia de intercambio y co-construcción del conocimiento. La oficina cuenta con una traductora de señas la cual está a disposición para los talleres con el fin de lograr, de manera parcial, la inclusión de los participantes con disminución auditiva.

Para finalizar se propone a los responsables técnicos de la oficina la utilización del material creado en los talleres como posibles insumos para pensar futuros talleres o encuentros de personal.

Reflexiones sobre el análisis del área.

Realizar la tarea de entrevistar al equipo y al director de la oficina de empleo nos permitió identificar algunas falencias y virtudes que evidencian.

El portal de empleo es una herramienta que fue muy difícil de sobrellevar para sus trabajadores durante el periodo de dos años, el contexto político social y económico que atravesó la argentina en general y los municipios en particular fue un escenario para que la desocupación y la falta de empleo sea una de las problemáticas y desafíos que debían atravesar día a día, 6885 postulantes hasta la fecha. 19311 vecinos dejaron sus CV, 682 ofertas de trabajo y 116 fueron los casos exitosos³⁰. La oficina además del portal recepciona los CV de manera presencial a los cuales debe cargar uno por uno de manera manual. Algunos comentarios que me llamo la atención fue que los trabajadores de la oficina eran muy precavidos a la hora de publicar las vacantes laborales, y solo publicaban las vacantes calificadas a razón de que son más difíciles

³⁰ Visto en https://empleo.florenciovarela.gov.ar/el_18_de_noviembre_del_2019.

de ocupar y menos son los postulantes. Esta decisión por parte del director se basaba en que si publicaba puestos como de “limpieza” o “guardia de seguridad” al instante tenía una fila de 2000 personas por un solo puesto de trabajo. Su propósito no era exponer a los vecinos a falsas ilusiones y en gasto de traslado. Estos puestos se tratan de cubrir por gente allegada a los trabajadores de la oficina o del municipio, a nuestro criterio es de un grado de discrecional elevado, pero al escuchar sus argumentos entendimos que la necesidad de trabajo ha crecido exponencialmente los últimos 4 años que era comprensible su accionar. El trabajo que realizan con las empresas es de gran valor, concretan visitas y trabajan para establecer una relación de confianza, no obstante también manifiestan que el empresario tiene un perfil conservador, discriminador en ciertas ocasiones como comento la responsable del área donde ella tuvo que trabajar arduamente desde la persuasión para revertir la postura del empresario para la emisión del anuncio de la vacante laboral. Este requería discriminar por nacionalidad, ellos pedían “venezolanos”, aludiendo que “estos no hacen juicio” (agente de la oficina de empleo, comunicación presencial, 18 de octubre del 2019). Además, el tema del género es una constante en la postulación de las vacantes. Piden hombres para puestos técnicos y calificados como ingenieros, contadores, abogados. El director declaro fehacientemente que esto era algo que le disgustaba y siempre entablo negociaciones con el empresario para revertir esta situación. Además debo decir que él propuso que el manual de procedimiento tenga el símbolo de @, pero no fue aceptado por parte de los responsables de comunicación del municipio. Otro de las problemáticas que detecte fue el problema del personal en la administración municipal. Falta de calificación, desgano en parte del personal por muchas razones, las que fueron contadas por la responsable: tienen “banca política” lo cual hace que especulen a la hora de trabajar ya que trabajen o no, no habrá ningún tipo de penalización, a veces ni siquiera quieren recibir órdenes del director porque este pertenece a otro espacio político que ellos. Este escenario de fractura política y bandos obstaculiza el trabajo en la gestión. Sumado a esto el salario es bajo y dependen de las horas extras para alcanzar el básico establecido. Luego en la cuestión de los empleados con discapacidad, muchos trabajadores manifiestan que no tienen las herramientas para poder integrar e integrarse a la diversidad de los compañeros que cuentan con distintas discapacidades. En líneas generales al equipo técnico se observa motivado pero como dijimos en el trabajo, el escenario pos electoral modifico el mapa de los integrantes del área. El ingreso de nuevos actores, según la responsable del equipo, tiene serias dudas si será positivo para la organización.

Sumado a lo anterior decimos que el director en reiteradas oportunidades expreso que era necesario instancias de reunión de equipos para coordinar las tareas y acciones a largo, mediano y corto plazo, no obstante expresa no tener tiempo a raíz de la coyuntura política y social. Eh aquí uno de los errores reiterados en la gestión pública según advierten los autores especialistas en este campo de estudio. La gestión pública local esta tras lo urgente, sin comprender que mejorar los procesos de gestión fortalece a la eficiencia y calidad del servicio ofrecido a la población mediante la creación de espacios de capacitación y coordinación constante del personal.

Estas son algunas de los aspectos que llamaron la atención y fueron causa de análisis y reflexión en la práctica profesional.

Lineamientos generales propuestos:

Entendiendo las problemáticas presentadas anteriormente, sobre la falta de manual de procedimiento y de espacios de capacitación dentro de la oficina de empleo se ha evidenciado un escaso nivel de regularidad y sistematización procedimental en la labor cotidiana. Por lo cual se propone estandarizar el proceso del portal en el dinamismo y fluidez de las tareas de los agentes intervinientes. Sumado a esto, propiciar espacios de capacitación para la generación de buenas prácticas debe estar acompañado, además, de una concepción de enseñanza-aprendizaje mediante la co-construcción para una gestión eficiente e inteligente.

Crear el manual de procedimiento para la mejora del portal de empleo e implementar un ciclo de dos talleres para fortalecer los vínculos y propiciar espacios de intercambio de experiencias y co-construcción de saberes y aprendizajes tiene como finalidad contribuir a la mejora de la calidad y eficacia de la gestión. Proveer de esta herramienta y crear un espacio para darle dinamismo al manual mediante los talleres de intercambio permitirá el enriquecimiento de los trabajadores y del organismo en general.

Objetivo general:

- Contribuir al fortalecimiento de las buenas prácticas de la oficina de empleo mediante la estandarización de los procedimientos de la gestión del portal de empleo.

Objetivos específicos:

- Contribuir a la mejora continua a través de la creación de instrumentos estratégicos para optimizar la calidad del servicio del portal brindado a las Empresas y Profesionales/técnicos
- Aportar al mejoramiento de la sistematización del proceso llevado a cabo por los agentes técnicos del portal de empleo.
- Fortalecer la eficiencia de las dinámicas de trabajo mediante reforzar la previsibilidad de las acciones y tareas de los agentes operativos.
- Crear un espacio de intercambio de saberes y experiencias de los agentes de la oficina de empleo

Población objetivo: los agentes operativos de la oficina de empleo de Florencio Varela

Línea de acción 1:

- Desde la subsecretaría de trabajo y empleo de Florencio Varela se propone crear un manual de procedimiento del portal de empleo.
- el manual de procedimiento deberá ser notificado y llevado a la práctica por cada uno de los integrantes de la oficina que gestione el portal de empleo.
- Cada nuevo ingresante que se incorpore a la planta de la oficina de empleo se le dará una breve capacitación sobre el manual y la importancia de la estandarización y sistematización de las tareas en pos de la construcción de buenas prácticas dentro de la oficina de empleo.

Línea de acción 2

- Se presentara el manual de procedimiento a través de un ciclo de dos talleres de capacitación e intercambio de experiencias y aprendizajes de los agentes de la oficina de empleo.
- Se capacitara a los empleados de la oficina a través de talleres de capacitación para que incentivar la incorporación del manual en las prácticas laborales de los agentes.

Línea de acción 3

- Se dejara un plan de acción como sugerencias con una guía de actuación, en la cual se detalla cantidad de encuentros para el monitoreo, autoevaluación y capacitación de los agentes para fortalecer las buenas practicas dentro de la oficina de empleo. (ver anexo 2.g)

Línea de acción 4

- A través de esta práctica profesional y gestión de la docente a cargo Juana Yasnikowski se oficializó el convenio marco entre la Universidad Nacional de Quilmes y la municipalidad de Florencio Varela registrado en el libro de contratos bajo n° 369/19. (ver anexo 2.h)

Línea de acción 5

- Se propone consolidar dicho convenio marco mediante prácticas futuras de transferencia, intercambio y co-construcción de conocimiento en el marco de la práctica profesional supervisada.

Conclusión:

El portal de empleo es una nueva herramienta digital incorporada desde la subsecretaria de trabajo y empleo de Florencio Varela a mediados del 2018. Esto es un desafío para el equipo que se le otorgó su gestión. Desde la práctica nuestro objetivo principal es contribuir a la mejora continua a través de la creación de un instrumento de gestión como el manual de procedimiento con el fin de optimizar el trabajo de los agentes de la oficina y aportar al mejoramiento de los procedimientos que se llevan a cabo. Al comienzo de nuestra práctica se propuso llegar a los siguientes resultados: *a través del Manual de procedimiento y los talleres de capacitación, se*

optimizará el funcionamiento y calidad del servicio a través de tareas con mayor eficiencia por parte de los agentes técnicos y la autoevaluación de los procedimientos realizados para la gestión del portal. El proceso de trabajo que se llevó a delante junto al equipo técnico mediante un trabajo colaborativo que se construyó mediante entrevistas y reuniones de trabajo para pensar y diseñar los instrumentos necesarios con el fin de aproximarnos al objetivo de esta práctica. Fue una tarea ardua la creación del manual, junto al director de la oficina y su equipo, no obstante, al presentar el trabajo concluido, la recepción por parte de ellos fue más que satisfactoria ya que se ha logrado su efectiva implementación. Sin embargo, el manual debió estar acompañado de un ciclo de talleres de capacitación e intercambio de experiencias y saberes de los agentes de la oficina. Se consideró que en el encuentro de la diversidad de capacidades de los participantes era un cierre para nuestra práctica.

Nuestro preconcepto de la gestión pública sobre su manto negativo en cuanto a su eficiencia y calidad, la capacidad de resolución de problemas y la falta de planificación, actuando tras la urgencia más que la prevención

Los cambios ocurridos en el contexto del Estado, cuya causa puede encontrarse en la acción combinada de factores tales como la revolución científica-tecnológica, el proceso de globalización, el surgimiento de un mundo bipolar la crisis del Estado Bienestar, han producido impactos negativos sobre la administración pública, reforzando su imagen estereotipada de ineficacia, ineficiencia, lentitud, gasto excesivo, actitud auto-defensiva, rápida para sancionar, lenta para cumplir (...)
(Arnoletto, 2002, pág. 4)

En parte, dicho preconcepto, fue corroborado al comprobar que las tareas que llevan a cabo no se encontraban regularizadas y sistematizadas, sumado a la poca calificación técnica que cuenta el personal. Sin embargo la predisposición de algunos de sus miembros a la incorporación de los instrumentos propuestos para mejorar la calidad de su gestión, nos hizo comprender que la falencia está en la carencia de espacios de reflexión y capacitación que no son garantizados por políticas del gobierno municipal. Esta regla que hemos visibilizado de correr tras lo urgente y no planificar lo necesario sigue siendo uno de los obstáculos que atraviesa los organismos municipales. Ponemos de manifiesto la importancia de la necesaria articulación entre las universidades y los gobiernos municipales mediante las prácticas profesionales supervisadas,

siendo estos espacios de encuentro y retroalimentación entre saberes técnicos y saberes contruidos por la experiencia de gestión.

Finalmente, concluyo que el éxito de toda política pública está directamente relacionado con la constante evaluación y seguimiento, de ésta, para su correcta implementación, haciendo participe a todos los actores intervinientes y, en consecuencia, dando espacio para una re significación y adecuación según las demandas de la dinámica de la oficina. No obstante, comprendemos que la coyuntura política, social, económica a nivel local es un factor que atraviesa a voluntad de los funcionarios de repensar la gestión pública para lograr mejores resultados a través de la eficiencia y de manera inteligente.

Bibliografía:

- Alessandroni Patricia Gobiernos (2019) locales inteligentes ¿vamos bien?. Ponencia en el seminario ¿Cómo crear gobiernos inteligentes? Realizado en FINDEL. Buenos Aires
- Arnoletto Eduardo (2002). *La calidad en la administración pública*. Cuadernos de la administración pública. N° 8 diciembre. Universidad católica de Córdoba. Córdoba.
- Bernazza Claudia y Longo Gustavo (2014). Debates sobre capacidades estatales en la argentina: un estado del arte. Revista estado y políticas publicas N° 3.
- Borja Jordi (2015). *Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana*. Aportes para el estado y la administración gubernamental.
- Carmona Rodrigo (2015). Repensar el rol del estado argentino en clave latinoamericana. Avances y asignaturas pendientes durante la última década. Conicet digital n° 843^a1627.
- Cassagne, Juan Carlos (2002). Derecho administrativo tomo I. Séptima edición actualizada, buenos aires.

- Cravacuore Daniel (2007). *Tendencias recientes de la gestión municipal en Argentina. Los municipios argentinos (1990 - 2005)*. En: CRAVACUORE, D. e ISRAEL, R. (comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 – 2005)*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires (Argentina).
- Cormick Hugo (2019). *Una mirada sobre el empleo público. Más y mejor Estado: una administración pública al servicio del proyecto nacional. Parte 3. PATRIA*. Buenos Aires.
- Difalco Dardo (2010). *La autonomía municipal. Derecho provincial*. Universidad Nacional de la Plata. Buenos Aires.
- Gadotti Moacir y Gómez Margarita (2008). *Paulo Freire: contribuciones para la pedagogía*. CLACSO, Buenos Aires.
- Gallicchio Enrique (2019). *Innovación para el desarrollo territorial. Ponencia en el seminario ¿Cómo crear gobiernos inteligentes? Realizado en FINDEL*. Buenos Aires.
- García Delgado, D. (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. FLACSO. Oficina de publicaciones del CBC (UBA) Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires.
- García López R, García Moreno M (2016). *Gestión de gobiernos subnacionales para resultados: Gestión para resultado en el ámbito público*. BID
- Gramsci, Antonio (1981). *La formación de los intelectuales*. Antología. Siglo XXI, México
- Hobsbawm Eric (2008). *Historia del siglo XX. Crítica*. Buenos Aires.
- Iturburu Mónica (2019). *Construcción de capacidad estatal: la gestión de personas. Ponencia en el seminario ¿Cómo crear gobiernos inteligentes? Realizado en FINDEL*.
- Jiménez B, William G. (2008). *El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro. CLAD Reforma y Democracia, N° 41, junio, Caracas*.

- Martínez Cárdenas Edgar (2002). La revolución gerencial en la gestión pública. INNOVAR Revista de ciencias administrativas y sociales. N° 19 enero-junio.
- Mata Ismael. (2009). *Legalidad y eficiencia en la administración pública*. Los entes reguladores de servicio público- la experiencia de la Argentina, ensayos administrativos. Ed. RAP, buenos aires.
- Mato Daniel. (2005). *Cultura, política y sociedad Perspectiva histórica latinoamericanas* (antología). Colección grupos de trabajo. CLACSO. Buenos Aires.
- O'Donnell Guillermo. Estado, democracia y ciudadanía. Nueva Sociedad N° 128 noviembre-diciembre.
- Porras Francisco (2007). Teorías de la gobernanza y estudios regionales. Secuencia, 69 septiembre-diciembre.
- Ríos Mabel (2003). La capacitación de los recursos humanos en los municipios de la región metropolitana de Buenos Aires: ¿modernización o modo? V Seminario nacional de la red de centros académicos para el estudio de gobiernos locales. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos aires.
- Villar Alejandro (2007). *Cap 5 las políticas municipales de desarrollo local*. Políticas municipales para desarrollo económico-social. Revisando el desarrollo local. CICCUS. Buenos Aires.
- Weber, M. (1983). *Economía y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. (6ª reimpresión). Fondo de Cultura Económica. México.

Sitios Web visitados:

http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=173. (19 de octubre del 2019)

<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/1-58-6769.html> (5 de octubre del 2019)

<http://www.varela.gov.ar/> (3 de mayo del 2019)

<https://empleo.florenciovarela.gov.ar/> (17 de julio del 2019)

<http://incispp.edu.pe> (15 de octubre del 2019)

<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-12928.html> (12 de mayo del 2019)

<http://observatorioconurbano.unqs.edu.ar/?p=7102> (12 de mayo del 2019)

<https://www.gba.gov.ar/modernizacion/marco-normativo.html> (1 de diciembre del 2019)