

Nuevas Tecnologías de la Información y Gestión de Recursos Humanos en el Ambito Público Local: El caso de la Municipalidad de Rosario

Grandinetti, Rita María*

Resumen

A partir de algunos casos concretos de la gestión del municipio Rosario, Argentina, se verifican las hipótesis sobre los efectos de las transformaciones de la gestión en las capacidades del actor público local, para crear, adquirir y transferir conocimiento y modificar su comportamiento. La gestión de personal asume un valor estratégico, ya que es la clave humana de la organización, la que recrea y dinamiza; sin embargo es evidente la ausencia de una política integral que defina lineamientos comunes y estándares aceptable de eficiencia para todo el ámbito municipal; las principales tensiones y conflictos se dan en torno al régimen de empleo y contrataciones. Por otra parte, se dan fuertes inversiones en nuevas tecnologías de información y comunicación, incluyendo conexión en red y un sistema de referenciación geográfica, que permiten vincular en tiempo real a las organizaciones con las demandas, y mejorar sus niveles y tiempo de respuesta, en función de: a) agilizar la atención a los ciudadanos, b) incrementar el control fiscal y optimizar el análisis y manejo de información para la toma de decisiones.

Palabras clave: Gestión pública, ambito local, gestión de recursos humanos, nuevas tecnologías de la información, capacidades.

Recibido: 99-10-25 . Aceptado: 00-05-16

* Docente e investigadora de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Miembro de la Comisión Asesora de la Escuela de Ciencia Política, Secretaria Técnica del Grupo Política y Gestión. Especialista en Gestión de Recursos Humanos en el Sector Público, con publicaciones en la temática. Dirección institucional: Riobamba y Berutti M. 2 Piso 1. Dirección Particular: Avda. Wheelwright 1787 P.9 Dpto.4 - 2000 Rosario Argentina. E- mail: rigu@arnet.com.ar.

New Informational and Human Resource Management Technologies in the Local Public Sphere: The Case of the Rosario Municipality

Abstract

Certain concrete cases of management in the Rosario Municipality in Argentina are used to verify the hypothesis as to the effect of transformations in the management capacities of local public figures in relation to the creation, acquisition and transference of knowledge and the modification of behavior. Personnel management takes on strategic value since it is the human key to organization, the one that creates and activates, however the absence of an integrated policy that defines common guidelines and acceptable standards of efficiency at the municipal level is evident. The principal tensions and conflicts occur in relation to the area of employment and contracting. On the other hand, heavy investments in new informational and communications technologies have been made, including networking connections and systems of geographical referencing, which allow for a prompt meeting of the demands placed on the organizations, and improve their response levels and lag-times, in the spheres of; a) facilitating citizen response time, b) improving fiscal control and c) optimizing information management in decision-making.

Key words: Public management, local level, human resource management, new informational technologies and capacities.

1. Gestionando lo complejo desde lo local

En la Argentina de los '90 la combinación de reforma del Estado y globalización acentuó una dinámica novedosa: gobiernos locales con mayores competencias y con similares recursos pero, a su vez, con una mayor evaluación por parte de la sociedad. Lo municipal, que aparecía en la política argentina como algo marginal, como un peldaño para alcanzar un destino superior, comienza a revitali-

zarse y adquirir protagonismo (García Delgado 1997).

Los gobiernos comunales, las intendencias, aparecen como un espacio con particulares potencialidades para generar acciones desde una relación diferente entre la estructura estatal y la sociedad civil. El Estado local aparece así con un nuevo papel de "orientador de la gestión y potenciador de las energías sociales". Numerosas orientaciones postulan que se puede recuperar lo local como espacio de construcción de un proyecto co-

lectivo, de definición y gestión de política pública.

Por otra parte una "nueva sociedad civil" o "comunidad civil", que es el producto de cincuenta años de políticas y culturas de welfare, pretende una reformulación de la carta de los derechos del ciudadano (Donatti, 1994) o un "nuevo derecho a la inserción" (Rosanvallon, 1995), expresa competencia en cuanto a los problemas y sus soluciones, pone en cuestión la legitimidad de las instituciones fundadas en la distancia, la impersonalidad, los principios abstractos de justicia y redefine al ciudadano como un actor ya no más tratable como destinatario pasivo de intervenciones de selección o extensión de bienes y servicios.

Esta realidad está signando el presente de los estados locales, imponiendo una agenda antes reservada a ámbitos nacionales o provinciales y nuevas relaciones estado local – sociedad civil.

Esta transformación atraviesa multiplicidad de instancias en el estado local generando nuevos desafíos (multiplicación de ámbitos problemáticos a abordar, procesamiento de demandas incrementales y diferenciadas, incorporación tecnológica, etc.) y, por ende, cambios sustanciales en su perfil y sus estilos de gestión (Gestión en redes, rediseño de estructuras y procesos de trabajo, nuevos estilos de gerenciamiento. etc.).

Estas nuevas formas de gestión, en tanto no-neutras (pues responden a un para qué) producen ciudadanía desde los contenidos y la direccionalidad reconstruible como resultante en cada proceso y también desde las alteraciones que en las instituciones estatales y societales genera su "uso activo intencionado"

por actores constituidos en y por una dinámica previa, que los condiciona fuertemente (Díaz, 1997).

Esta socialización de los ámbitos de 'políticas', frente a las estructuras administrativo - burocráticas tradicionales, promueve transformaciones en el perfil de los actores involucrados, dando lugar a múltiples redes de actores societales, políticos partidarios y gubernamentales – locales y extralocales - que por sus propósitos se movilizan y articulan a través de relaciones entre sí, tratando de orientar e influir en las acciones y decisiones de otros actores con impacto social o en los ámbitos de sus intereses (Díaz Parmiggiani, 1997).

La gestión local, entonces, se convierte en un diseño complejo que articula varias esferas (estado, organizaciones de la sociedad civil, redes informales), y la producción de políticas locales se constituye en espacio de desafíos cotidianos, revelando una dinamicidad propia y diferenciada.

Nuestro trabajo parte de una concepción de la gestión pública y en particular de la gestión pública local como diferenciada, con desafíos y formas de abordajes propios, si bien no absolutamente originales ni desvinculados de realidades más abarcativas, lo que la habilita como ámbito de reflexión particularizado.

Este reconocimiento se entronca en los desarrollos que destacan la disociación creciente en la sociedad contemporánea entre, por un lado, la racionalidad técnica, que se desarrolla en procesos relativamente autónomos y globales y, por otro, la expresión de identidades societales produciendo diversidades locales.

En este sentido lo local aparece como el lugar privilegiado de articulación entre la racionalidad técnica necesaria para la gestión y las identidades sociales necesarias para dinamizar esos procesos (Arocena, 1994)

La localización de intereses y los cambios tecnológicos vigentes configuran un entorno particularmente inestable; haciendo que se postule la necesidad de pasar de una "gestión de la estabilidad" a la "gestión de la incertidumbre" (Gomá y Brugé, 1995).

Es en este marco que la preocupación por la capacidad del estado local, entendida como la "asunción exitosa de responsabilidades en un contexto complejo y cambiante" (Tecco, 1997) pasa a ser nodal.

En lugar del modo de producción burocrática, estandarizada y vertical, cuyo motor era y sigue siendo la racionalización, nos dirigimos a un nuevo ciclo de alta tecnología y servicios cuyo motor es la innovación cada vez mayor. Pero la innovación es ajena al modelo burocrático. La situación de subordinación y fragmentación que implica el modelo burocrático paraliza las comunicaciones, y por ende, restringe la innovación (Crozier, 1997).

La gestión pública local, tradicionalmente burocrática y puertas adentro, participa de este pasaje a organización productora de servicios, lo que demanda una red de relaciones ágiles, no verticales, centrada en la escucha atenta de las demandas ciudadanas.

El problema actual es como gestionar la contradicción entre la necesidad creciente de dominar la complejidad y la escasez de medios para lograrlo. Esto impone desafíos en orden a

construir una cultura de gestión pública cuya capacidad básica sea la capacidad de todas las personas, en todos los niveles operativos, para cooperar, asociada a una segunda característica, la capacidad de comunicarse, a través de todas las barreras de la especialización (Crozier, 1997).

Gestionar la transformación y la complejidad del estado local demanda, por lo tanto, capacidades efectivas y crecientes, demanda una gestión inteligente ... capaz de crear, adquirir y transferir conocimiento, modificando su comportamiento en función de ese aprendizaje.

2. Herramientas para gestionar la complejidad

En este contexto, asumen particular relevancia dos fenómenos: las incorporaciones de nuevas tecnologías de la información (NTI) y las incorporaciones de tecnologías de gestión de recursos humanos (GRH) que se dan con una significativa magnitud, manifestando una importante tendencia a consolidarse e incrementar.

Ambos aparecen muy frecuentemente vinculados con procesos más amplios de modernización de la gestión o con un fuerte sesgo innovador. A su vez, suelen actuar como desencadenantes o favorecedores de modernizaciones o innovaciones en otras dimensiones de la gestión local; ya que potencialmente son considerados como promotores de mayores capacidades en términos de escucha y articulación de demandas, innovación y comunicación, transversalidad y uso óptimo de recursos, es decir: de inteligencia organizacional.

En los '90 son múltiples las iniciativas desarrolladas en torno al personal público en los ámbitos locales, aunque con desigual oportunidad, intensidad y éxito: convenios de capacitación con organismos internacionales y nacionales, diseño de perfiles de puestos, incorporación de procesos de selección de personal, evaluación de desempeño, etc. Estos procesos, cuya intensidad, profundidad y magnitud se revelan como novedosos, adquieren un particular significado ya que es escasa la capacidad de la gestión de personal tradicional, centrada en un modelo burocrático de gestión, de dar cuenta del cambio y la complejidad del estado democrático actual y de las múltiples y cambiantes demandas que debe procesar.

Es en este marco que queremos detener la mirada sobre la gestión del personal; la clave humana de la gestión local, ya que ella es la que recrea y dinamiza, la que diseña y transforma, la que aprehende y transfiere, la que construye y promueve; posibilitando la "asunción exitosa de responsabilidades"

La otra dimensión sobre la que nos proponemos reflexionar es la de incorporación de nuevas tecnologías de la información a los procesos de gestión. En los últimos tiempos los desarrollos de la informática y de las telecomunicaciones han convergido y evolucionado espectacularmente, abriendo toda una gama de posibilidades antes insospechadas en términos de producción de políticas. Estas tecnologías permiten vincular en tiempo real a las organizaciones con las demandas, incrementar su capacidad de procesamiento de información y aumentar sus niveles y tiempo de respuesta (Schweinheim, 1998:42).

La incorporación de tecnología, y en particular de tecnología de la información, es una constante en este período, y por otra parte, se constituye en un reto indeclinable a la hora de generar capacidad; al facilitar la experimentación de estrategias, la flexibilización de procesos, la introducción de monitoreos y correcciones.

Dada esta realidad multifacética en torno a la incorporación de NTI y GRH en el ámbito local, el avance en su comprensión aparece como sumamente significativo para lograr un conocimiento más acabado de los procesos actuales de la gestión pública local, así como para prever escenarios y desafíos futuros.

A este fin nos encontramos desarrollando una investigación en torno a la actual gestión municipal de la Ciudad de Rosario, de la cual el presente trabajo presenta avances preliminares¹.

En el municipio, durante la actual gestión (1995 a la fecha) se han emprendido múltiples acciones en torno al personal municipal, verificándose una creciente incorporación de herramientas de GRH.

Asimismo es dable observar (Bifarello et al, 1997) un importante movimiento en orden a la incorporación de tecnología como elemento nodal de una política general orientada a mejorar la atención de los ciudadanos por parte de la administración municipal.

Aparecen como acciones iniciales la incorporación de hardware y software, así como la capacitación de todo el personal para el adecuado uso de las nuevas tecnologías. Estos recursos se transforman así en soportes para un proceso de gestión cuyos nudos fundamentales están centrados en la conexión en Red y El

Sistema de Geo - referenciamiento Geográfico (G.I.S.)

Ambos procesos, la incorporación de Tecnologías de Gestión de Recursos Humanos y de Nuevas Tecnologías de la Información, que han sido abordados en estudios existentes², tornan a Rosario un caso rico para el estudio a emprender.

2.1. Incorporación de Tecnologías de Gestión de Recursos Humanos

Consideramos incorporación de gestión de recursos humanos, la puesta en práctica de acciones que permiten adquirir, estimular y/o desarrollar

las competencias necesarias para el logro de los objetivos organizacionales (Besseyte, 1997). Entendiendo competencia laboral como la capacidad efectiva para el desempeño de funciones específicas; en una compleja combinación de atributos (conocimientos, actitudes y habilidades) y funciones a desarrollar, integradas ambas en una cultura de trabajo determinada. Suponiendo resolución de problemas en forma autónoma y flexible, en estrecha colaboración con el entorno profesional (OIT, 1998).

En este período se han incrementado las demandas societales en torno a la necesidad de un nuevo perfil de em-

1 Rosario es un municipio del sur de la Provincia de Santa Fe, Argentina, con una población de 956.573 habitantes (Proyección INDEC para 1997) - la tercera parte del total provincial, ubicada a 300 Km. al noroeste de la ciudad de Buenos Aires. Con casi 200 km² de superficie que constituye el núcleo de un importante sistema metropolitano.

El Gran Rosario es un polo de desarrollo regional dentro de la República Argentina. Con más de un millón de habitantes, configura un centro industrial, comercial y financiero asentado en el corazón mismo de la región productiva agrícola - ganadera más importante del país. Es el punto de intersección de los dos corredores principales de transporte que tienden a desarrollarse plenamente y con carácter multimodal a partir del MERCOSUR.

- El corredor bioceánico une a Rosario con el Pacífico a través de Córdoba y Cuyo hasta Valparaíso (Chile).

- El sistema fluviomarítimo de la Hidrovía Paraguay - Paraná y el Río de la Plata, conecta su importante puerto con el litoral argentino y la costa uruguaya, y lo proyecta a través de la ruta oceánica con el resto del mundo.

La ciudad productiva aporta el 60% del PBI provincial, el 53% del empleo y el 62% de la industria. Por otra parte presenta importantes índices de desempleo, que tienden a consolidarse por encima del 10% de los puestos de trabajo en la década.

La actual gestión municipal de la Ciudad de Rosario corresponde al Partido Socialista Popular, que se encuentra en el gobierno desde el año 1995, habiendo sido en el mes de agosto del corriente año reelecta por un nuevo período de cuatro años.

2 En particular las investigaciones realizadas por el Grupo Política y Gestión de la Universidad Nacional de Rosario: "Innovación y espacio local: la gestión municipal actual de la Ciudad de Rosario", Innovación y Capacidad en el estado local: hacia una matriz de análisis".

pleado municipal; estas demandas se manifiestan crecientemente de modo más o menos inarticulado y en algunos casos han sido formalizadas en instancias de diálogo promovidas por la gestión, como es el caso del P.E.R. (Plan Estratégico Rosario), donde uno de los proyectos asumidos promueve la capacitación del personal municipal.

Sin embargo, la gestión de Recursos Humanos no se constituye como prioridad en la agenda de decisiones del Ejecutivo municipal. La gestión de personal actual es manejada en forma centralizada desde la Dirección General de Personal, limitada su incumbencia al manejo administrativo y formal de tramitaciones y expedientes (incorporaciones, licencias, egresos, etc.).

Esta preocupación es retomada desde prácticamente la totalidad de las Secretarías y Direcciones, si bien con visiones, tratamientos y alcances delimitados. En este sentido son escasas las experiencias que trasciendan el ámbito de cada Secretaría o se piensen con una dinámica transversal. Los pocos ejemplos tienen que ver con los procesos de reclutamiento, selección interna y capacitación de personal para los Distritos Descentralizados y para el Centro de Medicina Ambulatoria, que encontraron, cada uno en su momento serias resistencias entre los directivos de los ámbitos que se veían "afectados" por la presentación de personal propio a estos procesos; siendo en cambio, procesos cada vez más valorados y mejor percibidos por el personal de niveles operativos, que los consideran como posibilidades de crecimiento, mejoras de condiciones laborales y desarrollo de nuevas competencias.

El gremio de trabajadores municipales, con una fuerte presencia entre los empleados viene desarrollando una política de defensa de derechos adquiridos, renuente y resistente a cualquier negociación centrada en incorporar herramientas de gestión de personal. Paradójicamente, es dable destacar el consenso que van ganando las mismas entre el propio personal involucrado.

En cuanto a la caracterización de las acciones emprendidas: a) Se incorporan tecnologías de GRH que no habían sido implementadas hasta el momento en la municipalidad (procesos de reclutamiento interno y selección de personal por identificación de perfiles, evaluación de desempeño, reuniones periódicas entre directores de áreas para el desarrollo de políticas de personal); b) se profundizan y extienden de un modo significativo tecnologías que ya se venían desarrollando (capacitación), adquiriendo nuevos sentidos, contenidos y connotación; c) se redimensionan tecnologías que estaban previstas en el marco jurídico pero se habían dejado de aplicar con el transcurso del tiempo como el ingreso y la promoción por concursos.

Si bien con diferentes abordajes y desde distintas necesidades, las acciones de capacitación son las que priman, apareciendo en ámbitos puntuales y reducidos y también en el marco de procesos modernizadores más globales, articuladas con otras tecnologías de gestión de personal. Sin embargo, las mismas, en la mayoría de los casos, aparecen desvinculadas de un efectivo relevamiento de necesidades que les otorgue productividad. En aquellas acciones en las que se trabajó con una dinámica más

completa, articuladora de las necesidades de la organización y del personal, los impactos de las mismas han adquirido un particular significado. Por otra parte, generalmente aparecen ligadas a un proceso lineal (transformación tecnológica – capacitación para abordarla – desempeño de tareas), existiendo escasas experiencias, y vinculadas a núcleos muy pequeños, que trabajan desde un esquema más abierto, con un potencial mayor de innovación, que prevea la incorporación de capacidades para la toma de decisiones en el propio ámbito de trabajo, la resolución de problemas, la recreación de situaciones y el abordaje de la complejidad; en suma, de competencia laboral.

En cuanto el diseño de estrategias de desarrollo para el personal y el manejo de los tiempos de gestión (provisión de recursos humanos), no aparecen acciones significativas, siendo campos aún no abordados por estos procesos antes descritos. Esto estaría marcando una tendencia en cuanto a la génesis de las innovaciones en cuanto se dan más vinculadas a necesidades coyunturales que a procesos o planes pensados a un mediano o largo plazo. Aún en los casos en que las acciones aparecen ligadas a planes o

proyectos no coyunturales (Descentralización³, CEMA), no son visibles en el tratamiento del personal líneas de abordaje que permitan pensar en una mirada que prevea carreras personales y reemplazos institucionales con un grado mayor de planeamiento y articulación.

Queremos señalar un punto significativo; la puesta en práctica de Tecnologías de Gestión de Recursos Humanos de modo articulado en una mirada estratégica, como fue la adoptada en su momento para el personal para los distritos descentralizados y que encontró no pocas resistencias y desconfianzas entre directivos del área, de otras áreas, y personal involucrado; a los dos años de haber sido puesta en marcha señala un nuevo estilo de gestión posible con considerables niveles de éxito que es tomado desde otras áreas municipales (como el caso de Salud), donde se lo recrea a partir de las particularidades y necesidades propias.

En orden a la construcción de un nuevo estilo de comunicaciones, centrado en la búsqueda del consenso y el trabajo por equipos, se han constituido espacios de discusión para el acuerdo de pautas comunes para la gestión del

- 3 El municipio está realizando un proceso particularmente significativo en torno al personal que participa de los diferentes centros descentralizados. El mismo incluye: definición de perfiles necesarios para las funciones a desempeñar, reclutamiento interno, selección, capacitación e inducción (ya se ha realizado en los Centros Municipales de Distrito; Zona Norte y Oeste), proceso que, dado los considerables niveles de logros alcanzados ha sido tomado como referencia en el Area de Salud para dotar de personal el nuevo C.E.M.A. (Centro de Especialidades Médicas Ambulatorias).

personal⁴. Estas experiencias, aunque incipientes, hacen posible prever impactos más profundos al promover la resolución, por parte de los mismos actores de problemáticas de gestión comunes, vía el involucramiento, la creatividad y las construcción de consensos. En este sentido aparecen como herramientas de gestión innovadoras y con un gran potencial al incorporar y poner en juego nuevas lógicas y racionalidades al proceso de decisión y gestión.

Un eje aparece como el más problemático y resistente a las transformaciones⁵: la gestión del núcleo estructural (régimen de empleo, contrataciones), ya que se presenta como lo suficientemente rígido e inmovilizador para promover prácticas de gestión innovadoras y creativas. Asimismo es en torno a él que se dan las principales tensiones y conflictos entre los actores involucrados.

Ha habido durante la actual gestión una importante incorporación de personal a la administración municipal, incorporación que no se refleja ni en los números oficiales de la planta de perso-

nal ni en el presupuesto y que es sumamente dificultosa de relevar y conocer en su magnitud exacta (se habla de valores cercanos al 80% del personal de planta), ya que se trata de acciones realizadas en diferentes niveles organizacionales y a través de variados convenios y/o formas contractuales (contratos transitorios, honorarios a terceros, pasantías de alumnos y docentes, contratos de locación y gestión⁶, etc.).

Estas formas variadas de contratación han ido apareciendo a lo largo del tiempo como modos de flexibilización de hecho de un régimen de carrera que ha ido desvirtuándose vía congelamiento de vacantes, no realización de los concursos pertinentes para ascensos, multiplicación de niveles intermedios, etc. Los regímenes marco de estas incorporaciones son paralelos al del personal municipal, con diferentes obligaciones, derechos y beneficios en cada caso; existiendo casos, como el de los contraprestatarios que no reciben ningún tipo de beneficio social, sólo el estipendio monetario. Esta extensión del fenómeno de "empleabilización", que prácticamente se da en todos los ám-

- 4 En este sentido la experiencia realizada en la Secretaría de Salud Pública es particularmente significativa, en orden a las prácticas tradicionales de gestión de las Oficinas de Personal : Los Jefes de las mismas, coordinados por el Área de Recursos Humanos de la Secretaría han establecido un equipo de trabajo donde se consensuan acciones a desarrollar, metas a alcanzar y modo de evaluación del logro de las mismas. Esta dinámica de trabajo, aunque con altibajos, tiene ya más de 2 años de desarrollo y ha sido notable el progresivo involucramiento de los actores en el proceso y el mayor alcance de las acciones que gradualmente se fueron proponiendo y desarrollando.
- 5 Rosario como municipio de la Provincia de Santa Fe no goza de autonomía, por lo que no puede darse sus propias normas en orden a régimen de empleo, el régimen vigente es el Estatuto de los Empleados Municipales de la Provincia.

bitos municipales, presenta múltiples consecuencias para la gestión de los recursos humanos.

La problemática de la gestión contractual del personal no parece ser un tema menor y de hecho excede el ámbito de nuestro caso de estudio; ya que signa y atraviesa las organizaciones de los '90 planteando un desafío: Llevar adelante un nuevo tipo de diálogo social que abra algún espacio a formas más personalizadas; sin perder de vista su finalidad de armonizar las finalidades de la organización con las reivindicaciones de quienes contribuyen a su realización. (Marchand, 1997). Creemos que se abre aquí un camino para innovar en gestión de personal, ya que el régimen marca muy fuertemente la "gestión posible" y a su vez puede transformarse en una importante herramienta de gestión.

2.2. Incorporación de Nuevas Tecnologías de la Información

El desarrollo tecnológico ha experimentado en los últimos 20 años una verdadera revolución basada en los desarrollos de la informática y de las telecomuni-

caciones. A pesar de que parten de procesos históricos de lejana data, estos desarrollos han convergido y evolucionado espectacularmente (Morín, 1984) y han abierto toda una gama de servicios antes insospechados, afianzando y dando forma al proceso de globalización.

Podemos considerar a las tecnologías de la información como el conjunto de dispositivos y procesos lógicos y prácticos, que basados en soportes físicos permiten agregar valor a los datos, comunicarlos y transformarlos en productos y servicios. Una de las características del desarrollo de tecnologías de la información que caracteriza nuestra época tiene que ver con las transformaciones que posibilitan al interior de las organizaciones. Permite reconfigura los límites de las mismas y los procesos de trabajo, transformar los mapas de circulación de la información, generar nuevos esquemas más flexibles e interrelacionados entre sí, con una importante capacidad de autotransformación. Esto promueve el pasaje de una organización centrada en una estructura burocrática y rígida a una organización caracterizada por el cambio constante y la fluidez organizativa, actuando

- 6 Dentro de estos diversos modos de contratación los hay previstos en el Régimen Laboral (Contratos transitorios –modo previsto para el ingreso a planta, que implica un límite de tiempo- y Contratos de Honorarios a Terceros - modo de contratación por períodos determinados a profesionales) y no previstos por el mismo (pasantías - prácticas de estudiantes y docentes, fundamentalmente universitarios que han tenido un particular desarrollo- y contratos de locación y gestión –contrataciones a profesionales como contra prestatarios de servicios fuera de todo marco regulatorio, asimilables a cualquier contrato particular de locación de servicios). La característica común de todas estas contrataciones es su supuesta temporalidad acotada; en la práctica, sin embargo, tienden a consolidarse como modos cuasi permanentes de contratación de personal en condiciones diferentes a las previstas por el Escalafón.

como disparador de instancias de innovación y productividad.

A partir de los datos relevados en el marco de la investigación "INNOVACION Y ESPACIO LOCAL: LA GESTION MUNICIPAL ACTUAL DE LA CIUDAD DE ROSARIO", realizada por el Grupo Política y Gestión de la Universidad Nacional de Rosario, es dable observar (Documentos sobre Tecnología Informática utilizada en la Municipalidad de Rosario, 1997) un importante movimiento en orden a la incorporación de tecnología de la información como elemento nodal de una política general orientada a mejorar la atención de los ciudadanos por parte de la administración municipal.

En lo interno aparecen como acciones iniciales la incorporación masiva de hardware y software, así como la capacitación de todo el personal para el adecuado uso de las nuevas tecnologías.

Estos recursos se transforman así en soportes para un proceso de informatización de la gestión cuyos nudos son: La conexión en red; sistema de georeferenciación para la toma de decisiones y sistemas de atención al ciudadano.

- **La Conexión en red**

Se trata de un sistema que posibilitará interconectar el equipamiento informático del Palacio Municipal con reparticiones que tienen su sede en otros edificios (Catastro, Servicios Públicos, Tránsito, Tribunal de Faltas, Aduana, CIAC (Centro de Información y Atención al Contribuyente), Villa Hortensia, Consejo Municipal).

Los resultados inmediatos de la implementación de este proyecto están dados por la agilización del trámite, el au-

mento del control y el aporte de información útil para la gestión de las diferentes áreas.

Esto presenta una doble vertiente para la lectura, ya que como es evidente, se trata de un avance importante en la estructura de soporte informático. Sin embargo, la clave del impacto positivo del proceso radica en la adecuación de las relaciones y de la cultura burocrática del personal involucrado.

- **Sistema de Geo-referenciación para la toma de decisiones - GIS -**

Hacia mediados 1996, el Grupo GIS de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Rosario, desarrolló el soporte de información gráfica para el Programa de Descentralización y Modernización del Municipio. Las variables urbanísticas, económicas y sociales relevantes de la ciudad se fueron volcando en una serie de mapas temáticos (Monteverde, 1997).

El Sistema de Información Geográfica para el Municipio de Rosario (Proyecto GIS Rosario), involucra a 7 Secretarías del Ejecutivo Municipal: Hacienda, Gobierno, Obras Públicas, Servicios Públicos, Salud Pública, Planeamiento, Secretaría General, dentro de las cuales participan 22 áreas municipales.

Los temas del Proyecto Gis circulan alrededor de los siguientes ejes:

- Cartografía, donde se incorporan las divisiones físicas y convencionales de la ciudad (manzanas, calles, parques, distritos descentralizados, secciones catastrales, seccionales policiales, radios censales)
- Soporte urbano (elementos estructurales, infraestructura básica, infraes-

- estructura de servicios e inmuebles públicos)
- Equipamientos (productivo, social e institucional)
- Normativas y proyectos (normas de urbanización, código urbano y usos, afectaciones, junto a los proyectos municipales referidos a cuestiones físicas)
- Análisis y gestión (ideas y proyectos que no tiene un grado preciso de concreción).

Esta tecnología consiste básicamente en combinar, sobre un soporte informático, una base de datos y un sistema de referencia cartográfica. Las aplicaciones y la información son variadas: en una primera etapa, el proyecto se está orientando al análisis y manejo de información para la toma de decisiones. La utilización en red de la información producida hace que ésta sea accesible a todas las áreas municipales, así como a otras instituciones y agencias.

- **Desarrollo de sistemas de atención al ciudadano**

Por diferentes vías, el ciudadano tiene acceso a saber qué pasa en la ciudad o cómo puede resolver algún trámite o reclamo. Para ello, se han diseñado algunas vías de acceso directo del ciudadano común a la gestión de gobierno local: Página de Internet- Correo electrónico- Oficina de atención al vecino (atención telefónica de reclamos, sugerencias, pedidos de orientación o información).

Estos procesos, someramente descriptos, que permiten acceder a información digitalizada, en tiempo real, sobre la ciudad, aparecen con determinadas potencialidades:

- la experimentación de estrategias, generando un menú de opciones para arribar a la más eficaz. Esto significa flexibilizar el proceso, introduciendo correcciones de acuerdo a los elementos derivados de un monitoreo
- la introducción de desarrollos técnicos que optimizan el proceso de gestión. Se apela además a una nueva lógica en la representación de los datos obtenidos: se trata de incorporar una nueva forma de aprehender combinando creativamente la gráfica, el sonido, la imagen. Esta "metamorfosis de los lenguajes" ayuda a sensibilizar a los diferentes actores y a imaginar nuevos escenarios posibles.
- Adicionalmente, estas medidas organizativas permiten obtener un cúmulo de información imprescindible para construir bases de datos y marcar tendencias respecto de las demandas y las necesidades de los vecinos. En este sentido, podría hacerse una lectura de la direccionalidad de estos procesos: poder superar la intervención por problemas puntuales para promover la dotación de capacidades.

3. Algunas líneas a modo de cierre... para continuar

A partir de la identificación y análisis de los casos individualizados como campo empírico de investigación de la gestión local actual del municipio de Rosario, se puede avanzar en algunas líneas, estrictamente provisionales, sobre los vínculos entre incorporación de Tecnologías de la Información y de Gestión de Recursos Humanos y las capacidades

en el sector público local; sobre sus límites y potencialidades:

La incorporación de nuevas capacidades en los actores estatales (a través de los procesos de capacitación, selección según perfiles por funciones a desarrollar), actúa transformando los modos de vinculación con la sociedad civil y mejorando el grado de satisfacción de los ciudadanos por el desempeño de los agentes públicos. Sin embargo, aún cuando los resultados parciales de las experiencias son heterogéneos, las capacidades que aparecen más fortalecidas son las comprometidas en necesidades de la propia administración (rediseño organizacional, gestión presupuestaria, formación de consensos, legitimación por resultados) y no las que insinúan progresividad (mayor transparencia y democratización, reasignación de poderes, inclusión de actores sociales).

Por otra parte, persiste un alto grado de indefinición en la evaluación del desarrollo y afianzamiento de capacidades que trasciendan la gestión para alcanzar difusión y arraigo en el plano estatal y societal, aún cuando parte de tal indefinición sea atribuible a la insuficiencia de tiempo para la consolidación de los cambios culturales que ellas suponen (Díaz y Grandinetti, 1998). Esto se reforzaría con la constatación del claro predominio de una lógica "técnica" en la gestión, consolidada en el encuentro de racionalidades afines entre miembros de diferentes equipos técnicos a cargo de las acciones emprendidas.

No obstante estos procesos son críticos para el desarrollo de las competencias de los agentes municipales que

les permitan consolidarse como actores en la configuración de nuevas redes de gestión. Promoviendo, a su vez, un nuevo relacionamiento con los usuarios de bienes y servicios, en clave de construcción de ciudadanía; ya que un agente posicionado como actor es, a su vez promotor de una dimensión de "ciudadano" en el otro. Si bien no podemos desconocer las múltiples variables involucradas en este cambio de relación agente - ciudadano, nos parece propicio señalar el posible impacto de estas acciones en este sentido.

Las múltiples acciones encaradas reconocen génesis, dinámicas y estados de avance diferenciados. Una limitación marcada es falta de políticas de R.R.H.H. y de Tecnologías de la Información con lineamientos comunes para todo el ámbito municipal. Si bien rescataremos como positivo el hecho que cada ámbito desarrolle sus propias acciones por la cercanía con el fenómeno, la falta de criterios comunes sólidos actúa frenando o recortando la magnitud de las acciones y de hecho lleva a que se generen importantes tensiones intrainstitucionales entre ámbitos que actúan como islas "modernizadas" en un marco de gestión rutinaria, tradicional y opaca.

Determinadas áreas aparecen más "inquietas" en orden a promover transformaciones en el estilo de gestión, reconociendo la importancia estratégica de la incorporación de herramienta tecnológica para la gestión de personal y de tecnología de la información. Su característica común es el contacto directo con las demandas ciudadanas, lo que actúa promoviendo búsquedas permanentes para las cuales un sistema informático actualiza-

do y una especial adecuación y motivación del personal se presentan como necesidades insoslayables.

Aparece, aunque provisionalmente, como un componente clave en cuanto al éxito de las acciones encaradas el liderazgo de cada ámbito de gestión; estando muchas de estas experiencias exitosas vinculadas a decisiones asumidas con un alto grado de compromiso personal. En cuanto a los modos más democráticos o más personalistas de liderazgo, no aparecerían como determinantes de la asunción de acciones de este tipo; sin embargo sí del alcance de las acciones; los liderazgos más personalistas aparecen como los menos proclives para generar transformaciones sustantivas en los modos de relacionamiento, involucramiento y decisiones del personal a cargo, siendo las acciones encaradas de características más superficiales y puntuales, estando marcadas por grados de conflicto y disconformidad, sobre todo en los niveles de personal operativo o de contacto. Esto compromete la calidad de las transformaciones en términos de promoción real de nuevas capacidades.

Otro nudo sobre el que merece tener la atención es el uso subóptimo de las tecnologías (NTI Y GRH) incorporadas; sea por una mala previsión, por falta de capacitación del personal, por una articulación incorrecta de diferentes procesos y áreas involucradas, etc. Esto es particularmente problemático al imposibilitar el logro de estándares aceptables de eficiencia y, por otra parte, pone seriamente en cuestión la posibilidad de alcanzar los objetivos que se plantean en cada acción. Este es un fenómeno bastante

común, enraizado en la concepción "mágica" de lo tecnológico, como supremo facilitador, anulador de cualquier incapacidad, sin importar las condiciones de lugar, de tiempo y espacio.

Asimismo no podemos desconocer, algunos interrogantes en torno a la factibilidad de profundizar el rumbo asumido sin repensar los ámbitos de responsabilidad y libertad de los agentes, la relación más estrecha entre las retribuciones y el trabajo real, o la posibilidad de un desarrollo de carrera vinculada al "mérito", entre otras variables. Estas no han sido consideradas hasta ahora por la gestión e involucran diferentes niveles de decisión, algunas remiten directamente al ejecutivo municipal; otras pueden ser resueltas por ámbitos menores jerárquicamente, y por último, en algunos casos es necesaria la transformación de la legislación vigente, atribución del ejecutivo provincial, ya que Santa Fe no cuenta con un régimen de autonomía municipal.

Se configura de este modo un escenario accidentado: compuesto por ámbitos de gestión sumamente modernizada, donde se acciona en redes que incorporan a pleno el potencial tecnológico y la capacidad de su personal; estructuras tradicionales que subutilizan el capital humano y tecnológico que poseen y ámbitos intermedios donde se realizan esfuerzos por dinamizar "el espacio de gestión"; pero las iniciativas poseen un alto grado de fragmentación y discontinuidad.

Este fenómeno restringe los alcances de los logros de los ámbitos comprometidos con el nuevo modelo, impidiendo avanzar en acciones más integrales, planteando avances y retrocesos en lí-

neas de acción y promoviendo el desafío de "engranarlo todo", como capacidad necesaria en la gestión de la complejidad.

En este sentido la incorporación de NTI y los procesos de reclutamiento y selección internos en diferentes ámbitos municipales han promovido un rasgo positivo: comienzan a tomar forma relaciones de transversalidad entre las distintas agencias del estado local. Contribuyen así al "pensar en horizontal", reconstituyendo espacios que aparecían fragmentados.

A su vez, las experiencias que pueden considerarse "exitosas" se revelaron como dinamizadoras de nuevas acciones que profundizaron el rumbo asumido, en el propio ámbito de gestión o en otros ámbitos donde son recreadas y potenciadas. Este fenómeno reconfigura escenarios organizacionales, promoviendo el pasaje hacia esquemas más abiertos y elevando los estándares considerados como adecuados hasta el momento, imponiendo nuevos pisos sobre los que construir aprendizaje. Nos parece interesante señalar la mutua determinación entre aprendizaje y capacidad, ya que estas acciones que promueven y desarrollan nuevas capacidades en el Estado local, afianzan, por otra parte, su capacidad de aprender, la cual aparece como "la capacidad" necesaria para gestionar la incertidumbre (Schweinheim, 1998).

La transición a una cultura de la gestión local de la complejidad requiere, ciertamente, de tiempos que garanticen, más allá de la incorporación de nuevas tecnologías, una transformación cultural. Necesitaremos de generaciones sucesivas de innovadores bien entrenados en el análisis, el diagnóstico

y la orientación al cambio, a la vez que en uso del sentido común, acompañado de una extraordinaria filosofía para la acción (Crozier, 1997).

Bibliografía citada

- Arocena, José (1994). "El desarrollo local: un desafío contemporáneo" Centro Editor de Economía Humana, Editorial Nueva Sociedad, Montevideo.
- Besseyre Dels Horts, C.H. (1997). "Tener una visión estratégica de los Recursos Humanos", en **Todos somos directores de Recursos Humanos**, comp. por Peretti, J.M. Ed. Gestión 2000, Barcelona.
- Bifarello, Campostrini, Díaz et al (1997). "Innovación Política y espacio local: la gestión municipal actual de la ciudad de Rosario". III Congreso de Ciencia Política, SAAP, Mar del Plata.
- Crozier, Michel (1997). La Transición del Paradigma burocrático a una cultura de la gestión pública, CONGRESO CLAD, Mimeo.
- Díaz, Cristina (1997). Ciudadanía y gobierno local, Universidad Nacional de Rosario.
- Díaz, Cristina y Grandinetti, Rita (1998). El interés público que ¿sabemos conseguir? Innovación y capacidad en la experiencia rosarina actual, Terceras Jornadas Internacionales Estado y Sociedad: La reconstrucción de la esfera pública. Buenos Aires, Mimeo.
- Díaz de Landa Marta y Parmiggiani de Barbara, Consuelo (1997). Redes de influencia política, poder y desarrollo local, en García Delgado, (comp.) Hacia un nuevo modelo de gestión local, FLACSO, Buenos Aires.
- Donati, Pierpaolo (1994). Una Nueva aproximación a los derechos de ciudadanía, mimeo, Traducción de Cristina Díaz.

- García Delgado, (comp.) (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local*, FLACSO, Buenos Aires.
- Goma y Brugué (1995). En López Camps y Gadea Carrera: "Servir al ciudadano", Ediciones Gestión 2000 Barcelona.
- Grandinetti, Rita (1999). *Aspectos Innovadores en la gestión de Recursos Humanos en el ámbito público local*, Universidad Nacional de Rosario, Mimeo.
- Marchand, Daniel (1997). "Conocer el contrato de trabajo", en **Todos somos directores de Recursos Humanos** comp. por Peretti, Jean Marie, Ediciones Gestión 2000, Barcelona.
- Monteverde, Roberto (1997). "**Los sistemas de información geográfica**", Mimeo.
- Morin, Edgar (1984). "Sociologie", Fayard, París.
- OIT (1998). "Las 30 preguntas más frecuentes sobre competencias laborales", Centro Interamericano de Investigación y documentación sobre formación profesional, Montevideo, pág.2. Mimeo.
- Rosanvallón, P. (1995). "La nueva cuestión social", Manantial, Buenos Aires.
- Schweinheim, Guillermo (1998). "Innovación en Administración, Gestión y Políticas Públicas en **Revista de Investigaciones del INAP** N° 0, Buenos Aires.
- Tecco, Claudio (1997). El papel de los municipios como gestores del desarrollo local regional Ponencia presentada al Tercer Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Mar del Plata, noviembre.