

Universidad Nacional de La Plata
Facultad de Ciencias Económicas

ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

**LA POLÍTICA Y LA INFORMALIDAD EN LA GESTIÓN DEL EMPLEO
CASO - TESORERÍA GENERAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES
31 DE DICIEMBRE DE 2018**

AUTOR: GUILLERMINA ANDRADA

DIRECTORA: MARÍA JIMENA ROSSI

02/2020

Resumen

El presente trabajo surge de la hipótesis que la gestión de los recursos humanos, en sus dimensiones ingreso, movilidad y desvinculación, al 31 de diciembre de 2018, en la Tesorería General de la Provincia tiene un perfil arbitrario e informal a causa de la influencia de la política. Para contrastar los hallazgos de la investigación se utilizó como modelo el propuesto por el autor Longo (2002) el cual expone un reclutamiento abierto y en base a la idoneidad, una selección basada en perfiles de competencias, instrumentos validados, criterios técnicos, la utilización de mecanismos de inducción, movilidad y disciplina, la desvinculación por incumplimiento, y no por arbitraria.

Para refutar la mencionada hipótesis, se plantea como objetivo general contribuir al mejoramiento de la gestión de los recursos humanos en la Tesorería General de la Provincia de Buenos Aires a través de un diagnóstico, al 31 de diciembre de 2018, de las dimensiones ingreso, movilidad y desvinculación ya que son variables transversales a la gestión de los recursos humanos y a la organización en su conjunto, estas determinan el grupo de humano integrante y su ubicación.

Se plantea un trabajo de tipo cualitativo con diseño descriptivo, no experimental y transversal donde se utilizan técnicas que permiten obtener información primaria y secundaria, las mismas son: recolección de datos, análisis de documentación y entrevistas a informantes clave: funcionarios de la Tesorería General de la Provincia.

Para llevar adelante lo anterior, se desarrolló un diagnóstico y posterior comparación de las dimensiones ingreso, movilidad y desvinculación dadas en la Tesorería General de la Provincia al 31 de diciembre de 2018 con el ideal propuesto por el autor mencionado arrojando brechas.

Dados los resultados, se exponen algunas propuestas de mejora para ajustar aquellas brechas existentes entre lo dado y el modelo con el fin de obtener una gestión de recursos humanos efectiva en el subsistema de gestión del empleo.

Palabras clave:

Recursos Humanos, Política, Informalidad, Ingreso, Movilidad, Desvinculación.

Índice

Resumen	2
Índice	3
CAPÍTULO I: Introducción	4
Modalidad de TFE	4
Fundamentación – presentación del tema y problema	4
Objetivos	6
CAPÍTULO II: Marco teórico	7
Conceptos básicos	8
Modelos conceptuales subyacentes	14
CAPÍTULO III: Metodología, técnicas de análisis y fuentes de datos	16
Hipótesis	16
Metodología	16
Técnicas de recolección de datos	17
Fuentes primarias	17
Fuente secundaria	20
Técnicas de análisis	21
CAPÍTULO IV: Resultados	23
Tesorería General de la Provincia – descripción general	23
Gestión de la incorporación	26
Gestión de la movilidad	31
Gestión de la desvinculación	38
CAPÍTULO V: Propuesta de mejora	41
CAPÍTULO VI: Conclusiones	44
Referencias bibliográficas	48
Anexos	50
Anexo A. Competencias de la Tesorería General de la Provincia de Buenos Aires	50
Anexo B. Modelo de entrevista	52

CAPÍTULO I: Introducción

Modalidad de TFE

El presente trabajo aborda la modalidad de TFE: Estudio Diagnóstico, es el proceso que delimita un campo de la gestión pública, a fin de construir un estado de situación del mismo especificando las características del contexto en que se desarrolla, las condicionantes que lo configuran, las interacciones de los actores sociales y la existencia de problemas o situaciones susceptibles de modificación cuyo resultado facilita la toma de decisiones para intervenir.

Fundamentación – presentación del tema y problema

Para abordar la temática elegida, es interesante mencionar lo expuesto por Orlandi y Zelaznik (1995), que introducen dentro de la gestión pública dos polos, el polo de la administración pública, definido por su carácter repetitivo, debiéndose limitar a ejecutar decisiones ya adoptadas y el polo político el cual posee un carácter innovador contrario al primero y es el que toma las decisiones a ser ejecutadas por el polo administrativo. Este último, está liderado por el gobierno de turno, entendiéndose por tal a la autoridad que dirige, controla y administra las instituciones y lleva adelante la conducción política general o ejercicio del poder ejecutivo del Estado.

Así mismo, el polo administrativo tiene funciones tales como la aplicación de reglas generales a situaciones singulares de individuos, colectivos o corporaciones; la prestación de bienes y servicios; la captación y gestión de recursos; acumulación de información y asesoramiento experto, dicho polo se encuentra sometido a la coyuntura política, es decir, a las decisiones del polo político.

Las funciones mencionadas, son llevadas a cabo por agentes públicos quienes conforman el servicio civil y su correcta gestión es una de las tantas causas del buen funcionamiento de la administración pública, como así también de la construcción de legitimidad funcional y penetración social.

De lo anterior, siguiendo las ideas de Longo (2002), depende de los recursos humanos con los que cuente y de su correcta gestión, entre otros factores, el buen desempeño del polo administrativo, de allí la importancia en la elección del tema como foco de investigación.

En la misma línea, O'Donnell (2008) menciona que el Estado se encuentra comprometido a satisfacer las necesidades básicas y mantener el orden en una sociedad, esto se traduce en acciones ejercidas por sus agentes a través de la utilización de fondos públicos, siendo otra de las causales de la importancia en la eficiente y efectiva gestión de los recursos humanos.

Se mencionan tres modelos conceptuales que se consideran importantes para llevar adelante la gestión de los recursos humanos integrantes del polo administrativo. El modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP), su foco principal es el cliente, la satisfacción de la sociedad, el modelo sistémico concibiendo a la gestión del empleo como un sistema comprendido por varios subsistemas y el modelo burocrático ya que plantea la necesidad de formalización y definición de determinadas dimensiones que hacen a la correcta gestión.

El modelo propuesto por Longo (2002) analiza a la gestión de los recursos humanos a través de siete subsistemas: (a) Planificación de RRHH, se encarga de definir las políticas o lineamientos a ser adoptados por los restantes subsistemas; (b) Organización del Trabajo, define los puestos de una organización, es decir, define las funciones, tareas y características que debe poseer el agente que desee ocuparlo un puesto; (c) Gestión del Empleo, comprende los flujos de acceso, movimiento y desvinculación de los agentes, así como también las definiciones en cuanto a medidas disciplinarias adoptadas por el organismo; (d) Gestión del Rendimiento, define, estimula y evalúa los aportes de los agentes; (e) Gestión de la Compensación, define la forma de retribuir los aportes; (f) Gestión del Desarrollo, vigila el crecimiento individual y colectivo; (g) Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales, se ocupa del clima laboral, las relaciones laborales y políticas sociales.

El modelo del autor contiene elementos de los tres modelos conceptuales por lo cual fue elegido por la investigadora para llevar adelante el presente trabajo. El alcance del mismo, se limita al Subsistema de Gestión del Empleo el cual implica: gestión de la incorporación, de la movilidad y de la desvinculación del agente. Longo (2002) propone un ideal basado en un reclutamiento abierto y en base a la idoneidad, para evitar arbitrariedad y discriminación, una selección basada en perfiles de competencias, instrumentos validados, criterios técnicos, la utilización de mecanismos de inducción, movilidad y disciplina, la desvinculación por incumplimiento, y no por arbitraria.

Lo organización objeto de estudio es la Tesorería General de la Provincia de Buenos Aires, esta es un ente creado por la Ley N° 13.767 (Estado, Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires, 2008) y reglamentada a través del su Decreto Reglamentario 3260/08 (2008) en donde se la define como un subsistema integrante de la Administración Financiera Provincial facultado para intervenir en la recaudación de los ingresos y en los pagos que configuran el flujo de fondos de la Provincia de Buenos Aires, así como en la custodia de las disponibilidades provinciales que se generen.

Se eligió a la Tesorería General de la Provincia no sólo por sus competencias técnicas (ver anexo A) sino también debido a que la autora de este trabajo al momento de la elección, se encuentra trabajando en relación de dependencia en el organismo, por lo tanto, existe un rápido acceso a la información necesaria para abordar la investigación. Esta cuestión fue considerada por la autora, como una oportunidad para ser aprovechada.

Dado lo anterior, la investigación plantea un diagnóstico de la situación del Sistema de Gestión del Empleo expuesto por Longo (2002) al 31 de diciembre de 2018 en la Tesorería General de la Provincia de Buenos Aires con el fin de refutar la hipótesis planteada, efectuando así mismo, una comparación con el modelo que sirva de entrada para elaborar recomendaciones que generen agentes comprometidos con la tarea, con las capacidades necesarias para desempeñarse en el puesto y que posibiliten la generación de emergentes que impacten de forma positiva en todos los niveles del aparato administrativo, como así también en la sociedad.

Planteado el tema a analizar y el enfoque general con el cual se va a abordar, surge el siguiente cuestionamiento: ¿Cuál es la situación al 31 de diciembre de 2018 de las dimensiones ingreso, movilidad y desvinculación?; ¿En qué medida la gestión de las dimensiones ingreso, movilidad y desvinculación dada al 31 de diciembre de 2018, se ajusta al ideal propuesto por el autor Longo?; De existir brechas, ¿cuáles son las causas principales? y ¿cómo mejorar la gestión de los recursos humanos?

Objetivos

En base a las preguntas planteadas en el apartado anterior, se desprenden los siguientes objetivos:

Objetivo General

Contribuir al mejoramiento de la gestión de los recursos humanos en la Tesorería General de la Provincia de Buenos Aires.

Objetivos Específicos

- (a) Diagnosticar en forma fundada la gestión de los recursos humanos, su estado o condición registrada, en términos de incorporación, movilidad y desvinculación en la Tesorería General de la Provincia al 31 de diciembre de 2018.
- (b) Comparar la gestión dada al 31 de diciembre de 2018 la Tesorería General de la Provincia, en función a las dimensiones de ingreso, movilidad y desvinculación, con lo expuesto en el Modelo de Longo en relación al subsistema de gestión del empleo identificando las causas principales de las desviaciones.
- (c) Proponer mejoras.

Estos objetivos, junto a los resultados del diagnóstico y análisis, serán la base en la que se sustentarán las conclusiones con las que se cerrará este Trabajo Final de Investigación. Por otra parte, es oportuno aclarar que la formulación de objetivos debe considerarse como correspondiente sólo a la fecha establecida y en nada hace mención a la situación que sobre el mismo objeto de estudio (dimensiones de ingreso, movilidad y desvinculación) se pueda haber sucedido en momento previos o posteriores al mismo.

CAPÍTULO II: Marco teórico

El marco teórico consta de dos partes, una denominada “Conceptos Básicos”, en la que se exponen aquellos conceptos que ayudan a entender los distintos términos involucrados en este diagnóstico e intervención de manera teórica, para así generar en el lector una comprensión completa.

Por otro lado, se muestra un segundo apartado llamado “Modelos Conceptuales Subyacentes”, en el que se ubican los distintos modelos básicos de comprensión de las organizaciones, tanto interna como externa en su relación con el medio ambiente. Esto último es colocado con el fin de que el lector entienda qué imágenes e ideales mentales tiene la autora por detrás.

Conceptos básicos

Según O'Donnell (2008), se considera al Estado como entidad constituida por cuatro dimensiones: Estado como un conjunto de burocracias; Estado como un sistema legal; Estado como constructor de un foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio y Estado como un filtro.

En el presente, se hace foco en la primera dimensión denominada Conjunto de Burocracias, la cual hace referencia a organizaciones complejas y jerárquicamente pautadas, que tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien, o interés, público o común.

La medida en que las burocracias se ajustan a sus responsabilidades marca el grado de eficacia del Estado, es decir, mientras más se cumpla con las responsabilidades más eficiente será el aparato estatal.

Las organizaciones o instituciones complejas que integran el Estado, tienen doble naturaleza, esto es así debido a que, como describen Orlandi y Zelaznik (1995), existe una marcada distinción entre la dirección política y el polo de la administración: el primer polo se destaca por su naturaleza innovadora, esta surge de la íntima subjetividad del político, y en este sentido se caracteriza por su discrecionalidad y por estar sesgada por juicios de valores, destaca su estrecha vinculación con la necesidad de obtener consenso y, por lo tanto, su marca es también la negociación, el riesgo y el acuerdo político, el segundo, el polo de la administración, por el contrario, aparece definido por su carácter repetitivo y por el ambiente de normalidad en el que se desarrolla debiéndose limitar a ejecutar decisiones ya adoptadas por el polo político.

El polo político tiene un carácter innovador contrario al primero y es el que toma las decisiones a ser ejecutadas por el polo administrativo, el mismo está liderado por el gobierno de turno, entendiéndose por tal a la autoridad que dirige, controla y administra las instituciones y lleva adelante la conducción política general o ejercicio del poder ejecutivo del Estado.

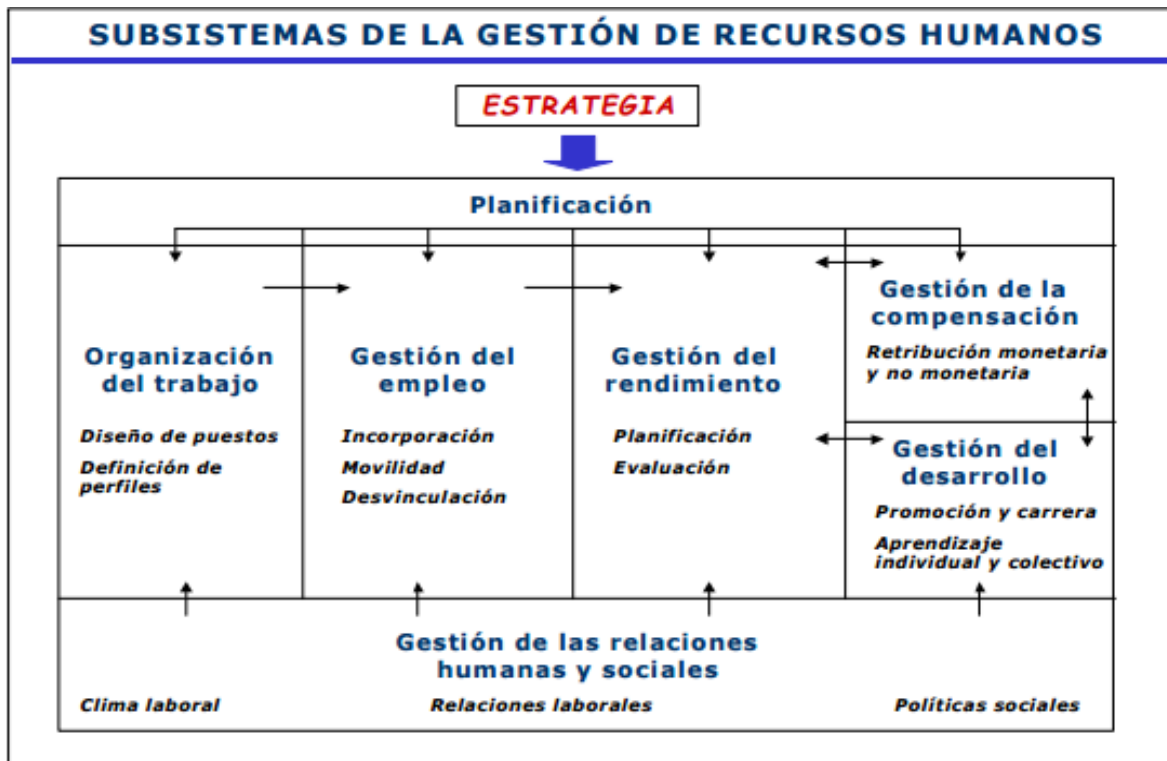
Por otro lado, el polo administrativo necesita de recursos para funcionar, tales como recursos materiales, financieros, naturales y humanos, siendo este último el más importante, ya que de ello depende la habilidad para responder favorablemente y con

voluntad a los objetivos del desempeño y las oportunidades de las organizaciones, y en estos esfuerzos obtener satisfacción. Esto requiere contar con la combinación correcta de conocimientos y habilidades.

Por lo expuesto, se puede decir que las organizaciones poseen un elemento común: todas están integradas por personas. Las personas llevan a cabo los avances, los logros y los errores de sus organizaciones. Por eso no es exagerado afirmar que constituyen el recurso más valioso.

Como se mencionó anteriormente, para analizar la gestión de los recursos humanos, se toma como modelo el expuesto por Longo (2002), que plantea un sistema comprendido por siete subsistemas: Planificación de RRHH, se encarga de definir las políticas o lineamientos a ser adoptados por los restantes subsistemas; Organización del Trabajo, define los puestos de una organización, es decir, define las funciones, tareas y características que debe poseer el agente que desee ocuparlo un puesto; Gestión del Empleo, comprende los flujos de acceso, movimiento y desvinculación de los agentes, así como también las definiciones en cuanto a medidas disciplinarias adoptadas por el organismo; Gestión del Rendimiento, define, estimula y evalúa los aportes de los agentes; Gestión de la Compensación, define la forma de retribuir los aportes; Gestión del Desarrollo, vigila el crecimiento individual y colectivo; Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales, se ocupa del clima laboral, las relaciones laborales y políticas sociales. Estos subsistemas se muestran a continuación en la Figura nro 1.

Figura nro 1. Subsistemas de la gestión de recursos humanos



Fuente: Longo 2002, p. 15

Es importante destacar el rol que tiene la estrategia en recursos humanos en la gestión de los mismos. La parte superior de la figura nro 1 muestra el referente estratégico. Se apunta a una derivación o subproducto de la estrategia organizativa: una estrategia de recursos humanos. Se define la misma como un “conjunto de prioridades o finalidades básicas que orientan las políticas y prácticas de gestión de recursos humano, para ponerlas al servicio de la estrategia organizativa.” (Longo, 2002, p. 16)

La existencia de una estrategia de recursos humanos es imprescindible para: Alcanzar la coherencia estratégica del sistema de gestión de recursos humanos, es decir, el alineamiento entre las políticas y prácticas de personal y las prioridades de la organización; Dotar de sentido y valor a las políticas y prácticas de gestión de recursos humanos, que de lo contrario tenderán a la mera administración de personal, actividad rutinaria e inercial de puro mantenimiento de lo existente, privada de impulso propio; Hacer posible la innovación de las políticas y prácticas de gestión de recursos humanos.

De lo anterior, surge que la estrategia de recursos humanos es delimitada por el polo político, es decir, la gestión de los recursos humanos en su totalidad depende de las decisiones políticas tomadas por la gestión de turno.

Siguiendo la línea de Longo (2002), el requisito imprescindible para que un conjunto de políticas y prácticas de gestión de recursos humanos funcionen, en una organización determinada, como un sistema integrado, capaz de aportar valor y contribuir al logro de los objetivos organizativos, es que exista un conjunto mínimo de políticas y prácticas de personal coherentes que permitan inferir racionalmente su existencia y operatividad.

Si no existe una evaluación del rendimiento mínimamente formalizada, los procesos de promoción y carrera quedarán privados de insumos básicos para desarrollarse adecuadamente. La tendencia será producir ascensos arbitrarios, o bien basados en la antigüedad o en méritos puramente formales; Los subsistemas de la Gestión de Recursos Humanos deberán, funcionar interconectados, como se muestra en la Figura nro 1.

Si no existe interconexión operativa entre el diseño de los puestos y perfiles y los procesos de incorporación de personal (si cada subsistema opera aislado) difícilmente se logrará la idoneidad en las adscripciones de las personas a las tareas.

La totalidad de los subsistemas deben aparecer como aplicaciones de una estrategia de recursos humanos, derivada de la estrategia organizativa, y cohesionados. Una política o práctica de personal no puede ser juzgada, al margen de una coherencia básica, es decir, al margen de una estrategia organizacional y de recursos humanos. Si una política de retribución variable ligada al rendimiento remunera -aunque lo haga de manera técnicamente irreprochable- objetivos que no son claras prioridades organizativas, estará desviando inadecuadamente la conducta de las personas y causando, en realidad, un perjuicio a la organización.

De no darse lo anterior en una organización, es decir, de no funcionar de forma correcta el polo administrativo, indefectiblemente deriva en la ineficiencia del polo administrativo, la dirección política y en una pérdida de legitimidad, sobre todo de tipo funcional. La dimensión "funcional" de la legitimidad (legitimidad por resultados) caracteriza a todo sistema político, sea cual fuere su régimen político, y se relaciona con el nivel de eficacia y efectividad del gobierno, por ello, "la obediencia está fundamentada en la capacidad del gobierno para satisfacer las demandas de la comunidad o, al menos, para cumplir con las funciones que asume como propias." (Orlandi & Zelaznik, 1995, pág. 8)

Así mismo, se produce la realización incorrecta de las funciones que posee el Estado, las cuales según Valles (2000) algunas de ellas son: aplicación de reglas generales a situaciones singulares de individuos, colectivos o corporaciones; prestación de bienes y servicios; captación y gestión de recursos; acumulación de información y asesoramiento experto.

Dado el alcance del trabajo, el foco se pondrá en el subsistema de Gestión del Empleo, con hincapié en la gestión de la incorporación, la movilidad y la desvinculación:

(a) La gestión de la incorporación, comprende las políticas y prácticas referentes al acceso de las personas al puesto de trabajo (lo que puede implicar asimismo su acceso a la organización). En este campo, cabe distinguir tres tipos de procesos: El reclutamiento, que comprende las políticas y prácticas de Gestión de Recursos Humanos dirigidas a buscar y atraer candidatos a los puestos de trabajo que deben ser cubiertos; La selección, que comprende la elección y aplicación de los instrumentos precisos para elegir bien, y las decisiones de adscripción de las personas a los puestos; La recepción o inducción, que comprende las políticas y prácticas destinadas a recibir adecuadamente a las personas y acompañarlos en sus primeros pasos en el puesto y su entorno.

(b) La gestión de la movilidad, afecta a los movimientos de las personas entre puestos de trabajo de la organización, y en la que cabe distinguir entre: - movilidad funcional, que implica sólo cambio de tarea, y - movilidad geográfica, que implica además traslado del lugar de trabajo, con cambio de residencia.

(c) La gestión de la desvinculación, integra las políticas y prácticas de GRH relacionadas con la extinción de la relación de empleo, ya sea por causas disciplinarias, por inadecuación o bajo rendimiento, o por razones económicas, organizativas o tecnológicas. Aquí Longo (2002) añade las políticas y prácticas de corrección disciplinaria, aunque las sanciones sean de carácter menos grave y no lleguen a traducirse en el despido.

Siguiendo con la idea, Longo (2002) menciona ocho puntos críticos a tener en cuenta en cada una de las dimensiones tratadas:

(a) Igualdad y mérito en el acceso: el reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Éstos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no

arbitrariamente. Existencia de procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.

(b) Calidad del reclutamiento: los medios utilizados para la búsqueda, comunicación y atracción de candidatos producen un número adecuado de candidaturas solventes a los puestos que deben ser cubiertos.

(c) Calidad de la selección: la selección se basa en la existencia de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos. Los instrumentos de selección utilizados son, en general, adecuados a los perfiles previamente definidos, y su diseño responde a criterios, técnicamente validados, de eficacia en la identificación de la idoneidad profesional. los órganos de selección están diseñados con criterios de profesionalidad y experiencia técnica, y actúan con independencia en el ejercicio de sus funciones. Las decisiones de incorporación se adoptan obedeciendo a criterios de mérito y capacidad profesional técnicamente comprobados.

(d) Calidad de la recepción: existen, y se aplican, procedimientos adecuados para recibir a los empleados, facilitarles su entrada en la organización, en su caso, y sus primeros pasos en el puesto y su entorno, así como transmitirles principios y pautas básicas de conducta que deben conocer en el momento de incorporarse. Existen, y se aplican, procedimientos adecuados (períodos de prueba o similares) para asegurarse del acierto en la incorporación y poder adoptar medidas correctoras, en su caso.

(e) Movilidad: los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.

(f) Absentismo: los índices de absentismo son, en general, satisfactorios.

(g) Disciplina: los procedimientos disciplinarios efectivamente aplicados permiten corregir con eficacia, agilidad y ejemplaridad las conductas inadecuadas de los empleados.

(h) Desvinculación: no existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos. Existe la posibilidad de despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, objetivamente acreditados. Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo. No existen segmentos o sectores de puestos en los que se detecte una excesiva rotación.

Al abordar la gestión del empleo, es imprescindible diferenciar entre el marco normativo y el funcionamiento real de la organización ya que, como expresa el autor Longo (2002) con frecuencia se encuentran regulaciones que dibujan una realidad desmentida por las políticas y prácticas efectivas., por lo tanto, el evaluador debe centrarse en éstas últimas. La escala de análisis obliga, para ello, a diversificar las fuentes de información. Por ello, se plasma como objetivo de análisis la comparación entre el modelo propuesto por el autor longo, la normativa y la realidad que rodean a las tres dimensiones integrantes del subsistema de gestión del empleo.

Modelos conceptuales subyacentes

Dado que el foco de este análisis es la gestión de los recursos humanos particularmente, su ingreso, movilidad y desvinculación, es necesario plantear los modelos conceptuales subyacentes sobre los que apoyar la lectura interpretativa. Dentro de ellos se encuentra el modelo sistémico, el modelo de la NGP y el modelo burocrático.

En referencia a estos modelos, García (2006) y los dados por Bunge (2004), consideran a los organismos que conforman la esfera pública como un sistema, es decir, se tiene por detrás la mirada del Modelo Sistémico, lo que presupone la existencia de una estructura vinculante, un conjunto de componentes relacionados, interdependientes y complementarios, que se relacionan a través de distintos mecanismos o procesos.

El sistema, de actuar de forma correcta, genera emergentes, entendidos como características que posee la totalidad y carecen sus componentes individuales. Lo expuesto, plasma la idea de que el todo es mayor a la mera suma de las partes, siempre y cuando exista un correcto funcionamiento de los componentes y mecanismos que los vinculan.

Por otro lado, se visualiza a los entes conformantes de la Administración Pública bajo el Modelo Burocrático, lo que implica: estructura formalizada, jerarquizada, especializada, con una clara división funcional del trabajo en una jurisdicción bien demarcada, basada en normas estandarizadas e impersonales; personal profesional a dedicación exclusiva que tiene un empleo de por vida, con una carrera bien diseñada, sus correspondientes remuneraciones y pensiones, asignado a una determinada oficina y recompensado en función de su educación formal, el mérito y el ejercicio de un cargo; selección del personal por competencia técnica y méritos; normativa en la cual se fundamenta la

autoridad racional-legal, a nivel ciudadano representante electo y al interior de cada burocracia; Rutinas y procedimientos estandarizados en guías y manuales.

En una burocracia ideal, el burócrata rige su funcionamiento en base a normas, que son impartidas en una organización con el fin de evitar decisiones arbitrarias basadas en cuestiones subjetivas. En este punto, es importante mencionar, la necesaria existencia de una diferenciación entre el campo de la política y la administración, siendo en la práctica cuestión difícil de llevarse a cabo.

Dentro de los autores más reconocidos en esta temática destaca Weber que expone que la voluntad con la que un burócrata acata las normas depende de mecanismos tales como: Incentivos materiales; Socialización dentro de la organización, en torno a un ethos de respeto a la norma; La capacidad para acatarlas.

Por último, se encuentran los postulados del Modelo de la Nueva Gestión Pública (Modelo de la NGP) o Modelo Gerencial expuestos por varios autores, entre ellos, el autor Restrepo Medina (2009).

A continuación, se exponen algunos postulados del Modelo de la NGP con respecto a la gestión de los recursos humanos objeto de este análisis, que se consideran esenciales para la obtención de un cuerpo de agentes idóneo:

- (a) Evaluación de la permanencia en el cargo en función del cumplimiento de los objetivos específicos estipulados en los planes operativos fijados en los convenios de desempeño.
- (b) Establecimiento de sistemas de capacitación de primera calidad que atendieran las necesidades específicas de cada función.
- (c) Garantía del desarrollo de una carrera profesional que permitiera tanto el ascenso vertical como la movilidad horizontal.
- (d) Incorporación de un componente variable en los sistemas de remuneración como incentivo para obtener un mayor desempeño y mantener y atraer a profesionales calificados.
- (e) Otorgamiento de mayores niveles de autonomía en función del desempeño; aseguramiento de que el prestigio social del administrador público estuviera ligado a los resultados de su gestión. (Restrepo Medina, 2009)

De la convergencia de estos tres modelos conceptuales subyacentes surge la importancia de considerar al factor humano como un elemento indispensable y clave para el desarrollo de las responsabilidades del polo administrativo. Es decir, en conjunto los tres modelos brindan un marco conceptual fundamental para el desarrollo eficiente de las organizaciones.

CAPÍTULO III: Metodología, técnicas de análisis y fuentes de datos

Hipótesis

El presente trabajo surge de la hipótesis que la gestión de los recursos humanos, en sus dimensiones ingreso, movilidad y desvinculación, al 31 de diciembre de 2018, en la Tesorería General de la Provincia tiene un perfil arbitrario e informal a causa de la influencia de la política. Para contrastar los hallazgos de la presente investigación se utilizó como modelo el propuesto por el autor Longo (2002) el cual expone un reclutamiento abierto y en base a la idoneidad, una selección basada en perfiles de competencias, instrumentos validados, criterios técnicos, la utilización de mecanismos de inducción, movilidad y disciplina, la desvinculación por incumplimiento, y no por arbitraria.

Metodología

El presente trabajo es de tipo cualitativo ya que la investigación se caracteriza por ser flexible y elástica, lo que implica que, al momento de realizarse el estudio, queda sujeto a posibles replanteos o cambios. En este punto, se reconoce que “el componente cualitativo exige un ir y venir entre los datos y la teoría, y de ésta a aquellos que suelen modificar a lo largo de la investigación tanto los aspectos conceptuales, como los sujetos de investigación.” (Gallart, 1992, p.115).

A su vez, en un enfoque de tipo cualitativo, se “pueden desarrollar preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos” (Hernández Sampieri, 2006, pág. 8).

Se propone un estudio descriptivo, el cual “busca especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o

cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis” (Hernández Sampieri, 2006, pág. 102).

Se deriva que el actual diseño de esta investigación es no experimental y transversal ya que, en base a lo expuesto por Hernández Sampieri (2006) se observan fenómenos tal como se dan en su contexto natural, para analizarlos tal como menciona.

Se definió como unidad de caracterización a la gestión de los recursos humanos impartidas por la Tesorería General de la Provincia, en las dimensiones de ingreso, movilidad y desvinculación al 31 de diciembre de 2018.

Técnicas de recolección de datos

Dada la metodología de investigación cualitativa, las técnicas que se utilizaron permitieron obtener información primaria y secundaria, buscando enriquecer las fuentes de datos por medio de la combinación de ambas fuentes, estas técnicas se eligieron no solo en función de la metodología de investigación sino en función de las preguntas que se pretenden responder como así también de los objetivos planteados.

Siguiendo la idea,

las fuentes primarias de recolección de datos están constituidas por los insumos considerados por el investigador a partir de los cuales elaborará sus datos, y dependerán del tipo de investigación que se plantee, la cual puede suponer realización de entrevistas, observaciones, análisis de documentos, formatos audiovisuales, encuestas. [Por el contrario], las fuentes secundarias han sido producidas por otros investigadores, organismos o equipos, y también pueden incluirse productos periodísticos, acervos audiovisuales, creaciones literarias, etc. (Retamozo, 2014, p.28)

A continuación, se detallan las técnicas de recolección de datos utilizadas y la descripción de su utilidad en la investigación:

Fuentes primarias

Entrevistas: Una parte de la investigación se desarrolló utilizando la técnica de la entrevista, entendida como

modelo de plática entre iguales, reuniones orientadas hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras. Para Cicourel, consiste en adentrarse al mundo privado y personal de extraños con la finalidad de obtener información de su vida cotidiana [Cicourel, 1982]. Aquí, no hay intercambio formal de preguntas y respuestas, se plantea un guión sobre temas generales y poco a poco se va abordando. (Robles B, 2011).

Se efectuaron entrevistas a los funcionarios que, a la fecha de análisis, se encontraban involucrados en la gestión de los recursos humanos y se consideraron informantes clave para la investigación.

Para la realización de estas entrevistas, se utilizó como metodología un muestreo intencionado o de conveniencia. “La muestra, en el proceso cualitativo, es un grupo de personas, eventos, sucesos, comunidades, etcétera, sobre el cual se habrán de recolectar los datos, sin que necesariamente sea representativo del universo o población que se estudia.” (Sampieri, 2014). En base a esta metodología se eligieron personas clave, que pudieran ayudar en la búsqueda de información relevante, siendo agentes que más conocimiento demostraban en la temática y en los asuntos bajo interés de la investigadora.

Informantes clave:

- (a) Director General de Administración – Mario
- (b) Director de Personal – Pedro
- (c) Directora de Capacitación – Juana
- (d) Directora General de Análisis y Autorización - Marta
- (e) Directora General de Planificación Estratégica y Control - Emilia
- (f) Directora de Planificación Estratégica y Gestión de Proyectos – Juliana

Dado lo anterior, en función de llevar adelante entrevistas semiestructuradas y según los objetivos planteados se preparó un modelo flexible (ver anexo B) con un conjunto de asuntos a indagar, con preguntas a modo de guía. La preparación del modelo permite que los temas claves sean considerados durante la entrevista, pero no requiere que las preguntas se realicen textualmente ni que el orden sea el establecido. Asimismo, la dinámica de la entrevista posibilita modificar las preguntas, en función de las respuestas y pedirle al informante que reflexione de manera abierta sobre determinados temas.

Tabla nro 1

Dimensiones y preguntas de la entrevista

Dimensiones	Preguntas
Características generales del entrevistado	1. Cargo (a completar por el entrevistador al sólo efecto de identificar las dimensiones de la gestión de recursos humanos en las que puede intervenir o estar involucrado)
Ingreso del personal	2. ¿Cómo se produce un ingreso de personal en la Tesorería General de la Provincia? 3. ¿Se cuenta con algún mecanismo de reclutamiento y selección? 4. Al momento de arribar un nuevo agente, ¿Se realiza algún tipo de inserción laboral en su nuevo puesto de trabajo? De ser afirmativo: ¿Quién y cómo se realiza esta inserción? 5. Según su experiencia de gestión ¿resultan útiles los mecanismos de ingreso utilizados?
Movilidad laboral	6. ¿Quién y cómo se lleva adelante un proceso de ascenso laboral?
Desvinculación	7. ¿Cuáles son los casos por los que los agentes se desvinculan del organismo? 8. En la Ley N° 13.767 (2011) se habla de la existencia de una desvinculación por incumplimiento de alguna norma de carácter grave, ¿esto sucedió alguna vez en

el organismo?

De ser afirmativo: ¿Cómo se procedió?, ¿Cómo concluyó?

Opinión sobre los mecanismos de ingreso, movilidad y desvinculación

9. Según su experiencia de gestión ¿resultan útiles los mecanismos de ingreso, movilidad y desvinculación que se utilizan?

De ser negativo: ¿Cómo cree que se podrían mejorar estas tres dimensiones?

Las entrevistas se realizaron en el mes de octubre de 2019 y la modalidad de entrevista fue de tipo presencial. Las mismas fueron individuales, en un único encuentro y con una duración aproximada de una hora / una hora y media.

Fuente secundaria

Recolección de documentación: Otra fuente de obtención de datos es la revisión de información secundaria (fuentes documentales sobre los casos, documentos institucionales, fuentes periodísticas).

En esta investigación, el análisis de documentos se realizó sobre aquellos relacionados a los tópicos de investigación.

Documentos

- (a) Ley N° 13.767 (2008)
- (b) Decreto Reglamentario N° 3260/08 (2008)
- (c) Ley N° 10.430 (1996), Decreto N° 152/11 (2011)
- (d) Resolución N° 409/14 (2014)
- (e) Resolución N° 609/15 (2015)
- (f) Decreto N° 618/16 (2016)

Técnicas de análisis

Se utilizaron herramientas útiles para organizar, describir y analizar los datos recogidos con las técnicas de recolección de datos, es relevante tener en cuenta que

El proceso de análisis no debe considerarse una etapa diferente de la investigación sino una actividad reflexiva que influya en toda la recolección de los datos, la redacción, la recolección adicional, etc. El análisis entonces no es la fase final del proceso de investigación, sino que debe verse como parte del diseño de la misma y de la recolección de datos. El proceso de investigación, del cual el análisis es un aspecto, es cíclico.”(Coffey y Atkinson, 2003, p. 7).

En función a las preguntas y objetivos planteados para esta investigación, se desarrollan a continuación las técnicas de análisis abordadas.

Análisis de las entrevistas: Como etapa inicial del análisis, se realizó una lectura analítica de las entrevistas, se analizaron las respuestas de todas, realizando una lectura transversal por temática o módulo, que permitió identificar los puntos comunes a cada una de ellas, así como también datos que se consideraron importantes o destacados para la investigación.

Una vez analizadas las entrevistas, se procedió a unir los puntos similares en segmentos, utilizando un soporte digital para facilitar su exposición. Por último, se procedió a la interpretación de cada segmento, para luego realizar un proceso analítico de integración de los resultados y exponerlos de manera narrativa dentro del CAPÍTULO IV, en cada uno de los apartados correspondientes.

Análisis documental: Se llevó a cabo un análisis de la documentación, el cual según Olabuénaga (2012) es “una técnica para leer e interpretar el contenido de toda clase de documentos y, más concretamente, de documentos escritos” (p.192), y que dicha lectura debe realizarse de modo sistemático, objetivo, replicable y válido. “A todos estos ‘textos’, en realidad, se los puede ‘entrevistar’ mediante preguntas implícitas y se les puede ‘observar’” (p.74).

En un primer momento se procedió a la recolección de los documentos relacionados a la gestión de los recursos humanos en la Tesorería General de la Provincia, luego una vez obtenida, se comenzó un proceso de filtro con el fin de limitar la documentación a aquella relacionada específicamente a las dimensiones de ingreso, movilidad y desvinculación. De manera seguida, se llevó adelante una lectura horizontal y analítica

de la documentación recopilada y con el fin de sistematizar los datos y lograr un mejor análisis, se volcaron los mismo en soporte digital. Finalmente, se confeccionaron tablas y gráficos expuestos en el CAPITULO IV, que muestran los datos recolectados y su relación.

Para finalizar el presente capítulo, a través de la Tabla nro 2, se expone a relación entre Pregunta – Objetivo – Fuentes/Datos – Tipo de análisis de la presente investigación.

Tabla nro 2

Relación Pregunta – Objetivo – Fuentes/Datos – Tipo de análisis

Pregunta	Objetivo	Fuente / tipos de datos	Tipo de análisis
<i>¿Cuál es la situación al 31 de diciembre de 2018 de las dimensiones ingreso, movilidad y desvinculación en la Tesorería General de la Provincia?</i>	Diagnosticar en forma fundada la gestión de los recursos humanos, su estado o condición registrada, en términos de incorporación, movilidad y desvinculación en la Tesorería General de la Provincia al 31 de diciembre de 2018.	Fuente primaria Fuente secundaria	Análisis de entrevistas Análisis documental
<i>¿En qué medida la gestión de las dimensiones ingreso, movilidad y desvinculación dada al 31 de diciembre de 2018, se ajusta al ideal propuesto por el autor</i>	Comparar la gestión dada al 31 de diciembre de 2018 la Tesorería General de la Provincia, en función a las dimensiones de ingreso, movilidad y desvinculación, con lo	Fuente primaria Fuente secundaria	Análisis de entrevistas Análisis documental

<i>Longo?; De existir brechas, ¿cuáles son las causas principales?</i>	expuesto en el Modelo de Longo en relación al subsistema de gestión del empleo identificando, de existir, las causas principales de las desviaciones.
<i>¿Cómo puede mejorar la gestión de los recursos humanos?</i>	Realizar propuestas de mejora. Fuente secundaria Analisis documental

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO IV: Resultados

En este capítulo se presentan los resultados obtenidos en la investigación para terminar, en los siguientes capítulos, con las conclusiones y propuestas de mejora. Los resultados se presentarán en función de las tres dimensiones que se encuentran en análisis en el presente proyecto, en este sentido, se presentaran los resultados obtenidos en función de las variables ingreso, movilidad y desvinculación. Es importante destacar, que este apartado comienza con una breve introducción a la Tesorería General de la Provincia, con el fin de conocerla y ubicar al lector en el organismo foco de análisis.

Tesorería General de la Provincia – descripción general

La Tesorería General de la Provincia de Buenos Aires, es un ente burocrático, su creación y gestión se encuentra sustentada en normas y leyes definidas. La Ley N° 13.767 (2008) y el Decreto Reglamentario N° 3260/08 (2008) definen a la Tesorería General de la Provincia como un subsistema integrante de la Administración Financiera Provincial, facultado para intervenir en la recaudación de los ingresos y en los pagos que configuran el flujo de fondos de la Provincia de Buenos Aires, así como en la custodia de las disponibilidades que se generen.

En materia de gestión de recursos humanos, en la Tesorería General de la Provincia rige la Ley N° 10.430 (1996), donde se encuentran definidos los escalafones –

agrupamientos de personal, con los que se puede contar, en la siguiente tabla se detallan los mismos.

Tabla nro 3

Tipos de agrupamiento

Agrupamiento	Definición
<i>Servicio</i>	Agentes con tareas vinculadas a: Custodia, limpieza, atención a otros agentes.
<i>Obrero</i>	Agentes cuyos conocimientos son oficios y aquellos que los ayudan.
<i>Administrativo</i>	Agentes con tareas tales como: transferencia, manejo y/o evaluación de información.
<i>Técnico</i>	Agentes con título técnico y aquellos que ayudan a estos.
<i>Profesional</i>	Agentes con título universitario, matriculado, que realiza actividades propias de su profesión.
<i>Jerarquico</i>	Agentes titulares de los niveles superiores.

Fuente: Elaboración propia a través de datos obtenidos del Dpto. Personal de la Tesorería General de la Provincia.

Tabla nro 4

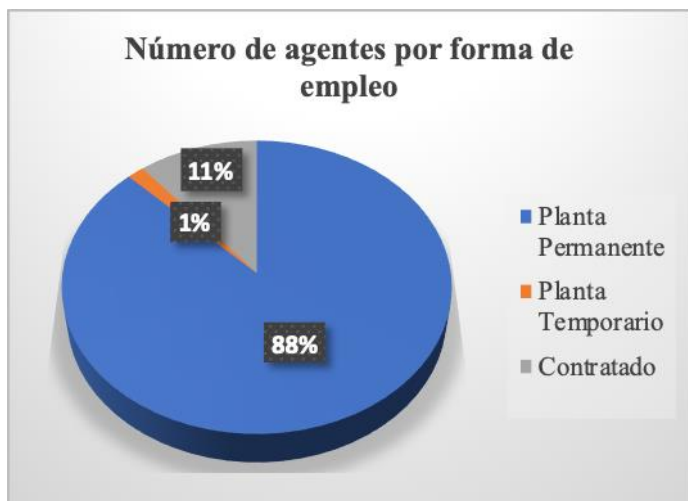
Distribución de agentes en la Tesorería General de la Provincia

Forma de Empleo	Agrupamiento	Nº de agentes	
		Total	Título terciario o de grado
<i>Planta Permanente</i>	Servicio	10	0
	Administrativo	58	0
	Técnico	10	10
	Profesional	33	33
	Jerarquico	37	21
	Autoridades superiores	18	15
	Jerarquico superior	3	3
<i>Planta Temporario</i>	Secretario privado y asesores	3	3
<i>Contratado</i>	Convenio UNLP	21	14
<i>Total</i>		193	99

Fuente: Elaboración propia a través de datos obtenidos del Departamento de Personal de la Tesorería General de la Provincia al 31 de diciembre de 2018.

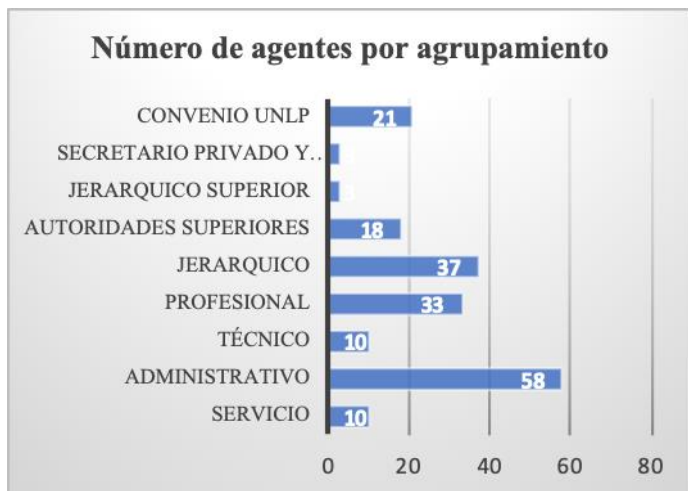
De la anterior tabla se observa que el organismo cuenta con 193 agentes en total, 169 en planta permanente, 3 en planta temporario y 21 contratados a través de distintos convenios con la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

Figura nro 2: Número de agentes por forma de empleo



Fuente: Elaboración propia.

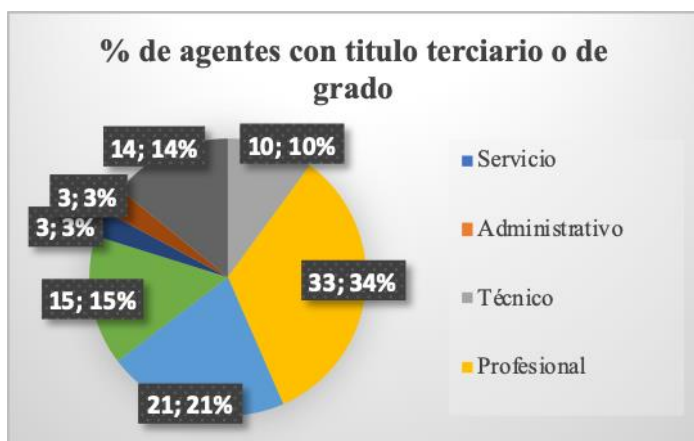
Figura nro 3: Número de agentes por agrupamiento



Fuente: Elaboración propia.

Existen 68 agentes que forman parte del grupo administrativo y de servicios, es decir, se dedican exclusivamente a tareas rutinarias, operativas, de generación de información útil para la toma de decisiones, mientras que 135 cuentan con título terciario y/o de grado.

Figura nro 4: Porcentajes de agentes con título terciario o de grado



Fuente: Elaboración propia.

Así mismo, como muestra la Figura nro 4, del total de agentes de niveles no jerárquicos (servicios, administrativo, técnico y profesional) el 38,73% posee título terciario y/o de grado. Por último, del total de agentes de nivel superior (jerárquico, autoridades superiores y jerárquico superior) solo el 15% no tiene título terciario y/o de grado.

Para finalizar este apartado, se expone que el organismo cuenta con un alto grado de profesionalización en los niveles superiores (75% aproximado) y un grado moderado en los inferiores (40% aproximado), dicha profesionalización es a fin a las tareas que debe cumplir el organismo ya que los títulos están vinculados a las ciencias económicas o sistemas de información. Lo anterior, junto con la existencia de 21 personas contratadas a través de convenio universitario, muestra una dirección hacia un organismo con altos niveles de personal profesional, es decir, altos niveles de profesionalización.

En los apartados sucesivos, se desarrolla el resultado del análisis documental y de entrevista efectuado en la Tesorería General de la Provincia, de las dimensiones ingreso, movilidad y desvinculación al 31 de diciembre de 2018.

Gestión de la incorporación

La gestión del ingreso, en base a lo expuesto por Longo (2002) comprende las políticas y prácticas referentes al acceso de las personas al puesto de trabajo. En ella se encuentran englobadas: el reclutamiento, que comprende las políticas y prácticas de gestión de recursos humanos dirigidas a buscar y atraer candidatos a los puestos de trabajo que deben ser cubiertos; la selección, que comprende la elección y aplicación de

los instrumentos precisos para elegir bien, y las decisiones de adscripción de las personas a los puestos; la recepción o inducción, que comprende las políticas y prácticas destinadas a recibir adecuadamente a las personas y acompañarlos en sus primeros pasos en el puesto y su entorno.

En la Tesorería General de la Provincia en materia de ingreso rige el artículo 4° de la Ley N° 10.430 (1996) el cual dispone que: “El ingreso se hará siempre por el nivel inferior o cargo de menor jerarquía, correspondiente a la función o tarea, debiendo cumplir los requisitos que para el desempeño del mismo se establezcan legal y reglamentariamente.” (p. 2) y que,

la selección se realizará por la autoridad competente de la Administración Pública -que la reglamentación determine- a través del sistema de concurso y oposición que garantice la igualdad de oportunidades y la transparencia del proceso selectivo para quienes deseen acceder a los cargos públicos el acceso al organismo por el cargo de menor jerarquía. (p. 2)

Lo anterior deja implícito la necesidad de un manual de descripción de puestos y un mecanismo de concurso basado en criterios que garanticen la igualdad de oportunidades y transparencia.

Al analizar la ley en este aspecto, se aprecia como no tiene presente el proceso de reclutamiento, lo cual, desde la base del ideal propuesto, se considera una falencia. Distinto es el caso del proceso de selección en donde se hace menciona el método de concurso como mecanismo para el acceso a un puesto de trabajo.

Por otra parte, es de destacar, la situación que enfrenta la administración pública al momento del ingreso, plasmada en el Decreto 618/16 (2016), en donde se establece la suspensión de la designación del personal de planta permanente y temporaria en el plazo de un año (dictada en junio de 2016) y que al 31 de diciembre de 2018 sigue vigente.

Lo anterior implica en toda la administración pública provincial, se adopten otras formas de contratación, tales como contratos de locación de servicio, régimen de becas o módulos. Lo recién mencionado tiene sus ventajas y desventajas ya que por un lado evita la sensación de imposibilidad de despido y por el otro, ante cambios en la gestión política puede generar la discontinuidad del aparato administrativo ya que dichos

contratos son por el plazo máximo de un año y se encuentran susceptibles de terminar cuando existe una coyuntura política o cambio de gobierno.

Efectuando una comparación entre la normativa que rige al organismo y el ideal planteado por el autor Longo (2002) existe una falta de métodos formales de reclutamiento e inducción de nuevos agentes en la administración pública provincial, haciendo la ley únicamente foco en los requisitos básicos a cumplir y la selección del nuevo agente.

Por otro lado, del análisis de las entrevistas efectuadas a agentes clave del organismo, en cuanto al reclutamiento, uno de los entrevistados expresó que “en la Tesorería hay dos tipos de formas muy claras por las que llega una nueva persona, la correcta o formal, por así decirlo, que es la que usamos con la universidad o la informal o por conocido del conocido que es la que más se da” (Pedro, 2019)

“se suele dar que se ingrese por ser conocido dé, antes esto era más comun, ahora esta más difícil, se ingresa por la via de la facultad o por asesor del tesorero, subtesorero o secretario general” (Marta, 2019)

Por lo anterior, se denominará reclutamiento informal, político o subjetivo, a aquella forma de reclutamiento en donde la persona es llamada por la afinidad y confianza de los integrantes de la Tesorería General de la Provincia con ella o con sus allegados, mientras se llamará reclutamiento formal u objetivas, a aquel en donde se utilicen medios impersonales para efectuar un llamado para ocupar un puesto de trabajo.

En la Tesorería General de la Provincia, el reclutamiento formal comenzó a darse a partir del año 1997 cuando la autoridad superior, adoptó el lineamiento de profesionalizar el organismo, lo que condujo al primer reclutamiento de agentes a través de la modalidad de pasantía en el marco de un convenio con la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) Facultad de Ciencias Económicas.

Al 31 de diciembre de 2018, según uno de los entrevistados claves, “el organismo tiene aproximadamente el 20% del personal reclutado a través de la universidad, y el resto son o fueron conocidos de distintos funcionarios.” (Mario, 2019)

De lo anterior, y contrastando con la Tabla nro 4, se desprende que el organismo cuenta con el 23% de agentes reclutados a través de mecanismos formales u objetivos, mientras que el resto, 77% aproximadamente, a través de métodos informales.

Es importante en este punto destacar lo mencionado por uno de los entrevistados,

ya ni el Tesorero y Subtesorero llegan a ocupar sus cargos por dar un examen o demostrar sus competencias técnicas, llegan por un acuerdo del senado y traen con ellos a sus conocidos que pueden ocupar cargo de asesor o director provincial... la política en los organismos públicos está presente desde el principio. (Emilia, 2019)

En función a lo mencionado y comparando la dimensión de reclutamiento con el modelo de Longo (2002), existen una brecha entre ambos dado que la forma de llegada, reclutamiento del funcionario no es legítima en términos del ideal propuesto, predominando los métodos de reclutamiento informales, siendo notable la influencia de estos sobre el organismo ya que los líderes que lo integran son seleccionados por la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires.

En cuanto a la selección, los agentes que ingresan por cuestiones de afinidad o parentescos no pasan por esta etapa, mientras que, en los casos de contratados por convenio con la universidad, existe una preselección realizada por la UNLP.

La selección definitiva es realizada por el Director General de Administración del organismo, quien a través de una breve entrevista indaga cuestiones de oratoria y desenvolvimiento. Lo recién mencionado es llevado a cabo de manera informal, es decir, no existen métodos formalizados dentro del organismo que permitan una comparación de tipo objetiva de los postulantes.

Uno de los entrevistados comentó que “el director general de administración hace una entrevista a todos los candidatos que van a ingresar, pero no es algo que realmente muestre las cualidades de la persona..” (Juana, 2019). Se muestra como la Tesorería General de la Provincia no cuenta con herramientas formales de selección.

Comparando la variable de selección con el modelo de Longo (2002), la práctica dista del ideal ya que, sea desde un reclutamiento a través de medios formales o uno a través de medios informales, llegada la etapa de selección de un candidato, el organismo carece de los medios formales para efectuar comparaciones objetivas, quedando la selección de un candidato en manos de la subjetividad del Director General de Administración.

Una de las entrevistadas comentó que “el 80% que esta aca hoy es por cuestiones de política... empezando por el tesorero, el subtesorero, secretario y directores provinciales” (Juliana, 2019)

En cuanto a la variable inducción, la misma es realizada por el Departamento de Capacitación del organismo, en palabras de uno de los entrevistados, “en una primera instancia, lo llevamos a recorrer toda la organización con el fin de presentarlo a los demás empleados indicarle cuestiones de ubicación, como donde esta el baño y otras cosas básicas” (Juana, 2019).

Asu vez, para cada nuevo integrante, el organismo dicta un curso de ingreso donde las autoridades de las distintas direcciones generales brindan charlas al recién llegado con el fin de explicar y dar a conocer las tareas que se desempeñan diariamente en cada una de las áreas del organismo. Juana que es la encargada de liderar los cursos de capacitación comentaba que “la administración pública es un mundo, el fin del curso es ubicar a los nuevos ingresantes, que sepan qué es lo que hace la organización en general” (Juana, 2019)

Otra entrevistada decía que “el curso de ingreso es algo muy bueno, me parece genial que todos vayamos a darle una charla de lo que hacemos diariamente, eso creo que los ayuda a saber donde ingresan a trabajar y los hace sentir parte” (Marta, 2019)

Como se puede visualizar, en materia de inducción el organismo se encuentra bien posicionado con respecto al ideal propuesto por Longo (2002), cumpliendo con las expectativas que se tienen en este campo.

En resumen, en materia ingreso, las tres variables (reclutamiento, selección e inducción) tanto a nivel normativo como a nivel practico, la Tesorería General de la Provincia tiene brechas con lo planteado por el autor Longo (2002). Comparando con la normativa, se menciona únicamente la selección dejando a un lado el reclutamiento e inducción.

Desde el punto de vista de la práctica, a pesar de utilizar a la UNLP como mecanismo de reclutamiento, esto es insuficiente debido a que luego no se cuenta con métodos informales de selección de los postulantes quedando a criterios subjetivos del entrevistador la selección de uno de ellos, lo recién expuesto deja en claro la inexistencia de métodos formales de selección y la influencia de la política en el campo.

En cuanto a la inducción, la Tesorería General de la Provincia se encuentra bien ubicada ya que a través del denominado “curso de ingreso” pone en conocimiento del nuevo agente las distintas funciones y tareas que se realizan en la organización.

Las brechas recién mencionadas, son generadas, en principal medida por la variable política e informalidad, siendo los principales afectados el reclutamiento y la selección ya que se encuentran subordinados a las decisiones políticas del gobierno de turno.

Gestión de la movilidad

La gestión de la movilidad según Longo (2002) afecta a los movimientos de las personas entre puestos de trabajo en la organización, y en la que cabe distinguir entre: movilidad funcional, que implica sólo cambio de tarea, y movilidad geográfica, que implica además traslado del lugar de trabajo, con cambio de residencia.

En este campo, la Ley N° 10.430 (1996) expone la existencia de ascensos de un agente ante la presencia de una vacante en un nivel superior. Para ello se debe tener en cuenta: antecedentes del agente; examen de competencias; capacitación interna y externa relacionada con incrementar el conocimiento del agente para desempeñarse en el cargo al cual se postula; merito, definido y considerado a criterio de aquel que se encarga de evaluar al agente; antigüedad.

A su vez, el Decreto N° 152/11 (2011) faculta al Tesorero General de la Provincia a llamar a concurso en los casos de necesidad de cobertura de cargo.

Actualmente en el organismo rige la Resolución N° 409/14 (2014) que plasma el reglamento de concursos para el acceso a los puestos de jefe de departamento y director de área.

Dicha resolución reglamenta que para acceder a director/subdirector se debe tener no menos de siete años de antigüedad en la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal y no menos de cuatro años de antigüedad en el organismo, mientras que, para acceder a jefe de departamento, a diferencia del anterior, se debe tener no menos de cinco años en la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal y no menos de cuatro años de antigüedad en el organismo.

Asimismo, la resolución, plantea la existencia de una “Unidad Técnica de Selección” quien se debe ocupar de evaluar en base a la descripción de puestos, antecedentes y competencias, a quienes se postulen a ocupar el cargo. Esta unidad tiene que estar compuesta por: un funcionario, con jerarquía no inferior a Director General, designado por el titular del organismo; el Director General de Administración del organismo y el Director General o el director del área donde se encuentra la vacante.

En cuanto a la “Evaluación de Antecedentes de los Aspirantes”, el postulante será puntuado en función del análisis de la documentación presentada hasta el momento de la inscripción al concurso, recopilada en el legajo del agente por el Departamento de Personal.

Con respecto a la “Evaluación del Potencial de los Aspirantes”, el candidato será puntuado en base a la posesión y buen desarrollo de determinadas competencias definidas por la Unidad Técnica de Selección.

A continuación, en la Tabla nro 5, se presentan las competencias que se consideran a la hora de evaluar a un postulante, las mismas la resolución las agrupa en tres tipos: competencias ético institucionales, competencias técnico profesionales y competencias actitudinales.

Tabla nro 5

Tipo de competencias evaluadas

<i>Tipo de competencia</i>	<i>Competencias</i>
<i>Competencias ético institucionales</i>	<p>Grado de identificación con la organización, interés y motivación por el área y comprensión del rol de la misma dentro de la organización.</p> <p>Conocimientos y grado de identificación con los fines organizacionales.</p> <p>Grado de identificación con la organización, interés y motivación por el área y comprensión del rol de la misma</p>

	<p>dentro de la organización.</p> <p>Conocimientos y grado de identificación con los fines organizacionales.</p> <p>Conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas necesarios para el cumplimiento de las acciones dadas en el puesto de trabajo para el cual se postula.</p> <p>Capacidad de planificación, organización y gestión, en caso de cargos jerárquicos y/o directivos.</p> <p>Conocimientos teóricos, metodológicos y técnicos, adquiridos por experiencia y autoformación, referidos a los temas para los que ha sido convocado.</p> <p>Conocimiento de la legislación aplicable al puesto de trabajo.</p> <p>Capacidad de gestionar los recursos y administrar los tiempos de manera eficiente.</p> <p>Capacidad de analizar y solucionar problemas.</p>
<p><i>Competencias actitudinales</i></p>	<p>Capacidad de liderazgo, conducción y organización de grupos de trabajo.</p> <p>Capacidad de relacionarse, de colaboración y de comunicación.</p> <p>Habilidad para coordinar y dirigir personas o grupos de trabajo de modo que alcancen resultados de conjunto derivados de la coordinación realizada, si el perfil del</p>

cargo lo requiere.

Participación activa en propuestas de innovación, fortalecimiento y/o capacitación.

Fuente: Elaboración propia según Resolución N° 409/14 (2014).

Para puntuar las competencias mencionadas existen métodos propuestos en la resolución los cuales se presentan a continuación en la Tabla nro 6.

Tabla nro 6

Métodos de evaluación

<i>Tipo de Competencia</i>	<i>Métodos</i>
<i>Competencias ético-institucionales</i>	Análisis del Currículum Vitae. Premios, estímulos o reconocimientos recibidos en el Organismo u otros acuerdos con el perfil. Entrevista Institucional, individual o grupal.
<i>Competencias técnico-profesionales</i>	Análisis y resolución de casos prácticos. Presentación de Proyectos relacionados con el cargo a cubrir. Prueba en el uso de herramientas específicas.
<i>Competencias actitudinales</i>	La opinión de sus pares/superiores. Pruebas de campo de la Psicología y de la Sociología Laboral Entrevista Institucional, individual o grupal.

Fuente: Elaboración propia según Resolución N° 409/14.

En definitiva, a cada postulante se lo evalúa en función a los conceptos de: antigüedad en el organismo; antigüedad en la Administración Nacional, Provincial o Municipal;

Título Secundario; Título Terciario; estudios universitarios incompletos (más del 50% de las materias aprobadas); estudios universitarios incompletos (más del 75% de las materias aprobadas); Título Universitario; estudios de posgrado incompletos (más del 50% de las materias aprobadas); Título de Postgrado (dos años o más) afín al cargo al que se postula; competencias ético institucionales; competencias técnico profesionales y competencias actitudinales.

A cada una de los conceptos mencionados se le asigna un puntaje. Se elige el postulante que mayor cantidad de puntos obtiene existiendo un total de 100 puntos. En la Tabla nro 7 se presentan los puntajes máximos que se puede obtener en cada una de los conceptos.

Tabla nro 7

Concepto - Puntaje

Concepto	Puntos
<i>Antigüedad en el organism</i>	0,4 por año
<i>Antigüedad en la Administración Nacional, Provincial o Municipal</i>	0.2 por año
<i>Título Secundario</i>	6
<i>Título Terciario</i>	12
<i>Estudios universitarios incompletos (más del 50% de las materias aprobadas)</i>	10
<i>Estudios universitarios incompletos (más del 75% de las materias aprobadas)</i>	14
<i>Título Universitario</i>	17
<i>Estudios de posgrado incompletos (más del 50% de las materias aprobadas)</i>	20
<i>Título de Postgrado (dos años o más) afín al cargo al que se postula</i>	26
<i>Competencias ético institucionales</i>	Hasta 9
<i>Competencias técnico profesionales</i>	Hasta 22.5
<i>Competencias actitudinales</i>	Hasta 13.5

Fuente: Elaboración propia a través de datos obtenidos de la Res. N° 409/14 (2014).

En función del análisis documental realizado sobre la ley, el decreto y la resolución anteriormente mencionadas, se destaca la existencia en el organismo del método de concurso, siendo más destacable aún la existencia del concurso a un cargo de director, ya que en la mayoría de los organismos público provinciales, este cargo, un cargo político, es decir, un cargo ocupado por agentes relacionados al gobierno de turno.

La existencia de este mecanismo hasta el rango de director hace que la Tesorería General cuente con un mayor coherencia interna y agentes idóneos, arribados a su cargo de una forma justa y mayormente objetiva.

Así mismo, se destaca que, en función a la distribución de puntaje expuesta en la Tabla nro 7, la variable antigüedad es un gran determinante a la hora de acceder a un puesto, pero también lo es la posesión de estudios universitarios, de posgrado y el desarrollo de competencias técnico profesionales. Este punto remarca la importancia que se da al conocimiento de la norma y la legislación, siendo algo coherente dentro de una organización burocrática.

Desde el punto de vista de la aplicación, en la Tesorería General de la Provincia, sumando a los resultados el análisis de las encuestas semiestructuradas, el mecanismo de concurso se encuentra funcionando parcialmente en lo que respecta a la movilidad de agentes dentro del organismo.

El último concurso data de enero de 2017 el cual, cuenta un entrevistado, “quedo desertado debido a que los participantes no cumplían con las competencias necesarias para ser jefe del área de planificación financiera” (Juliana, 2019). En dicha oportunidad se utilizó la herramienta del examen escrito para medir los niveles de competencia técnico profesional y examen oral para las competencias institucionales y actitudinales.

El departamento de personal es quien abre el llamado a concurso,

se envía un mail, la gente del area de comunicación, envía un mail a los correos electrónicos oficiales anunciando el llamado a concurso, igual la gente del departamento de personal recorre los sectores con una planilla para que todos se notifiquen personalmente del llamado (Pedro, 2019)

“En el concurso siempre participan tres personas de alto nivel de la organización, el Director de Personal, el director del área que cuenta con el cargo vacante y el subsecretario” (Mario, 2019)

El director de personal cuestiona sobre las Leyes 10.430 y 13.767 que nos rigen a todos...el director del área hace preguntas específicas de las tareas y conocimientos precisos del puesto a acopar, salvo que sea un examen escrito y el

subsecretario escucha y después opina sobre la actitud que tuvo la persona. (Emilia, 2019)

“Entre los que estamos se analiza el rendimiento de los agentes en los distintos aspectos y los llaman para darles una devolución final a cada uno individualmente y comentarles quién es el ganador” (Marta, 2019)

Para finalizar el mecanismo de concurso, el área de personal y comunicaciones es la encargada de informar en la organización el resultado del concurso a través de los correos oficiales y sitio web.

Así mismo, a pesar de encontrarse normada la obligatoriedad de concurso para los cargo superiores, tales como Director y Subdirector, la mayoría son ocupados por decisiones arbitrarias sujetas a la coyuntura política. Una de las entrevistadas se expresaba diciendo que “el concurso existe para los puestos bajos, la mayoría se concursan hasta jefe, existen algunos subdirectores y directores concursados pero son los menos, aun así, es todo un logro que exista este nivel de cargo concursado en algunos casos...” (Juliana, 2019)

Otra entrevistada comentaba que “los puestos más altos y los que toman las decisiones es raro que se concursen, tesorero, subtesorero y secretario son plenamente políticos.. en la tesorería existen directores generales de carrera y eso es algo único que se pudo dar porque Amilcar estuvo veinte años en la gestión, hubo una continuidad política. (Emilia, 2019)

Al igual que en el proceso de inducción, el organismo destaca en lo que hace a la movilidad ya que, a nivel normativo se habla la normativa habla de la llegada de un agente a un cargo público de hasta un rango de director por mérito. A pesar de lo anterior, en la práctica, se encuentra la política presente ya que los cargos superiores, no son necesarios de concursarse y aquellos de nivel intermedio son ocupados por decisiones políticas haciendo caso omiso a la norma vigente.

En función a ello, comparando con el modelo de Longo (2002) existen diferencias, siendo la carrera administrativa del agente una cuestión parcial de meritocracia a causa de la política e informalidad, predominando en los rangos inferiores las capacidades técnicas y en los superiores las cualidades políticas.

Gestión de la desvinculación

La gestión de la desvinculación, siguiendo los lineamientos del autor Logo (2002) integra las políticas y prácticas de gestión de recursos humanos relacionadas con la extinción de la relación de empleo, ya sea por causas disciplinarias, por inadecuación o bajo rendimiento, o por razones económicas, organizativas o tecnológicas. Cabe añadir aquí las políticas y prácticas de corrección disciplinaria, aunque las sanciones sean de carácter menos grave y no lleguen a traducirse en la desvinculación.

En la Tesorería General de la Provincia, esta dimensión se encuentra regulada por la Ley N° 10.430 (1996), la cual expone en su artículo 84 las causas de desvinculación del agente con la organización. A continuación se enuncian dichas causales: la situación prevista en el artículo 6^o y, asimismo, si transcurrido un año desde su ingreso, no hubiere cumplido con los requisitos de admisibilidad por causa imputable al agente; la renuncia; el fallecimiento; el agotamiento de la licencia por razones de enfermedad o antes cuando el grado de incapacidad psicofísica permita el encuadre del agente en los beneficios jubilatorios; la supresión del cargo por la situación prevista en el artículo 11², en los términos y condiciones allí establecidas; estar comprendido en disposiciones que le creen incompatibilidad o inhabilidad; cuando el agente reúna los requisitos establecidos en la legislación vigente en materia jubilatoria para obtener la prestación ordinaria o por edad avanzada; exoneración o cesantía encuadrada en el régimen disciplinario que impone este estatuto; pasividad anticipada y retiro voluntario, con sujeción a las disposiciones reglamentarias y sólo cuando el Poder Ejecutivo establezca la utilización de este último instituto; por vencimiento del plazo para la obtención de la carta de ciudadanía, conforme a lo establecido en el artículo 2^o inciso a)³; el ocultamiento de los impedimentos para el ingreso; falta grave que perjudique material o éticamente a la Administración; sentencia condenatoria dictada contra el agente como autor, cómplice o encubridor por delito contra la administración o delito grave de carácter doloso de acuerdo al Código Penal; pérdida de la nacionalidad, conforme a las

¹ La posibilidad de desvinculación por no cumplir con los condiciones o necesidades de la organización luego de los seis meses del período de prueba del agente antes de ingresar en planta permanente.

² Cuando se dispongan reestructuraciones que impliquen la supresión de organismos o dependencias o la eliminación de cargos o funciones, los agentes titulares de los puestos suprimidos que no fueran reubicados en la jurisdicción respectiva, pasarán a revistar en situación de disponibilidad.

³ Ser argentino nativo, por opción o naturalizado. Por excepción, podrán admitirse extranjeros que posean vínculos de consanguinidad en primer grado o de matrimonio con argentinos, siempre que cuenten con CINCO (5) años como mínimo de residencia en el país. Asimismo, se admitirán extranjeros cuando se tenga que cubrir vacantes correspondientes a cargos indispensables de carácter profesional, técnico o especial.

leyes que reglan la materia y la imposición de pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para la función pública.

Por otro lado, en materia de sanción, se menciona la existencia de dos tipos de sanciones disciplinarias: de orden correctivo o expulsivo. Para la aplicación de algunas sanciones, la ley exige la realización de un proceso de sumario, mientras que para otras este requisito no es necesario.

En la práctica, a través del análisis documental y de entrevista se obtuvo que la Tesorería General de la Provincia de Buenos Aires es un organismo con un alto nivel disciplinario, como consecuencia de una cultura basada en el compromiso.

Una situación que refleja lo anterior es la medida adoptada con respecto al cumplimiento del horario laboral, en donde, ante un incumplimiento superior a tres veces dentro de un mismo mes, la persona es suspendida por un día, no debiendo asistir a su puesto de trabajo y dejando de percibir el salario correspondiente a tales horas no trabajadas, todo esto se encuadra en la Resolución N° 609/15 (2015) emitida por el entonces Tesorero General de la Provincia. Este es uno de los ejemplos que muestra el rol que tiene el compromiso con el trabajo en el organismo y uno de los posibles factores de desvinculación de ser incumplido.

Uno de los entrevistados comentó,

...vengo de otro organismo del estado, es muy notoria la diferencia, por ejemplo, el subsecretario todos los días miraba quien había llegado tarde la planilla de personal y mandaba a llamar a esas personas en caso de que aparecieran repetidamente, estaban muy metidos en esos asuntos, hoy es más flexible pero la gente ya tiene ese valor, ya forma parte de la cultura de la organización. (Juliana, 2019)

El mayor motivo de desvinculación del agente en la Tesorería General de la Provincia es por jubilación, es decir, el funcionario que cuenta con 30 años de servicio, 35 años de aportes y 60 años de edad, se encuentra en condiciones de jubilarse. Es de destacar que existen dos tipos de jubilaciones, aquella ordinaria que se da cuando el agente es quien solicita jubilarse y de oficio en donde el organismo es quien imparte la decisión y la persona es notificada a través de un telegrama.

En cuanto a la desvinculación del agente por motivos de expulsión, se debe tener presente que en toda la administración pública provincial rige la condición de estabilidad del empleado, la cual tiene el fin de evitar la interrupción o cese de ejecución de las políticas públicas, es decir, hacer que el polo administrativo siga funcionando de forma independiente a los cambios acontecidos en el nivel político.

Actualmente la estabilidad mencionada se encuentra llevada al extremo debido a que, entre otras cuestiones, la expulsión de un agente depende de un proceso de sumario, que es lento y hace que se posean pocos incentivos a iniciarlo. Por lo tanto, son pocas o nulas las expulsiones. Lo anterior, muestra como una burocracia mal acabada o mal ejecutada fomenta la creencia referida a la imposibilidad de la expulsión.

Esto último es viable únicamente para las personas que cuentan con una planta permanente o temporaria en el estado, quedando fuera del privilegio los agentes ingresados por medio de otros regímenes de empleo. En este punto, se debe hablar del Decreto 618/16 (2016) el cual congela los nombramientos en planta permanente y temporaria, por lo tanto, se encuentra vigente en el estado una nueva modalidad de relación laboral dada a través de un contrato de locación de servicio o convenio con la UNLP.

Los agentes recién mencionados, deben cumplir con las mismas normas disciplinarias que el resto de los agentes y en el caso de los contratadas su vinculación dura un año siendo posible una renovación del contrato, mientras que en el caso de los pasantes que ingresan por convenios con la UNLP, su relación puede durar como máximo 2 años bajo este régimen.

En ambos regímenes, es de resaltar la posibilidad que tiene el organismo empleador de decidir terminar con la relación laboral del agente. Uno de los entrevistados contó que “el año pasado, se decidió no renovar el contrato a uno de los agentes ya que sus superiores no se encontraban conformes con él, con su desempeño” (Mario, 2019)

En la Tesorería General de la Provincia, según lo contado por uno de los entrevistados anónimos (2019) existen solo dos casos en los que se inició un proceso de sumario, ambos agentes involucrados no fueron expulsados, cumpliendo el castigo de forma monetaria y quedando el antecedente en sus respectivos legajos.

Así mismo, los niveles superiores tales como tesorero, subtesorero, secretario general y director general se encuentran sujetos a las decisiones políticas, es decir que ante un cambio de gobierno, el nuevo gobierno de turno puede solicitar la desvinculación de algún agente. En función de esto, los entrevistados comentaba que

yo que vengo de otro organismo público estoy acostumbrada a los cambios de autoridades por cambios en el gobierno o en la política, en la tesorería esto no se dio nunca, la primera vez fue con el gobierno de Macri en el 2015 ya que Amilcar estuvo por más de veinte años. (Juliana, 2019)

los contratos y becas son por un tiempo dado, es raro que se dé la desvinculación por temas de falta de cumplimiento laboral, pasó con un chico, pero en general se puede dar de una manera masiva cuando cambia el gobierno, acá hasta ahora no pasó, pero en el próximo cambio de gobierno puede pasar. (Marta, 2019)

En definitiva, comprando la normativa y la practica con el modelo de Longo (2002), la primera se acerca a lo expuesto por el autor, aunque conserva las diferencias naturales del sector público en relación a la no desvinculación por causas de bajos rendimientos, mientras que la segunda dista en mayor medida.

La brecha se da por un lado por el incumplimiento de la normativa como consecuencia del lento proceso que se debe iniciar para efectivizar la desvinculación de un agente ante incumplimientos graves, aunque gracias a los nuevos regímenes de contratación laboral que se utilizan, esta posibilidad es reabierto para la Tesorería General de la Provincia, pudiendo elegir no renovar un contrato de locación de servicio o pasantía, desvincular a un agente, cuando la situación y condiciones lo ameriten.

Por otro lado, la brecha con el modelo se expone en los niveles superiores y en los regímenes de contratación más precarizados (contrato de locación de servicio y becas) en donde al agente se lo puede desvincular son una causa justa y por cuestiones políticas tal como un cambio de gobierno o una coyuntura política.

CAPÍTULO V: Propuesta de mejora

Dentro de este capítulo, se expondrán algunas propuestas de mejora o recomendaciones que bien pueden ser útiles para mejorar la gestión de los recursos humanos en lo que respecta al ingreso, movilidad y desvinculación del agente en los primeros niveles. Además, pueden

resultar pertinentes no sólo para el ámbito público provincial, elegido como objeto de estudio, sino para todo otro en el que se perciba similares condiciones respecto a la gestión de las tres dimensiones en cuestión.

Antes de comenzar este apartado, es importante mencionar, que la tesorería general de la provincia es un organismo público y por lo tanto sujeto a las decisiones del gobierno de turno, es decir, sujeto a las decisiones políticas, las mejoras que se plantean a continuación tienen el objetivo de apaciguar dichos cambios políticos con el fin de generar en los niveles administrativos medios e inferiores agentes idóneos, con la capacidad de afrontar los cambios y cumplir con el fin social que tiene la organización.

Es de destacar que, si bien las soluciones o recomendaciones pueden aportar mecanismos concretos de prácticas de gestión, esto sólo puede obtenerse con la voluntad política de quienes gestionan y son decisores en cada área de gobierno. A este respecto, es indispensable realizar un análisis minucioso de viabilidad, se trate ya de la viabilidad política -fundamental para cualquier proceso de cambio, en especial en el aspecto cultural de la organización-, como de viabilidad económica, institucional y técnica.

Así mismo, estas recomendaciones solo cubren en parte las debilidades o problemas detectados, no son una solución integral. Para revelar las posibles alternativas de solución integral a la gestión de los recursos humanos, se requiere adicionar a este trabajo un análisis e investigación que abarque todos los subsistemas del modelo propuesto por el autor Longo (2002).

En función a lo expresado en el CAPÍTULO IV, donde se exponen los resultados del presente trabajo, para alcanzar el ideal propuesto por el autor Longo (2002) basado en un reclutamiento abierto y en base a la idoneidad, sin arbitrariedad y discriminación, una selección basada en perfiles de competencias, instrumentos validados, criterios técnicos, mecanismos de inducción, movilidad y disciplina y una desvinculación por incumplimiento, y no por arbitrariedad, en la Tesorería General de la Provincia, se recomienda plantear el desarrollo de un manual de descripción de puestos, el cual se utilice tanto al momento de la selección de un individuo para ocupar un puesto vacante como para obtener un aprendizaje más rápido, una inducción más temprana en cuanto a cuales son sus actividades y resultados a llevar adelante.

En el organismo, es de destacar el reclutamiento de miembros a través de la Universidad Nacional de La Plata – Facultad de Ciencias Económicas, aunque el mismo debe de ser mejorado a través de la elaboración de un cuestionario objetivo el cual se utilice al

momento de efectuar la entrevista a los postulantes con el fin de que la misma arroje resultados objetivos.

Con respecto a la dimensión de inducción, la Tesorería General de la Provincia cuenta capacitaciones iniciales con el propósito de brindar un panorama general de las tareas que se efectúan diariamente dentro del organismo, como así también conocer su organización y funcionamiento en general. Se aconseja adicionar un manual organizacional y un manual de procesos y procedimientos, expresando en el primero los conceptos de: visión, misión, planificación estratégica, objetivos generales del organismo, organigrama y funciones principales, mientras en el segundo, todos los procesos efectuados dentro de la organización como así también los procedimientos existentes dentro de cada macro proceso. Los manuales mencionados, se complementan con un manual de descripción de puestos.

Dado que la Tesorería General de la Provincia es un ente estatal, regido por leyes y normativa y sujeto a las decisiones estratégicas tomadas a nivel político y a las turbulencias ocasionadas por los cambios en este nivel, se considera que los tres manuales descriptos son de vital importancia para obtener un funcionamiento eficiente del aparato administrativo y que el mismo sufra menos los impactos dados al momento de cambios el nivel político.

Para llevar a cabo las propuestas, se aconseja que el Departamento de Personal sea el líder de la iniciativa o proyecto de mejora comenzando con el llamado a una reunión de lanzamiento en la Tesorería General de la Provincia con sus principales líderes para mostrar la propuesta haciendo foco en sus ventajas y solicitar el apoyo de todas las áreas funcionales, las cuales deberán identificar dentro de cada una a un agente para designarle la tarea de participar en el proyecto de redacción de los tres manuales.

En relación a la dimensión de desvinculación, se aconseja efectuar comunicaciones y capacitación al personal en cuanto a la misma con el fin de generar consciencia y de romper con el modelo mental de imposibilidad de desvinculación por incumplimiento de las obligaciones laborales. Lo anterior, debe complementarse con una simplificación del trámite en concepto de sumario iniciado a causa de incumplimiento y que puede derivar en desvinculación de un agente.

Para llevar a la práctica lo mencionado, se deben involucrar otros organismos estatales que participan en dicho trámite, Fiscalía de Estado, Asesoría General de Gobierno y

Capital Humano, por lo que resulta de una iniciativa más compleja, contando con una medida de tiempo de realización de largo plazo.

CAPÍTULO VI: Conclusiones

La administración pública, conforma el polo de ejecución de las decisiones tomadas por la dirección política. Es un aparato de carácter estatal que constituye el nexo entre el ciudadano y el gobierno, tiene la capacidad de generar legitimidad de tipo funcional, es decir, la obediencia de la sociedad está fundamentada en la capacidad del gobierno para satisfacer las demandas de la misma o, al menos, para cumplir con las funciones que asume como propias y convertirse en un instrumento de penetración.

Quienes integran el polo administrativo conforman el servicio civil y de existir “fallas” en su gestión, necesariamente produce ineficiencias en el aparato estatal, generando incumplimiento en las funciones asumidas como propias, tales como la aplicación de reglas generales a situaciones singulares de individuos, colectivos o corporaciones; la prestación de bienes y servicios; la captación y gestión de recursos.

Dado lo anterior, surge la importancia de efectuar un diagnóstico y análisis de la gestión de los recursos humanos, tomando como modelo el expuesto por el autor Longo (2002).

El presente trabajo sostiene la hipótesis que la gestión de los recursos humanos, en sus dimensiones ingreso, movilidad y desvinculación al 31 de diciembre de 2018, en la Tesorería General de la Provincia tiene un perfil arbitrario e informal a causa de la política.

Dentro del modelo para el diagnóstico del servicio civil propuesto por el autor, se presentó y comparó el subsistema de gestión del empleo en la Tesorería General de la Provincia, el cual involucra las dimensiones de ingreso, movilidad y desvinculación del funcionario, estando normadas bajo la Ley N° 10.430 (1996) y existiendo, en algunos casos, normativa específica.

El autor Longo (2002) a grandes rasgos expone las siguientes características ideales del Subsistema de Gestión del empleo: reclutamiento abierto y en base a la idoneidad, para evitar arbitrariedad y discriminación; selección basada en perfiles de competencias,

instrumentos validados, criterios técnicos; mecanismos formales de inducción, movilidad y disciplina; desvinculación por incumplimiento, y no arbitraria.

Del análisis efectuado, se obtuvo que, en cuanto a las variables reclutamiento, selección e inducción, en la normativa no se encuentran mencionados el reclutamiento y la inducción, en ella se detalla que el ingreso de un agente siempre debe realizarse por el nivel de menor jerarquía y que la selección de un funcionario llevarse a cabo utilizando el mecanismo de concurso. Esto último condice con el ideal que se pone como objetivo, ya que estos mecanismos evalúan las distintas competencias de una persona y las contrastan con la descripción del puesto a ocupar, con el fin de que se seleccione al más idóneo.

En la práctica, Tesorería General de la Provincia, no existen mecanismos objetivos de reclutamiento y selección, en la mayoría de los casos el ingreso es informal a través de mecanismos subjetivos y políticos siendo los casos destacables el nombramiento del tesorero, subtesorero y secretario general quienes llegan a ocupar sus cargos por decisión de la Cámara de Senadores, es decir, por una decisión política.

A pesar de ello, al 31 de diciembre de 2018, existe un 11% aproximado de casos que arriban a través de un convenio con la Universidad Nacional de La Plata, donde se delega el mecanismo de reclutamiento a la universidad, siendo completado con una entrevista informal en la Tesorería General de la Provincia por parte del Director General de Administración la cual no posee objetivos planteados.

Respecto a la inducción, la Tesorería General de la Provincia se desarrolla de forma positiva, contribuyendo a la ubicación e incorporación del agente a fin de aumentar su compromiso con la organización. Esto surge de la capacitación inicial que genera que entienda y aprenda con qué está contribuyendo a nivel macro u organizacional.

Por lo expuesto, existen brechas entre lo expuesto por el autor Longo (2002) y la normativa y la práctica habitual del organismo, siendo la principal causal las decisiones políticas que generan nuevos ingresos en los mandos superiores ante un cambio de gobierno o coyuntura política.

A pesar de lo anterior, existen algunos rasgos tales como los lazos generados por la Tesorería General de la Provincia con la Facultad de Ciencias Económicas,

orientaciones y cursos de capacitación que dan indicios de profesionalización y formalización.

En la dimensión de movilidad se aplica el método de concurso para los mandos inferiores, lo cual dista un poco de la normativa debido a que en la misma se menciona la necesidad de aplicarlo tanto para mandos inferiores como medios hasta llegar al cargo de director.

Igualmente, la existencia del mecanismo de concurso para los mandos inferiores permite la selección de la persona idónea para el puesto, contemplando no solo la antigüedad del agente sino también distintos tipos de competencias relacionadas a las aptitudes técnicas y humanas.

Por lo expuesto, tanto la norma como la práctica se no coinciden en su totalidad por lo planteado por el autor ya que los cargos de alta jerarquía en la organización son ocupados por acuerdos políticos, quedando en manos de los métodos objetivos y formales la selección de mandos bajos y existiendo en la Tesorería General de la Provincia una tendencia para extenderlo a los primeros cargos de alta jerarquía como lo son los cargos de subdirector y director de línea.

Por último, la dimensión de desvinculación, se encuentra tratada de forma detallada en la ley, expresando las causales de sanción y/o desvinculación. Las sanciones son aplicadas de forma parcial, debido a que las sanciones que requieren procesos sumariales son de lenta resolución, desincentivando a su inicio y por ende, causando inexistentes despidos.

El mecanismo más común de desvinculación para los niveles medios y bajos es la jubilación ordinaria u de oficio, aunque dado la presencia de nuevos regímenes de contratación laboral, tales como el contrato de locación de servicio o la pasantía y convenio, el organismo cuenta con la potestad de no renovar la vinculación del agente según sus necesidades, dentro de las cuales predominan las políticas.

Siendo la renuncia, por cambios en el gobierno y decisiones políticas, la desvinculación más común en los mandos altos tales como director general, secretario general, asesores, subtesorero y tesorero.

A modo de conclusión general, la hipótesis planteada se encuentra comprobada ya que la política y la informalidad que con ella deviene se encuentra presente en el organismo

público indagado en todas las dimensiones de la gestión del empleo, quedando la misma afectada y dependiente de sus decisiones.

A pesar de lo anterior, la Tesorería General de la Provincia destaca, en ciertos aspectos de la administración pública, por contar con mecanismos y herramientas formales o ideales que no se encuentran con un rápido acceso político lo cual genera una organización con características profesionales y flexible a los cambios, siendo el caso del mecanismo de concurso para los mandos inferiores.

Asimismo, el organismo es un ente público sujeto a la coyuntura política diaria lo que hace que esta siempre se encuentre influenciando en el ambiente, generando arbitrariedad e informalidad y, por lo tanto, discrepancias, tanto en la normativa como en la práctica, con el ideal-objetivo.

Se plantea la necesidad de ajustar aquellas brechas existentes entre lo dado y el ideal con el fin de obtener una gestión de recursos humanos efectiva, contribuyendo al buen funcionamiento de la administración pública y su capacidad de crear legitimidad funcional. Algunas herramientas propuestas son la incorporación de tres manuales, un manual organizacional, orientado a explicar la visión, misión de la organización, año como su plan estratégico, organigrama y objetivos generales, un manual de procesos y procedimientos y un manual de descripción de puestos. Las propuestas de mejora se encuentran profundizadas en el CAPÍTULO V del presente trabajo.

Llegado este punto es preciso destacar la interdependencia y complementariedad existente entre los tres procesos ejes de análisis, esto implica que el mal funcionamiento de uno afecta a los demás, como ejemplo de lo mencionado, dado un reclutamiento y selección a través de métodos informales, es probable que existan candidatos con falta de requisitos esenciales para desenvolverse de forma correcta, lo cual puede ocasionar falta de cumplimiento, y la no existencia dentro de la organización de agentes idóneos para ocupar cargos superiores.

Como conclusión final, se observa la necesidad de elaborar un futuro análisis y comparación de los demás subsistemas que componen el sistema de gestión de los recursos humanos en la Tesorería General de la Provincia, con el fin de tener una mirada integral y poder así elaborar propuestas de mejora de forma integral.

Referencias bibliográficas

- Bunge, M. (2004). *Emergencia y Convergencia - Novedad cualitativa y unidad del conocimiento*. Barcelona: Gedisa.
- Coffey, A., & Atkinson, P. (2003). *Encontrar el sentido a los datos cualitativos: estrategias complementarias de investigación*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Estado. (2014). *Tesorería General de la Provincia de Buenos Aires*. Resolución N° 409/14.
- Estado. (2015). *Tesorería General de la Provincia de Buenos Aires*. Resolución N° 609/15.
- Estado. (2016). *Ministerio de Gobierno*. Decreto 618/16. Recuperado el 23 de Julio de 2019 de: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/16-618.html>
- Estado. (2011) *Departamento de Economía*. Decreto 152/11. Recuperado el 23 de Julio de 2019 de: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/11-152.html>
- Estado. (4 de Febrero de 1996). *Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires*. Recuperado el 23 de Julio de 2019, de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-10430.html>
- Estado. (16 de Octubre de 2008). *Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires*. Recuperado el 23 de Julio de 2019, de <http://www.cgp.gba.gov.ar/EspacioPublico/pdf/LEY%2013767-DTO%203260-08-%2024-2-08.pdf>
- Estado. (10 de agosto de 2008). *Ministerio de Gobiernos de la Provincia de Buenos Aires*. Recuperado el 23 de Julio de 2019, de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/08-3260.html>
- García, R. (2006). *Sistemas complejos*. Barcelona: Gedisa.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2006). *Metodología de la investigación: Roberto Hernández Sampieri, Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio (4a. ed.)*. México D.F.: Mc Graw - Hill.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2006). *Metodología de la investigación: Roberto Hernández Sampieri, Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio (4a. ed. p. 8)*. México D.F.: Mc Graw - Hill.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2006). *Metodología de la investigación: Roberto Hernández Sampieri, Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio (4a. ed. p. 102)*. México D.F.: Mc Graw - Hill.
- Longo, F. (2002). *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*. Barcelona: ESADE.

- O'Donnell, G. (2008). Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras. *CLAD Reforma y Democracia*.
- O'Donnell, G. (2016). Algunas reflexiones sobre la democracia, el Estado y sus múltiples caras. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia N° 42*.
- Olabuénaga, J. I. R. (2012). Metodología de la investigación cualitativa (Vol. 15). Bilbao: Ediciones de la Universidad de Deusto.
- Orlandi, H., & Zelaznik, J. (1995). El Gobierno. En J. Pinto, *Introducción a la Ciencia Política* (págs. 217-218). Buenos Aires: Editorial Unversitaria de Buenos Aires.
- Restrepo Medina, M. (2009). Burocracia, gerencia pública y gobernanza. *Revista Dialogos de Saberes*, 167-185.
- Robles, B. (2011). La entrevista en profundidad: una técnica útil dentro del campo antropofísico. *Cuicuilco*, 18(52), 39-49.
- Valles, J. (2000). La distribución funcional del poder: ejecutivos y administraciones. Barcelona: Ariel.

Anexos

Anexo A. Competencias de la Tesorería General de la Provincia de Buenos Aires

La ley N° 13.767 en su artículo 69, se expone que el organismo objeto de estudio, cuenta con las competencias de:

centralización y registración diaria del movimiento de los ingresos de fondos, títulos y valores que se hallen a su cargo y el orden de los egresos que contra ellos se produzcan;

el establecimiento de un sistema que garantice el cumplimiento de las normas que reglamenten el desembolso de fondos;

la planificación del financiamiento hacia los sectores público y privado en función de las políticas que al efecto se fijen;

el abonar las órdenes de pago que le remita la Contaduría General de la Provincia, con arreglo a la planificación fijada en el Presupuesto de Caja y a las autorizaciones que emanen del Tesorero General;

la resolución, cuando así corresponda, de la toma de fondos provenientes de operaciones de crédito concretadas y autorizadas por el Poder Ejecutivo provincial, en función de las necesidades de uso que emerjan de los estados de situación financiera que formule el organismo;

el asesoramiento técnico al Poder Ejecutivo provincial en materia de su competencia; la elaboración del Presupuesto de Caja de cada ejercicio una vez sancionado el Presupuesto de la Administración General;

elevarlo al Poder Ejecutivo y al Ministerio de Economía e informar mensualmente sobre su ejecución;

la registración de los créditos a favor de los acreedores del Estado cuyo pago deba efectuar el organismo;

la recepción de la documentación para el pago, siempre que tenga la previa autorización de la Contaduría General de la Provincia, y dar entrada en Caja a dinero o valores que hayan sido intervenidos o tomado, razón previamente por la Contaduría General de la Provincia;

la confección y remisión diaria a la Contaduría General de la Provincia el Balance de Movimiento de Fondos, Títulos y Valores juntamente con la documentación respectiva;

la intervención en la emisión de Letras de Tesorería u otros documentos de efecto cancelatorio, cuyo pago deba ser efectuado por el organismo;

el manejo de los registros de Poderes, Contratos de Sociedades, Cesiones y Prendas y Embargos; el mantenimiento de la conciliación de sus cuentas bancarias;

la solicitud a los órganos y entidades del Sector Público Provincial, cuando lo considere necesario, de la remisión de estados de existencia de fondos y exigibles;

la intervención previa en toda contratación en la que se comprometa en forma inmediata o a fecha cierta las disponibilidades del Tesorero, informando sobre las posibilidades de asumir tales compromisos;

el dictado de normas sobre remisión de información y documentación de pago y sobre plazos de pago, a las que deberán ajustarse los servicios administrativos de la Administración Central de los Poderes del Estado y de las entidades descentralizadas;

la comunicación con el Ministerio de Economía con quince días de anticipación, para informar sobre las dificultades de orden financiero que observe para mantener el cumplimiento normal de las obligaciones del Tesorero;

la elaboración conjuntamente con la Dirección Provincial de Presupuesto, de la programación de la gestión presupuestaria de la administración provincial; la emisión de opinión previa sobre las inversiones temporales de fondos excedentes que realicen los entes del Sector Público Provincial;

la custodia de los títulos y valores de propiedad de la Administración Pública Provincial o de terceros que estuvieren a su cargo;

la centralización de la recaudación de los recursos de la Administración Central y distribuirlos en las unidades de tesorería que operen en el Sector Público Provincial, para que éstas efectúen el pago de las obligaciones que se generen y,

la coordinación del funcionamiento operativo y ejercer la supervisión técnica de todas las unidades de tesorería que operen en el Sector Público Provincial, dictando las normas y procedimientos pertinentes.

Anexo B. Modelo de entrevista



Aclaraciones que hará la entrevistadora

Esta entrevista tendrá el carácter de anónima, y ninguna exposición de resultados dará cuenta de la identidad de la persona entrevistada.

Fecha de los datos: al 31 de diciembre de 2018.

Preguntas para guiar las entrevistas

Características generales del entrevistado

1. Cargo (a completar por el entrevistador al sólo efecto de identificar las dimensiones de la gestión de recursos humanos en las que puede intervenir o estar involucrado)

Ingreso de personal

2. ¿Cómo se produce un ingreso de personal en la Tesorería General de la Provincia?

3. ¿Se cuenta con algún mecanismo de reclutamiento y selección?

4. Al momento de arribar un nuevo agente, ¿Se realiza algún tipo de inserción laboral en su nuevo puesto de trabajo?

De ser afirmativo: ¿Quién y cómo se realiza esta inserción?

5. Según su experiencia de gestión ¿resultan útiles los mecanismos de ingreso utilizados?

Movilidad laboral

6. ¿Quién y cómo se lleva adelante un proceso de ascenso laboral?

Desvinculación

7. ¿Cuáles son los casos por los que los agentes se desvinculan del organismo?

8. En la Ley N° 13.767 (2011) se habla de la existencia de una desvinculación por incumplimiento de alguna norma de carácter grave, ¿esto sucedió alguna vez en el organismo?

De ser afirmativo: ¿Cómo se procedió?, ¿Cómo concluyó?

Opinión sobre los mecanismos de ingreso, movilidad y desvinculación

9. Según su experiencia de gestión ¿resultan útiles los mecanismos de ingreso, movilidad y desvinculación que se utilizan?

De ser negativo: ¿Cómo cree que se podrían mejorar estas tres dimensiones?