



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA**  
**ESCUELA DE POSGRADO**  
**DOCTORADO EN CIENCIAS ECONÓMICAS**

**Los elementos organizacionales y la generación de estereotipos y  
prejuicios en la Administración Central de la Provincia del Chaco**

**Tesis presentada para obtener el título de  
Doctor en Ciencias Económicas**

**Autor: Cristian Oscar Marengo**

**Director: Dr. Juan Carlos Gómez Fulao**

**2018**

**A Sonia y Eliette**

## **AGRADECIMIENTOS**

A mi director de tesis, Dr. Juan Carlos Gómez Fulao, por su invaluable dedicación hacia mí y por la humildad que me demostró en la transmisión de sus saberes teóricos y prácticos.

A la Dra. Ana Rosa Pratesi por su ayuda en temas metodológicos y guía en los conceptos sociológicos.

A los participantes de las encuestas y entrevistas, a las personas que me ayudaron en la recolección de documentación y aportaron su conocimiento histórico sobre la Administración Pública Chaqueña, a mis compañeros de trabajo.

A mi familia, que me ha ayudado con paciencia y esfuerzo, a modelarme como lo que soy.

## RESUMEN

La presente investigación tiene como objetivo describir y explicar cómo las herramientas organizacionales afectan el trabajo cotidiano de los empleados públicos –tomando como caso a la Provincia del Chaco- y generan prejuicios y estereotipos y un clima laboral inadecuado para la gestión de la diversidad, del conocimiento y la atención al ciudadano (demandas actuales).

La investigación se abordó desde la perspectiva del comportamiento organizacional mediante un estudio etnográfico cuyo objetivo fue analizar las relaciones entre el comportamiento de los empleados públicos y los instrumentos organizacionales (por medio del análisis de documentación y normativa, la realización de entrevistas y encuestas y la observación de los lugares de trabajo) para determinar estereotipos y prejuicios en las tres jurisdicciones con mayor dotación de personal del Poder Ejecutivo de la Provincia del Chaco: Ministerios de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, de Desarrollo Social y de Salud Pública.

La comparación de casos permitió obtener mayor información y una detallada descripción/interpretación de la problemática. Como una limitación al estudio, sólo se relevaron las oficinas de los edificios centrales y al personal encuadrado en tareas administrativas en sus distintas categorías.

El estudio concluye que el empleado estatal de la Provincia del Chaco se configura dentro del modelo burocrático weberiano reproduciendo comportamientos incompatibles con las demandas actuales. Es decir, el modelo burocrático genera una cultura organizacional –mediante las estructuras, los procesos, las actitudes y los comportamientos- donde el trabajador estatal, influenciado por una serie de estereotipos y prejuicios, es reticente al cambio y a replantearse nuevos paradigmas para su crecimiento y desarrollo. Respecto de los estereotipos y prejuicios identificados, se construyó una tipología en función a su fuente de generación: los creados por la organización, por los funcionarios políticos, por los directores, por los empleados y por los ciudadanos.

Como aporte al desarrollo disciplinar, se logró generar un modelo para entender la relación entre los elementos organizaciones (estructura, procedimientos y procesos), los comportamientos de los empleados y los estereotipos y los prejuicios en un ámbito estatal provincial. Asimismo, brinda un marco teórico para el análisis y la interpretación del fenómeno.

**Palabras claves:** Administración Pública, Administración, Comportamiento Organizacional, Estereotipos y Prejuicios, Cambio organizacional.

# ÍNDICE GENERAL

## Índice de contenidos

### Capítulo 1: Introducción

1.1. Presentación.....	1
1.2. Delimitación del problema.....	2
1.3. Planteamiento del problema, objetivos e hipótesis.....	4
1.4. Estado del arte .....	6
1.4.1. Nivel Internacional.....	6
1.4.2. Nivel Nacional.....	8
1.4.3. Nivel Regional.....	9
1.5. Relevancia y justificación .....	11

### Capítulo 2: Aspectos Metodológicos

2.1. Características y diseño de la investigación.....	13
2.2. Estrategias e instrumentos para la obtención del material empírico.....	15
2.3. Procedimientos.....	16
2.3.1. Selección de la muestra.....	16
2.3.2. Recolección de los datos.....	17
2.3.3. Análisis de los datos.....	17

### Capítulo 3: Marco teórico

3.1. Estado y Administración Pública.....	19
3.1.1. El Estado.....	19
3.1.2. La Administración Pública.....	22
3.2. Los elementos organizacionales.....	25
3.2.1. La estructura organizativa.....	27
3.2.1.1. Las partes básicas y los mecanismos de coordinación .....	30
3.2.1.2. Los parámetros técnicos de diseño de una estructura organizacional.....	32
3.2.2. Los procedimientos administrativos.....	35
3.2.3. Las actitudes individuales.....	36
3.2.3.1. Los valores.....	36
3.2.3.2. Las percepciones.....	39
3.2.3.3. La capacidad de aprendizaje.....	40
3.2.4. La cultura organizacional.....	41
3.3. El comportamiento de las personas en el trabajo.....	45
3.3.1. El comportamiento individual.....	48
3.3.2. El comportamiento grupal.....	49
3.3.3. El comportamiento de las personas en las organizaciones públicas.....	51
3.4. Los desafíos de la Administración Pública.....	53
3.4.1. La diversidad.....	53
3.4.1.1. La gestión de la diversidad.....	54
3.4.1.2. El principio de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo Público.....	56
3.4.2. La gestión del conocimiento.....	59
3.4.2.1. Distintas definiciones.....	60

3.4.2.2. Importancia en la Administración Pública.....	61
3.4.2.3. El aprendizaje organizacional: la integración de la diversidad alentando la inclusión de los distintos actores.....	62
3.4.3. La orientación al ciudadano.....	64
Capítulo 4: Hallazgos y desarrollo	
4.1. Presentación del caso.....	69
4.1.1. Características geográficas y demográficas.....	69
4.1.2. La Organización Administrativa del Sector Público Chaqueño.....	70
4.1.3. El empleo público en la Provincia.....	72
4.1.4. La Ley N° 292-A (Antes 2017) y su relación con la Carta Iberoamericana de la Función Pública.....	75
4.1.5. Análisis de la composición y la evolución del empleo público en el período 2008-2018.....	76
4.1.6. La estructura organizacional.....	81
4.2. Análisis de las encuestas.....	85
4.2.1. Consideraciones previas.....	85
4.2.2. Características generales de los encuestados.....	85
4.2.3. Respecto de los elementos organizacionales.....	90
4.2.4. Respecto de la gestión de la diversidad.....	93
4.2.5. Respecto de la gestión del conocimiento.....	96
4.2.6. Respecto de la atención al cliente.....	99
4.3. Análisis de las entrevistas.....	101
4.3.1. Aspectos organizacionales.....	101
4.3.2. Gestión de la diversidad.....	107
4.3.3. Gestión del conocimiento.....	111
4.3.4. Atención al cliente (ciudadano).....	112
Capítulo 5: Conclusiones en relación a los objetivos propuestos.....	115
Futuras investigaciones.....	130
Conclusiones finales.....	131
Bibliografía.....	132
<b>Índice de Anexos</b>	
Anexo I: Planillas de observación.....	146
Anexo II: Formularios de entrevistas.....	149
Anexo III: Formulario de encuesta.....	165
Anexo IV: La Carta Iberoamericana de la Función Pública y su modelo para comprender las relaciones en la gestión del personal.....	180
Anexo V: Ejes estratégicos del Programa de Mejoramiento del Empleo Público en la Provincia del Chaco 2016.....	186

Anexo VI: Evolución de las estructuras orgánicas de las jurisdicciones analizadas (2009-2018).....	190
--	-----

## Índice de Figuras

Figura N° 1: Fuerzas que interactúan en la Administración Pública.....	3
Figura N° 2: Factores que influyen en la percepción.....	40
Figura N° 3: Iceberg de comportamiento en la organización.....	47
Figura 4: Relación entre elementos organizacionales, estereotipos y prejuicios y los desafíos de la Administración Pública.....	126
Figura 5: Propuesta para la modificación del statu quo actual.....	127

## Índice de Tablas

Tabla N° 1: Relación entre las preguntas de investigación, los objetivos y el material empírico analizado.....	15
Tabla N° 2: Cuota seleccionada para la realización de las encuestas.....	17
Tabla N° 3: Comparación entre la dirección por directivas, por objetivos y por valores.....	43
Tabla N° 4: Comparación entre paradigmas transitados por el Estado.....	66
Tabla N° 5: Escenarios alternativos en el nuevo modelo de Administración Pública.....	67
Tabla N° 6: Superficie Provincial.....	69
Tabla N° 7: Indicadores sociales del Chaco de los últimos 60 años.....	70
Tabla N° 8: Datos generales de la Provincia del Chaco.....	70
Tabla N° 9: Evolución de los Ministerios (2011-2015).....	71
Tabla N° 10: Evolución de las Secretarías de la Gobernación (2011-2015).....	72
Tabla N° 11: Problemas y acciones en materia laboral y organizacional.....	73/74
Tabla N° 12: Composición contractual del Personal pasado a planta 2010-2013.....	78
Tabla N° 13: Composición de las categorías del Personal pasado a planta 2010-2013.....	78
Tabla N° 14: Composición del Personal pasado a planta 2010-2013 de acuerdo a la edad...	78
Tabla N° 15: Composición del Personal pasado a planta 2010-2013 de acuerdo al género...	78
Tabla N° 16: Composición del Personal (Total) según género.....	79
Tabla N° 17: Composición del Personal (solo en oficina central) según género.....	79
Tabla N° 18: Estudios alcanzados por agentes según género y Ministerio.....	79
Tabla N° 19: Distribución de categorías laborales según género y Ministerio.....	80
Tabla N° 20: Personal que perciben bonificación por título según género y Ministerio.....	80
Tabla N° 21: Número de agentes que no perciben bonificación por título según género y Ministerio.....	81
Tabla N° 22: Distribución por categoría escalafonaria y por género.....	85
Tabla N° 23: Distribución por antigüedad y por género en el puesto actual.....	86
Tabla N° 24: Distribución por antigüedad y por género.....	86
Tabla N° 25: Distribución por cantidad de dependientes y por género.....	86
Tabla N° 26: Distribución por cantidad de dependientes a su cargo, estado civil y género...	87
Tabla N° 27: Distribución por género, estado civil, género y nivel de instrucción.....	87/88
Tabla N° 28: Tipo de control que reciben los trabajadores.....	89
Tabla N° 29: Modos y periodicidad de informar al superior.....	90
Tabla N° 30: Destinatarios de los procesos internos.....	92

Tabla N° 31: Acciones institucionales para estimula el desarrollo de los empleados.....	92
Tabla N° 32: Percepción de los empleados en relación a si los mandos superiores tienen expectativas de alto desempeño del personal.....	93
Tabla N° 33: Percepción de los empleados en relación a si se sienten reconocidos por la organización.....	93
Tabla N° 34: Percepción de los empleados en relación a si sienten que sus compañeros son reconocidos por la organización.....	93
Tabla N° 35: Percepción de los empleados sobre la aceptación de la diversidad en la organización.....	93
Tabla N° 36: Percepción de los empleados sobre modos de violencia en la organización.....	94
Tabla N° 37: Percepción de los empleados sobre conductas autoritarias en la organización..	94
Tabla N° 38: Percepción de los empleados sobre la posibilidad de expresarse en la organización.....	95
Tabla N° 39: Percepción de los empleados sobre violencia relacionada con el uso de la autoridad.....	95
Tabla N° 40: Percepción de los empleados sobre violencia ejercida sobre las mujeres.....	96
Tabla N° 41: Percepción de los empleados sobre la gestión del conocimiento en su jurisdicción.....	96
Tabla N° 42: Percepción de los empleados sobre compartir materiales y conocimiento en su jurisdicción.....	97
Tabla N° 43: Percepción de los empleados sobre la comunicación entre las personas en su jurisdicción.....	97
Tabla N° 44: Mecanismos utilizados para comunicarse y compartir el conocimiento.....	97
Tabla N° 45: Percepción de los empleados sobre la apertura de los datos en su jurisdicción.....	98
Tabla N° 46: Comparación sobre la percepción de los empleados en relación a la apertura de los datos en las jurisdicciones analizadas.....	98
Tabla N° 47: Percepción de los empleados sobre la diversidad como oportunidad de aprendizaje.....	98
Tabla N° 48: Percepción de los empleados sobre la aplicación del enfoque al ciudadano por Ministerio y global.....	99
Tabla N° 49: Percepción de los empleados sobre la aplicación del enfoque al ciudadano....	99
Tabla N° 50: Percepción de los empleados sobre la actuación de los funcionarios en la aplicación del enfoque al ciudadano.....	100/101
Tabla N° 51: Conclusiones del procesamiento de las encuestas.....	101
Tabla N° 52: Análisis de las entrevistas: categoría Estructura Organizacional.....	101/102
Tabla N° 53: Análisis de las entrevistas: categoría Procedimientos Administrativos.....	103
Tabla N° 54: Análisis de las entrevistas: categoría Prácticas Institucionales.....	103/104/105
Tabla N° 55: Análisis de las entrevistas: categoría Actitudes Individuales.....	105
Tabla N° 56: Análisis de las entrevistas: categoría Motivación.....	106
Tabla N° 57: Análisis de las entrevistas: categoría Prácticas de Liderazgo.....	106
Tabla N° 58: Análisis de las entrevistas: categoría Visión de los Funcionarios y los Ciudadanos.....	107
Tabla N° 59: Análisis de las entrevistas: categoría Visión de los Funcionarios y Corrupción.....	107



Tabla N° 60: Percepción de los entrevistados sobre modos de violencia en la organización.....	108
Tabla N° 61: Percepción de los entrevistados sobre conductas autoritarias en la organización.....	109
Tabla N° 62: Percepción de los entrevistados sobre la posibilidad de expresarse en la organización.....	109
Tabla N° 63: Percepción de los entrevistados sobre violencia relacionada con el uso de la autoridad.....	109
Tabla N° 64: Percepción de entrevistados en relación a violencia ejercida sobre las mujeres.....	110
Tabla N° 65: Percepción de los entrevistados sobre compartir materiales y conocimiento en su jurisdicción.....	111
Tabla N° 66: Percepción de los entrevistados sobre la comunicación entre las personas en su jurisdicción.....	111
Tabla N° 67: Mecanismos utilizados para comunicarse y compartir el conocimiento.....	112
Tabla N° 68: Percepción de los entrevistados sobre la apertura de los datos en su jurisdicción.....	112
Tabla N° 69: Percepción de los entrevistados sobre la diversidad como oportunidad de aprendizaje.....	112
Tabla N° 70: Percepción de los entrevistados sobre la aplicación del enfoque al ciudadano.....	113
Tabla N° 71: Percepción de los entrevistados sobre la actuación de los funcionarios en la aplicación del enfoque al ciudadano.....	114
Tabla N° 72: Configuraciones estructurales de acuerdo a los desafíos de la Administración Pública.....	118
Tabla N° 73: Relaciones entre estructuras organizativas y prejuicios y estereotipos.....	122
Tabla N° 74: Relaciones entre procedimientos administrativos y prejuicios y estereotipos.....	122
Tabla N° 75: Relaciones entre prácticas institucionales y prejuicios y estereotipos.....	123
Tabla N° 76: Relaciones entre la estructura organizacional, los prejuicios y estereotipos y los desafíos de la Administración Pública.....	124
Tabla N° 77: Relaciones entre los procedimientos administrativos, los prejuicios y estereotipos y los desafíos de la Administración Pública.....	125
Tabla N° 78: Relaciones entre las prácticas institucionales, los prejuicios y estereotipos y los desafíos de la Administración Pública.....	125

## **Índice de Gráficos**

Gráfico N° 1: Efectos de la estructura sobre el puesto y la carrera.....	91
Gráfico N° 2: Efectos de los procesos en la coordinación de actividades.....	92

## Capítulo 1: INTRODUCCIÓN

### 1.1. Presentación

En las organizaciones, los recursos humanos son indispensables tanto para el logro de su visión, su misión y sus objetivos, como para la producción de sus productos y servicios. En este sentido, Kliksberg (2013:61) manifiesta que *cuidar al personal debe ser una política de responsabilidad social de las organizaciones y del Estado (...) Algunas de las experiencias más exitosas de la última década estuvieron basadas en potenciar al personal, apelando a políticas genuinas de participación.*

El Estado, como uno de los principales empleadores<sup>1</sup>, debe adaptarse a determinadas demandas de la sociedad: servicios cada vez más personalizados y de calidad. El empleado debe mutar de un rol pasivo de “mero ejecutor de una tarea programada y burocrática”<sup>2</sup> a uno activo de “colaborador del desarrollo de procesos complejos” para brindar soluciones a la ciudadanía.

En la actualidad, el principio de Igualdad de Oportunidades y Trato en los espacios laborales es un tema de discusión. Si bien existen organismos y normas nacionales e internacionales referida al tema, no se verifica su aplicación en las condiciones organizacionales e institucionales de la Administración Pública.

La presente investigación tiene como objetivo describir y explicar cómo las herramientas organizacionales afectan el trabajo cotidiano de los empleados públicos –tomando como caso a la Provincia del Chaco– y generan prejuicios y estereotipos y un clima laboral inadecuado para la gestión de la diversidad, del conocimiento y la atención al ciudadano (demandas actuales). Por tal motivo, es necesario examinar, de acuerdo a Mumby y Clair (2000:266), *cómo el discurso que transmiten los elementos organizacionales, producen y ocultan simultáneamente relaciones de “estructura profunda” con el poder y la desigualdad* y qué efectos negativos generan en el ámbito gubernamental. Esta situación es objeto de estudio del comportamiento organizacional. Su estructura se compone de cinco capítulos.

El capítulo primero define el problema, los objetivos, las hipótesis, el estado del arte, la relevancia y la justificación de investigación.

---

1 El Sector Público Nacional, en 2015, tenía 778.798 empleados públicos (<http://www.gpsdelestado.org/web/Rrh2015> consultado el 10/10/2017). La provincia del Chaco, de acuerdo a la Ley de Presupuesto aprobado para el 2018, tiene 69.663 empleados.

<sup>2</sup> Según Crozier (1969a:12-13) evoca la lentitud, la pesadez, la rutina, la complicación de los procedimientos, la inadaptación de los órganos “burocráticos”, las frustraciones de las personas y la insatisfacción de quienes utilizar los servicios y los padecen.

El capítulo segundo presenta los aspectos metodológicos, detallando los procedimientos para la toma y el procesamiento de los datos y la información.

El capítulo tercero refiere al marco teórico utilizado: los conceptos de Estado y Administración Pública; los elementos organizacionales (estructura, procedimientos, actitudes de las personas y la cultura organizacional); el comportamiento de las personas (individual y grupal) en el sector público; los desafíos actuales de la Administración Pública (Gestión de la diversidad y del conocimiento y el enfoque de orientación al ciudadano); en el apartado relativo a la diversidad, se analiza el Principio de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo Público.

El capítulo cuarto exhibe los casos, el análisis de los datos y los hallazgos. Se describe y analiza el modelo organizacional de la Administración Pública Central de la Provincia del Chaco teniendo en cuenta los efectos de las prácticas organizativas en el comportamiento de los empleados.

El capítulo quinto presenta las conclusiones en función a los objetivos planteados (generales y particulares) y una propuesta de intervención y mejoramiento de las condiciones laborales en el Estado.

Para finalizar, se discuten las conclusiones generales en función de las hipótesis planteadas.

## **1.2. Delimitación del problema**

Las personas desarrollan sus actividades laborales de manera individual y grupal influenciadas por la organización (las formas institucionales y/o simbólicas y las normas jurídicas internas y externas) y su situación personal (problemas familiares, enfermedades, etc.). Según Etkin (2006:28-29) es una realidad compleja, *un espacio donde coexisten orden y desorden, razón y sinrazón, armonías y disonancias (...)* En estas relaciones existen fuerzas que operan en un sentido complementario, pero también divergente e indiferente y condiciona lo planificado y lo establecido por los mandos superiores. Así, una gestión no se construye solamente sobre la base de planes, programas y controles sino abordando la relación individuo- organización como una fuente de tensión y conflicto.

Selznick, citado en Pfiffner y Sherwood (1970:35), manifiesta que *las organizaciones deben ser vistas como comunidades naturales sujetas a influencias, prejuicios y prevenciones de cualquier otro organismo social*; de esta manera, la misión del administrador moderno es crear un mecanismo de coordinación efectivo teniendo en cuenta la trama global de la sociedad. El reconocimiento de los comportamientos de las personas en la organización genera un nuevo enfoque de estudio: el comportamiento organizacional.

El comportamiento organizacional, según David y Newstrom (1995:6), está determinado por cuatro principales fuerzas: en primer lugar, las personas que componen el sistema social interno de las organizaciones e interactúan individual y grupalmente; en segundo lugar, la estructura de relaciones formales que establecen sus tareas y sus funciones en su puesto de trabajo y dan origen a complejos problemas de cooperación, negociación y toma de decisiones; en tercer lugar, el uso de la tecnología que aporta los recursos con los que trabaja la gente e influye en las tareas ejecutadas generando beneficios y costos para mantener entre los sistemas técnico y social; y por último, el contexto el cual influye y es influido por las actividades que se ejecuten en la organización.

En el marco de la Administración Pública existe otro elemento influyente: el **marco político vigente** (el trabajo del empleado público está condicionado por las decisiones políticas de los gobernantes en ejercicio, tanto partidarias como personales) que define el marco estratégico de acción y debe estar sujeto a control<sup>3</sup>. Según Ramió Matas (2001:23), la Administración Pública es una organización diferenciada, donde el principal elemento es la imposición estatutaria de su ámbito de actuación y su función de atender las necesidades de la población.

En la siguiente figura se observan las relaciones mencionadas:

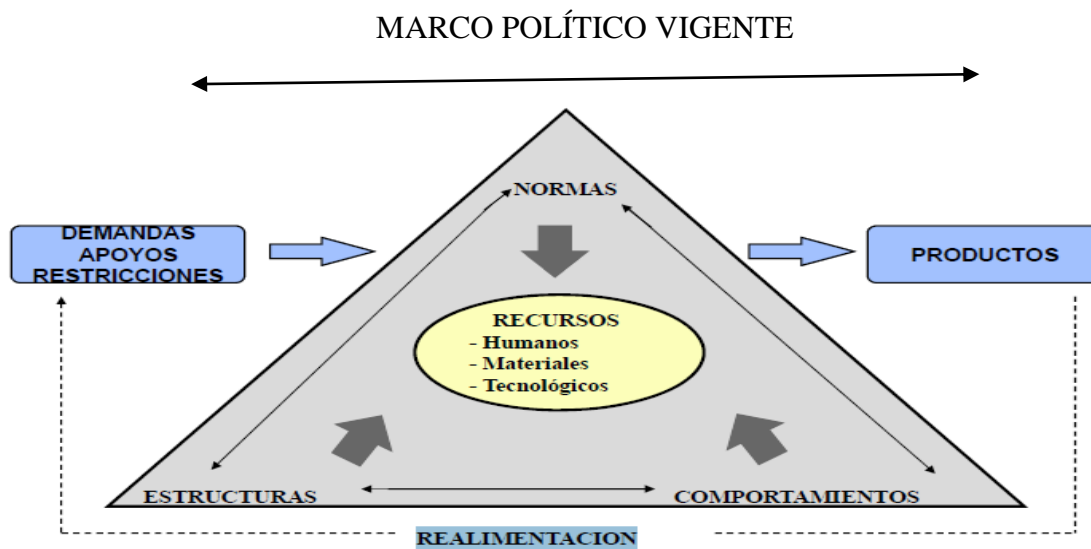


Figura N° 1: Fuerzas que interactúan en la Administración Pública.  
Fuente: Oszlak (2006) con agregado propio

<sup>3</sup> Según Senin (2004:18) *son los jueces quienes deben controlar la juridicidad de la actividad estatal, con idoneidad, absoluta independencia e imparcialidad(...)* No se pretende que los jueces sustituyan el núcleo interno de la discrecionalidad, correctamente ejercida dentro de la juridicidad, sino corregir, enérgicamente, la corrupción, la arbitrariedad, la desviación del poder, el abuso de lo discrecional.

Asimismo, la Administración Pública recibe demandas de los diferentes actores -en especial por los ciudadanos- relativas a la gestión administrativa:

- a. Procesos y métodos modernos con calidad, eficiencia y rapidez en la solución de sus problemas.
- b. Desarrollo de políticas de transparencia y de interoperabilidad entre las jurisdicciones y procesos de cambio cultural en el pensamiento administrativo instalado.

La sociedad actual, basada en el conocimiento, también plantea nuevos interrogantes en materia organizacional y la necesidad de trabajar en equipos coordinadamente para integrar las distintas personalidades y crear espacios para que las personas compartan, confronten y socialicen los conocimientos y la información disponible como ventaja competitiva para enfrentar la complejidad creciente del contexto.

A su vez, el Estado no puede desconocer que la diversidad de la fuerza de trabajo genera tanto beneficios como costos y preocupaciones. Según Hellriegel y Slocum (2009:560), *por el lado de los beneficios permite atender mejor a los ciudadanos, planificar estrategias y desarrollar la creatividad y la innovación; por el lado de los costos, se desarrollan dificultades de comunicación, conflictos intraorganizacionales y rotación*. Por esta razón, es necesario gestionar la diversidad aplicando las herramientas necesarias.

Por último, para mejorar los servicios, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, en el capítulo I, punto 3, sostiene dos requisitos para una administración moderna del Estado: el servicio centrado en el ciudadano y la orientación hacia los resultados. El primero supone maximizar la creación de valor público dejando de lado los trámites burocráticos y mirando al ciudadano como el centro de toda la actividad gubernamental (mediante el mejoramiento de la relación con los ciudadanos; el reconocimiento de sus derechos a ser escuchados, a estar informados, a ser respetados; la capacidad de dar respuesta ante los reclamos). El segundo permite un control de las metas establecidas, internamente y por los ciudadanos, generando procesos de *accountability*.

### **1.3. Planteamiento del problema, objetivos e hipótesis**

A partir de las premisas definidas, en esta investigación analiza, desde la perspectiva del comportamiento organizacional, cómo los elementos organizacionales condicionan –muchas veces a través de la violencia<sup>4</sup>- los comportamientos de las personas en la Admi-

---

<sup>4</sup> Roze, Luna, Graciosi y Roman (2015: 8) entienden la violencia desde un sentido amplio que en términos relacionales implica *la construcción, destrucción y recomposición de relaciones sociales, tanto por el uso de la fuerza y a acción directa, como por la manipulación de formas institucionales y/o simbólicas y las consecuencias de los institutos jurídicos*.

nistración Central de la Provincia del Chaco, lo que provoca estereotipos y prejuicios que no permiten gestionar la diversidad y el conocimiento ni el desarrollo de capacidades de orientación al ciudadano.

Entonces, las preguntas de investigación son:

- a. ¿Qué características presentan las estructuras, los procedimientos administrativos, las prácticas institucionales en el Poder Ejecutivo chaqueño y qué actitudes individuales se generan?
- b. ¿Qué estereotipos y prejuicios evidencian y de qué manera perjudican la gestión del conocimiento y de la diversidad, y la capacidad para orientarse al ciudadano?
- c. ¿Cómo se aplica el principio de igualdad de oportunidades en el empleo y la ocupación?

Los objetivos de la investigación son los siguientes:

Objetivo General:

- Analizar cómo los distintos elementos de la organización generan prejuicios y estereotipos en la cultura organizacional de la Administración Central de la Provincia del Chaco, impidiendo la gestión del conocimiento y de la diversidad y la atención al ciudadano.

Objetivos Particulares:

- Describir las estructuras, los procedimientos, las prácticas institucionales y las actitudes individuales en el Poder Ejecutivo chaqueño.
- Analizar las características de las mismas e indagar la manera en que generan estereotipos y prejuicios.
- Interpretar dichos comportamientos en relación con la aplicación de herramientas de gestión del conocimiento y de la gestión de la diversidad, y la atención al ciudadano.
- Formular una propuesta de intervención.

En lo que respecta a las hipótesis (H):

H1: La Administración Pública en general trabaja con patrones y principios administrativos impuestos que en la actualidad resultan obsoletos, además de desconocer y desalentar

acciones tendientes a generar y aprovechar el conocimiento, la diversidad y satisfacer al ciudadano como una política de calidad.

H2: A pesar de los acuerdos firmados por el gobierno provincial con los distintos organismos sobre la igualdad de oportunidades en el empleo y la ocupación, su puesta en marcha es escasa, lo que provoca situaciones de violencia en el interior de la organización.

#### **1.4. Estado del arte**

En el siguiente apartado, se describen de manera sintética, las investigaciones y sus resultados elaborados por distintos organismos tanto internacionales, nacionales y regionales, respecto a la temática abordada.

##### **1.4.1. Nivel Internacional**

Es importante analizar las iniciativas definidas desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Las mismas se refieren a la igualdad de oportunidades y al trato a los empleados públicos desde su selección y reclutamiento hasta su desvinculación de la actividad pública.

- **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**

Esta organización desarrolla fuertes acciones tendientes a atender la diversidad y la eliminación de acciones discriminatorias tanto directas como indirectas en los ámbitos laborales. Un listado de dichas acciones se encuentra en el documento “Estrategias de Igualdad de Género del PNUD 2014-2017” relacionadas especialmente a situaciones de género, etnia y discapacidad.

El documento “Promoción de la Igualdad de Oportunidades en el Empleo y la Ocupación” realiza un aporte conceptual interesante para la implementación del Principio N° 6 del Pacto Mundial de Naciones Unidas: “Las empresas deben apoyar la abolición de las prácticas de discriminación en el empleo y la ocupación”.

- **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**

Esta institución ha realizado una serie de investigaciones cuyos resultados se proyectan en publicaciones relacionadas con la situación del servicio civil en los países de Latinoamérica, analizando la situación contextual, legal y de avances en esta materia. Entre las mismas se destacan:

- a. Cortázar Velarde, Juan Carlos, Lafuente, Mariano y Sanginés, Mario (Eds.) “Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)”.
- b. Echebarría, Koldo (2006) “Informe de la situación del servicio civil en América Latina”.

Ambos trabajos, disponibles en la biblioteca virtual del organismo, resaltan la necesidad del fortalecimiento de los servicios civiles en los distintos países como elementos ineludibles para aumentar la capacidad institucional del Estado.

### **c. Organización Internacional del Trabajo (OIT)**

La OIT desarrolló los siguientes documentos: “el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (Nº 87) , el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (Nº 98) , y el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (Nº 151) garantizan a los trabajadores gubernamentales el derecho a sindicarse y a negociar de manera colectiva. El Convenio Nº 151 también establece que los conflictos relacionados con el establecimiento de las condiciones de trabajo deberían resolverse por medio de negociaciones o de mecanismos imparciales e independientes. La legislación nacional puede determinar el modo en que las garantías previstas en el Convenio Nº 98 se aplican al Ejército y a la policía, y también puede excluir de la protección que brinda el Convenio Nº 151 a los altos funcionarios públicos cuyas funciones suelen considerarse directivas o relacionadas con la formulación de políticas, o a los empleados cuyas funciones son sumamente confidenciales”<sup>5</sup>.

Entre sus líneas de investigación, se encuentran los temas de igualdad de género e igualdad y discriminación.

En la actualidad, el organismo analiza la realidad actual del trabajo sin hacer una alusión especial al trabajo público. Sin embargo, en el informe “Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo”, edición 2015, manifiesta que cada vez las organizaciones requieren mayores capacidades específicas y de formación en los distintos puestos con lo cual muchas personas están fuera del alcance de lograr un empleo. La falta de escolaridad y formación hace que la persona quede excluida del mercado laboral.

---

<sup>5</sup> Resumen realizado a partir de los datos existentes en la página web oficial del organismo <https://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm>



#### **d. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)**

En el marco del CLAD, los representantes de los distintos países miembros (entre ellos la República Argentina) firmaron las “Cartas Iberoamericanas” que son lineamientos estratégicos consensuados para mejorar la Administración Pública (ver anexo 4).

La Carta Iberoamericana de la Función Pública considera que la profesionalización del empleo público es un derecho y determina una serie de atributos que deberían valorarse para mejorar el servicio prestado por los empleados en el Estado: el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño. Presenta las directrices sobre el empleo público estatal, y define las bases de un sistema profesional y eficaz de función pública que permita la gobernabilidad democrática de la sociedad contemporánea y la buena gestión pública. Sostiene que las principales funciones de un área de recursos humanos son: el reclutamiento y la selección del personal, el desarrollo de la carrera, la liquidación de sueldos y salarios, las relaciones con el sindicato y la administración de los servicios para el personal.

Asimismo, en los diferentes Congresos organizados por la institución, una de las áreas temáticas se refiere a la Administración Pública inclusiva, no discriminatoria y participativa<sup>6</sup>. Su fundamento es analizar cómo se manifiestan las situaciones de igualdad de oportunidades y trato en el empleo público en los distintos países integrantes.

#### **1.4.2. Nivel Nacional**

En lo que respecta a la situación a nivel nacional, el empleo público se regula a través de la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP), el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y el Consejo Federal de Modernización (COFEMOD que hasta 2016 se denominaba COFEFUP)<sup>7</sup>.

En relación al presente trabajo, la ONEP y el INAP realizaron estudios sobre los aspectos concernientes a la aplicación del Principio de Igualdad y del Trato y clima laboral en la Administración Pública Nacional entre 2007 y 2012.

En el marco de la COFEMOD<sup>8</sup>, las comisiones de Empleo Público y Calidad e Innovación en la Gestión Pública, proponen actividades de cambio institucional en políticas laborales, alentando espacios para las negociaciones colectivas en el ámbito público, cuyos contenidos no se limitan al tratamiento de las retribuciones de los empleados. En el año

<sup>6</sup> En <https://www.clad.org/congresos>

<sup>7</sup> A partir del Decreto Nacional N° 13/16, estas dependencias se incorporan a la Subsecretaría de Relaciones Laborales y Fortalecimiento del Servicio Civil, dependientes de la Secretaría de Empleo Público del Ministerio de Modernización de la Nación. Antes de la implementación de este instrumento legal, se encontraban en la órbita de la Jefatura de Gabinete.

<sup>8</sup> <https://www.argentina.gob.ar/cofemod> Consultado el día: 10/12/2017.

2013, se publicó el libro “El Empleo Público y la Negociación Colectiva en el Estado Argentino”, donde se presenta un diagnóstico de la situación y se describen los avances y desafíos en las distintas administraciones provinciales del país.

### **1.4.3. Nivel regional:**

A continuación, se presenta un resumen de las ponencias de integrantes del Proyecto de Investigación “Contexto de trabajo: entramados, poder y violencia. Estudios sobre organismos del Estado, programas sociales, sector rural y cambio tecnológico”<sup>9</sup>:

- Pratesi, Ana Rosa (2012). “La violencia laboral en la cultura de organizaciones del Estado”.

A través de una investigación realizada entre 2010 y 2011, se detectó que la organización –un Ministerio de la Provincia del Chaco con sede central en Resistencia y subse-des en el interior- presentaba los siguientes rasgos: una fuerte concentración del poder, la preeminencia de las metas políticas por sobre las técnicas, la presencia de subgrupos con lealtades especializadas y el desinterés por el desarrollo de sus miembros. El alto nivel de tolerancia hacia las situaciones de violencia en las relaciones de trabajo y su naturalización estaban sostenidos por la flexibilidad y la precariedad de las condiciones laborales. La experiencia de incertidumbre en los trabajadores, en cuanto a su continuidad laboral o a sus posibilidades de progreso, operaba en sentido de aumentar la tolerancia a las situaciones de violencia con resignación, desesperanza y sumisión.

Asimismo se detectó que ninguna de las organizaciones implicadas (el ministerio, los sindicatos y los organismos de derechos humanos que reciben los reclamos de las víctimas) dio solución a esta situación.

- Pratesi, Ana Rosa (2012) “Violencia y sufrimiento en las relaciones de trabajo en organizaciones estatales”.

En los casos analizados se detectó un alto nivel de tolerancia hacia la violencia laboral sostenido por varios factores: la precarización de las condiciones de trabajo y la sensación de incertidumbre en los trabajadores; una práctica política centrada en la acumulación de poder en detrimento del cumplimiento de la misión de la organización; una cultura organizacional híbrida que deja de lado al desarrollo profesional y personal de los trabajadores; un clima laboral en el que predominan el miedo, la competencia y la desconfianza dentro de los grupos de trabajo.

---

<sup>9</sup> Directora: Dra. Ana Rosa Pratesi, Resolución N° 839/13 C.S. UNNE, incluido en el Programa de Investigación “Conflictos, violencia y territorios en la dinámica social de las provincias del Nordeste de Argentina”, Resolución N° 985/14 C.S.

Por consiguiente, el sufrimiento en el trabajo es considerado una condición de presencia cotidiana en el ambiente laboral para gran parte del colectivo de los trabajadores.

- Marengo, Cristian Oscar (2011) “La Gestión del Conocimiento en el Sector Público Chaqueño”.

A partir del interrogante sobre la posibilidad de implementación de un sistema de gestión del conocimiento en el Poder Ejecutivo de la Provincia del Chaco, se detectó la falta de gestión de la diversidad como obstáculo para que las personas compartan su conocimiento. La incorrecta gestión de la diversidad de personas provoca procesos de discriminación y violencia y falta de tolerancia y respeto a las ideas subyacentes que conforman una persona.

- Gómez Palavecino, Emilia (2014) “Respuestas individuales y colectivas de los sindicatos, a la problemática de la violencia laboral”.

El trabajo analiza cómo abordaban las situaciones de violencia laboral los sindicatos estatales en la Ciudad de Resistencia. Las víctimas demandaban la intervención de los sindicatos frente a estos hechos, quienes no actuaban conforme a lo esperado.

- Gatti, Claudia, Diaz, Hilda, Oviedo, Lucas y Castillo, Santiago (2012) “Factores que inciden en la naturalización y persistencia de la violencia en las relaciones de trabajo. Estudio de caso en una organización del estado”.

El análisis y comprensión de casos de violencia laboral en un organismo nacional (mediante la reconstrucción de historias de vida laboral) permiten señalar que la violencia ejercida se apoya, valida y reproduce a partir de mecanismos y procedimientos institucionales. La burocratización, característica a las estructuras estatales, genera los dispositivos y procedimientos normativos que, por un lado, sirven de velo al ejercicio de la agresión y sus atributos descalificantes y, por otro lado, actúan como desactivadores de la resistencia profundizando el sufrimiento.

En situaciones de anomia, es decir de ausencia o incumplimiento de normas que resguarden las relaciones laborales, emerge la situación de indefensión de los sujetos y la búsqueda de certezas y apoyo en otras personas.

- Castillo, Santiago, Gatti, Claudia y Oviedo, Lucas (2014) “El espacio como dispositivo de coerción en las relaciones de trabajo”.

En trabajo discute y reflexiona, desde una perspectiva foucaultiana<sup>10</sup>, acerca de casos de violencia laboral suscitados en una institución pública nacional. Toma como fuentes primarias, un conjunto de entrevistas autobiográficas realizadas a sujetos trabajadores.

La investigación analiza la instrumentación del espacio físico en la reproducción de las relaciones de violencia, a través de dispositivos de disciplinamiento y el ejercicio coercitivo del poder. El sujeto se construye en una trama institucional y reproduce esquemas de dominación a partir de relaciones de producción, significación y poder, utilizando métodos disciplinares como el aislamiento, la vigilancia y el castigo (operaciones que imponen una relación de docilidad-utilidad, legitimadas por un régimen administrativo-burocrático, sostenidos en el tiempo).

### **1.5. Relevancia y justificación**

En el marco de una investigación realizada en 2011 (Marenco, 2012) en el Poder Ejecutivo de la Administración Central del gobierno de la Provincia del Chaco (en adelante P.E. Chaqueño) sobre las posibilidades de implementación de un sistema de gestión del conocimiento, las dificultades detectadas fueron la cultura organizacional de carácter multicultural (Ramió Matas, 1999:s.p.), la diversidad de personas, los elementos organizacionales y los conflictos existentes. Esta situación generó curiosidad por conocer cómo los elementos organizacionales aportan a esta situación apoyado en el documento “Promoción de la Igualdad de oportunidades en el empleo y la ocupación”, el cual sostiene que *las estructuras orgánicas, los procedimientos, las prácticas institucionales y las actitudes individuales delatan estereotipos y prejuicios para la integración de la diversidad cultural*.

Este tema todavía no ha sido investigado en el ámbito de la Provincia del Chaco, por lo cual este trabajo presenta:

- a) Relevancia social: los resultados podrán contribuir a mejorar el trabajo cotidiano de los empleados públicos en sus respectivas jurisdicciones.

---

<sup>10</sup> Los autores citan los aportes de Foucault referidos a la autoridad y la obediencia. Sostienen la existencia de un esquema asimétrico en el ámbito organizacional que supone el sometimiento del individuo a través de dos técnicas: la disciplina y la vigilancia. La disciplina está conformada por (...) métodos que permiten el control minucioso de las operaciones del cuerpo y que garantizan la sujeción constante de sus fuerzas y les impone una relación de docilidad-utilidad, mientras que la vigilancia, en tanto instrumento anónimo y coextensivo del poder, posibilita el control de las tareas.

- b) Utilidad práctica para la Provincia: en el marco de las políticas públicas para lograr la eficiencia de los recursos humanos<sup>11</sup>. Los resultados también servirán de insumos para un Programa de Recursos Humanos.
- c) Utilidad teórica: el objetivo es generar un modelo para entender cómo los elementos organizacionales (estructura, procedimientos y procesos) influyen sobre los comportamientos de los empleados en un ámbito estatal provincial, generando estereotipos y prejuicios. Asimismo, brinda un marco teórico para el análisis y la interpretación del fenómeno.
- d) Utilidad metodológica: desarrolla un método para obtener datos que relacionen los elementos organizacionales, los desafíos del Estado y los estereotipos y prejuicios existentes.

---

<sup>11</sup> El desarrollo de los recursos humanos estatales se encuentra enmarcada en la línea “El Estado de tu lado” de los lineamientos para el Plan de Gobierno 2015-2019 de la Provincia del Chaco.

## Capítulo 2: ASPECTOS METODOLÓGICOS

### 2.1. Características y diseño de la investigación

La investigación se realiza desde la perspectiva de la teoría del comportamiento organizacional, entendida según Davis y Newstrom (1999:5) como *el estudio y la aplicación de conocimientos sobre la manera en que las personas (tanto en lo individual como en lo grupal) actúan en las organizaciones. La misma pretende identificar medios para que actúen más eficazmente.*

En este sentido, se analiza la dinámica en las relaciones existentes entre los elementos organizacionales y las conductas de los empleados públicos para observar los estereotipos y los prejuicios presentes. Es un estudio etnográfico cuyo objetivo es determinar cómo son y cómo funcionan las relaciones entre el comportamiento de los empleados públicos y los instrumentos organizacionales de las tres jurisdicciones del Poder Ejecutivo de la Provincia del Chaco con mayor dotación de personal y características disímiles: la comparación permitirá la obtención de mayor información, así como una descripción/interpretación de los sucesos ocurridos. A los fines de la investigación, y como una limitación al estudio, sólo se relevarán las oficinas que se encuentren en los edificios centrales y al personal que se encuentre encuadrado en tareas administrativas en sus distintas categorías.

Las jurisdicciones seleccionadas fueron:

- a. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. Desde el año 2007, se han producido variaciones sustantivas en las estructuras orgánicas con cada cambio político.
- b. Ministerio de Desarrollo Social. A pesar de tener una estructura orgánica aprobada, se desempeña con una consensuada con los propios empleados (por fuertes cuestionamientos en el orden sindical).
- c. Ministerio de Salud Pública. Su estructura organizacional ha mantenido su diseño original a pesar de los cambios políticos generados.

El diseño aplicado es el estudio de casos por las siguientes razones: en primer lugar, el investigador no posee control sobre el comportamiento de los acontecimientos (es ajeno a la organización y se enfoca como observador pasivo); en segundo lugar, examina acontecimientos presentes (se basa en lo que sucede en la organización estatal al momento del trabajo de campo); y por último, responde a preguntas de investigación del tipo cómo, porqué (Yin, 1994:4).

El estudio de casos se inscribe dentro de una lógica que guía las sucesivas etapas de recolección, análisis e interpretación de los datos de los modelos cualitativos. El propósito de la investigación es el estudio intensivo y profundo de unos pocos casos (que en este

trabajo comprende un número limitado de empleados y organismos) referente a un fenómeno que se desarrolla en toda la organización.

Asimismo, y a los fines de lograr un mayor entendimiento del fenómeno en estudio, se aplica el enfoque de métodos mixtos *que representan un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias productos de toda la información recaudada* (Hernández Sampieri, 2014:534)

El estudio de casos afronta la realidad mediante un análisis detallado de sus elementos y de la interacción que se produce entre ellos y su contexto, para llegar mediante un proceso de síntesis, de datos cuantitativos y cualitativos, a la búsqueda del significado y la toma de decisiones sobre el caso. Permite clarificar relaciones, descubrir los procesos críticos subyacentes e identificar fenómenos comunes.

Según Mumby y Chair (2000:269-270) *en la actualidad los estudios críticos del discurso organizacional parecen estar desarrollándose en dos direcciones afines... la primera se ocupa de entender y criticar las relaciones entre el discurso, la ideología y el poder(...) la segunda, más moderna, plantea que las cuestiones del discurso, poder y el control sólo pueden entenderse examinando el modo como el habla construye socialmente las definiciones de masculinidad y feminidad, y las interacciones de hombres y mujeres.* En el presente trabajo, se aplican ambos enfoques a los fines de entender con mayor profundidad la realidad imperante.

Además, se hace hincapié en cuatro de los siete fines principales que propone Charles Ragin (1994:75-89) respecto de la construcción de la investigación social, a saber:

- *Identificar patrones y relaciones generales, sabiendo que uno de los principales fines de la investigación social es identificar patrones y relaciones generales. En algunas obras, este objetivo se considera fin primordial, porque la investigación social que se dirige hacia ese fin se parece a la investigación de las ciencias duras. Este parecido le da a la investigación social una mayor legitimidad y la hace parecerse más a la física social y menos a la filosofía social o a la ideología política.*
- *La interpretación de los fenómenos cultural o históricamente relevantes, teniendo en cuenta que la importancia de la mayoría de los fenómenos históricos deriva de su atipicidad, del hecho de que se salen ostensiblemente de lo rutinario, y de su impacto en quien somos hoy.*
- *La exploración de la diversidad, que implica eventualmente que el investigador tenga que ignorar los patrones generales y enfocarse en la variedad de circunstancias que*

*puedan existir. [...] De manera más general, explorar la diversidad permite profundizar en la comprensión y en la apreciación de la sociodiversidad.*

- *Dar voz, que en vinculación con el punto anterior indica que el fin de explorar la diversidad se lleva un paso más lejos y el investigador estudia un grupo no simplemente para aprender más acerca de él, sino también para ayudarle a expresar su voz en la sociedad. Un concepto semejante al de la idea ecológica de biodiversidad.*

A continuación, se presenta una tabla sintética donde se esquematiza el diseño:

<b>Preguntas de investigación</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Material empírico analizado</b>
¿Qué características presentan las estructuras, los procedimientos administrativos, las prácticas institucionales en la administración central del sector público chaqueño? ¿Qué actitudes individuales generan?	Describir las estructuras, los procedimientos, las prácticas institucionales y las actitudes individuales en la administración central del sector público chaqueño.	Legislación referente a materia laboral, estructuras orgánicas, censo de empleados públicos, informes gubernamentales, procesos.  Entrevista a funcionarios y empleados.
¿Qué estereotipos y prejuicios generan y cómo perjudican la gestión de la diversidad, la gestión del conocimiento y la capacidad para orientarse al ciudadano?	Analizar las características de las mismas indagando la manera en que generan estereotipos y prejuicios.  Interpretar dichos comportamientos en relación a la aplicación de herramientas de gestión de la diversidad y del conocimiento.	Entrevista a funcionarios y encuestas a empleados.
¿Cómo se está aplicando el principio de igualdad de oportunidades en el empleo y la ocupación?	Analizar sobre la aplicación del principio en el caso.	Documentación relativa al tema.  Entrevista a funcionarios y encuestas a empleados.
¿Cómo se podría mejorar la situación laboral y la aplicación del principio de igualdad de oportunidades en el empleo y la ocupación?	Formular una propuesta de intervención.	Datos obtenidos de los puntos anteriores.

Tabla N° 1: Relación entre las preguntas de investigación, los objetivos y el material empírico analizado.  
Fuente: Elaboración Propia.

## **2.2. Estrategias e instrumentos para la obtención de material empírico**

Los datos obtenidos para la investigación se han recolectado mediante los siguientes instrumentos:

1. Ficha de observación de las jurisdicciones para relevar: el ambiente físico (tamaño, distribución, señales y todo lo relativo al ambiente), el ambiente social y humano



(forma de organización de grupos, patrones de vinculación), actividades individuales y colectivas, artefactos que utilizan y otros elementos que se puedan observar (Anexo I).

2. Entrevistas: semiestructuradas, en profundidad, con distintos tipos de preguntas: generales, para ejemplificar y de estructura<sup>12</sup> (Anexo II).
3. Encuestas<sup>13</sup>: con preguntas cerradas y semiabiertas (Anexo III). La elaboración del cuestionario se tuvieron en cuentas diversos constructos (como ser misiones y funciones desarrolladas, elementos organizacionales, gestión del conocimiento y de la diversidad, atención al cliente) relacionados con el problema y los objetivos de investigación.
4. Se solicitaron documentos escritos, como por ejemplo memorando, organigramas, etc.

Tanto para la elaboración de los cuestionarios (entrevista y encuesta), se tomó como base los del relevamiento de “Igualdad de Trato” realizado durante los años 2007 y 2008 por la Oficina Nacional de Empleo Público de la Nación.

## **2.3. Procedimientos**

### **2.3.1. Selección de la muestra**

Para las encuestas, la selección de la muestra –personal de planta de distinto género, con determinada antigüedad - responde al tipo de muestreo intencional seleccionado junto al responsable de Recursos Humanos de cada jurisdicción, siguiendo el criterio de maximizar el aprendizaje y variabilidad en las respuestas.

La elección del número de la muestra fue determinada de forma no probabilística, debido a que se tuvo en cuenta la disposición de los empleados públicos para contestar la misma. Se consideró el número de dieciocho encuestas por jurisdicción.

Se fijó la siguiente cuota por cada Ministerio:

---

<sup>12</sup> Según Grimmell y otros (citados en Hernández Sampieri, 2014:404) las preguntas de estructura o estructurales se refieren a cuando el entrevistador solicita al entrevistado una lista de conceptos a manera de conjunto o categorías, como por ejemplo, cuando consulta sobre ¿qué tipos de drogas se vende en el barrio? o ¿qué clase de problemas se tuvo al construir el puente?

<sup>13</sup> Aunque la encuesta no es, en general, una herramienta de recolección de datos del método etnográfico, se la utilizó para obtener la reflexividad de algunos empleados sobre las condiciones laborales; esto significa: *las descripciones y afirmaciones sobre la realidad no sólo informan sobre ella, la constituyen. Esto significa que el código no es informativo ni externo a la situación, sino que es eminentemente práctico y constitutivo* (Guber, 2001:43).

Años de antigüedad	Menos de 10 años	Entre 10 y 20 años	Más de 20 años
Hombre	3	3	3
Mujer	3	3	3
Total	6	6	6

Tabla N° 2: Cuota seleccionada para la realización de las encuestas.

Se tomó la muestra en esta proporción para observar principalmente cómo afectan los elementos organizacionales a las mujeres.

Las entrevistas se realizaron a los Directores de Recursos Humanos de cada jurisdicción y la Directora General de Modernización del Estado.

### 2.3.2. Recolección de los datos

1. Observación y toma de nota en planilla (Anexo I) sobre las condiciones del ambiente de trabajo (signos no verbales, clima, palabras claves utilizadas). Se incluyeron anotaciones de observación directa, interpretativas, temáticas y personales.
2. Los documentos analizados se obtuvieron de los funcionarios entrevistados y de la página web de la Provincia ([www.chaco.gov.ar](http://www.chaco.gov.ar))
3. En relación a las encuestas, se les entregó un ejemplar a cada persona seleccionada, cumpliendo con las cuotas asignadas. Una vez recuperadas, se realizó un control de que todas las preguntas estén contestadas. En caso negativo, se le solicitaba que la responda. Luego se cargaron los resultados en planillas Excel para procesarlos.
4. Las entrevistas se realizaron en los lugares de trabajo, de carácter individual, utilizando el mismo cuestionario para los entrevistados.

Se utilizaron un grabador y un anotador de campo para tomar notas.

### 2.3.3. Análisis de los datos

Para el **análisis de las entrevistas** se identificaron los distintos párrafos y expresiones que hacen referencia a las categorías analizadas y surgen inductivamente de la lectura de las respuestas. La tarea principal es identificar los “núcleos duros” en el material de la entrevista.

La secuencia utilizada fue la siguiente:

- a) Releer cada respuesta;
- b) Destacar términos o palabras claves;
- c) Anotar posibles conceptos que podrían representar a las respuestas;

- d) Debatir los conceptos con el director de tesis, a fin de determinar si los mismos efectivamente armonizan con la situación empírica.

En la definición de las categorías, los principales desafíos fueron:

- a) identificar el número de categorías que puedan saturar los datos;
- b) Precisar las categorías resultantes del material empírico, situación que hace a la validez de la investigación:
- c) A tal fin se utilizó un cuadro donde se detalla el registro del texto, la categoría y su interpretación.

Respecto de las encuestas, se realizó un análisis estadístico de los datos utilizando el programa Excel, calculándose medidas descriptivas.

Las observaciones sirvieron para ampliar los resultados obtenidos a través de las encuestas, las entrevistas y el análisis de los documentos y la normativa.

## Capítulo 3: MARCO TEÓRICO

### 3.1. Estado y Administración Pública

El ámbito de estudio del presente trabajo es la Administración Pública; por lo tanto, es necesario definirla y diferenciarla del concepto de Estado.

No es intención desarrollar una teoría del Estado sino marcar los puntos centrales de las interpretaciones que surgen en su utilización. El punto de partida es la concepción del Estado Moderno para luego discutir sus características y funciones actuales.

Por otro lado, se analizará el concepto de Administración Pública (en adelante A.P.), como una organización con fuerte influencia de la lógica política partidaria de turno en sus procesos administrativos y de gestión de los recursos humanos.

#### 3.1.1. El Estado

El término Estado aparece en el siglo XV. Anteriormente, las instituciones políticas recibían distintas denominaciones: los griegos llamaron a su organización política “polis”; los romanos “civitas” o “res pública”, quedando la de “imperium” para el poder de dominación del príncipe; en la Edad Media, durante la cual se hace derivar el poder político de la propiedad del suelo, las expresiones “regnum” (tierra del rey) o “land” (tierra), sirven para comprender los poderes territoriales existentes (Colombo Murua, 2001:401). Estas instituciones no eran aparatos específicos de poder. Estaban determinadas por el poder del monarca, del gobernante. No había separación entre los bienes de la nación y del soberano como tampoco, un ejército único; no existía la separación entre la religión y el Estado.

A partir de la modernidad, desde la aparición del “Leviatán” de Thomas Hobbes, la idea de la confrontación entre individuos y Estados proporciona el tema central de la teoría política (Skinner, 2003:21). Este autor manifiesta que los súbditos estaban obligados ante un organismo llamado Estado, y no a un gobernante. Las personas comienzan a ser sujetos de derechos individuales y el Estado debe respetarlos. Se desarrolla la idea de igualdad política, que se materializa a través del voto universal (1 hombre, 1 voto) asignándose la misma proporción de poder para elegir a la autoridad pública.

A partir de Renacimiento en las ciudades-repúblicas italianas, comienza a definirse una nueva realidad política con un centro unitario de Poder, concentrando en una unidad de dominación los instrumentos de poder efectivo en un ámbito territorial determinado. La palabra Estado se resignifica: aparece un solo centro de dominación, con un gobierno efec-

tivo, un ejército, una administración jerarquizada, un orden jurídico unitario, con fuerza suficiente para imponer a los súbditos un deber de obediencia general. De esta manera, D'Auria y Balderdi (1996:71) sostienen que el Estado Moderno se caracteriza por los siguientes elementos: *el monopolio de coacción de un poder central que implica la concentración de los instrumentos de mando, un único ordenamiento jurídico, un único poder impositivo, un único ejército profesional y permanente y un aparato burocrático (en el sentido de Max Weber) que dota de racionalidad a las decisiones gubernamentales.*

La formación del Estado se da por un proceso histórico, resultado de un doble proceso de monopolización: de la fuerza militar y la recaudación fiscal.

El Estado moderno nace como un Estado fiscal (en los términos de Schumpeter, 1954) debido a que en los siglos XV y XVI, el sistema financiero de los príncipes se hace insostenible por las permanentes guerras. En ese momento, debido al avance de los impuestos, surgen las finanzas públicas que permiten separar lo público de lo privado (patrimonio del Estado y patrimonio de los príncipes). Los impuestos comienzan a utilizarse, especialmente, para financiar los ejércitos.

Desde ese momento, los límites de la actuación del Estado se fijan por los recursos financieros. Si al Estado se le impone mucha carga (elevados sueldos, grandes deudas a corto plazo por ejemplo), no puede rendir en su gestión. Ante esta situación aparece un instrumento denominado presupuesto.

El Estado Moderno, como forma de organización política, encuentra su primer teórico en Jean Bodin, quien en 1576 adjudica como atributos de esa unidad política la "juris dicundo" y la "juris dictio", esto es, las facultades jurídicas de legislar y de juzgar, facultades inherentes a la soberanía, a la que, de este modo, hace equivalente al Poder.

Tanto Hobbes como Bodin concuerdan con que el pueblo debe haber sido originalmente libre de todo gobierno. Aceptan, en consecuencia, que cualquier forma legítima de gobierno surge de algún tipo de contrato o convenio. Como resultado de ello, según Skinner (2003:60), *insisten en que los gobernantes legítimos son personas públicas que actúan de modo de procurar la seguridad y el beneficio de aquellos sobre los que gobiernan.*

Respecto de la definición del concepto "Estado", en general las personas lo relacionan con instituciones, con algo tangible, como por ejemplo la Casa Rosada. Sin embargo, la noción de Estado no puede reducirse a un conjunto de instituciones. Para O'Donnell (2001:11-12) es un error asimilar el Estado al aparato estatal, o al sector público, o al conjunto de burocracias públicas. No cabe duda que ellas forman parte del Estado, pero no son el Estado en su totalidad. El Estado también es, y no menos fundamentalmente, un conjun-

to de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada, sobre un territorio dado. Muchas de estas relaciones se formalizan en un sistema legal surgido del Estado y respaldado por él. El sistema legal es una dimensión constitutiva del Estado y del orden que éste establece y garantiza en un cierto territorio.

Colombo Murua (2001:402) sostiene que las distintas posiciones en la comprensión de la realidad estatal, la tendencia a reducir conceptualmente el objeto según el criterio metodológico y la dificultad de expresar en un concepto breve lo característico de un objeto complejo, han contribuido a la formulación de muy variadas definiciones del Estado, que en general siguen a algunos de estos tres criterios:

- “El Estado como una formación social, cuyo substractum, unos depositan en la sociedad o en la nación, y otros en la interacción humana;
- El Estado como poder de dominación, coactivo o de imposición. Dentro de este criterio se encuentran quienes conciben al Estado como una organización de la coacción social, y quienes lo consideran como un instrumento al servicio de los intereses económicos de las clases dominantes;
- El Estado es el orden jurídico, o bien la unidad de un sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo”.

El Estado tiene una doble dimensión: por un lado la institucional y por el otro la relacional. La primera hace referencia a las instituciones que lo ponen en funcionamiento. El Estado ordena y regula la sociedad a través de estas instituciones. Respecto de la segunda dimensión, puede decirse que el Estado es una condensación de relaciones sociales, que en definitiva son relaciones conflictivas. El conflicto existe en todas las sociedades y muchas veces tiene que ver con lo étnico, lo religioso. Estas interacciones, conflictos y tensiones penetran en las instituciones y deben ser regulados a través de la ley, especialmente en las disposiciones de la Constitución nacional. Cuando el Derecho regula al Poder, se lo denomina Estado de Derecho. En la Argentina, primero se dio el Estado de Derecho (en sentido liberal) y luego se instauró la democracia. Ahora en nuestro país se aspira al Estado de Derecho democrático.

Dadas estas características, los autores han definido al Estado de las siguientes maneras:

Para O'Donnell (2010:76) el Estado es una asociación con base territorial, compuesta de conjuntos de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto delimita. Esas instituciones reclaman el

monopolio en la autorización legítima del uso de la coerción física y normalmente tienen, como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, supremacía en el control de los medios de esa coerción sobre la población y el territorio que el estado delimita.

Colombo Murua (2001:402) lo define como una forma de vida social, de convivencia humana: una conducta humana organizada. Las relaciones políticas son relaciones humanas, son forma de vida social humana. Esto no implica negar la individualidad humana, reducir al hombre a mero portador de una función social, sino establecer con claridad que un sector de su vida es vida humana social. De su efectividad surgen las organizaciones y las estructuras, y por consiguiente, el Estado. La dimensión histórica del mundo social adquiere sentido y significación como forma vital de la existencia humana; a la vez, ésta tiene sentido y significación sólo a través de aquella.

Frente a esta breve reseña, se concluye que el Estado es una institución política y evoluciona construyéndose a través de un proceso histórico. Esto implica, siguiendo a Schweinheim (2013:4), *un conjunto de relaciones de dominación, un conjunto de burocracias, un sistema legal, un foco de identidad colectiva (un nosotros, pueblo, comunidad nacional o nación) y un filtro de protección de territorio, mercado y población que lo integra.*

### **3.1.2. La Administración Pública**

La Administración Pública puede ser vista, desde una perspectiva organizacional, como el Estado en acción o “desde adentro”.

Pastor (2005:12) afirma que con el término Administración Pública se intenta designar, en un sentido amplio, el conjunto de actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal. En este sentido, comprende las actividades de gobierno que desarrollan los poderes de decisión y de mando y aquellas que son de apoyo para el ejercicio del gobierno mismo y que están reguladas a través de distintas normas.

Frente a estos conceptos y reflexiones, ¿cuáles son los aspectos que caracterizan a la Administración Pública? Matas (2010:23-24), citando a Rayner (1976) y a Galy (1977), menciona que los aspectos más importantes que perfilan a las administraciones públicas como complejos organizativos diferentes a las organizaciones privadas son:

- Los organismos públicos no escogen el ámbito de su actuación, sino que les viene definido estatutariamente, mientras el sector privado se sitúa donde contempla posibilidad de beneficios.

- Las instituciones gubernamentales tienen algunos privilegios y posibilidades coercitivas que no son usuales en el sector privado.
- El entorno de la gestión pública es mucho más complejo que el de cualquier organización privada por importante y voluminosa que sea, siendo la necesidad de negociación y transacción mucho mayor.
- Los organismos gubernamentales son mucho más vulnerables a las presiones de naturaleza política debido a su carácter electoral cortoplacista, lo que dificulta la adopción de estrategias y planificación a medio y largo plazo.
- La determinación de objetivos es confusa, ambigua y plural.
- Hay pocas presiones estructurales internas para una mayor eficiencia de la gestión. Las presiones externas (políticas, fiscales, entre otras) reclaman esos cambios.
- Es difícil medir o evaluar el rendimiento de las organizaciones públicas, dada la inexistencia de "números rojos", de cuenta de resultados objetivables. No resulta fácil saber si se ha conseguido lo que se pretendía.
- Existe dificultad para delegar, descentralizar y gestionar y controlar por resultados.
- Los objetivos a conseguir (salud, medio ambiente, trabajo, entre otros) dificultan la segmentación de los destinatarios de la actividad pública.
- El grado de visibilidad y control del sector público es mucho mayor, estando sometido a mayor presión de transparencia.
- Las diversas administraciones públicas están obligadas a actuar con respeto a los principios de equidad, aplicando criterios temporalmente consistentes, con la constante presencia del control jurisdiccional sobre todas sus actuaciones. Esto conduce a una mayor centralización y burocratización.
- La gestión de los recursos humanos está mucho más condicionada en el sector público, tanto en la selección, como en la exclusión o promoción de su personal, siendo muy difícil premiar la excelencia de la labor de cuadros y gestores.
- También la gestión de los recursos financieros es mucho menos flexible, dadas las formalidades presupuestarias y la existencia de controles de legalidad del gasto.
- La inexistencia de la sensación de riesgo, el predominio de lo perenne o estructural sobre lo coyuntural.

Frente a estas características, se observa la complejidad con la cual opera la institución. Su actividad (el desarrollo, la implementación y el control de las políticas públicas) requiere de estudios complejos (para observar las distintas variables de una problemática) y la participación activa de los distintos actores y beneficiarios de los resultados.



La Administración Pública, para lograr sus objetivos, debe determinar un modelo de gestión. Oszlak y Malvicino (2001), en concordancia con Martins, identifican tres modelos de gestión teniendo en cuenta la evolución histórica del pensamiento administrativo y el pensamiento político: el primero denominado visión ortodoxa de la Administración Pública; el segundo, la visión neoliberal; y el tercero la visión gerencial.

La visión ortodoxa de la Administración Pública se aproxima al ideal weberiano, donde la reglamentación y el centralismo son medios adecuados para el logro eficiente de los resultados. El enfoque profesional, orientado hacia el control, el desarrollo de la carrera profesional, la limitación de la interferencia de la política, es resguardo patrimonial del Estado.

En la visión neoliberal, la administración pública es vista como un instrumento que subsidia al mercado, reduciendo sus competencias.

En la visión gerencial, se aplican técnicas empresariales exitosas en la economía haciendo hincapié en los resultados, con una mejor asignación de los recursos y el uso de tecnología de punta. El ciudadano es el principal destinatario de la acción estatal (New Public Management).

A pesar de estos aggiornamientos, el tipo burocrático weberiano no ha sido superado. Para Max Weber<sup>14</sup>, la Administración Pública es un tipo burocrático de organización, que es descripta determinado tipo de organización social y las relaciones sociales que supone, en el cual el aspecto jerárquico administrativo a gran escala es el predominante.

Alhama Belaric, Alonso Arrastra y Martínez Nuñez (2004:27) destacan las siguientes características de la organización burocrática de Weber:

- Se basa en primer lugar en la eficacia de la autoridad disciplinada formalmente.
- Las secciones que componen una organización administrativa actúan dentro de las respectivas esferas jurisdiccionales que fijan oficialmente su competencia.
- las organizaciones de estas oficinas obedecen al principio de jerarquía y por ello, cada sección de grado inferior permanece bajo el control y la supervisión de la sección que se encuentra en el nivel inmediatamente superior en la escala jerárquica.

---

<sup>14</sup> Según Weber (1992:500) el concepto de "administración" no pertenece exclusivamente al derecho público. Hay administración privada, la de la propia hacienda o la de una empresa lucrativa, por ejemplo, y pública, o sea la que es realizada por órganos institucionales del estado o por otros legitimados por éste, es decir, por institutos públicos heterónomos. En el sentido más amplio, el círculo de la administración "pública" encierra tres clases de tareas, a saber: creación del derecho, aplicación del mismo y lo que queda de la actividad de los institutos públicos después de separar aquellas dos esferas: lo que llamaremos "gobierno".

- Los actos administrativos, las decisiones y cualquier otro tipo de manifestación de voluntad de contenido normativo asumen una forma escrita y como tales deben ser archivados.

Mario Krieger (2013:187) sostiene que en el modelo tradicional de gestión por normas y actividades o modelo democrático weberiano, *el elemento central es la pirámide jurídica (...) A partir de la norma se reglan las actividades a desarrollar (...) esto surge como una forma de objetividad e igualdad ante la ley, una garantía de los ciudadanos frente a posibles arbitrariedades de los gobernantes*. Nadie puede ser obligado a lo que no está previamente normado.

Para Ramió Matas (2010:1) las Administraciones Públicas son organizaciones a las que corresponde satisfacer los intereses generales de sus respectivas comunidades con independencia de que su entorno esté configurado por otras unidades administrativas y sus objetivos y decisiones estén condicionados por los criterios de instancias superiores.

En síntesis, y a partir de lo analizado, el Estado es un concepto político y la Administración Pública tiene carácter organizacional y operacionaliza al primero.

### **3.2. Los elementos organizacionales**

Desde el punto de vista de la ciencia de la Administración, el Estado es un sistema abierto que recibe inputs (empleados, recursos financieros, información entre otros) y produce -a través de procesos de transformación- los outputs (servicios públicos) para los ciudadanos y los habitantes de un lugar generando valor público. Para Lawrence y Lorsh (1973:3) una organización necesita *coordinar las actividades de los diferentes colaboradores individuales para llevar a cabo las transacciones planeadas con el ambiente*. Sin coordinación, las organizaciones no son capaces de lograr los fines planteados en sus objetivos.

Teniendo en cuenta las premisas anteriores, se observan una serie de factores condicionantes (internos y externos) de la configuración organizacional. De esta manera, por ejemplo, el comportamiento de un individuo dentro de una organización debe ser examinado desde distintos puntos de vista, con un enfoque interdisciplinario, sistémico y de contingencia.

Mintzberg (1991b:104) manifiesta el cambio experimentado por la teoría administrativa respecto de las configuraciones estructurales. La idea de *“una mejor forma” evoluciona hacia el enfoque “todo depende de”, formalmente conocido como la teoría de la contingencia*.

Lo expuesto nos introduce al concepto de contingencia. Según De Val Pardo (1983:181) *Lawrence y Lorsh contribuyeron a poner de relieve atributos organizativos*

*específicos que se relacionan con ciertas características externas del ambiente (...) subrayan que no existe ningún modo óptimo de organizar y administrar ya que todo depende de un número de variables internas y externas interrelacionadas, por lo que más bien debería hablarse de varios modos mejores, según sea el entorno de la organización. Mintzberg (1991b:104) manifiesta que la estructuración efectiva requiere una consistencia interna entre los parámetros de diseño y los factores de contingencia.*

De esta manera, es necesario que la organización genere las capacidades y competencias necesarias y un permanente feedback de la información sobre los comportamientos de los colaboradores individuales (características y personalidad de los miembros), de la organización (división del trabajo y coordinación y la tecnología aplicada) y del medio ambiente (debe recibir transacciones favorables).

Los factores de contingencia son múltiples<sup>15</sup>. Mintzberg (1991a: 381-384), que los denomina factores situacionales, se focaliza en analizar:

- 1) **La edad y el tamaño:** Entre más antigua la organización, más formalizado será su comportamiento. Cuanto más grande la organización, más elaborada será su estructura y más formalizado será su comportamiento.
- 2) **El sistema técnico:** se refiere a los instrumentos utilizados por la organización para producir los productos/servicios. Lo diferencia de la tecnología. Cuanto más regulado el sistema técnico, más formalizado será el trabajo operativo y la estructura del núcleo de operaciones, más burocrática. Entre más complejo el sistema técnico, más elaborado y profesional el personal de apoyo. La automatización del núcleo de operaciones transforma la estructura administrativa burocrática en orgánica.
- 3) **El medio ambiente:** Se refiere a las diversas características del contexto externo de la organización. Entre más dinámico el medio ambiente de la organización, más orgánica su estructura; entre más complejo el medio ambiente de la organización, más descentralizada su estructura.
- 4) **El poder<sup>16</sup>:** Cuanto mayor sea el control externo sobre una organización, más formalizada y centralizada será su estructura. Una coalición externa dividida tenderá a fomentar una coalición interna politizada y viceversa.

---

<sup>15</sup> En la actualidad, existen modelos como el de Donaldson (2006) que brinda un desarrollo dinámico al modelo estático de Mintzberg que permite el análisis permanente de mayor cantidad de variables para la adaptación de la estructura. Barrientos (2013:24) sostiene que *no todos los factores de contingencia aparecen simultáneamente y su importancia central cambia conforme evoluciona la organización; es necesaria la inclusión del capital humano debido a condicionantes como la política y la cultura; los factores de contingencia en una organización deben comportarse como una red de relaciones que se contingen mutuamente y no como funciones lineales; el management y la definición de la estrategia determinan el curso a seguir.*

Este último factor de contingencia es sumamente importante en el comportamiento organizacional<sup>17</sup>: de su correcta gestión<sup>18</sup> depende el logro de sus objetivos. En la organización, cada persona tiene poder para generar resultados y adaptarse a las circunstancias. La buena/mala gestión del poder, en función de los objetivos de la organización y de los empleados, puede generar organizaciones eficientes o puede llevarlas a un trágico final.

Thompson (1994:32) sostiene la necesidad de una configuración organizacional que permita *controlar las operaciones y el medio interno hasta el mayor grado posible*. Esto implica el diseño de estructuras organizativas y de procedimientos acordes a las demandas internas y de los ciudadanos. Un diseño organizacional carente de dicha adaptación genera “comportamientos no deseados” como ser: problemas de poder y control dentro de las organizaciones, lucha entre los distintos grupos y comunicación mediante recursos simbólicos y discursivos. De esta manera se desarrollan y reproducen desigualdades, estereotipos y prejuicios y comportamientos resistentes al cambio.

### 3.2.1. La estructura organizativa

Uno de los principales elementos organizativos es la estructura organizacional. Para el comportamiento organizacional la comprensión de las bases, presunciones y espíritu de su diseño son fundamentales a fin de entender como contribuyen tanto a los objetivos de la organización como de los trabajadores<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> En las organizaciones existen una variedad de intereses que requieren ser gestionados. Para Byung-Chul Han (2016:11) *el poder del yo es la causa que ocasiona en el otro una determinada conducta contra su voluntad. El poder capacita al yo para imponer sus decisiones sin necesidad de tener en consideración al otro. El poder del yo restringe la libertad del otro. El otro sufre la voluntad del yo como algo que resulta ajeno*. Asimismo, manifiesta (2016:49) que *el poder crea significatividad configurando un horizonte de sentido en función del cual se interpretan las cosas. Las cosas solo se vuelven significativas y obtienen un sentido en atención al poder. La referencia al poder es constitutiva de sentido*.

<sup>17</sup> Para Crozier (1969b) el problema del poder es central en la sociología de las organizaciones. Las relaciones humanas no son tan sencillas ni previsibles en relación al poder (la teoría tradicional consideraba a la persona como una simple máquina sujetas a personas que ejercían el poder). Considera que March y Simon realizaron un avance sustancial en el campo con su concepto de **racionalidad limitada** y el análisis de los factores que efectivamente limitan el ejercicio de la racionalidad. Para Simon (2011:158) *la racionalidad se ocupa de la selección de alternativas preferidas de comportamiento según algún sistema de valores por medio del cual se pueden evaluar sus consecuencias. La racionalidad puede ser limitada por la influencia de: a) el cambio de valores asociado con un estado de cosas dado; b) el cambio de las consecuencias percibidas de acción alternativa; c) el conjunto de estado de cosas que son evocadas (March y Simon, 1958) citados en Simon (2011:170-170)*.

<sup>18</sup> Para Pfeffer (1993:318-319) *dirigir con poder significa conocer las estrategias y las tácticas mediante las cuales el poder se desarrolla y se utiliza, sin olvidarnos de la importancia que tienen el factor tiempo o la cronología, el uso de la estructura organizativa, la psicología social del compromiso y otras manifestaciones de la influencia interpersonal(...) es estar dispuesto a hacer algo con las ideas aprendidas, requiere habilidad política para hacer cosas y un mínimo de empuje para forzar los acontecimientos*.

<sup>19</sup> Krieger (2015:193) sostiene que *la buena definición de los objetivos organizacionales depende de la capacidad de la dirección para desarrollar una visión estratégica y lograr imbuir de ella a toda la organización, reformular alternativas de políticas a los problemas planteados vinculándola con el nivel político a través de los denominados acuerdos programa. En el nivel medio se debe fortalecer la participación, modificando la*

Existen diversas definiciones de la estructura organizativa. A continuación se referirá a algunas que permiten comprender su utilidad e importancia.

Para Révoli, en Herrscher, Réboli y D'annunzio (2009:102), *la estructura organizativa se constituye en un conjunto de modos de división del trabajo y su correspondiente coordinación para el logro de los objetivos organizacionales*. En esta definición están presentes los parámetros técnicos tradicionales para el diseño de una estructura organizacional (que serán tratados en un apartado posterior): especialización y división del trabajo, departamentalización, ámbito de control, relaciones laterales, relaciones jerárquicas y funcionales. Este concepto, basado en concepciones organizativas clásicas, pone el acento en la distribución del trabajo y cómo coordinarlo para lograr efectividad y eficiencia<sup>20</sup>.

Cada organización posee una estructura de acuerdo a determinados criterios y parámetros fundamentales definidos por el órgano máximo de conducción mediante *un proceso que consiste en elegir una estructura para las tareas, las responsabilidades y las relaciones de autoridad dentro de la organización* (Hellriegel y Slocum, 2009:424). La estructura es el soporte para las actividades y los servicios en la organización.

Según Mintzberg (1991a:371) *la estructura debe reflejar la situación de la organización, esto es, su edad, tamaño, el tipo de sistema de producción, y el grado de complejidad y dinamismo de su medio ambiente. (...) el diseño organizacional debe configurarse de manera lógica en grupos consistentes internamente*. Sin embargo, existen organizaciones donde el diseño de una estructura se transforma en un cumplimiento formal y no en una herramienta posibilitadora de una transformación organizativa donde se aprovechen los conocimientos y la diversidad de las personas. En ese sentido, Mintzberg desarrolla una

---

*rígida jerarquía que caracterizaba al modelo burocrático. La mejor forma de conseguir es delegando poder (empowerment) y autonomía de gestión en los directivos públicos, mediante el convenio de gestión.*

<sup>20</sup> De Val Pardo (1983:190) manifiesta que una organización **eficaz** requiere *una armonía entre sus unidades, por lo que sus dirigentes deberán velar para que se produzca ese ajuste (...) el propósito central de toda estructura es coordinar el trabajo dividido y cómo se lleva a cabo esa integración dependerá de la configuración de la organización*. La misma deberá lograr un equilibrio entre dos tensiones: por un lado, de los trabajadores (los cuales estarán dispuestos a ser miembros siempre y cuando su actividad contribuya directa o indirectamente a sus propios objetivos) y los de la propia organización (manifestada en sus objetivos y metas). De acuerdo a Alvarez (2003:142-143) *la eficacia estará dada por el grado de funcionamiento óptimo del sistema, manteniéndose internamente como un sistema de una interacción eficaz con su entorno (...) la efectividad de la organización dependerá de las propias fuerzas autogeneradas por sí misma; de un equilibrio entre la organización y de los incentivos que reciben de la misma y de la capacidad de la organización para adaptarse a los cambios del entorno. Se opera, a la vez, el desarrollo y crecimiento organizacional*. Los factores para evaluarla son su capacidad de adaptabilidad, flexibilidad, productividad, satisfacción, rentabilidad, capacidad de obtener recursos, eficiencia y crecimiento.

**Además de la eficacia, es necesaria la eficiencia.** Según Simon (2011:345) *el criterio de eficiencia exige que, de dos alternativas con el mismo costo, se elija aquella que produzca al mayor logro de los objetivos de la organización y que, de dos alternativas que lleguen al mismo grado de logro, se elija la que implica el menor costo*. En el caso de los organismos estatales, estos criterios son poco evaluados aunque existan movimientos relativos a gestión por presupuestos, planificación estratégica y modelos de planificación para la toma de decisiones.

tipología de configuración organizacional de acuerdo a sus elementos (las partes básicas, los mecanismos de coordinación), los parámetros técnicos de diseño y los factores contingentes (véase Mintzberg 1981, 1991 a y b, 1999), clasificándolas en:

- 1) La estructura simple.
- 2) La máquina burocrática.
- 3) La burocracia profesional.
- 4) La forma divisional.
- 5) La adhocracia.

Asimismo, las organizaciones pueden presentar un tipo de estructuras mecanicistas y orgánicas. De acuerdo a Hellrieger y Slocum (2009:433-434), *una organización mecanicista está diseñada de modo que los individuos y las funciones se comportaran de manera previsible. Tiene enorme dependencia de la regla y reglamentos formales, la centralización en la toma de decisiones, las responsabilidades laborales estrechamente definidas y la rígida jerarquía de la autoridad. La organización orgánica se caracteriza por su uso entre bajo y moderado de reglas y reglamentos formales, por la toma de decisiones descentralizadas y compartidas, las responsabilidades de los puestos definidas con gran amplitud y una estructura de autoridad flexible con menos estratos de jerarquía.*

Entre sus diferencias se pueden destacar:

- En una organización mecanicista existe una gran diferenciación: cuanto menos tarea haga una persona, mejor las realizará. La organización orgánica tiende a disminuir los costos de la rotación alta, porque delega la toma de decisiones en niveles más bajos.
- En una organización mecanicista el ámbito de control es estrecho; en la orgánica es amplio con pocos niveles entre el nivel operativo y la cima de la organización. Según Hellriegel y Slocum (2009:437) en un sistema mecanicista, las reglas y procedimientos tienen a ser desarrollados en la cima y girados por medio de memorandos, se espera un estricto cumplimiento y también las consecuencias negativas cuando no se observan; en los sistemas orgánicos, se busca que las reglas y las normas no ahoguen las innovaciones e inhiba la creatividad. Se espera una permanente participación de los empleados para mejorarlas.
- Una organización mecanicista tiene tantos niveles en su jerarquía como sean necesarios para poder tener un control estrecho. Una organización orgánica tiene pocos estratos en su jerarquía, lo cual facilita la coordinación y la comunicación y fomenta la innovación.

La Administración Pública, por sus características, se configura en el tipo máquina burocrática donde hay una obsesión por el control, que se materializa en la proliferación de normas, reglas, procedimientos, comunicaciones formales (normatización) y la coordinación mediante la estandarización de los procesos de trabajo.

La burocracia existente genera procesos de desequilibrio organizacional como ser: la falta de coordinación y comunicación entre el órgano político, los técnicos y los distintos grupos de trabajo<sup>21</sup>; la indefinición de los objetivos de la organización; la falta de lealtad y proactividad del empleado; y el desentendimiento del ciudadano.

### 3.2.1.1. Las partes básicas y los mecanismos de coordinación organizacional

La configuración organizacional, según Mintzberg (1991a:371), se articula en cinco partes básicas: 1) el centro técnico, 2) el equipo de soporte técnico, 3) el equipo de soporte administrativo, 4) los mandos medios y 5) la alta dirección.

- 1) El **centro técnico o núcleo operativo o corazón operativo** comprende a quienes ejecutan directamente las tareas relacionadas con la producción de productos y servicios. Son el corazón de la organización, lleva adelante la producción que la mantiene viva.
- 2) El **equipo de soporte administrativo o staff de apoyo** presta sostén a los órganos decisorios en las tareas administrativas y en general se encargan de la planificación y administración de los recursos financieros y del personal. Suministran apoyo indirecto al núcleo operativo y a las misiones básicas de la organización.
- 3) El **equipo de soporte técnico, tecnocracia o tecnoestructura** incluye a todos los profesionales y personal como formación técnica que ayudan a la organización a adaptarse al contexto; hace efectiva la estandarización y es el responsable de la creación de innovaciones en el centro técnico.
- 4) Los **mandos medios** unen la alta dirección con el núcleo operativo. Las definiciones realizadas por la alta dirección son ejecutadas por los gerentes intermedios y/o supervisores mediante la supervisión directa de los mandos operativos

---

<sup>21</sup> Ramió Matas y Alsina Burgués (2016:45-46) sostienen que *el liderazgo de las instituciones públicas se ejerce a partir de una lucha entre el líder político y el líder profesional. Esto genera un liderazgo con dos cabezas que tienen una forma muy diferente de pensar, de percibir los problemas y de plantear las soluciones ya que provienen de culturas distintas y poseen conocimientos y experiencias vitales muy diferentes. El líder político aporta legitimidad democrática a la institución y una visión estratégica. El líder profesional aporta conocimientos técnicos de gestión y capacidad operativa. Es absolutamente crítico que ambos perfiles trabajen en armonía para alcanzar un buen rendimiento institucional. A partir de eso, se genera el malestar de que “el inexperto dirige al experto”.*

en función a la jerarquía de la organización. Sus funciones son ejecutar las tareas encomendadas por su superior y recoger información (feedback) del desempeño de su propia unidad y como ésta contribuye y afecta a las demás.

- 5) La **alta dirección o cumbre estratégica o ápex estratégico** está encargada de asegurar que la organización cumpla su misión de manera efectiva y satisfaga las necesidades de aquellos que la controlan o tengan poder sobre la organización; es decir administra las condiciones fronterizas de la organización (sus relaciones con su ambiente). En este nivel, el trabajo se caracteriza por un mínimo de repetición y estandarización.

Estas partes deben relacionarse, utilizando la estrategia de la organización como una fuerza mediadora entre sí y el ambiente. Mintzberg (1991a:373-375) establece mecanismos de coordinación tanto para la división del trabajo como de la coordinación en general:

- 1) **Adaptación mutua:** logra la coordinación de trabajo por el simple proceso de comunicación informal. Lo utilizan las organizaciones simples y aquellas donde se resuelven problemas sofisticados y necesitan comunicarse informalmente.
- 2) **Supervisión directa:** logra la coordinación responsabilizando a una persona por el trabajo de otras, la que emite instrucciones y supervisa las acciones.
- 3) **Estandarización:** la coordinación es lograda antes de comenzar el trabajo. Los trabajadores no necesitan preocuparse para coordinar con sus compañeros las actividades: saben exactamente que se espera de ellos y proceden de acuerdo. La estandarización puede ser:
  - 3.1. **Estandarización de procesos de trabajo:** el modo de realizar el trabajo está especificado o programado mediante una cadena de actividades definidas.
  - 3.2. **Estandarización de los resultados:** las producciones son estandarizadas cuando el resultado del trabajo está especificado.
  - 3.3. **Estandarización de las habilidades:** se observa cuando el tipo de capacitación necesario para efectuar el trabajo está descrito. Permite controlar y coordinar el trabajo de manera indirecta.
  - 3.4. **Estandarización de las normas** donde los trabajadores comparten creencias comunes y se coordinan a partir de este hecho.

Las organizaciones no utilizan un solo mecanismo de coordinación; pueden combinarlos de acuerdo a la complejidad de las tareas en los sectores.



### 3.2.1.2. Los parámetros técnicos de diseño de una estructura organizacional

#### 1) Especialización y división del trabajo

Se refiere a la distribución de tareas, de trabajos y la búsqueda del perfeccionamiento y la minimización del error. Según Gilli (1992:124) *son dos parámetros de diferenciación horizontal*<sup>22</sup>. La especialización permite a las personas realizar su trabajo con eficiencia y eficacia: la destreza aumenta con la práctica.

De acuerdo a Rébora (2009:102-103), *las organizaciones necesitan definir algún grado de división del trabajo sobre la base de criterios que les faciliten el logro de sus objetivos (...)* Desde el punto de vista organizacional, la división del trabajo basada en la especialización suele denominarse *organización funcional*. Esto da lugar a los departamentos basados en conocimientos específicos y en la experiencia.

Como efectos negativos pueden crear espacios de trabajo estancos, disminución de la productividad del trabajador y de comunicación y condiciones no proclives a interpretar los cambios contingentes en el ambiente.

Lawrence y Lorsch (1973:11-14), en referencia a estos parámetros, introducen los conceptos de diferenciación e integración: *el modelo de diferenciación e integración proporciona un conjunto de conceptos que permiten comprender las características de una organización para ser efectiva, frente a unos aspectos particulares de las circunstancias ambientales (...) en suma, ofrece una vía para comprender mucho de lo que se necesita cambiar en las áreas de contacto entre la organización y el ambiente, así como entre grupos*. La organización deberá ser capaz de establecer el grado de diferenciación entre los grupos para atender las demandas del ambiente teniendo en cuenta la calidad de la información que maneja: cuanto más heterogénea es la demanda, más diferenciados son los grupos. Asimismo, deberá analizar la integración de dichos grupos: qué unidades trabajarán juntas y qué tan rígidos serán los requerimientos de interdependencia entre ellos.

#### 2) Departamentalización

Se refiere a la estrategia que aplica la organización para agrupar un conjunto de puestos diseñados sobre la base de la especialización en unidades homogéneas coordinadas entre sí. Para Gilli (1992:126) *la tarea supone responder a dos cuestiones básicas respecto de las unidades a construir: qué tipo de actividades se incluirán (competencias) y en qué cantidad (dimensión)*.

---

<sup>22</sup>De acuerdo a Hall (1979:133-135) la *diferenciación horizontal* se materializa asignándole a una persona autoridad y responsabilidad para realizar una tarea hasta su culminación; o asignándole a las personas una tarea mediante un sistema de producción en serie. La *diferenciación vertical o jerárquica* se refiere a la profundidad de la jerarquía; supone la distribución de autoridad de acuerdo con el nivel jerárquico.

Mintzberg (1999) propone los siguientes criterios para departamentalizar:

**1. Interdependencia de la corriente de trabajo:** el agrupamiento de las actividades operativas debe reflejar interdependencias naturales de corrientes de trabajo (eslabonamiento de grupos de trabajo). Puede ser:

a) Secuencial: el trabajo es alimentado de una tarea a la próxima.

b) Recíproca: el trabajo es pasado hacia delante y hacia atrás en tareas.

Se pretende que las organizaciones agrupen las tareas para minimizar los costos de coordinación y comunicación.

**2. Interdependencia de proceso:** las actividades pueden ser agrupadas para alentar las interacciones de un proceso, facilitando el trabajo en equipo y el intercambio de ideas.

**3. Interdependencias de escala:** los grupos pueden ser formados para alcanzar dimensiones suficientemente grandes y funcionar eficientemente. Esto alienta la especialización de proceso.

**4. Interdependencias sociales:** responde a la generación de relaciones sociales en el trabajo mediante la agrupación de personas con afinidad y posibilidades de apoyarse mutuamente en condiciones adversas.

### 3) **Ámbito de control**

Se refiere al número de dependientes que deberían estar al mando de un jefe. Esto supone que cada integrante de la organización es responsable ante un solo superior. La definición del tramo de control depende de las siguientes variables:

- a. rutina de las actividades
- b. formalización de las tareas
- c. dispersión geográfica
- d. estabilidad en las operaciones
- e. tecnología
- f. capacitación del personal

Según Gilli (1992:130) *en la tarea de diseño, el problema del ámbito de control se nos presenta imbricado con las decisiones acerca del tamaño y tiene que ver con el flujo del trabajo, con la tecnología de operaciones y administrativas, con el nivel de profesionalización, con los mecanismos de coordinación.*

De esta manera, el ámbito de control dependerá del grado de desarrollo de las variables mencionadas. Cuando las tareas son rutinarias, formalizadas y existe estabilidad en

las operaciones con tecnología probada e incorporada y personal capacitado, menor será el nivel de control necesario.

#### 4) **Relaciones jerárquicas y funcionales.**

Las relaciones jerárquicas se materializan en la línea de autoridad que se extiende de los niveles más altos de la organización hacia los más bajo (especifica la cadena de autoridad y responsabilidad). Las relaciones funcionales refieren, de acuerdo a Koontz y Weihrich (2007:179), al *derecho que se delega a un individuo o un departamento para controlar los procesos, prácticas y políticas especificadas u otros aspectos relacionados con las actividades emprendidas por los empleados de otros departamentos. Se puede entender la autoridad funcional como una pequeña rebanada de la autoridad de un superior de línea.*

Estos conceptos se relacionan con el de centralización<sup>23</sup> puesto que las decisiones son tomadas por alguien con autoridad y responsabilidad en la organización.

En la Administración Pública, las normativas y los procedimientos instituyen la manera de relacionarse entre las áreas, tanto jerárquica como funcionalmente.

#### 5) **Relaciones laterales.**

Son las interacciones no formales existentes entre las personas que trabajan en la organización. Estas relaciones informales generan comportamientos que agilizan el trabajo cotidiano, la gestión del conocimiento, el trabajo en equipo.

En la actualidad, se discute si el poder está en la estructura organizativa formal o en la informal. Si se analizan la comunicación informal y las redes de relaciones, según Molina (2000: s.p.) pueden recogerse básicamente tres tipos de informaciones: *relaciones de trabajo (work-flow, report to)*, *relaciones de amistad (friendship o expressive relations)* y *relaciones de consejo (advice networks)*. Si estas relaciones se dibujan en organigramas informales, se puede detectar en donde está realmente el poder.

### 3.2.2. **Los procedimientos administrativos**

Los procedimientos administrativos definen las actividades, el modo de intervención y las responsabilidades de las unidades de la organización. En este sentido, establecen los requisitos necesarios para realizar una gestión en el ámbito organizacional. En el caso

---

<sup>23</sup>Según Daft (2007:334) *la centralización hace referencia al nivel de jerarquía con autoridad para tomar decisiones. En las organizaciones centralizadas, las decisiones se toman en la parte superior de la jerarquía; En las organizaciones descentralizadas, en un nivel más bajo.*

estatal, están contenidos en leyes y decretos como así también en instrumentos elaborados por los órganos rectores o direcciones encargadas de gestionar un determinado trámite.

Su importancia reside en ser la garantía de un buen manejo de los fondos públicos, por lo cual los órganos ejecutores y de control del procedimiento se ajustan tajantemente a lo escrito. Según Silva Saraiva (2002:198) *hay un sentimiento de dependencia de las normas y reglamentos internos como único medio posible de continuar proporcionando estabilidad a la estructura vigente*. El “sentimiento de dependencia” expresa el respeto, sin discusión, a la aplicación de la norma que aseguren el correcto funcionamiento estatal y la imposibilidad de realización de ilícitos. Merton, citado por Crozier (1969b:60), sostiene que la disciplina necesaria para obtener un ambiente burocrático genera ritualización haciendo difícil responder a las exigencias particulares de su tarea, a la relación en el grupo y abre una brecha entre el funcionario y el público. Crozier (1969b:60) concluye que *la rigidez de la conducta, la dificultad de adaptación y los conflictos con el público aumentan la necesidad de control y reglamentación; tanto es así que las consecuencias inesperadas y disfuncionales del modo de actuar burocrático tienden a volverlo más opresivo*.

La modernización del Estado se presenta como un fenómeno que busca revertir la situación mencionada. Para Krieger (2013:190) *la modernización de la gestión necesita inicialmente completar la tarea del modelo weberiano de fortalecer el núcleo estratégico ocupado por una burocracia profesional. Pero también necesita modificar el paradigma organizacional propio del modelo weberiano, dado que este ya no puede dar respuesta a los dilemas de la administración pública contemporánea*.

Sin embargo, a pesar de las acciones de modernización implementadas, no se han logrado Administraciones Públicas más flexibles e interconectadas para generar una mejor prestación de servicios. En palabras de Crozier (1969a:34) *no se pone ningún empeño en adaptar y racionalizar los métodos, por agilizar la organización, por practicar una política de personal que se interese en su porvenir, de acuerdo con el crecimiento de la organización, los cambios de las costumbres en el público y la evolución del propio personal(...) precisamente por no recurrir a los medios habituales de racionalización e integración de todas las actividades en un sistema interdependiente más ágil, es por lo que el crecimiento de las unidades de la producción no se traduce en un aumento de la productividad*.

De acuerdo con la Guía Nacional para la Simplificación, el Mejoramiento y la Racionalización de los Procesos, Procedimientos y Trámites de Colombia, en la Administración Pública, *los conceptos de procesos, procedimientos y trámites están interrelacionados y, por ende, son la base de la mejora continua que incide directamente en el nivel de calidad de los productos y servicios públicos. De ahí que los procesos y procedimientos son*

*objeto de análisis continuo a partir de la evaluación que realizan los usuarios de los productos finales, retroalimentación que permite racionalizar los trámites y servicios de cara al ciudadano.*

En ese sentido, de acuerdo a la mencionada Guía, se definen los tres términos de la siguiente manera:

1. Los procesos son una serie de fases o etapas secuenciales e interdependientes, orientadas a la consecución de un resultado, en las que se agrega valor a un insumo y se contribuye a la satisfacción de una necesidad.
2. Los procedimientos permiten precisar la forma de hacer algo; incluyen el qué, el cómo y a quién corresponde el desarrollo de la tarea, e involucran los elementos técnicos que se deben emplear, las condiciones requeridas, los alcances y limitaciones fijadas, el número y características del personal que interviene, entre otros. Se definen como el conjunto de especificaciones requeridas para cumplir una fase o etapa perteneciente a un proceso y que varía de acuerdo con los requisitos y con el tipo de resultado esperado.
3. Los trámites se consideran como el conjunto, serie de pasos o acciones reguladas por el Estado, que deben efectuar los usuarios para adquirir un derecho o cumplir con una obligación prevista o autorizada por la Ley. Son generados por un agente externo a la organización e implican una interacción o encuentro entre la Administración pública y la sociedad, y tienen como propósito facilitar el ejercicio.

En síntesis, la excesiva legalidad genera la necesidad de analizar los efectos contraproducentes de los procedimientos administrativos -al no permitir al empleado público un margen de libertad para actuar- en los contextos turbulentos de esta época.

### **3.2.3. Las actitudes individuales**

Las actitudes individuales están condicionadas por los valores, sus percepciones de la realidad y la manera de aprender.

#### **3.2.3.1. Los valores**

De acuerdo a González Vadillo (1993:166) *valor es toda idea o concepto atrayente (para el individuo) y justificable (para la sociedad) que guía la toma de decisiones y que se traducirá en una conducta... Los valores orientan la conducta y estructuran el pensa-*

*miento revelando lo que la persona busca –conducta- y aquello sobre lo que piensa –cognición-.*

Los valores se generan a través de un proceso de construcción social donde intervienen distintas instituciones: la familia construye la estructura emocional y es la base del edificio conductual; la escuela expresa los valores dominantes y genera conductas a veces opuestas a las necesarias en ambientes cooperativos de trabajo mediante estímulos eminentemente competitivos e individualistas (el mejor alumno, la graduación, las sanciones por conductas incumplidas o esperadas, el pensamiento jerárquico, burocrático y de autoridad); el sistema económico, el legal y el político reflejan valores donde están presente la individualidad y la desconfianza.

Los valores prominentes, según González Vadillo (1993), en la cultura occidental son:

1. **Individualismo y la competición.** El individualismo se genera a partir de entender al individuo como un luchador solitario para sobrevivir, crecer y desarrollarse. La persona se manifiesta en rasgos actitudinales como la autosuficiencia, la competitividad, la satisfacción individual de necesidades, la autoconfianza y la búsqueda del logro individual.

La competencia, en este paradigma, es ley de la vida. Los objetivos particulares están en conflicto con los de otros para alcanzar el éxito, la fama y los mejores lugares sin importar las demás personas. Estos valores están en oposición a la solidaridad humana o conducta cooperadora.

El individualismo genera los siguientes efectos negativos:

- a. Incapacita para tomar en cuenta las interdependencias existentes.
  - b. Dificulta la coordinación.
  - c. Obstaculiza la conciencia de las necesidades superiores.
  - d. Crea perdedores.
  - e. Eleva el nivel general de ansiedad.
  - f. Promueve duplicidad de esfuerzos.
  - g. Inhibe la sensación del bienestar colectivo.
  - h. Extiende una percepción negativa de la naturaleza humana.
2. **La jerarquía.** La persona percibe todo en función a una jerarquía de prioridades o importancias. Esto lleva a realizar permanentemente ordenaciones innecesarias y comparaciones gratuitas en todos los campos de la actividad social, dejando de lado las relaciones de interdependencia. Genera un modelo de dominación en las rela-

ciones interpersonales utilizando diversos mecanismos de poder como ser los privilegios resultantes de la organización jerárquica, las clases sociales, la distribución de la riqueza, la búsqueda de estatus sobre los otros, los prejuicios raciales y sexuales.

El pensamiento jerárquico obstaculiza el pensamiento sistémico y prioriza los valores del estrato dirigente como el único válido y universal.

3. **El materialismo.** Se refiere a la exaltación del éxito material y del crecimiento. La autoestima personal depende de la riqueza material y el crecimiento y el beneficio son los valores centrales para la toma de decisiones.
4. **La aceptación de la violencia.** Cada vez más generalizada en los jóvenes e incluye lo corporal, lo verbal y lo visual. El término violencia será tratado en el apartado 3.4.1.
5. **La orientación al corto plazo.** Se busca un fin práctico manipulando los conceptos, pensando en un período de no más de 20 años.
6. **La especialización.** Hay mucha división social del trabajo. Para la persona su actividad productiva es un medio para ganar dinero y su esfuerzo debe ser considerado socialmente. En este sentido, se experimenta una ruptura de la sociedad en diversos grupos sociales y subculturas cuyos modos de vida y creencias son claramente diferentes.
7. **La ociosidad total y la hostilidad al trabajo,** por el carácter enajenador y profundamente insatisfactorio del trabajo. Las personas consideran al trabajo como el único medio para asegurar su subsistencia y no como una fuente de desarrollo y satisfacción. Las raíces de la insatisfacción se encuentran en el autoritarismo (por el sello autoritario y coercitivo de las organizaciones y las numerosas exigencias que hacen agresivo y alienante el entorno); el sentimiento de ajenidad o alienación (el trabajador se siente ajeno a la plusvalía o resultado de la explotación); la mercantilización del trabajo (el trabajo es tratado como una mercancía que se compra y se usa por los propietarios) y en el prejuicio organizativo que considera incompatible el desarrollo económico y personal de los trabajadores.
8. **El consumo.** Se deja de lado la tendencia al ahorro por un mayor consumo.
9. **La masificación.** Se valora ser como los demás. La persona está dispuesta a hacer lo que el sistema social espera de ella y a aportar la mayor parte de sus energías al trabajo. Se percibe como un ser abstracto, enajenado por su trabajo, sin individualidad ni sensación de conciencia de persona.

**10. El racionalismo.** Se favorece la lógica antes que lo emocional, valorándose lo comprobable y cuantificable. Las personas son consideradas por sus ingresos, transformándose en una cifra. En este sentido, se genera una burocratización para administrar las relaciones sociales.

**11. La masculinidad.** Es considerado como un valor que favorece “el crecimiento” personal. En cambio, la femineidad es considerado un valor secundario porque hace alusión a valores cooperativos, al interés por la salud de futuras generaciones, a la belleza del medio ambiente.

### **3.2.3.2.Las percepciones**

Las percepciones desempeñan un papel importante en la formación de las actitudes de una persona, quién asigna significados positivos o negativos, favorables o desfavorables a las imágenes e información recibida del contexto. Dos individuos pueden ver lo mismo, pero percibirlo de manera distinta. Un empleado, al cual se le niega una promoción esperada, puede percibir que las razones son de índole política y de esta manera enojarse y actuar hostilmente.

La percepción representa el punto de vista del individuo respecto de la realidad. Según Hodgetts y Altman (1992:51) *el proceso de percepción nos permite entender y enfrentarnos al ambiente que vivimos. Si no fuera por esta capacidad, nos veríamos sobrecargados de información y tendríamos el problema de la falta de comprensión.*

Para Robbins y Coulter (2010:297) *es un proceso mediante el cual damos significado a nuestro entorno al organizar e interpretar impresiones sensoriales.* Las percepciones se construyen por factores en la situación o contexto, en el receptor y en el objeto (Figura N° 2), que actúan al mismo tiempo modificando los puntos de vista sobre la realidad. De esta manera, las personas construyen o asignan significados teniendo cuenta los factores motivacionales (condiciones laborales favorables, tareas interesantes, buena paga, entre otras), la experiencia previa de otras organizaciones, sus expectativas, la atmósfera laboral, social y de oportunidades.



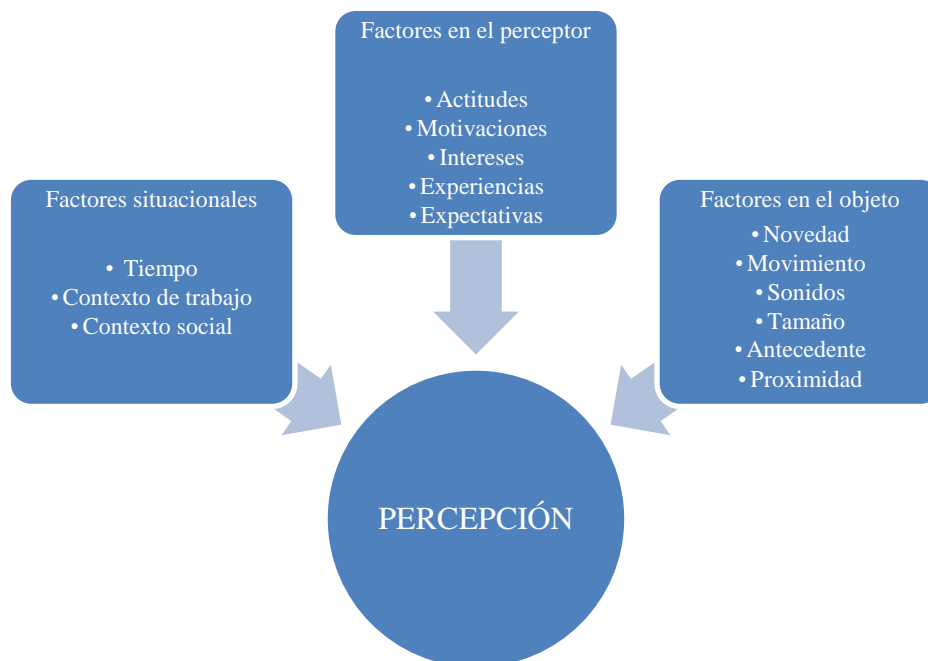


Figura N° 2: Factores que influyen en la percepción.  
Fuente: Robbins y Coulter (2010:94)

Las percepciones distorsionadas sobre los demás (que se materializan en estereotipos<sup>24</sup>) generan situaciones de conflicto en los ámbitos de trabajo y en el trabajo tanto individual como de un equipo.

### 3.2.3.3. La capacidad de aprendizaje

El aprendizaje es el resultado de la interacción continua del organismo con el mundo físico y social. Esta interacción -innata en la persona- permite un cambio permanente en el comportamiento individual y la adaptación de las conductas al medio ambiente.

Puede suceder mediante los siguientes mecanismos: a) condicionamiento clásico (un individuo experimenta un estímulo –acontecimiento ambiental neutral – que produce un comportamiento nuevo o respuesta condicionada); b) condicionamiento operante (ocurre como consecuencia de la conducta: las personas aprenden a comportarse para obtener lo que desean o evitar lo que no desean) ; c) el aprendizaje por imitación (observando y escuchando a otras personas como así también por experiencia directa dando lugar al aprendizaje social); y d) de acuerdo a la teoría social cognitiva (mediante la modelización para llegar al comportamiento deseado), que utilizan las siguientes estrategias: a) reforzamiento positivo; b) reforzamiento negativo; c) extinción; y d) castigo.

<sup>24</sup> Los estereotipos -producto de las percepciones- son construcciones sociales basada en pensamientos impuestos, en los famosos “deberías”, en prejuicios sobre la realidad que permite defender de un posible ataque o amenaza del otro. Su concepto será desarrollado en apartado 3.4.1.

El reforzamiento positivo implica una recompensa cuando se corrobora una conducta: un reconocimiento o un ascenso son reforzamientos positivos; el reforzamiento negativo busca eliminar la conducta que se considera negativa; la extinción es también una estrategia para reducir la conducta indeseable: la quita de premios a los empleados porque no cumplen con las tareas solicitadas; el castigo es la sanción para evitar las conductas indeseables. En general, estas estrategias se aplican simultáneamente y el grado de aplicabilidad dependerá si se desea o no estimular un determinado comportamiento.

Este tema será ampliado en el apartado 3.4.2.

#### **3.2.4. La cultura organizacional**

Robbins (2004:620) define la cultura organizacional como *un sistema de significados compartidos por parte de los miembros de una organización y que distingue a una organización de la otra*. La misma está en función a 10 características:

1. Identidad de los miembros,
2. Énfasis en el grupo,
3. Enfoque hacia las personas,
4. Integración en unidades,
5. Control,
6. Tolerancia al riesgo,
7. Criterios para recompensar,
8. Tolerancia al conflicto,
9. Perfil hacia los fines o los medios y
10. Enfoque hacia un sistema abierto.

Hellriegel y Slocum (2009:458) sostienen que *la cultura organizacional refleja los valores, creencias y actitudes que han aprendido y que comparten los miembros (...) Es un conjunto de tradiciones y reglas tácitas que operan las 24 horas del día (...) La cultura organizacional influye en quien es promovido, en cómo se hacen o descarrilan las carreras y en cómo se asignan los recursos*.

Los empleados aprenden la cultura por medio del sistema de recompensas y castigos, modelando su comportamiento de acuerdo a los valores y prioridades de los administradores. En este sentido, es importante poder emplear las recompensas y los símbolos de status de manera efectiva y consistente y los valores de la organización se relacionen con los del empleado.

Estas definiciones, aunque no son las únicas, muestran variables culturales visibles. Schein (1988:23-24) considera que el término cultura *debería reservarse para el nivel más*

*profundo de presunciones básicas y creencias que comparten los miembros de una organización, las cuales operan inconscientemente y definen en tanto que interpretación básica tiene la organización respecto de sí misma y de su entorno. Estas presunciones y creencias son respuestas que ha aprendido el grupo ante sus problemas de subsistencia en su medio externo, y ante sus problemas de integración interna”.*

En síntesis, la cultura es un producto aprendido de la experiencia grupal, localizable sólo allí donde existe un grupo definible y poseedor de una historia significativa.

La cultura organizacional en la Administración Pública tiene particularidades diferentes a las del ámbito privado. Pastor (2005:13) se pregunta hasta qué punto las instituciones políticas y de gobierno han sido fuertes y capaces de responder a sus objetivos particulares. Este cuestionamiento relaciona las dos grandes dimensiones que se entrelazan en la Administración Pública: por un lado, las funciones políticas y de gobierno (que en general son ejercidas por ciudadanos que no son empleados públicos, elegidos por el pueblo o por algún dirigente electo) que definen las metas y toman decisiones estratégicas; y por el otro lado, las funciones administrativas (representadas por los empleados estatales con sus diversas modalidades de trabajo) encargadas de las tareas técnicas y operativas, con una cultura y estructuras difíciles de modificar. En esta situación, se da un doble juego de recíproca complementariedad y contraposición, al cual ambos no pueden adaptarse.

Sin dudas, la cultura organizacional del sector público es diferente. No existen dueños o fundadores. Cada determinada cantidad de años existe un cambio político y nuevas autoridades aparecen en escena. Sin embargo, lo que modela realmente la cultura son “conceptos” que regulan la actividad de esta organización: el control de la utilización de los fondos, tareas normalizadas, procedimientos de operación estándar y una coordinación jerárquica. En las leyes referidas a la regulación del empleo público, se resaltan rasgos que se esperan de los trabajadores: la responsabilidad en la tarea, la importancia y la naturaleza del ser empleado público y el deber de obediencia hacia los superiores.

Krieger (2015:541) sostiene que se han desarrollado tres modelos de dirección en la burocracia (tabla N° 3). El modelo burocrático predominante, “aggiornando” de acuerdo a distintas modas, es el burocrático basado en directivas (Dirección por Directivas), el cual se centra en el cumplimiento de normativa, que en general no permite el desarrollo del recurso humano. Actualmente se tiende al desarrollo de una dirección por objetivo y por valores.

ITEMS	Dirección por Directivas	Dirección por Objetivos	Dirección por Valores
<b>Cuándo se aplica</b>	Acciones rutinarias, repetitivas, emergentes. Baja complejidad.	Decisiones en situaciones programadas y programables. Complejidad media.	Cuando se busca rediseñar la cultura burocrática y encauzar la visión estratégica a la sociedad y el ciudadano.
<b>Nivel de profesionalización</b>	Baja.	Media.	Alta.
<b>Capacitación</b>	Genérica, técnica.	Desarrollo de competencias.	Desarrollo de competencias y valores.
<b>Tipo de liderazgo</b>	Autoritario.	Participativo.	Participativo, inclusivo, legitimador, consensos.
<b>Tipo de estructura organizativa</b>	Piramidal, burocrática, mecánica.	Orgánica, plana, por programas y proyectos.	Adhocrática, en redes, matricial, por equipos.
<b>Necesidad de tolerancia a la ambigüedad</b>	Baja.	Media.	Alta.
<b>Autonomía y Responsabilidad</b>	Baja.	Media.	Alta.
<b>Tipo de entorno</b>	Estable.	Cambiante.	Muy turbulento.
<b>Tipo de ambiente de control</b>	Control por supervisión de acciones.	Control por cumplimiento de objetivos y metas de los programas. Tablero de comando.	Control por el cumplimiento de valores. Fomento del autocontrol.
<b>Propósito de la organización</b>	Aplicación y cumplimiento de normas.	Implementación de políticas, planes estratégicos; desarrollo de programas y proyectos; optimización de la relación resultados/recursos.	Logros valorados; mejora constante de la calidad y de los procesos.
<b>Tipo de tecnología</b>	Expediente, acto administrativo.	Desarrollo de programas y proyectos.	Intensiva, Personalizada.
<b>Valores predominantes</b>	Apego a la norma, fidelidad, conformidad, disciplina.	Racionalización, motivación, participación. Desarrollo de competencias. Eficiencia y eficacia, trabajo en equipo para el logro de metas.	Participación decisional. Aprendizaje continuo. Trabajo en equipo. Creatividad, confianza, compromiso, comunicación.

Tabla N° 3: Comparación entre la dirección por directivas, por objetivos y por valores.

Fuente: Krieger (2015:541)

La Administración Pública es una organización que ha tenido que adaptarse a los cambios en el contexto. Felcman, Blutman y Velázquez (2013:213-214), sostienen que, a partir de la crisis del 2008, el modelo de gestión pública instalado –burocrático con la visión del New Public Management- quedó desquebrajado y a esto lo denominan Big Bang Paradigmático. Se rompe el paradigma del Estado mínimo, la desregulación y la infabilidad de “la mano invisible del mercado”. En ese sentido, un cambio de paradigma acompañado de un cambio organizacional, requieren intervenciones vinculadas con

variables organizacionales denominadas “soft”, entre las que se encuentran la cultura y el liderazgo.

A partir de una investigación realizada (Marenco, 2012), se pudieron obtener las siguientes características de la cultura en la Provincia del Chaco:

**a) Rasgos de la cultura política**

**En general, los funcionarios políticos:**

1. No poseen conocimiento sobre las actividades que se realizan en las distintas jurisdicciones, ni la formación específica y las capacidades necesarias para llevar adelante grandes responsabilidades (es escasa la planificación que se realiza y trabajan para “ayer”).
2. Poseen actitudes que no permiten compartir conocimientos: arrogancia, desplazamiento de los cargos a personal con conocimientos fundamentales por color político, corrupción, plagio (utilización de los conocimientos de los empleados sin mencionarlo). Esto genera una separación entre funcionarios y recursos humanos permanentes.
3. Trabajan solo con un equipo de colaboradores, el cual lejos de mostrar una actitud de aprendizaje y colaboración, generan fuertes choques con los empleados que se desempeñan en dichas oficinas.

De esta manera, la cultura política está marcada por la discontinuidad (cambios permanentes en el gabinete), la falta de finalización de los proyectos y políticas públicas y la desarticulación en integración organizacional.

**b) Rasgos de la cultura administrativa**

1. El ingreso de los agentes jóvenes no es acompañada por una preparación previa ni tampoco por la transferencia intergeneracional de conocimientos y experiencias.
2. El nivel de formación que presenta la mayor parte de los recursos humanos no permite, por sí sólo, prestar servicios de calidad y de eficiencia a los ciudadanos ni enfrentar situaciones no planeadas.
3. El conocimiento, tanto explícito como implícito, de los profesionales expertos y empleados de gran antigüedad y eficiencia, no se encuentra escrito y en general, son esenciales para el funcionamiento institucional.
4. Los miembros de la organización no comparten voluntariamente sus conocimientos porque lo consideran una pérdida en las relaciones de poder.

5. Los agentes están acostumbrados a trabajar basado en el principio de funciones departamentales aisladas “cada uno atiende su quiosquito” y en el de la jerarquía.

### 3.3. El comportamiento de las personas en el trabajo

Una organización, sea de carácter privada o pública, debe operar con y a través de las personas. Su efectividad en el contexto dependerá de cómo administre su personal, coordine sus actividades y desarrolle las competencias necesarias para alcanzar los objetivos personales<sup>25</sup> y de la organización.

Diversos autores manifiestan que las personas son el activo más importante de una organización y reconocen su papel en su éxito. Según Robbins y Coulter (2010:207) *el Human Capital Index, uno de los estudios integral de más de 2000 compañías globales, concluyó que los departamentos de Recursos Humanos orientados a la gente generan un valor para la organización al crear un valor superior a los accionistas.*

La gestión de las personas<sup>26</sup>, en la Administración Pública, requiere de una tarea profesionalizada, orientada a mejorar su desempeño y a obtener eficacia y eficiencia<sup>27</sup> y generar valor a los clientes internos y a los ciudadanos.

De esta manera, el desafío de todo administrador moderno es reconocer a sus empleados como individuos que buscan, a través de su trabajo, satisfacer ciertas necesidades fisiológicas, psicológicas y sociales, y demandan ser tratados con consideración y generar procesos de integración –mejorando la comunicación e incentivando el trabajo en equipo– que produzcan prácticas laborales de alto rendimiento.

Desde el punto de vista de la gestión es necesario analizar dos variables para comprender el comportamiento de las personas en el trabajo: por un lado, la necesidad de las

---

<sup>25</sup> Para Hall (1979:19) en la actualidad, los problemas de las organizaciones están relacionados con las personas más que con las condiciones materiales y las maquinarias. De esta manera, las personas constituyen la fuente de problemas de una organización.

<sup>26</sup> En este trabajo, se utiliza la concepción de administración de personas. A lo largo del S XX, la administración de los empleados tuvo distintas denominaciones. En primer lugar, recibió el nombre de **Administración del Personal**, donde se creía que el factor humano tenía una posición natural antagónica respecto del negocio y, por lo tanto, había que controlarlo. Luego sobrevino el nombre de **Administración de Recursos Humanos** con entidad propia y ubicación estratégica en la organización la cual buscaba intereses comunes entre los integrantes de la organización. En la actualidad, se comienza a denominar **Gestión de Personas** como el componente estratégico y factor clave en los resultados de la organización y que individualiza a cada persona en función a sus aptitudes, competencias (conocimientos y habilidades) y actitudes (comportamientos) que hacen a la integración en un equipo, a comunicarse, a interrelacionarse con otros, a negociar.

<sup>27</sup> Según Krieger, (2015:XI) *La administración pública se diferencia de la privada en que el objetivo de esta última es el lucro; en cambio a la pública le interesa el bienestar general y el bien común. Que la rentabilidad no sea una medida de eficiencia y eficacia no quiere decir que las organizaciones públicas no deban serlo. Simplemente la forma de medirlo es otra. Son evaluaciones de cumplimiento de objetivos y metas (eficacia) y control de gestión de los procesos que permitan cumplir con los referidos objetivos (eficiencia).*

personas de trabajar para satisfacer sus necesidades tanto naturales como espirituales; por otro lado, los intereses y los objetivos de las organizaciones y los requerimientos que realizan a sus empleados.

En relación a la necesidad de trabajar, el trabajo no siempre tuvo el mismo significado ni la misma importancia. Höffe (2007:22-23) menciona que en la Antigua Grecia, por ejemplo, tenía una valoración totalmente negativa. Aristóteles, en su obra “Política”, sostiene que había dos grupos poblacionales: por un lado, los ciudadanos quienes en su ocio se dedicaban a la política o la filosofía o las ciencias; y por el otro, los laboralmente activos que eran los esclavos, los jornaleros, los artesanos y los comerciantes. La segunda clase era la que generaba la riqueza y de la cual se servían los aristócratas de la época. Sin embargo, esta concepción con el devenir de los siglos se ha transformado y en la actualidad se considera al trabajo, de acuerdo a Méda (1998: 20-21), como *una categoría antropológica y como un facilitador del vínculo social, con el cual cada sujeto puede sustentarse a sí mismo y a su familia.*

Respecto de la segunda variable, cada ente organiza de manera distinta la gestión de los empleados teniendo en cuenta sus intereses, objetivos y concepciones. En el caso de las públicas, Schweinheim (1998:16-17) sostiene que *se realiza a través de la modelación del comportamiento de los empleados a partir de cierto diseño de su estructura organizativa, de sistemas operativos, de apoyo y conducción y de una determinada cultura organizacional.* Esto genera entramados de relaciones y de poder que modifican el contexto y el clima laboral. A partir de estas tensiones, el trabajador desarrolla comportamientos (individuales y grupales) que son necesarios analizar en el contexto cultural en el que se materializan.

Teniendo en cuenta lo manifestado anteriormente, se puede concluir que el trabajo en el contexto público tiene sus particularidades respecto del privado debido a la estabilidad y a la cultura organizacional imperante en este tipo de organización. Por tal motivo, requiere de un análisis a partir de su propia realidad.

Por otro lado, el comportamiento de una persona está influenciado tanto por sus características personales como por el contexto y se construye en base a su experiencia y a su capacidad de desarrollar competencias necesarias para adaptarse a los distintos contextos y situaciones de su vida.

En el plano personal, se modela a través de la manera en que percibe la realidad, las actitudes, la posibilidad de aprendizaje y la motivación para lograr satisfacer determinadas necesidades. Desde el punto de vista organizacional, la conducta depende del modelo de cultura organizacional predominante, la manera de relacionarse con los demás y de los grupos de trabajo, el liderazgo, el poder, la autoridad, el diseño de la organización. Estos

elementos, si no están correctamente gestionados, generan conflictos, tensiones y resistencia al cambio así como serias dificultades en el desarrollo de capacidades para adaptarse y proveer un servicio de calidad, afectando los resultados de la organización.

Si se considera a la organización como un iceberg, existen dos aspectos: uno visible, que configura su formalidad (la estructura orgánica, las estrategias y los procesos) y otro oculto que se refiere al comportamiento humano en la organización. Ambos aspectos necesitan estar coordinados para aprovechar todas las potencialidades humanas.



Figura N° 3: Iceberg de comportamiento en la organización.

Fuente: Robbins y Coulter (2010: 283)

El directivo debe conocer estos aspectos ocultos: las actitudes, las percepciones y las habilidades de los empleados como así también analizar cómo son las relaciones con las demás personas. De esta manera, planifica y analiza cómo abordar las situaciones problemáticas y lograr rendimientos positivos y un buen clima en la organización. En relación a lo mencionado anteriormente, Melamed (2010:171) sostiene que *cuando hablamos de trabajadores no debemos hacerlo de manera genérica... La organización debe enfocarse primordialmente en el talento clave, en cómo detectarlo, desarrollarlo y fidelizar lo o incorporarlo en caso de no tenerlo. El talento clave es aquel que aporta, por sus capacidades, conocimientos, desempeño y liderazgo, el principal sostén de las ventajas competitivas de la misma.*

Gibson, Ivancevich y Donnellym (2001:105) mencionan que *tras años de investigación y teoría existe consenso en los siguientes puntos:*

1. *El comportamiento es un resultado*
2. *El comportamiento está orientado hacia un objetivo*
3. *El comportamiento que se puede observar se puede medir*



4. *El comportamiento que no se puede observar en forma directa (por ejemplo, pensar y percibir, también es importante en el cumplimiento de los objetivos*
5. *El comportamiento se motiva.*

Un aspecto más a tener en cuenta es la coherencia entre la estrategia y los objetivos de la organización y las competencias de la persona. Es decir, la gestión de recursos humanos no crea valor sino en la medida en que resulta coherente con la visión, la misión, los objetivos, las prioridades, las finalidades organizativas y las competencias del personal. Este último aspecto es descuidado y su importancia reside en la necesidad de conocer y definir qué perfiles son necesarios en la organización.

Para analizar el comportamiento es necesario distinguir tres niveles:

- Primer nivel: del individuo de la organización, busca explicar y prever sus actos/conductas, sobre la base de ciertas características psicológicas.
- Segundo nivel: el desarrollo de los grupos en la organización.
- Tercer nivel: el organizacional. En el trabajo, nos referiremos al comportamiento en las organizaciones públicas.

### **3.3.1. El Comportamiento individual**

El desempeño de las personas en el trabajo está influenciado por un sistema psicológico que comprende tanto las actitudes, las percepciones, la capacidad de aprender, la personalidad, las necesidades, los sentimientos y los valores.

El comportamiento individual ha sido abordado desde distintas disciplinas: la psicología, la sociología, la biología, la antropología, la economía y la política.

La economía aporta desde el estudio de las relaciones de producción; la antropología, desde la conformación histórica; la biología desde la herencia; y la política desde el sistema de poder y dominación.

Krieger (2005:56) señala que tanto la psicología como la sociología brindan instrumentos técnicos para el análisis organizacional, cada una desde su propia incumbencia. En este sentido, *el abordaje psicosociológico del comportamiento organizacional se sustenta en la idea de que dicho comportamiento es la resultante de la interacción de factores individuales y ambientales.*

González Vadillo (1993) ordena los distintos aspectos que influyen sobre la conducta de una persona en los diferentes ámbitos y define cinco categorías de análisis:

- I. Material innato. El ser humano es una criatura instintiva, condicionada por la herencia individual (de la familia) y de la especie.

- II. Material cultural. El hombre es una criatura cultural, fruto de un proceso de construcción histórica. Las instituciones lo modelan creando un sistema de valores, pautas de conductas y diferentes modelos de aprendizaje.
- III. El proceso de cognición/emoción, que se refiere a los procesos mentales que desarrolla la persona y generan su comportamiento a partir de los estímulos que recibe mediante la percepción.
- IV. El proceso estado-actitud, donde se establecen los prejuicios y las actitudes
- V. El proceso motivación/frustración. Que conducen a la realización de la acción buscando alcanzar metas como ser la autorrealización.

El medio ambiente social o cultural actúa sobre el individuo desde el mismo momento del nacimiento, e incluso antes, haciendo que éste llegue a comportarse de acuerdo con lo establecido en su grupo social, en su “comunidad cultural”, y ello, con mayor o menor constricción de sus “tendencias e imperativos biológicos”.

La familia, la escuela, la religión y los diversos grupos sociales en los que participa el individuo son fuerzas poderosas en el proceso de socialización o transmisión cultural. Este proceso “conformador” se realiza a través del aprendizaje. Hellriegel y Slocum (2009:42) sostienen que *tanto la herencia (biología) como el ambiente (experiencias) son importantes, aunque algunas características de la personalidad tienen un fuerte componente genético, mientras que en otras son en gran parte aprendidas (a partir de la experiencia).*

En síntesis, el comportamiento individual es fruto de distintas instancias de aprendizaje, donde los conceptos, comportamientos, actitudes imperantes generan un modo de actuar y esto determinará o no su adaptación a un modelo determinado de trabajo.

### **3.3.2. El comportamiento grupal**

En la actualidad, el trabajo en equipo parece ser un requisito ineludible en las organizaciones, donde sus integrantes aportan aquello que saben para enriquecer a los demás y lograr mejores resultados.

Los grupos constituyen y son un elemento de las organizaciones. Están conformados por las personas que tienen intereses comunes y afinidades. Sin embargo, hay que diferenciar un grupo de trabajo de un equipo.

El primero se caracteriza por estar formado por un conjunto de personas, las cuales realizan de manera individual tareas o funciones que pueden ser similares o no y además se responsabilizan por el resultado de su accionar. En cambio estamos en presencia de un

equipo de trabajo cuando existe un grupo de personas que realizan tareas complementarias e interdisciplinarias tendientes al logro de un objetivo común. El hecho de que las personas compartan un objetivo es lo que distingue al equipo del grupo de trabajo. Otro aspecto diferencial es el de la responsabilidad por los resultados obtenidos: en un equipo, todos deben asumírselos.

El trabajo en equipo se basa en las "5 c":

- **Complementariedad:** cada miembro es especialista en un determinado tema para lograr el objetivo común. En la Administración Pública, en función a los principios burocráticos, cada área es responsable del cumplimiento de determinadas tareas en base a la normativa vigente. Es decir cada área está especializada en una tarea determinada. Frente a esta situación, es necesaria la complementariedad para comprender el todo y analizar el problema, con sus causas y efectos. De esta manera, se logran soluciones integrales y eficientes para el ciudadano y la organización.
- **Coordinación:** el grupo, con un líder a la cabeza, debe actuar de forma organizada con vista a sacar la tarea o el proyecto adelante.
- **Comunicación:** el trabajo en equipo exige una comunicación abierta entre todos sus miembros, esencial para poder coordinar las distintas actuaciones individuales. Funciona como una maquinaria con diversos engranajes; todos deben funcionar a la perfección, si uno falla el equipo fracasa.
- **Confianza:** cada persona confía en el buen hacer del resto de sus compañeros. Esta lleva a aceptar anteponer el éxito del equipo al personal. Cada miembro confía que los demás que estos harán lo mismo; éste es el único modo de que el equipo pueda lograr su objetivo.
- **Compromiso:** cada miembro se compromete a aportar lo mejor de sí mismo, a poner todo su empeño en sacar el trabajo adelante. El equipo debe planificar la tarea para estructurar el trabajo. En este sentido, goza de libertad para organizarse como considere más conveniente. Dentro de ciertos márgenes, tomará sus propias decisiones sin tener que estar permanentemente solicitando autorización a los estamentos superiores.

En resumen, nos referimos a trabajo en equipo cuando un grupo de personas, de manera coordinada, ejecuta un proyecto. Dicha ejecución persigue un fin y por tal motivo, cada una de ellas de acuerdo a su especialidad, debe brindar sus conocimientos y experiencias para lograr un mejor resultado final que individualmente. De esta manera, las actitudes juegan un papel fundamental: cada miembro del equipo es responsable de una tarea o acti-

vidad y sólo si todos cumplen su función será posible sacar el proyecto adelante. Entre las actitudes necesarias se requiere la responsabilidad, el compañerismo, la predisposición para escuchar al otro, la colaboración permanente, la disposición para argumentar y saber dar un paso al costado cuando otras ideas son superadoras.

### **3.3.3. El comportamiento de las personas en las organizaciones públicas**

Los recursos humanos marcan la diferencia entre las organizaciones. Tesoro (1997:4) sostiene que *es el único elemento vivo y el motor y medio indispensable para que ésta pueda transformarse, innovar y satisfacer las demandas, las necesidades y las expectativas de la Sociedad.*

El empleo en las organizaciones públicas diverge en algunas características particulares del empleo en las privadas. Para Guardo (2013:423), *la clave distintiva entre ambos es que el trabajador privado es un trabajador, y un trabajador público es un servidor público, más allá que por su preparación, estudios o vocación haya elegido ser enfermero de un hospital, administrativo contable, oficial del ejército, programador de sistemas informáticos, etc.* Sin embargo, en general la población lo reconoce, más por sus vicios que por sus virtudes que según Tesoro (1997:5) son los siguientes:

- Tendencia a servirse de la Administración en vez de servir a la sociedad.
- Enajenarse en las normas en vez de comprometerse por resultados.
- Resguardarse en la inercia en vez de aceptar desafíos.
- Refugiarse en la rutina en vez de buscar la innovación.
- Vegetar en vez de crecer, valorizar el padrinazgo en vez del mérito y la antigüedad más que el desempeño.
- Nivelar hacia abajo en vez de hacia arriba, a cumplir (o no) un horario más que a alcanzar metas cotidianas.
- Apatía en vez de la motivación, resignación en vez del entusiasmo, ajenidad más que a la pertenencia y el compromiso
- Enclaustramiento defensivo más que la interrelación sinérgica
- Crónica mediocridad en vez de la mejora permanente, improvisación más que profesionalismo, formalidad más que a responsabilidad.

Estos prejuicios no los tiene solamente la ciudadanía sino también los políticos que asumen las funciones ejecutivas, y como lo hemos mencionado en el apartado referido a la cultura organizacional, provoca que en la gestión del personal no haya un real compromiso en su desarrollo y en el estudio de nuevas formas de organizarlo.

Según Iacovello y otros (2003:2) el empleo público en la Argentina no ha podido desarrollarse debido a 3 factores: *a) Ausencia de dirección estratégica en la gestión de los recursos humanos; b) Politización de los procesos de decisión en la gestión de recursos humanos; y c) Persistencia de la cultura burocrática.*

El primer factor impacta sobre la existencia e integridad de un sistema integral de recursos humanos, reflejando una falta de orientación hacia el largo plazo y dejando de lado el desarrollo de normativa que permita generar consenso en los intereses de los grupos involucrados.

El segundo provoca una progresiva politización de las decisiones que degrada el sistema establecido en las normas, a través de prácticas que eluden las reglas y generalizan las excepciones a través de nuevas normas aceptando como válidas prácticas distorsivas, que finalmente pueden en algunos casos consolidarse como regímenes paralelos al establecido.

Por último, el sistema de recursos humanos es atravesado por la cultura burocrática, que permea la normativa rigidizando las reglas, o evitando que se sustancien en procedimientos concretos que permitan su implementación plena.

Durante mucho tiempo se consideró que la relación de empleo debía ser regulada unilateralmente por el Estado, sin embargo esta postura fue enfrentada por una tesis contractualista donde la relación dejaba de ser unilateral y comenzaban a participar las representaciones de trabajadores estatales. A partir de 1945, con la consagración del Artículo 14 Bis en la Constitución Nacional Argentina, el derecho sindical de los empleados se consolida definitivamente.

Una política de desarrollo de recursos humanos no puede ignorar la influencia que puede provocar cada una de estas variables. En un estudio realizado por Felcman y Blutman (2011:34-35), en el cual miden valores laborales, tipos culturales y presunciones básicas, concluyen con que la cultura organizacional de la Administración Pública Central indicaría un tipo de organización rígida, poco flexible y altamente burocratizada. Este tipo de organización, lejos de incentivar el proceso de transformación del Estado, constituiría un obstáculo. Entre las características que obtiene para llegar a esta conclusión se encuentran:

- Escasa importancia asignada a los valores de reconocimiento y autorrealización
- El tipo cultural dominante es histórico y por lo tanto apática y parcialmente paternalista.

- Las presunciones básicas indicarían una percepción de distancia respecto de los centros de toma de decisiones y bajos niveles de tolerancia al riesgo.
- Los cambios y la innovación organizacionales son percibidos con desconfianza y en términos de trasgresión, y no como un producto de un desarrollo y maduración institucional.
- Existe distancia entre los niveles jerárquicos de planta (Directores) con los funcionarios públicos. Los subordinados esperan que los superiores tomen discrecionalmente las decisiones.

Según Krieger (2015:391), el Estado no tiene intenciones de conformar equipos de trabajo; *le interesa que los agentes sean agrupados en una estructura que expresa una organización y división funcional del trabajo*, situación que entra en conflicto con la actual demanda de calidad por parte de la ciudadanía.

Para redondear, es necesario un serio replanteamiento de las políticas de personal en la organización estadual para sustituir el contrato psicológico tradicional –basado en principios burocráticos, con empleo vitalicio y alta legalidad- por otro donde se manifieste una relación más orientada al logro de fines, objetivos y metas en la que ambas partes busquen añadir valor público para el ciudadano.

### **3.4. Los desafíos de Administración Pública**

La Administración Pública, como institución creada para satisfacer las demandas colectivas de los ciudadanos, no está exenta de los cambios políticos, tecnológicos y sociales que se producen en el contexto. Estos cambios incluyen desafíos relacionados al personal como ser la gestión de la diversidad y del conocimiento como una gestión orientada hacia el ciudadano. En este apartado, se desarrollarán dichos desafíos con una visión moderna del comportamiento organizacional.

#### **3.4.1. La diversidad**

Molinari (2009:74) define la diversidad como “la diferencia de identidad entre grupos acompañados por distintas posiciones de poder en la sociedad”. La definición brindada por la autora contiene los términos identidad, grupos y posiciones de poder.

El término identidad hace referencia a aquellos rasgos propios de una persona (ser de piel blanca, oscura o amarilla, alto o bajo, edad, nacionalidad) o de la adquisición de arquetipos culturales como ser la religión, creencias, concepciones del mundo, entre otras. Esta identidad se forma en grupos, entre personas. Como seres sociales nos relacionarnos con los demás.

La posición de poder se refiere al estamento que ocupa, de acuerdo a la mirada de la sociedad y del grupo concreto, y la lucha por reivindicación y reconocimiento de sus características.

Dentro de los ámbitos laborables, si la diversidad de personas no es correctamente gestionada, se generan procesos de discriminación y violencia por la falta de tolerancia y respeto a las ideas que conforman una persona. Según el documento “Igualdad de Trato” *tanto a nivel internacional como nacional ha existido una preocupación constante para afrontar la problemática de la discriminación. La discriminación es el acto de hacer una falsa distinción, un acto de abuso e injusticia que viola el derecho a la igualdad de oportunidades, no tolerable en una sociedad republicana y democrática.* La primera acción para combatir la discriminación comenzó con la aprobación de la Carta de las Naciones Unidas (ONU) en 1945 la cual fomenta el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los individuos sin distinción de raza, sexo, idioma o religión.

La discriminación implica injusticia. Sen y Klisberg (2010:18) sostienen que *los conceptos clásicos de injusticia se refieren realmente a situaciones de “inclusión en condiciones de desigualdad más que en exclusión.* Esta situación se presenta más de lo común, en especial a lo relacionado a lo laboral: las personas no están conformes con el puesto de trabajo al cual han sido designados porque consideran que reciben menos de lo que dan. Asimismo sostiene que esta situación, en general, produce *condiciones desfavorables de inclusión y condiciones adversas de participación.* Algunas de las variables claves para considerar la injusticia son: la remuneración de acuerdo a la responsabilidad del puesto de trabajo, el grado de contratación (si es permanente o transitorio), el acceso a obra social y beneficios de la seguridad social, el pago de las horas de trabajo exigidas, la relación con sus superiores y compañeros de oficina.

Otra manera de exclusión es cuando un sujeto al ser incorporado a un puesto de trabajo y no reúne las condiciones necesarias para desarrollarlo, no cumple con las expectativas, o no ha desarrollado las capacidades necesarias para ejecutar correctamente la tarea encomendada. En general sus compañeros de trabajo comienzan a excluirlo y criticarlo, situación que genera un clima desfavorable a la innovación y la generación de buenas prácticas.

#### **3.4.1.1. La gestión de la diversidad**

El mundo del trabajo modificándose por los distintos cambios que se van produciendo en el contexto: una economía orientada al conocimiento, diversidad cultural, sexual,

religiosa, discapacidad en los distintos ámbitos laborales. Esta diversidad es necesaria gestionarla y es preciso definir qué se entiende por gestión de la diversidad.

Paula Molinari (2009:75) comenta que *los investigadores Robert Lussier y Christopher Achua ofrecen una definición tradicional de la gestión de la diversidad como la inclusión de todos los grupos en todos los niveles de la organización*. Esta inclusión se materializa a través del trabajo de un líder que busca superar los cinco obstáculos para lograr la inclusión:

- 1) Estereotipos y prejuicios. Es la tendencia a formarse una opinión adversa, sin causa justificada, de las personas que difieren del grupo dominante. En general, las personas poseen prejuicios con las personas que no conocen por ser de determinadas características producto del imaginario social y de los dichos que subsisten a lo largo de las generaciones.
- 2) Etnocentrismo. Esta característica manifiesta la creencia de que una raza es superior a la otra, produciendo un choque de culturas y la discriminación del extranjero, especialmente provenientes de países pobres.
- 3) Políticas instaladas que dejan de lado las necesidades de las minorías. Esto genera choque de intereses de los distintos grupos plagándose de conflictos de valores y presunciones básicas injustificadas.
- 4) El Techo de cristal. Es la línea imaginaria que se traza entre los recursos humanos que ocupan posiciones más ejecutivas y los del nivel más operativo. En algunos casos, las autoridades seleccionan personal que realiza las tareas más importantes, que se comunican con el jefe y poseen determinada venia para tomarse atribuciones que, en general, no corresponderían.
- 5) Ambiente hostil de trabajo. Es la manifestación de rechazo instalado por cuestiones de discriminación de personas por sus distintas características.

Por otro lado, Casanova, en Alonso Raya y Martínez Heres (2009:30), sostiene que *la gestión de la diversidad es una estrategia corporativa orientada a la creación de un soporte incluyente para los perfiles diversos de las personas que optimiza la eficacia del proceso empresarial. Un clima de satisfacción para los empleados genera resultados*. Aunque esta definición tenga más relación con el ámbito empresarial, su importancia reside en que destaca elementos que son necesarios tener en cuenta:

- a) En primer lugar, menciona que es un elemento estratégico para la organización. Esto implica que debe existir un fuerte compromiso por parte de la alta dirección en



pos de lograr bienestar en la cultura de dicha institución y mejores resultados, tanto para los clientes externos como internos;

- b) En segundo lugar, está orientado hacia la inclusión de las personas dentro del entorno organizacional. Es necesario pensar acciones tendientes a desarrollar una fuerza de trabajo flexible, abierta al cambio, que permita la convivencia del mix generacional, racial y sexual. Además se deben contemplar las condiciones laborales, especialmente la infraestructura (adecuadas para el cuidado de los trabajadores);
- c) En tercer lugar, la necesidad ubicar a las personas en los puestos de trabajo según sus características y competencias.

### **3.4.1.2. El Principio de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo Público**

La igualdad es un principio reconocido en el Artículo 16 de la Constitución Nacional, en un número de Declaraciones con rango constitucional que regulan su materia y leyes nacionales (que se presentan a continuación), provinciales (que se referencian en el cuarto capítulo) y en fallos judiciales.

El Principio de Igualdad de Oportunidad y Trato en el Empleo se relaciona con la posibilidad de evitar toda discriminación que pueda sufrir una persona en su trabajo y que haga del mismo un lugar desagradable. Es decir, trata de evitar la violencia laboral<sup>28</sup>.

En relación a la dinámica organizacional, el trato desigualdad –sobre todo a las mujeres-, es uno de los principales obstáculos para el desarrollo profesional de los individuos. La violencia en los ámbitos laborales ha ganado un espacio importante en la agenda pública<sup>29</sup> promoviéndose espacios de discusión y atención a las víctimas generadas por normativas legales que incluyen medidas correctoras y numerosas acciones y estrategias para paliar los desequilibrios.

---

<sup>28</sup> Con anterioridad, se definió el término violencia en general. En este apartado, nos referiremos al de violencia laboral. A lo largo de este trabajo, focalizaremos el análisis en interpretar como los desarrollos organizativos provocan violencia manipulando formas institucionales y/o simbólicas y como un operador central en la configuración de nuevas relaciones sociales, tanto en términos de la producción como en la constitución de nuevas formas asociativas.

Para Ana Pratesi (2014) la violencia laboral es *una forma de abuso de poder que tiene por finalidad excluir o someter al otro. Puede manifestarse como agresión física -empujones, golpes-, acoso sexual -propuestas o insinuaciones-, o acoso moral -persecuciones- en el trabajo. Puede presentarse tanto en sentido descendente (de superior a subordinados), ascendente (de subordinado a superior) y horizontal (entre pares). Puede ejercerse por acción (alguien actúa en forma violenta contra otros) o por omisión (no comunicar, silenciar, evitar dar a conocer algo).*

<sup>29</sup> En el gobierno nacional, existe la Oficina de Asesoramiento sobre Violencia Laboral (OAVL), dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Su función es brindar asesoramiento y orientación sobre esta problemática y recibe denuncias sobre la misma. En la provincia analizada, se encuentra la Oficina para la Prevención y la Erradicación la Violencia Institucional, que depende del Poder Legislativo pero es aplicable para todos los empleados del sector público provincial.

El documento “Promoción de la Igualdad de Oportunidades en el Empleo y la Ocupación” relata que *poner en práctica el principio de Igualdad de Oportunidades y de Trato dentro de los ámbitos laborales supone mucho más que actuar de la misma manera con todo el mundo: requiere además adoptar medidas esenciales y adaptar el entorno a sus diferencias (por ejemplo: instalación de rampas para empleados discapacitados, guarderías, horarios flexibles).*

La discriminación puede manifestarse, de manera directa, en el mundo laboral cuando se busca trabajo, durante el empleo o al momento de dejarlo e incluye todo trato diferenciado y menos favorable por parte de las personas en razón de sus características (igualdad de capacidades, aptitudes y competencias para cumplir con los requisitos del puesto de trabajo). La discriminación directa se asienta en los prejuicios y los estereotipos. Estos atribuyen a las personas determinadas actitudes, aptitudes o la falta de estas últimas, atendiendo su pertenencia a un colectivo racial, sexual, religioso u otro, independientemente de sus calificaciones y experiencia laboral.

Por otra parte, puede producirse discriminación indirecta, cuando disposiciones, prácticas o normas de carácter aparentemente imparciales, redundan en perjuicios de un gran número de integrantes de un colectivo determinado, independientemente que éstos cumplan o no con los requisitos exigidos para ocupar el puesto de trabajo de que se trate.

El concepto de discriminación indirecta es particularmente útil para entender ciertas pautas de actuación en las organizaciones. Permite comprobar que la aplicación de una misma condición, un mismo trato, una misma exigencia a todos por igual puede arrojar resultados sumamente desiguales, atendiendo al modo de vida y las características personales de cada individuo. Por ejemplo, puede existir discriminación indirecta cuando se dispensa un trato diferenciado a categorías específicas de trabajadores. Pone al descubierto los prejuicios o estereotipos inherentes a una gran variedad de instituciones, normas, prácticas prevalecientes en los ámbitos laborales donde se desempeñan las mujeres y otras minorías. Por ejemplo, los locales de trabajo están contruidos, en principio, para trabajadores sin discapacidades físicas; los horarios, incluidos los de las reuniones de trabajo, suelen fijarse atendiendo el modelo de jornada masculina, en que se hace caso omiso de las responsabilidades relacionadas con la crianza de los hijos. Estas prácticas pueden impedir de hecho, la participación del personal que debe retirarse a una hora determinada para recoger a sus hijos de la escuela o la guardería.

Las normas argentinas que sustentan la igualdad en el trabajo son las siguientes:

- **Constitución Nacional**

Incorpora Artículos protectores contra toda forma de discriminación incluido el acoso moral en el ámbito laboral, entendido como una forma de violencia discriminatoria. Entre los mismos se encuentran los Artículos 14 Bis, protectorio de “condiciones dignas y equitativas de labor”; 16, “Principio de Igualdad”; 19, “Derecho a la Intimidad y Principio de Reserva”, así como en los tratados internacionales a los que les asigna jerarquía constitucional (Artículo 75 inciso 22). Entre los tratados internacionales caben destacar: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos en Bogotá, Colombia, 1948), la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (suscripta en San José, Costa Rica, 1969), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley N° 23.313), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

- **Ley Nacional N° 23.592**

Sanciona como un delito penal a quien arbitrariamente impida, obstruya, restrinja o de algún modo menoscabe el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional. Considera particularmente los actos u omisiones discriminatorios determinados por motivos tales como raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos.

- **Ley Nacional N° 25.164**

Establece el marco normativo del empleo público en el ámbito nacional y los requisitos para el ingreso, la naturaleza de la relación de empleo, los derechos y deberes y el régimen disciplinario y el funcionamiento del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa y el fondo permanente de capacitación y recalificación laboral.

- **Decreto Nacional N° 214/06**

Homologa el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional y reglamenta la Ley N° 25.164.

Los Artículos entre el 121 y el 128 obligan a las partes signatarias a eliminar cualquier medida o práctica que produzca un trato discriminatorio o de desigualdad entre los trabajadores fundadas en razones políticas, gremiales, de sexo, orientación o preferencia

sexual, género, estado civil, edad, nacionalidad, raza, etnia, religión, discapacidad, caracteres físicos, síndrome de deficiencia inmunológica adquirida, o cualquier otra acción, omisión, segregación, preferencia o exclusión que menoscabe o anule el principio de no discriminación e igualdad de oportunidades y de trato, tanto en el acceso al empleo como durante la vigencia de la relación laboral.

Asimismo promueve el trabajo de la mujer y de las personas con alguna discapacidad para evitar y suprimir toda discriminación en pos de promover la equidad de género en el empleo como parte activa del principio de igualdad de oportunidades, el desarrollo de sus carreras administrativas, facilitándoles en el ámbito laboral los medios y las condiciones necesarias para la ejecución de las tareas asignadas y la capacitación adecuada para el despliegue de sus potencialidades.

Además reconoce que la violencia laboral impide la consecución del principio de no discriminación e igualdad de oportunidades y concuerda en que ésta se refiere a toda acción, omisión, segregación o exclusión realizada en forma reiterada por un agente que manifieste abuso de la autoridad que le confieren sus funciones, cargo o jerarquía, influencia o apariencia de influencia, que tenga por objeto o efecto la degradación de las condiciones de trabajo susceptibles de afectar los derechos, la dignidad, de los trabajadores, de alterar su salud física y mental y/o comprometer su futuro laboral; o al consentimiento de dichas conductas en el personal a su cargo sin hacerlas cesar; pudiendo ser estas acciones de naturaleza sexual o moral, para beneficio propio o de un tercero, bajo las posibles formas de maltrato físico, psíquico o social, acoso u hostigamiento moral, acoso sexual, homofóbico o discriminación por género.

También crea la Comisión de Igualdad de Oportunidades y de Trato para promover el cumplimiento del principio de no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato y acciones tendientes a la prevención y erradicación de la violencia laboral.

### **3.4.2. La gestión del conocimiento**

La gestión del conocimiento es una herramienta administrativa que se utiliza para aprovechar la información y los conocimientos existentes en las organizaciones. La premisa fundamental de su desarrollo es que el saber es un recurso esencial, clave y necesario para que una organización sea competitiva en el contexto en el que se desenvuelve y pueda satisfacer las necesidades de los stakeholders involucrados directa o indirectamente con la misma. De esta manera, tanto los responsables de los distintos puestos de trabajo como los

individuos que se desempeñan en los mismos, comienzan a trabajar de manera más coordinada, aprovechando el conocimiento tácito que cada uno posee y lo puede brindar.

De acuerdo a North y Rivas (2004:23-24) el aumento en la importancia del saber se debe en primer lugar, al cambio estructural (de actividades intensivas en trabajo y capital a productos y servicios inteligentes); en segundo lugar, a la globalización de la economía; y por último, el acelerado cambio en las tecnologías de comunicación e información, que genera mercados más rápidos y con velocidad de innovación más alta.

Frente a estos desafíos es necesario reconsiderar nuevamente el rol que ocupan los recursos humanos, quienes son los únicos capaces de crear y transformar la información y el conocimiento necesario en los distintos ámbitos de las organizaciones.

#### **3.4.2.1. Distintas definiciones**

Antes de continuar es necesario preguntarse qué se entiende por gestión del conocimiento.

Peluffo y Contreras (2002:14) consideran que *la gestión estratégica del conocimiento es una disciplina emergente que tiene como objetivo generar, compartir y utilizar el conocimiento tácito (know how) y explícito (formal) existente en un determinado espacio, para dar respuesta a las necesidades de los individuos y las comunidades en su desarrollo.*

Alles (2007:361) define a la gestión del conocimiento como *un proceso sistemático de búsqueda, selección, organización y difusión de información, con el propósito de aportar a los integrantes de una organización los conocimientos necesarios para desarrollar eficazmente su labor. Permite, además, obtener información y comprender mejor acerca de las propias experiencias para, posteriormente, aplicarlas en las tareas diarias (...). Se trata, en definitiva, de transformar la experiencia en conocimiento, y el conocimiento en experiencia.*

Grosso (2005:145) interpreta que la gestión del conocimiento implica *un conjunto de procesos y decisiones tendientes a preservar y mejorar el desempeño del llamado “capital intelectual” de la organización, y obviamente éste se expresa a partir del comportamiento humano. Hablar de gestión del conocimiento, entonces, así como cualquier otra estructura de pensamiento organizativo que ponga énfasis en las personas antes que en los sistemas, no es otra cosa que una filosofía de trabajo asentada en tres pilares básicos: la conducción, la motivación y el aprendizaje.*

Según Davenport y Prusak, citado en Benavides Velazco y Quintana García (2003:75), *la gestión del conocimiento promueve el desarrollo y aplicación del capital*

*intelectual tácito y explícito para asegurar los objetivos empresariales tales como una rentabilidad satisfactoria, garantizar la viabilidad a largo plazo o distribuir productos y servicios de calidad. Con ella se persigue la creación de ventajas competitivas sostenibles mediante procesos de aprendizaje organizacional continuo, los cuales emanan de la articulación e internalización de diversos tipos de conocimiento.*

Para Logan, citado en Falivene y Martínez Colomer (2008:1), *es la actividad organizacional de crear un entorno social y unas infraestructuras técnicas, de tal forma que el conocimiento sea accesible, compartido y creado.*

Alavi y Leidner (2002:17) denominan sistema de gestión del conocimiento a una *línea emergente de sistemas en el campo de las actividades profesionales y empresariales que se centran en crear, recopilar, organizar y difundir el “conocimiento” de la organización, en lugar de la información o los datos.*

De las definiciones expresadas se extraen las siguientes conclusiones: en primer lugar, la gestión del conocimiento es una herramienta administrativa que permite captar, producir y transferir los distintos conocimientos necesarios para llevar adelante la organización; en segundo lugar, es necesario *gestionar los recursos humanos y materiales de manera inteligente para lograr tales fines* (Perez Lindo, 2005:19) a través de distintas actividades que se encuentran sistematizadas para generar resultados de gestión y el desarrollo del capital intelectual; y en tercer lugar, es una filosofía de trabajo que pone énfasis en el conocimiento y en el aprendizaje a través del desarrollo de las personas.

#### **3.4.2.2. Importancia en la Administración Pública**

En general, la literatura sobre el tema hace referencia a su aplicación, beneficios e importancia en el ámbito de las empresas privadas. Sin embargo, en este trabajo, se enfocará en sus implicancias en el sector público.

En este sentido, de acuerdo a Fontes Filho (2007:93), *en el ámbito de la administración pública la construcción de arquitecturas de gestión del conocimiento son difundidas, como mecanismos eficaces para no sólo consolidar el conocimiento en los procesos de gestión, sino también para reducir los impactos de las transiciones políticas.* Asimismo sostiene que la gestión del conocimiento permite aprovechar:

1. El acelerado crecimiento del volumen de los datos, la información y el conocimiento disponible en las organizaciones. Un funcionario público que toma decisiones debería tener acceso a las mismas. Por lo cual se hace necesario desarrollar ciertas herramientas que le permitan el acceso, en tiempo y oportunidad, de aquellos elementos que faciliten y mejoren su toma de decisión.

2. La creciente importancia de la gestión del capital intelectual en la organización, especialmente desarrollando competencias en los recursos humanos necesarias para afrontar los desafíos de los cambios y las nuevas demandas de los usuarios de los servicios públicos.

3. La necesidad de ampliar las acciones de gobernanza y accountability, exigiendo comportamientos más comprometidos de los actores involucrados en el manejo de los fondos públicos, aprovechando los conocimientos y las experiencias acumuladas.

El mismo autor (2007:104) menciona que su aplicación en el ámbito público tiene finalidades más amplias que se manifiestan en:

1. Tratar de manera adecuada y con rapidez los desafíos inesperados y los desastres.

2. Preparar a los ciudadanos, a las organizaciones no gubernamentales y a otros actores sociales para actuar como colaboradores del Estado en la elaboración e implementación de las políticas públicas.

3. Promover la inserción social, la reducción de las desigualdades sociales y en un nivel aceptable de calidad de vida para la población por medio de la construcción, manutención y ampliación del capital social y del capital de las empresas.

4. Crear una sociedad competitiva en la economía regional y global por medio de la educación de los ciudadanos para que ellos se tornen trabajadores competentes del conocimiento, y mediante el desenvolvimiento de las organizaciones para que estas se tornen competitivas en todas las áreas del conocimiento.

Sin embargo, a pesar de las bondades que se han enumerado, existen dificultades de envergadura al momento que imposibilitan su efectiva implementación. Una de las mismas es la cultura organizacional que predomina, la cual en general manifiesta un reflejo de lo que ocurre en la sociedad, sus normas, aspectos socioculturales, símbolos, interacciones.

### **3.4.2.3. El aprendizaje organizacional: la integración de diversidad alentando la inclusión de los distintos actores**

La implementación de una política de gestión del conocimiento podría eliminar barreras culturales tendiendo a la inclusión plena de los distintos trabajadores en sus respectivas actividades diarias. Robbins (2004:573) sostiene que *los defensores de la organización de aprendizaje la consideran un remedio para tres problemas fundamentales inherentes a las organizaciones tradicionales: fragmentación, competencia y reactividad*, que generan fuertes barreras y división entre los distintos equipos de la empresa, tanto intra e inter oficinas. Como la gestión del conocimiento se basa en la comunicación, el trabajo en equipo, el aprendizaje individual, grupal y organizacional, la utilización de las nuevas

tecnologías de la información, entrar en esta lógica implica dejar de lado prejuicios culturales producto de ideas y preconceptos que se han ido instalando en la mente de las personas en el tiempo, para comenzar a pensar, de acuerdo a Rola citado en Krieger (2005:315), sobre *la contribución que supone una experiencia personal, una historia, en la que se ha adquirido una interpretación singular de la realidad forjada con valores compartidos.*

El pensamiento está presente permanentemente en los movimientos y conductas de un equipo y de sus integrantes. Es la materia prima de los momentos de conversación, de discusión y debate. La calidad del razonamiento afecta la calidad de la discusión y de la interacción y permite planificar, tomar decisiones, resolver problemas.

El pensamiento colectivo se construye a partir del aprovechamiento de los diferentes acentos y la sabiduría de las personas; asimismo permite explicitar paradojas, tensiones conceptuales y procesos dialécticos difícilmente logrados de manera individual. El pensamiento en interacción provoca diferentes recorridos en el procesamiento de la información, modifica los conceptos y premisas aceptadas y establece otros nuevos. Es la base cognitiva de la creatividad. Lo importante del pensamiento colectivo es la generación de conocimiento que permita obtener una resolución a los problemas planteados.

Para que sea productivo es necesario:

- a. Que exista muy buena comunicación en el equipo, poniendo el pensamiento en palabras.
- b. Se debe generar un esquema de pensamientos compartidos y explícitos antes de cada reunión (planificación y definición de los puntos a tratar)

El conocimiento es un producto generado por los recursos humanos, quienes brindan significado a la información circulante en la organización a partir de sus vivencias, concepciones, experiencias y las acciones llevadas adelante en su tarea laboral. El mismo puede ser capturado y almacenado por medio de sistemas informáticos los cuales brindan la posibilidad de ser utilizado de acuerdo con las necesidades. Pero el éxito de este proceso, según Peluffo y Contreras (2002:25), *va a depender de la capacidad que tenga la persona o la organización de aprender.*

En las organizaciones se dan dos tipos de aprendizaje: el aprendizaje individual y el aprendizaje organizacional. El aprendizaje individual se manifiesta cuando la persona *comienza a experimentar desde una actitud de neutralidad intelectual y objetividad, descubre y comprende cosas que sin esa actitud mental hubieran quedado ocultas. De esta manera, comienza a hacer descubrimientos que lo conducen a nuevas visiones de la realidad* (del Prado, 1999:244). El aprendizaje se logra si la persona está comprometida con su realidad y busca con su desarrollo y mejoramiento personal de manera permanente.



El aprendizaje permanente en una organización genera ventajas competitivas sustentables a largo plazo. Por eso, una efectiva gestión del conocimiento se basa en una actitud de aprendizaje continuo por parte de todos los individuos. Sin embargo, el proceso debe ir más allá del aprendizaje personal; el conocimiento de una persona debe ser integrado al de los demás. De esta forma, se logra promover un aprendizaje que genera un conocimiento colectivo.

Para lograr el aprendizaje organizacional, es necesario que los individuos trabajen en equipos cohesionados, lo que les permite comunicarse, discutir y consensuar posibles soluciones y/o mejoramientos de los procesos y problemas que se desarrollan en la empresa y obtener un resultado mayor de su aprendizaje que el obtenido individualmente. Bolívar (2001:sp) señala dos características del aprendizaje organizacional: en primer lugar, trasciende la suma de los aprendizajes individuales y aumenta las capacidades profesionales y personales de los miembros a través de nuevos métodos de trabajo o saberes específicos lo que permite lograr crecimiento y expectativas de supervivencia y desarrollo de la organización para mejorar resultados e imagen, además de la capacidad de adaptación al entorno cambiante; y en segundo lugar, al optimizar el potencial formativo de los procesos cualifica a los que trabajan en ella, además de responder a las demandas y cambios externos. Asimismo manifiesta que de esta manera, institucionaliza la mejora (aprendizaje organizativo) como un proceso permanente, creciendo como organización.

Para que se dé un proceso de aprendizaje organizativo efectivo, se deben manifestar cuatro aspectos centrales: en primer lugar, la intencionalidad de producirlo especialmente por parte del nivel jerárquico; en segundo lugar, la operacionalización del proceso en todos los niveles organizativos; en tercer lugar, debe existir una auto transformación de la organización a través de sus procesos y la toma de decisiones y por último su incidencia debe afectar a todos los implicados en la organización, tanto internos como externos (en este último caso, por ejemplo, a través del mejoramiento de los servicios brindados a los ciudadanos).

### **3.4.3. La orientación al ciudadano**

El documento “Programa Carta Compromiso con el ciudadano. Guía para su implementación” sostiene que la orientación hacia el ciudadano da sentido al trabajo del empleado público. La reforma del Estado exige a la gestión pública el reto de *atender satisfactoriamente las necesidades de los ciudadanos y prestar servicios de calidad*

La orientación al ciudadano es un tema de debate actual. Como se mencionó anteriormente, el ciudadano busca mejores servicios y participar en la planificación, implemen-

tación y control de las políticas públicas, exigiendo transparencia y rendición de cuentas de sus de los gobernantes y de toda la Administración Pública. El modelo tradicional burocrático, según Brugué, Amorós y Gomà (2004:36), basado en *un sistema administrativo tendiente a la estandarización, fuertemente insensible e introvertido, con poca o nula capacidad de recepción, aprendizaje y adaptación* (Stoker, 1989) y en el *predominio del comportamiento técnico profesional, el cual induce a procesos de prestación unidireccionales, donde los ciudadanos juegan roles pasivos de simples receptores de servicios, sometidos a relaciones desiguales de dominación burocrática* (Dunleavy, 1980), requiere ser modificado.

Sue Richards (1994: 5) sostiene que el Estado ha atravesado distintos paradigmas hasta llegar al actual, donde se orienta al ciudadano pero que todavía no hay claridad en relación a su manifestación concreta. Su explicación se basa en la relación políticas, administradores y productores.

El primer paradigma se refiere a la situación de la Administración Pública en el Estado de Bienestar y su rol de negociador entre la clase política y los productores. La clase política sostiene que ganar las elecciones le proporciona el derecho a tomar decisiones en nombre de la comunidad y fijan los grandes parámetros de los servicios públicos. Los productores –en general la clase profesional- legitima y complejiza el proceso de producción del servicio, deciden de manera particular cómo se lo realiza y entrega. El ciudadano no participa ni tiene control directo sobre el servicio público en particular. En este sentido, el administrador negocia lo que puede considerarse común en ese territorio de disputa.

El segundo paradigma se denomina de la eficiencia y se ubica en los años 70. El incremento del gasto ocasionado por el Estado de Bienestar generó en el gobierno la necesidad, según Richards (1994:7), de *llevar a cabo una serie de políticas dirigidas a reducir el gasto y obtener una mayor eficiencia del mismo*. Brugué et.al. (1994:33) sostienen que *la crisis del Estado de Bienestar Keynesiano comporta el colapso del modelo socioburocrático... es necesaria la superación de las rigideces organizativas, de su carácter monopolista y de sus relaciones de prestación basadas en una concepción pasiva y dependiente de los usuarios del servicio*. La clase política otorga al administrador un rol de gerente y éste ejerce presión sobre los productores para conseguir así mayor eficiencia. El ciudadano sigue sin participar del proceso de la política pública.

El tercer paradigma, referido a la participación del cliente como nuevo actor. Los gestores se transforman en mediadores entre los políticos, los productores y los clientes. Este cambio se produce porque el sector privado necesita comprender las necesidades del cliente para crecer y ser sustentable. El cliente de los servicios públicos se convierte en un

actor legitimado para definir lo que se entiende por bien público. Este proceso requiere de un cambio cultural y los trabajadores estatales son movilizados por la consigna de servicio al cliente. En este contexto aparece el “consumerismo” u orientación al cliente.

Pereira López y Jaráis Gulias (2015:80-82) sostienen que en la actualidad, es necesario replantearse un nuevo paradigma, dejando de lado el enfoque donde el ciudadano es un cliente –propuesto por el New Public Management – por uno donde *el ciudadano participa de las administraciones públicas y de los servicios públicos de una comunidad y que se siente y es portador de un conjunto de derechos y deberes políticos*. Las autoras mencionan las siguientes diferencias entre enfoques:

	<b>Old Public Administration (OPA)</b>	<b>New Public Managment (NPM)</b>	<b>New Public Service (NPS)</b>
<b>Gobierno</b>	Dominio del imperio de la ley. Focalización en la administración de normas.  Estructuras lineales jerárquicas.	Catalizador y director de las iniciativas. Guía sus acciones basándose en la misión estadual. Apuesta a la descentralización y el trabajo en equipo.	Construye relaciones de confianza y colaboración con y entre los ciudadanos. Valor en la persona y no en la productividad (procesos de colaboración y compromiso, liderazgo compartido y respeto mutuo).
<b>Ciudadano</b>	Es un mero administrado, destinatario de un servicio burocrático.	Debe ser fuente de sus propias soluciones.	Participa activamente de las administraciones públicas y de los servicios públicos. Pertenece a una comunidad y es portador de un conjunto de deberes y derechos.
<b>Valores del Gobierno</b>	El gobierno tiene el papel central en la toma de decisiones y la aplicación de políticas. Hegemonía de lo profesional en la prestación de servicios públicos.	Lógica emprendedora: Competencia, previsión, búsqueda de mayor eficiencia. Se orienta a resultados y sus actividades a satisfacer al ciudadano y no a la burocracia.	El gobierno pertenece a los ciudadanos. Busca el interés público. Defiende el concepto de ciudadanía y servicio público por encima del espíritu empresarial. Sirve en lugar de dirigir. La rendición de cuentas (accountability) es fundamental para informar y justificar servicios y acciones públicas.

Tabla N° 4: Comparación entre paradigmas transitados por el Estado.  
Fuente: Elaborado a partir del trabajo de Pereira López y Jaráis Gulias (2015).

Frente a estas posturas de la Administración Pública en relación al ciudadano, la realidad cultural y política modifica o mantiene los paradigmas en los cuales los empleados públicos están inmersos. Cambiar de un enfoque a otro implica una redefinición de la lógi-

ca del gobierno y de sus valores como también del nuevo rol a asumir por el ciudadano. La gestión del cambio por parte de los funcionarios es indispensable para repensar un nuevo modo de prestación del servicio público; sin su compromiso y especial dedicación las intenciones quedan en la nada.

Brugué et.al. (1994:36) señalan los posibles escenarios en el marco del nuevo modelo de administración pública –resumiendo los modelos de NPM en el modelo mercantil y el NPS en el modelo público.

	<b>Modelo mercantil</b>	<b>Modelo público</b>
<b>Flexibilidad</b>	Excelencia	Servicio
<b>Pluralismo</b>	Relaciones competitivas	Relaciones cooperativas
<b>Nuevas relaciones de prestación</b>	Clientelización	Participación

Tabla N° 5: Escenarios alternativos en el nuevo modelo de Administración Pública.  
Fuente: Brugué et.al. (1994)

Desde el punto de vista del empleado público, para lograr este cambio de paradigma organizacional, es necesario desarrollar la competencia denominada “orientación al cliente” materializada en un deseo de ayudar o servir a los demás satisfaciendo sus necesidades y focalizar los esfuerzos en el descubrimiento y la satisfacción de las necesidades de los clientes (ciudadanos). Para Alles (2007:174) la competencia se manifiesta en:

- a. Aclarar los requerimientos, investigar, identificar y comprender las necesidades de los actuales y potenciales ciudadanos.
- b. Actuar optimizando en tiempo y forma el servicio brindado y permanentemente evaluar el nivel de satisfacción del ciudadano.
- c. Escuchar y demostrar empatía ante sus necesidades.
- d. Obtener información directa de los clientes para mejorar el servicio.
- e. Desarrollar soluciones a los problemas planteados.
- f. Analizar la información sobre quejas y reclamos y toma decisiones orientadas a revertirlas a la brevedad.
- g. Superar los estándares esperados de los servicios que brinda al cliente interno o externo.

El enfoque hacia el ciudadano es una exigencia de las normas de calidad. La Carta Iberoamericana de la Calidad sostiene que toda gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social. De esta manera, la Administración debe ser:

- 1) **Comprensible.** Saber cómo funciona la administración, quienes lo gobiernan, que normas y procedimientos se aplican a los trámites. La respuesta a sus necesidades es fundamental. Toda política pública debe tener esa orientación y para ello es necesaria la participación de la ciudadanía de manera permanente.
- 2) **Accesible.** Poder realizar un trámite o petición tanto en espacio (oficinas y en estos momentos de manera digital), en tiempo (la atención en horarios accesibles), cognoscitiva (formularios y procedimientos sencillos), lugares de atención que faciliten el diálogo y las situaciones de incapacidad.

A modo de resumen, el proceso administrativo debe estar dirigido a beneficiar directa o indirectamente a la ciudadanía. El accionar de la Administración y de sus agentes tiene que orientarse fundamentalmente a ofrecer un servicio público de calidad, oportunidad y transparencia. Los destinatarios de los servicios deben ser acogidos como participantes activos del proceso, en el cual se involucren para aportar a la construcción de respuestas satisfactorias a sus necesidades y expectativas. Esto implica ofrecer opciones en los servicios, participación y cooperación ciudadana.

## Capítulo 4: HALLAZGOS Y DESARROLLO

### 4.1. Presentación del caso

#### 4.1.1. Características geográficas y demográficas

La Provincia del Chaco se encuentra en el Nordeste de la República Argentina, limita con las provincias de Corrientes, Formosa, Salta, Santiago del Estero y Santa Fe. Su superficie es de 99.633 km<sup>2</sup> y posee 1.053.466 habitantes según el último censo poblacional argentino del año 2010.

La tabla N° 6 muestra como la provincia está posicionada a nivel país y continental en función a su superficie:

Km <sup>2</sup>	Total del País		Continental*	
	Ranking 24	% Total	Ranking 24	% Total
99.633	13	2,65	12	3,58

\*No Incluye Antártida e Islas del Atlántico Sur

Tabla N° 6: Superficie Provincial.

Fuente: Censo Poblacional Argentino 2010. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Desde una perspectiva histórica, las bases de la Provincia del Chaco están sustentadas en una población fruto de la confluencia de los aborígenes autóctonos de la zona y las diversas corrientes migratorias, provenientes especialmente de Europa a comienzos del siglo XX<sup>30</sup> como así también de países limítrofes, especialmente de la República del Paraguay. La diversidad de paradigmas y concepciones respecto de la realidad, generan -desde esos momentos- roces y enemistades transmitidos en el imaginario de la sociedad y posibilitan actos de discriminación en los ámbitos laborales donde conviven muchas horas diarias. Sin embargo, debido a su corta edad como sociedad y un naciente pensamiento cosmopolita, permite que la diversidad sea respetada.

Respecto de indicadores sociales, se pueden señalar los siguientes datos:

---

<sup>30</sup> Se recomienda la lectura del libro de Tissera, Ramón de las Mercedes (2008) *Chaco. Historia General*. Resistencia: La Paz.

<b>Año</b>	<b>Población</b>	<b>Densidad</b>	<b>Tasa media de Crecimiento</b>	<b>% sobre el total nacional</b>
<b>1947</b>	430.555	4,4		2,7
<b>1960</b>	543.331	5,4	18,00	2,7
<b>1970</b>	566.613	5,7	4,2	2,4
<b>1980</b>	701.392	7,0	21,6	2,5
<b>1991</b>	839.677	8,4	16,5	2,6
<b>2001</b>	984.446	9,9	15,30	2,7
<b>2010</b>	1.055.259	10,6	7,8	2,6

Tabla N° 7: Indicadores sociales del Chaco de los últimos 60 años.

Fuente: Elaborado a partir de datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

A partir de la tabla anterior, se observa que el porcentaje de la población chaqueña respecto de la total en Argentina se ha mantenido a lo largo de los últimos 60 años aunque la densidad por km<sup>2</sup> ha crecido. Respecto de la tasa media de crecimiento, la misma se ha mantenido durante casi 20 años y en el último decenio ha disminuido considerablemente.

Las principales características se resumen en los siguientes datos:

<p>Población <b>1.053.466 habitantes</b> y Población Activa <b>332.939 habitantes</b></p> <p><b>25 Departamentos</b> y <b>69 Municipios</b></p> <p><b>42 Carreras Universitarias</b></p> <p>PBG <b>USD 6.700 millones</b> (a precios corrientes)</p> <p>Exportaciones <b>USD FOB 372 millones</b></p> <p>Rutas y Caminos <b>33.000 km</b></p> <p>Bosque Nativo <b>4.600.000 ha</b></p> <p>Área Sembrada <b>1.500.000 ha</b></p>
---

Tabla N° 8: Datos generales de la Provincia del Chaco.

Fuente: Instituto Provincial de Estadísticas y Censos

#### **4.1.2. La Organización Administrativa del Sector Público Chaqueño**

La organización administrativa del Sector Público Chaqueño se encuentra regulada por la Ley N° 1092-A (Antes Ley N° 4787) “Organización y Funcionamiento Administración Financiera Sector Público Provincial” del año 2000. Su Artículo 4° sostiene que la Administración Pública Provincial está dividida en cuatro subsectores:

- El primero es el denominado “Administración Central” que incluye a todas las oficinas dependientes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial;
- El segundo, incluye a todos los entes descentralizados y autárquicos;

- El tercero agrupa los organismos especiales como ser la obra social y el sistema previsional provincial (Instituto de Seguridad Social, Seguros y Préstamos) y el de la lotería provincial (Lotería Chaqueña);
- El último incluye a todas las empresas y sociedades del Estado Provincial.

Esta división permite un mejor análisis y asignación de recursos y la ejecución y el control de las actividades estatales.

A partir de la sanción de la Ley N° 2420-A (Antes Ley N° 7738) “De Ministerios” del año 2015 (deroga la Ley N° 6906 del 2011), la Administración Central está dividida en once ministerio y seis secretarías con rango ministerial, de los cuales dependen varias subsecretarías<sup>31</sup>. En las tablas 9 y 10 se observan los cambios producidos:

Ministerios – Ley N° 2420A (antes Ley N° 7738)	Ministerios - Ley N° 6906/11 - derogada
1) Gobierno, Justicia y Relación con la Comunidad.	1) Gobierno, Justicia y Seguridad.
2) Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.	2) Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.
3) Infraestructura y Servicios Públicos.	3) Infraestructura y Servicios Públicos.
4) Desarrollo Social.	4) Desarrollo Social.
5) Producción.	5) Producción.
6) Salud Pública.	6) Salud Pública.
7) Hacienda y Finanzas Públicas.	7) Hacienda y Finanzas Públicas.
8) Industria, Comercio y Servicios.	8) Industria, Empleo y Trabajo;
9) Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial.	9) Desarrollo Urbano y Territorial.
10) Planificación, Ambiente e Innovación Tecnológica.	10) Planificación y Ambiente.
11) Ministerio de Seguridad Pública.	

Tabla N° 9: Evolución de los Ministerios (2011-2015).  
Fuente: Elaboración Propia.

Respecto de los ministerios, los cambios introducidos por la actual gestión son: la creación del Ministerio de Seguridad Pública (que lo separan del Ministerio de Gobierno y Justicia) por ser una política principal de la campaña para la gobernación, y la incorporación al Ministerio de Planificación y Ambiente de todo lo relativo a innovación tecnológica.

<sup>31</sup> En 1995, la estructura de la Ley de Ministerios establecía la existencia de 5 Ministerios (Gobierno, Justicia y Trabajo; Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; Economía, Obras Públicas y Servicios Públicos; de la Producción; Salud Pública) y 5 Secretarías de Gobierno (General de la Gobernación; Desarrollo Social; Planificación y Evaluación de Resultados; Transporte, Obras y Servicios Públicos; Relaciones Internacionales y Comercio Exterior).



Secretarías – Ley N° 2420-A (Antes 7738)	Secretarías – Ley N° 6906- derogada
1) General de Gobierno y Coordinación. 2) Derechos Humanos. 3) Inversiones, Asuntos Internacionales y Promoción. 4) Empleo y Trabajo. 5) Municipios y Ciudades. 6) Logística y Transporte.	1) General de la Gobernación. 2) Derechos Humanos. 3) Inversiones, Asuntos Internacionales y Promoción.

Tabla N° 10: Evolución de las Secretarías de la Gobernación (2011-2015).

Fuente: Elaboración propia.

Respecto de las secretarías, se crearon 3 nuevas para dar más identidad a los temas de importancia y ejes de campaña: el empleo y trabajo, municipios y ciudades y logística y transporte. La Secretaría General de Gobierno y Coordinación asume nueva competencia: coordinar con cada Ministerio los objetivos y políticas públicas (una figura parecida al Jefe de Gabinete a Nivel Nacional).

#### 4.1.3. El empleo público en la Provincia

En el ámbito provincial y en materia laboral se encuentran vigentes las siguientes normativas:

- Constitución Provincial reformada en el año 1994. Confirma los derechos mencionados en la Constitución Nacional.
- Ley N° 292-A (Antes Ley N° 2017) “Estatuto para el Personal de la Administración Pública Provincial” con sus modificatorias. Esta norma, aprobada en diciembre de 1976 –gobierno de facto en la República Argentina-, regula las condiciones para el ingreso al Estado provincial, los derechos y las obligaciones de los trabajadores estatales, concursos para acceder a determinados cargos, ceses y egresos y todo lo relacionado con el ámbito laboral estatal.
- Leyes especiales para organismos descentralizados (como por ejemplo, la Administración Tributaria Provincial (ATP), Lotería Chaqueña, las empresas del Estado) que tienen regulación específica en materia laboral y salarial.
- Ley N° 196-A (Antes Ley N° 1276) “Escalafón General”, creó el sistema escalafonario que instrumenta la carrera administrativa de los agentes públicos del Poder Ejecutivo.

- Ley N° 1767-L (Antes Ley N° 6421) “Negociaciones colectivas en el Sector Público”. Comprende todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo tanto en materia salarial como en condiciones de trabajo. Los empleados son representados por sus gremios y sindicatos y la Administración Pública Provincial por un representante paritario designado por el Poder Ejecutivo. Al momento de su aprobación, 2009, se conformó la comisión negociadora y se aprobó su reglamento pero en la actualidad no se avanzó en su aplicación.
- Decreto N° 1618/10. Refiere al régimen de concursos en los distintos niveles de la organización.

En los diversos gobiernos provinciales se realizaron diagnósticos sobre la organización y administración de los Recursos Humanos. En la tabla N° 11, se sintetizan los problemas determinados en ese momento y las acciones ejecutadas, para comprender los cambios y procesos en materia laboral y organizacional que inciden en la actualidad.

<p align="center"><b>1996</b></p> <p align="center"><b>Plan de Desarrollo Integral del Chaco</b></p> <p align="center"><b>Gobernadores: Dr. Ángel Rozas (1995-2003) y Dn Roy Nikish (2003-2007)</b></p>	<p align="center"><b>2009</b></p> <p align="center"><b>Censo de Empleados Público</b></p> <p align="center"><b>Gobernador: Cr. Jorge Capitanich (2007-2015)</b></p>	<p align="center"><b>2016</b></p> <p align="center"><b>Programa para mejoramiento empleo público<sup>32</sup></b></p> <p align="center"><b>Gobernador: Ing. Domingo Peppo (2015 y continúa)</b></p>
<p>Las estructuras formales se aprueban por Decreto del PE donde consta un detalle de relaciones de dependencia y autoridad sin la intervención de los órganos técnicos correspondientes.</p>	<p>Las estructuras formales se aprueban por Decreto del PE donde consta un detalle de relaciones de dependencia y autoridad sin la intervención de los órganos técnicos correspondientes. Algunas jurisdicciones no poseían estructuras.</p> <p>Necesaria reestructuración orgánica para pasar de una estructura piramidal a una matricial y de ésta a una programática que permita que las jurisdicciones desarrollen sus actividades de acuerdo a un modelo transversal de calidad y de gestión de resultados. <b>No se logró realizar.</b></p> <p><b>Acciones ejecutadas: Decretos N° 2773/08 y 1096/11<sup>33</sup>.</b></p>	<p>Necesidad de implementación de políticas de modernización del Estado, ordenamiento administrativo y modelos de gestión que optimicen la calidad.</p> <p>Ejes estratégicos<sup>34</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La organización</li> <li>- La Administración del Personal</li> <li>- Flujos de Personas</li> <li>- Compensación y Beneficios</li> <li>- Relaciones Gremiales</li> <li>- Gestión del Conocimiento</li> <li>- Sinergia</li> <li>- Conducción</li> </ul> <p><b>No se han producido cambios en la normativa.</b></p>

<sup>32</sup>Esta política, que pretendía ser ambiciosa, creó una Unidad de Enlace cuyos objetivos eran: 1. Actuar como un órgano coordinador en materia de análisis y elaboración de instrumentos administrativos y legales que establezcan los objetivos del proyectos Sistema Integrado de Recursos Humanos; 2. Aprobar y promover lineamientos que sirvan como base para la definición de políticas de Estado en materia de Recursos Humanos; 3. Generar un ámbito de encuentro de los responsables de las Áreas de Recursos Humanos de todos los organismos de la Administración Pública Provincial, Organismos Autárquicos y Descentralizados, Empresas y Sociedades del Estado, con el fin de coordinar y potenciar los distintos esfuerzos tendientes a optimizar un mejor aprovechamiento de los recursos y el cumplimiento de los objetivos que persiguen dichas políticas. 4. Promover un abordaje consensuado de los compromisos asumidos. **El proyecto fue presentado a las Unidades de Recursos Humanos en agosto de 2016 pero hasta el momento no fue implementado.**

<p align="center"><b>1996</b></p> <p align="center"><b>Plan de Desarrollo Integral del Chaco</b>  <b>Gobernadores: Dr. Ángel Rozas (1995-2003) y Dn Roy Nikish (2003-2007)</b></p>	<p align="center"><b>2009</b></p> <p align="center"><b>Censo de Empleados Público</b>  <b>Cr. Jorge Capitanich (2007-2015)</b></p>	<p align="center"><b>2016</b></p> <p align="center"><b>Programa para mejoramiento empleo público</b>  <b>Ing. Domingo Peppo (2015 y continúa)</b></p>
<p>Altísima movilidad del personal por norma poco estricta para el otorgamiento de adscripciones y subrogancias. La estructura real no coincide con la formal. Alto nivel de descentralización de las funciones administrativas contables.</p>	<p>Decreto N° 251/13: reglamenta las adscripciones del personal del Poder Ejecutivo. Alto nivel de descentralización de las funciones administrativas –contables.  <b>Acción ejecutada: Creación del Programa de Fortalecimiento y Modernización del Estado<sup>35</sup>.</b></p>	<p>Sigue con lo anterior. No se han producido cambios.</p>
<p>Existencia de múltiples centros de administración del personal sin dependencia jerárquica o funcional de la Dirección General de Personal.</p>	<p>Existencia de múltiples centros de administración del personal sin dependencia jerárquica o funcional de la Dirección General de Personal.  Acción ejecutada: Decreto N° 2130/09: creación de la Dirección General de Recursos Humanos (DGRHH) y de Unidades de Recursos Humanos (URRH) en los distintos Ministerios. Definición de competencias y acciones.  <b>Se establece la autoridad funcional de la DGRHH en relación a las URRH.</b></p>	<p>Sigue con lo anterior, sin embargo en marzo 2018 la Secretaría General de Gobierno y Coordinación, mediante la Resolución N° 340/18, declara la emergencia administrativa en la Dirección General de Recursos Humanos<sup>36</sup>, ratificado por Decreto N° 918/18. Falta de coordinación entre la Dirección General y las Unidades de RRHH jurisdiccionales.</p>
<p>Inequidad entre los salarios de las distintas jurisdicciones (por la existencia de bonificaciones especiales) y entre los distintos poderes.</p>	<p>Inequidad entre los salarios de las distintas jurisdicciones (por la existencia de bonificaciones especiales) y entre los distintos poderes.</p>	<p>Inequidad entre los salarios de las distintas jurisdicciones (por la existencia de bonificaciones especiales) y entre los distintos poderes.</p>

Tabla N° 11: Problemas y acciones en materia laboral y organizacional.

Fuente: Elaboración Propia.

A pesar de acciones tomadas la situación del empleado público y las estructuras orgánicas no han cambiado.

<sup>33</sup> Se explican en el apartado 4.1.3. referido a la estructura organizacional.

<sup>34</sup> Cada uno de los ejes se describen en el Anexo V.

<sup>35</sup> La conducción del PROFYM estuvo a cargo de la Subsecretaria de Coordinación y Gestión Pública y coordinaba acciones entre las Direcciones Generales de Modernización, Tecnologías de la Información, Recursos Humanos, Gestión de Bienes, Contrataciones Estratégicas y la Dirección de Comunicaciones (Gamón, 2015:11).

<sup>36</sup> Mediante la Resolución de la Secretaria General de Gobierno y Coordinación N° 340/18 -firmada el 2 de marzo de 2018-, el gobierno provincial declaró en **emergencia administrativa** a la Dirección General de Recursos Humanos por 120 días, plazo establecido para ejecutar un plan de optimización que permita acelerar las tramitaciones de los 6055 trámites que actualmente se encuentran en la Dirección. Uno de los objetivos de la Emergencia es el de establecer como meta “gestionar un mínimo de diez (10) actuaciones administrativas diarias por cada Departamento y correlativo a nivel Dirección”. El 14 de mayo de 2018, el Gobernador ratifica la Emergencia Administrativa y otorga a la Subsecretaria de Gestión Pública de amplias facultades de intervención y organización del personal de dicha Dirección como así también de la organización de los circuitos administrativos para cumplir las metas de la emergencia.

#### 4.1.4. La Ley N° 292-A (Antes Ley N° 2017) y su relación con Carta Iberoamericana de la Función Pública.

La Ley N° 292-A (Antes Ley N° 2017) “Estatuto para el Personal de la Administración Pública Provincial” (en adelante “La Ley”) tiene correspondencia con las líneas estratégicas marcadas por la Carta Iberoamericana de la Gestión Pública (en adelante “la Carta”):

- La Carta establece dos pilares fundamentales: por un lado la **planificación estratégica** de la función pública y por el otro lado **las relaciones laborales y sociales**. La Ley prevé la planificación de los cargos y la elaboración de un sistema de información para la toma de decisiones sobre las necesidades laborales en el Estado Provincial. En lo que concierne a las relaciones laborales y sociales, la ley prescribe derechos y obligaciones como así también garantías a los empleados, no haciendo mucha alusión a la participación de los sindicatos y limitándose a mencionar entre los derechos del trabajador la posibilidad de ser elegido para este tipo de cargos.
- La Carta menciona la necesidad de **la organización de un área técnico funcional** que administre lo relativo al personal, dedicándose a la cuestión administrativa y a la planificación de su desarrollo. En este sentido, exige **el involucramiento de la función directiva en el proceso**: su apoyo debe ser incondicional para el éxito del mismo.

En la Ley, se dispone de manera general las funciones que debe cumplir la Dirección General de Personal<sup>37</sup> a lo largo de los diversos artículos: por un lado, en lo referente a lo administrativo, su deber de llevar los legajos del personal, participar en los concursos de acceso y promoción; por otro, al desarrollo del personal y la posibilidad de proponer capacitaciones. En lo que respecta a la función directiva de este organismo, solamente deja expresada las facultades de control y de orientador de los procesos de trabajo.

- La Ley instituye también requerimientos de la Carta como ser: la **organización del trabajo** –a partir de la definición de las estructuras orgánicas y la descripción del puesto y las competencias solicitadas-; **el acceso al empleo público** – a través de concursos transparentes donde pueda participar la ciudadanía-; **la responsabilidad**

---

<sup>37</sup> En la actualidad, se denomina Dirección General de Recursos Humanos y fue creada por el Decreto N° 2130/2009. Tiene por objeto proponer las políticas y normas necesarias para el eficaz y eficiente empleo de los recursos humanos en el ámbito de la Administración Pública Provincial; la administración y gerenciamiento del personal; la maximización de las capacidades individuales que permitan incrementar su rendimiento productivo; la capacitación, la carrera administrativa, la liquidación de haberes, la actualización de legajo en línea y otras funciones inherentes a su naturaleza.

**laboral** –que requiere un trabajo honesto y al servicio del ciudadano no buscando su propio beneficio y alineándose a los objetivos de la organización-; el **cese laboral** –manifestando su regulación-; **la evaluación del empleado** –a través de un proceso permanente y de la evaluación del desempeño anual-; **el desarrollo del personal** –previendo que el Estado deberá garantizar la capacitación continua y gratuita-; y la **compensación** muy poco desarrollada –que se refiere al pago de los servicios de acuerdo a su responsabilidad y aporte en las tareas como así también en su proyección y crecimiento laboral-. Ésta última debería ser revisada a la luz de la Carta para una mayor actualización.

La Ley posee un anexo exclusivo denominado “Régimen Disciplinario” que consta de 23 artículos y manifiesta, de manera muy clara, las situaciones en las cuales deben aplicarse tanto las medidas disciplinarias correctivas (observación, apercibimiento y suspensión) como las expulsivas (cesantía y exoneración). Según Crozier (1969a:24) *se impone una severa disciplina, el empleado no puede discutir el volumen de trabajo que debe cargarse. La disciplina que gobierna es enteramente impersonal y de medios muy limitados, pues los despidos son prácticamente imposibles, pero bastantes como para mantener a raya un personal temeroso al que asusta la amenaza de la humillación pública que significa los apercibimientos y las anotaciones en el legajo. Los empleados deben dar explicaciones por cualquier error del que reglamentariamente sean responsables.*

En síntesis, la Ley, a pesar de sus 40 años, tiene una estructura adecuada a las exigencias de los países miembros del CLAD.

#### **4.1.5. Análisis de su composición y evolución en el período 2008-2018.**

En el año 2008 se realizó el Censo de la Administración Pública (Decreto N° 348/08 y Resolución de la ex Secretaria General de la Gobernación N° 240/08) para observar la composición de los recursos humanos en cuanto a sexo, profesión, ocupación y grado de conformidad con su trabajo. A continuación, se presentan los necesarios para evaluar posibles situaciones de exclusión de las personas.

A) **Género:** El 54% de los trabajadores pertenece al género masculino y el 46% al femenino. Este dato muestra una distribución relativamente igualitaria.

**B) Edad de los empleados públicos:**

Entre 18 a 30 años: 21%

Entre 31 a 40 años: 23%

Entre 41 a 50 años: 30%

Entre 51 a 60 años: 21%

De 61 años y más: 5%

Esta variable nos indica que las distintas edades generaciones están representadas en un porcentaje relativamente igualitario, aunque el pico se encuentre entre los agentes de 41 a 50 años.

**C) Distribución por antigüedad:** El 32% de los trabajadores entre 0 y 12 años de antigüedad, el 56% entre 13 a 29 años y el 12% más de 30 años. Esto manifiesta que la población predominante, según la antigüedad, tiene un vasto conocimiento de las actividades realizadas en las distintas oficinas del gobierno y, en general, se conocen.

**D) Tipo de situación laboral:** El 66% era personal de planta permanente y el 34% otras modalidades de contratación. De este último porcentaje, el 55% poseía contrato de locación de obra, el 16% contrato de locación de servicios, 6% personal de gabinete, el 1% jornalizado y el 22% pasantías, becas, residencias, planes de empleo y concurrencia. La diferencia entre un contrato de locación de servicios y uno de obras es que al primero se lo asimila al de un personal de planta permanente realizándoles los descuentos de leyes de la seguridad social.

**E) Nivel de Instrucción:** el 3% poseía escolaridad primaria incompleta, el 39% primaria completa, el 36% secundario completo, el 6% terciario completo, el 12% universitario completo y el 4% posgrado completo. Por lo tanto, el 80 % de los trabajadores tenían formación primaria y secundaria y el 20% formación terciaria – universitaria. Estos datos cambiaron significativamente en los niveles primarios y secundarios por la implementación del programa de Terminalidad Educativa en las distintas jurisdicciones, gestión realizada por el sindicato de empleados públicos denominado Unión Personal Civil de la Provincia (en adelante UPCP).

**F) Distribución por tareas:** El 33% realizaba tareas de servicio y mantenimiento, el 9% técnicas, el 24% profesional, el 5% obrera, el 26% administrativa y el 3% tareas no clasificadas por ser específicas.

Durante el trienio 2011-2013, se regularizó la situación de 7238 empleados que tenían alguna relación laboral con el Estado<sup>38</sup>, de acuerdo al siguiente detalle:

Vínculo contractual		
Contrato de locación de servicios	1820	25%
Contrato de locación de obra	3539	49%
Jornalizados	1550	21%
Programa Inserción Laboral (PIL)	329	5%
Total	7238	100%

Tabla N° 12: Composición contractual del Personal pasado a planta 2010-2013.

Fuente: Subsecretaría de Coordinación y Gestión Pública del Chaco.

Categoría	Cantidad	Formación	Porcentaje
Profesional	1254	Universitaria	17%
Administrativo	3171	Secundaria	44%
Servicios	1940	Primaria	27%
Obrero-Maestranza	873	Primaria	12%
Total	7238		100%

Tabla N° 13: Composición de las categorías del Personal pasado a planta 2010-2013.

Fuente: Subsecretaría de Coordinación y Gestión Pública del Chaco.

Intervalo de edad	Cantidad	Porcentaje
21 a 30 años	1633	23%
31 a 40 años	3123	43%
41 a 50 años	1645	23%
51 a 60 años	709	9%
más de 61 años	128	2%
Total	7238	100%

Tabla N° 14: Composición del Personal pasado a planta 2010-2013 de acuerdo a la edad.

Fuente: Subsecretaría de Coordinación y Gestión Pública del Chaco.

Género		
Femenino	3548	49%
Masculino	3690	51%
Total	7238	100%

Tabla N° 15: Composición del Personal pasado a planta 2010-2013 de acuerdo al género.

Fuente: Subsecretaría de Coordinación y Gestión Pública del Chaco

De esta manera, la incorporación de personal a la planta permanente tuvo los mismos porcentajes en las distintas variables respecto de año 2008.

La planta total presupuestada para 2018 se compone de 58.846 agentes: 58.345 personal de planta permanente y 501 temporarios<sup>39</sup>. Asimismo existen otras modalidades de contratación: becas nacionales y provinciales y contratos de Fiduciaria del Norte SA.

<sup>38</sup> La Ley N° 1873-A (Antes Ley N° 6655) estableció el proceso de incorporación masiva a la planta permanente de los agentes que podían demostrar algún tipo de relación laboral con Administración Pública Provincial. Este proceso sólo incluyó la etapa de evaluación de antecedentes y fue de carácter excepcional.

En enero del 2018<sup>40</sup>, la composición total de los agentes de los tres ministerios seleccionados<sup>41</sup> en el presente trabajo fue la siguiente:

Ministerio	Salud	%	Desarrollo Social	%	Educación Cultural, Ciencia y Tecnología	%
Femenino	7031	67	1395	69	2712	65
Masculino	3513	33	615	31	1483	35
Total	10544	100	2010	100	4195	100

Tabla N° 16: Composición del Personal (Total) según género.  
Fuente: Elaboración Propia.

Del total de agentes, alrededor del 70% son de género femenino. La relación anterior se mantiene en las oficinas centrales de los Ministerios:

Ministerio	Salud Pública	%	Desarrollo Social	%	Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	%
Femenino	519	57	678	61	607	62
Masculino	393	43	439	39	373	38
Total	912	100	1117	100	980	100

Tabla N° 17: Composición del Personal (solo en oficina central) según género.  
Fuente: Elaboración Propia.

Igual proporción se mantiene en relación a los estudios alcanzados:

Ministerio	Salud Pública			
Género	Secundario	%	Universitario	%
Femenino	2377	73	2554	71
Masculino	876	27	1064	29
Total	3253	100	3618	100

Ministerio	Desarrollo Social			
Género	Secundario	%	Universitario	%
Femenino	729	71	212	78
Masculino	294	29	59	22
Total	1023	100	271	100

Ministerio	Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología			
Género	Secundario	%	Universitario	%
Femenino	1235	69	144	63
Masculino	544	31	86	37
Total	1779	100	230	100

Tabla N° 18: Estudios alcanzados por agentes según género y Ministerio  
Fuente: Elaboración Propia a partir de trabajadores beneficiados con la Bonificación por Título.

<sup>39</sup> Según Ley N° 2734-F “De Presupuesto” vigente para 2018. Disponible en <http://haciendayfinanzas.chaco.gov.ar/uploads/archivos/L.2734.F%201.pdf> Fecha de última consulta: 30/04/2018.

<sup>40</sup> Los datos fueron elaborados a partir de la base de datos del sistema PON (Planta Orgánica Nominal), sistema que centraliza toda la información relativa a recursos humanos en el Sector Público del Chaco.

<sup>41</sup> A los fines de la presentación de los cuadros, los nombres de los ministerios son abreviados.



En cuanto a las categorías laborales, la relación no se mantiene respecto de los datos anteriores. En relación a los cargos de Director y Jefe de Departamento, los puestos están ocupados en la misma proporción por mujeres y hombres (Tabla N° 19):

Ministerio de Salud Pública					
	Femenino	%	Masculino	%	Total
Director	8	57	6	43	14
Jefe de Departamento	10	50	10	50	20
Profesional	2796	70	1206	100	4002
Administrativo	2580	73	961	27	3541
Servicio	1380	54	1156	46	2536
Ministerio de Desarrollo Social					
	Femenino	%	Masculino	%	Total
Director	10	67	5	33	15
Jefe de Departamento	11	73	4	27	15
Profesional	232	81	56	19	288
Administrativo	539	69	244	31	783
Servicio	589	68	281	32	870
Ministerio de Educación					
	Femenino	%	Masculino	%	Total
Director	6	46	7	54	13
Jefe de Departamento	33	70	14	30	47
Profesional	236	64	133	36	369
Administrativo	414	61	267	39	681
Servicio	2013	66	1033	34	3046

Tabla N° 19: Distribución de categorías laborales según género y Ministerio.  
Fuente: Elaboración Propia

Asimismo, se observa una disparidad en relación a otorgamiento de bonificación por título en las distintas categorías y por género (Tabla N° 20).

Género	Femenino			Masculino		
	Salud	D. Social	Educación	Salud	D. Social	Educación
Director	1	8	4	5	5	6
Jefe de Departamento	3	6	12	2	0	6
Profesional	2512	197	195	1064	44	107
Administrativo	1866	466	350	627	210	217
Servicio	473	259	815	199	86	289

Tabla N° 20: Personal que perciben bonificación por título según género y Ministerio.  
Fuente: Elaboración Propia.

Si realizamos la diferencia entre las tablas N° 19 y 20, observamos que las mujeres son más afectadas:

Género	Femenino			Masculino		
	Salud	D. Social	Educación	Salud	D. Social	Educación
Ministerio						
Director	7	2	2	1	0	1
Jefe de Departamento	7	5	21	8	4	8
Profesional	284	35	41	142	12	26
Administrativo	714	73	64	334	34	50
Servicio	907	330	1198	957	195	744
Total	3690			2516		
Diferencia Director+ Jefe de Departamento	14	7	23	9	4	9

Tabla N° 21: Número de agentes que no perciben bonificación por título según género y Ministerio.  
Fuente: Elaboración Propia.

De los análisis anteriores, se concluye que existe una diferenciación laboral respecto del género.

#### 4.1.6. La estructura organizacional

El análisis de las estructuras organizacionales se realizó teniendo en cuenta la normativa provincial vigente para su diseño, elaboración y aprobación: Decretos N° 2773/08 y 1096/11.

Este recorte obedece a que, a partir del año 2008, el Estado provincial inició un proceso de cambio en materia de modernización y fortalecimiento del Estado, buscando *generar competencias endógenas compatibles con un servicio eficaz, eficiente y transparente para satisfacer las demandas de la comunidad, con servicios de alta calidad* (Considerandos Decreto N° 2773/08) como analizar las relaciones entre organismos de manera transversal, enfocándose en un ideal de generar estructuras matriciales<sup>42</sup>.

El Decreto N° 2773/08 establece las bases para la reorganización de las estructuras orgánicas, donde la asignación de funciones debe corresponderse con los programas, subprogramas y proyectos de los planes de gobierno<sup>43</sup>. La normativa apunta a una gestión ba-

<sup>42</sup> La propuesta de gestión implicaba un triple proceso reorganizativo: su orientación hacia la transversalidad y la diferenciación de dos dimensiones estructurales: por un lado la estructura orgánica -la cual pasaba de una estructura piramidal a una de tipo matricial- y por otro lado la aplicación de una estructura programática -cada jurisdicción debía definir los programas y subprogramas a desarrollar, previendo acciones actuales o potenciales que necesiten articular con el resto de las jurisdicciones. De este modo, se pretendió que la administración se organice en función a programas. La misma fue dejada de lado por observaciones realizadas por la Contaduría General de la Provincia y por la viabilidad del sistema para centralizar las distintas funciones debido a la dimensión del Estado.

<sup>43</sup> El origen del Decreto son los lineamientos bajados por la Nación a través de los Administradores Gubernamentales, que buscaban la eficiencia organizacional y la adaptación de las estructuras orgánicas a las políticas del gobierno bajo un paradigma de gestión por resultados.

sada en programas<sup>44</sup> y donde los objetivos y metas de cada jurisdicción y organismo puedan ser evaluados y medidos<sup>45</sup>.

Algunas consideraciones sobre el mismo:

1. El proyecto de nueva estructura orgánica debe ser presentado al órgano técnico (en ese momento era la Subsecretaría de Coordinación y Gestión Pública) responsable del dictado de la normativa como así también de la evaluación de las propuestas.  
Al momento de la escritura de este trabajo, se lo presenta a la Subsecretaría de Coordinación y Gestión de Proyectos Especiales dependiente de la Secretaría General de Gobierno y Coordinación para ser analizada por la Dirección General de Modernización del Estado.
2. Las estructuras orgánicas deben estar en función de las disposiciones de la Ley de Ministerios vigente y en las categorías programáticas previstas en el anteproyecto de Ley Anual de Presupuesto.
3. Las jurisdicciones no tienen facultad para aprobar o modificar sus respectivas estructuras organizativas hasta el primer nivel operativo (que incluye hasta el nivel de Directores).
4. Se aprobó un régimen para el diseño y elaboración de las estructuras organizativas (anexo del Decreto) derogando la parte pertinente del Manual de Organización para la Administración Provincial del Decreto N° 1912/69.

A los fines de limitar la modificación permanente de las estructuras (en general, por cambios de Ministro), se aprueban por Decreto N° 1096/11 el “Régimen Complementario para la Creación y/o modificación de las Estructuras Organizativas” y la “Guía metodológica para la descripción de puestos de trabajo” que solicitan información de aspectos cuali-

---

<sup>44</sup> La reforma implicaba realizar un cambio: pasar de una gestión basada en normas a una basada en resultados. En este sentido, los procesos administrativos se reorientaban a la creación de bienes y servicios destinados a dar respuesta a las demandas y expectativas de los ciudadanos en general. Se aspiraba a lograr un modelo de gestión horizontal, donde la organización gire alrededor de equipos de trabajo. Este nuevo modelo organizativo buscaba ser un proceso de innovación, debido a que implicaba, en palabras de Schweinheim (2008:10) *variaciones y re combinaciones de los recursos del Estado, a partir de los objetivos, metas, misiones, estrategias, procesos, actividades, tareas, recursos, tecnologías, sistemas y tecnologías de gestión actualmente existentes en el sistema político.*

<sup>45</sup> En el caso analizado, en la última década, se han experimentado la iniciativa -sin poder implementarlas- de otros tipos de división del trabajo:

a) La organización por procesos: nace del enfoque sistémico de la organización que manifiesta una serie de procesos realizados para que los inputs se transformen en outputs. La efectividad y eficiencia de los procesos se analizan a través de la gestión de la calidad.

b) La organización matricial. Nace frente al fenómeno de la innovación cuando deben atenderse simultáneamente varios proyectos y programas que requieren recursos especializados. Se materializa en unidades de proyectos y programas vinculados a producción de resultados para terceros. Responde a un modelo de matriz de producción -interna y externa- para asegurar la producción inmediata de bienes y servicios a terceros (los productos) a quienes lo consumen (los usuarios y ciudadanos).

tativos (organigrama completo, Manual de Responsabilidades Primarias y Acciones, Descripción de los puestos de trabajo, descripción detallada de procedimientos que serán afectados con la modificación) y cuantitativos (impacto presupuestario, volumen de trabajo, informes estadísticos que reflejen la modificación solicitada). Como novedad, obligan a las jurisdicciones a presentar la descripción de los puestos de trabajo.

A continuación, se expone una descripción de la evolución de las estructuras organizacionales de las jurisdicciones durante en el período 2009-2018, a partir de los Decretos de aprobación y modificación y la consulta a técnicos de la Dirección General de Modernización del Estado. En el Anexo VI, se presentan las Tablas resumen de los cambios producidos.

### **Ministerio de Salud Pública**

En el período analizado, se dictaron seis decretos modificatorios de su estructura organizacional por cambios políticos y de ministros, aunque su esencia se mantuvo. Las modificaciones, donde participaron los directores, tienden a ordenar las distintas direcciones de acuerdo a las competencias de las subsecretarías.

Conviven áreas sustantivas (especialmente en lo relativo a salud) con las de apoyo (Recursos Humanos, Administración, etc.) aplicándose para todos la Ley N° 292-A (Antes Ley N° 2017) “Estatuto para el Personal de la Administración Pública Provincial” y Ley N° 196-A (Antes Ley N° 1276) “Escalafón General”. Existe diferencia salarial entre ambas por las bonificaciones asignadas (las áreas sustantivas tienen más porcentajes que las de apoyo).

Se observa un aumento en la estructura de cargos en el nivel político con el transcurso de los años como de la planta de Directores y Jefes de Departamento.

### **Ministerio de Desarrollo Social**

La estructura se modificó siete veces durante el período analizado debido a los cambios políticos y de ministros.

En 2012, se produce la separación de Derechos Humanos y Deportes de la órbita del Ministerio<sup>46</sup>. La transferencia de personal fue en medio de protestas de los empleados apoyados por el sindicato Unión Personal Civil de la Provincia del Chaco (U.P.C.P.).

Conviven áreas sustantivas (especialmente en lo relativo a asistencia social y la atención de hogares) con las de apoyo (Recursos Humanos, Administración) aplicándose

---

<sup>46</sup> Con anterioridad, el Ministerio se llamaba “Ministerio de Desarrollo Social y Derechos Humanos” y contemplaba la Subsecretaría de Deportes y Turismo Social. Con el Gobierno de Capitanich, esta Subsecretaría se transforma en el Instituto del Deporte (ente autárquico) y Derechos Humanos adquiere el carácter de Secretaría de Estado.

para todos las Leyes N° 292-A (Antes Ley N° 2017) y N° 196-A (Antes Ley N° 1276). Existe diferencia salarial entre ambas por las bonificaciones asignadas (las áreas sustantivas tienen más porcentajes que las de apoyo).

Se observa un aumento en la estructura de cargos en el nivel político con el transcurso de los años como de la planta de Directores y Jefes de Departamento.

### **Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología**

La estructura se modificó siete veces durante el período analizado debido a los cambios políticos y de ministros. En ella conviven dos escalafones del personal del Estado: los administrativos se regulan por las Leyes N° 292-A (Antes Ley N° 2017) y N° 196-A (Antes Ley N° 1276) y los docentes por la Ley N° 647-E (Antes Ley N° 3529) “Estatuto del Docente”. En general, las áreas sustantivas (dependientes de las Subsecretarías de Educación y de Ciencia y Tecnología) son dirigidas por docentes afectados que provienen del Sistema Educativo Provincial y las áreas de apoyo, por el personal administrativo.

Los cambios realizados en el organigrama se deben a cuestiones políticas y en general, con resistencia por parte de los empleados. Este Ministerio posee la característica de ser político y alberga un número importante de contratados y jornalizados que cumplen funciones en las escuelas como porteros.

El personal administrativo tiene su propio sindicato, nacido del personal de la institución: Sindicato de Empleados No Docentes del Estado Provincial (SENODEP) y convive con el sindicato general U.P.C.P.

En la actualidad, tiene presentada una propuesta de modificación para su estructura organizacional.

A modo general, y del análisis de las distintas estructuras organizacionales se concluye que:

1. A pesar de las manifestaciones realizadas en los distintos Decretos sobre la modernización de las estructuras orgánicas estatales, las jurisdicciones del Poder Ejecutivo poseen una estructura organizativa donde las relaciones son jerárquicas y funcionales.
2. Cada Dirección y Jefatura conoce sus competencias y responsabilidades y su superior inmediato.
3. El personal se encuentra en las distintas categorías definidas en la Ley N° 292-A (Antes Ley N° 2017), la Ley 196-A (antes Ley N° 1276) y en las distintas Resoluciones Ministeriales, según el caso en particular.

## 4.2. Análisis de las encuestas

### 4.2.1. Consideraciones previas

En este capítulo se analizan las encuestas<sup>47</sup> realizadas al personal de planta de las jurisdicciones seleccionadas y de acuerdo a lo definido en el apartado 2.3. Los resultados se presentan en relación a la totalidad de los encuestados, sin diferenciar por ministerio, y por género masculino y femenino.

Los estereotipos y prejuicios fueron, luego del procesamiento de los datos, comentados con un grupo de empleados públicos de los organismos elegidos para verificar su validez.

### 4.2.2. Características generales de los encuestados

#### *Categoría Laboral*

Las categorías laborales de los participantes fueron:

Categoría Laboral	Femenino	Masculino	Total	% Participación
Director/a	4	1	5	9
Jefe/a de Departamento	5	5	10	19
Profesional	4	1	5	9
Administrativo/a	13	15	28	52
Servicio	1	5	6	11
Totales	27	27	54	100

Tabla N° 22: Distribución por categoría escalafonaria y por género.

Fuente: Elaboración Propia.

De esta manera, se obtuvo una muestra representativa semejante al porcentaje real de las distintas categorías de los ministerios analizados (ver 4.1.5.).

#### *Antigüedad*

Se consultó sobre su antigüedad en la Jurisdicción y el puesto actual. En relación a la antigüedad en el puesto actual, un 32% tiene menos de 5 años y el 37% de 10 años, por lo que concentran el 69% de muestra. Se observa también que los hombres tienen, en general, más años de antigüedad en el puesto actual.

---

<sup>47</sup> Aunque la encuesta no es, en general, una herramienta de recolección de datos del método etnográfico, se la utilizó para obtener la reflexividad de algunos empleados sobre las condiciones laborales; esto significa que las descripciones y afirmaciones sobre la realidad no sólo informan sobre ella, la constituyen. Esto significa que el código no es informativo ni externo a la situación, sino que es eminentemente práctico y constitutivo (Guber, 2001:43).

<b>Antigüedad</b>	<b>Femenino</b>	<b>Masculino</b>	<b>Total</b>	<b>% Participación</b>
Más de 20 años	2	4	6	11
Menos de 20 años	3	1	4	7
Menos de 15 años	2	5	7	13
Menos de 10 años	9	11	20	37
Menos de 5 años	11	6	17	32
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>54</b>	<b>100</b>

Tabla N° 23: Distribución por antigüedad y por género en el puesto actual.  
Fuente: Elaboración Propia.

En relación a la antigüedad en la jurisdicción, el 65% se concentra entre 5 y 15 años de antigüedad. Asimismo, hay un 28% con más de 20 años. En esta variable, no hay variabilidad respecto de los géneros.

<b>Antigüedad</b>	<b>Femenino</b>	<b>Masculino</b>	<b>Total</b>	<b>% Participación</b>
Más de 20 años	6	9	15	28
Menos de 20 años	2	2	4	7
Menos de 15 años	8	6	14	26
Menos de 10 años	8	8	16	30
Menos de 5 años	3	2	5	9
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>54</b>	<b>100</b>

Tabla N° 24: Distribución por antigüedad y por género.  
Fuente: Elaboración Propia.

### *Personal a cargo*

Un 38% de la muestra tienen personal a cargo; estos agentes aportan datos desde dos puntos de vista: como jefes y como empleados. Se observa que las mujeres tienen más personal a su cargo.

<b>Dependientes</b>	<b>Femenino</b>	<b>Masculino</b>	<b>Total</b>	<b>% Participación</b>
Más de 20	4	0	4	7
Entre 10 y 20	2	3	5	9
Hasta 10	1	3	4	7
Hasta 5	4	3	7	14
Ninguno	16	18	34	63
<b>Totales</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>54</b>	<b>100</b>

Tabla N° 25: Distribución por cantidad de dependientes y por género.  
Fuente: Elaboración Propia

### *Estado civil*

En relación a las mujeres: el 55% se encuentra en pareja (casada o en unión convivencial), el 33% soltera, el 8% divorciada (actualmente sin pareja) y un 4% viuda. Referido a los hombres: 70% en pareja, 22% soltero, 8% divorciado sin pareja.

En la tabla N° 26 no se observa relación entre el estado civil de las personas y las demás variables.

	<b>Femenino</b>	<b>Masculino</b>	<b>Total</b>
<b>Entre 10 y 20</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>5</b>
Casado/a	2	2	4
Divorciado/a		1	1
<b>Hasta 10</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
Casado/a		2	2
Unión convivencial no inscripta	1	1	2
<b>Hasta 5</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>7</b>
Casado/a	2	3	5
Divorciado/a	1		1
Soltero/a	1		1
<b>Más de 20</b>	<b>4</b>		<b>4</b>
Casado/a	1		1
Unión convivencial no inscripta	3		3
<b>Total general</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>54</b>

Tabla N° 26: Distribución por cantidad de dependientes a su cargo, estado civil y género.

Fuente: Elaboración Propia.

### *Estudios alcanzados*

Respecto de las mujeres: el 37% tiene educación secundaria, un 33% terciaria y 30% universitaria. En relación a los varones: 7% tiene estudios primarios, 66% secundario, 18% terciario y un 5% universitario. En este sentido, se observa un mayor nivel de instrucción por parte de las mujeres.

Tampoco esta variable influye en otras variables. Siguiendo el ejemplo anterior, no tiene relación con tener personas a cargo.

<b>Más de 20 años de antigüedad</b>	<b>Femenino</b>	<b>Masculino</b>	<b>Total</b>
	<b>4</b>	0	<b>4</b>
<b>Casado/a</b>	<b>1</b>	0	<b>1</b>
Universitarios	1	0	1
<b>Unión convivencial no inscripta</b>	<b>3</b>	0	<b>3</b>
Secundarios	1	0	1
Terciarios	1	0	1
Universitarios	1	0	1
<b>Entre 10 y 20 años de antigüedad</b>	<b>Femenino</b>	<b>Masculino</b>	<b>Total</b>
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>5</b>
<b>Casado/a</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>4</b>
Secundarios	1	1	2
Universitarios	1	1	2
<b>Divorciado/a</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Secundarios	0	1	1

Tabla N° 27: Distribución por género, estado civil, género y nivel de instrucción.

Fuente: Elaboración Propia.



Hasta 10 años de antigüedad	Femenino	Masculino	Total
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
<b>Casado/a</b>	0	2	2
Secundarios	0	1	1
Terciarios	0	1	1
<b>Unión convivencial no inscripta</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
Secundarios	0	1	1
Universitarios	1	0	1
Hasta 5 años de antigüedad	Femenino	Masculino	Total
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>7</b>
<b>Casado/a</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>5</b>
Secundarios	1	1	2
Terciarios	1	1	2
Universitarios	0	1	1
<b>Divorciado/a</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
Terciarios	1	0	1
<b>Soltero/a</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
Universitarios	1	0	1

Tabla N° 27: Distribución por género, estado civil, género y nivel de instrucción (cont.).

Fuente: Elaboración Propia.

#### *Grado de conocimiento de sus tareas*

Un 80% de los empleados manifiestan que realizan múltiples y variadas tareas **(representa una falla a los principios organizativos de división del trabajo y especialización)**.

Un 34% de los encuestados sostiene que sus tareas están escritas en normas o en un instructivo y el resto (66%), parcialmente escritas.

Asimismo, el 72% reemplaza a sus compañeros ausentes (60% tareas no relacionadas a sus tareas habitual).

En relación a su formación: el 74% la considera suficiente para su puesto, un 16% que debería ser mayor y un 10%, menor. Estos números muestran la insatisfacción en su puesto de trabajo en relación a la formación.

El 84% recibe órdenes de su superior inmediato y el 16% de varios superiores. El 76% es controlado por parte de su superior inmediato y al 24% por varios superiores. En estos últimos casos, **existiría una falla en los principios de ámbito de control y de relaciones jerárquicas y funcionales. Esta situación se observa fundamentalmente cuando el empleado tiene alguna responsabilidad en su cargo.**

En general, los encuestados reciben órdenes generales, con cierto grado de especificidad y de manera verbal y escrita.

Las respuestas analizadas se referían a las preguntas 2.1., 2.2., 2.3., 2.8., 2.9., 2.10., 2.11., 2.12., 2.13., 3.1. y 3.5.

#### *Toma de decisiones en su tarea*

Un 35% siempre toma decisiones, el 39% ocasionalmente, un 11% con alguna frecuencia y un 15% nunca.

De las personas que toman decisiones, el 45% toma decisiones sobre su tarea y el otro 55% sobre su tarea y las de otros compañeros.

Las decisiones más frecuentes son de carácter específicas, generales, simples y rutinarias.

Las respuestas analizadas se relacionan con las preguntas 3.2., 3.3., 3.4., 3.5.

#### *Control de su tarea*

Un 27% percibe un control estricto de su trabajo, un 27% un control de Dirección y un 46% de manera general<sup>48</sup>.

¿Cómo es el control recibido?	Femenino	Masculino
Estricto	4	12
General	13	11
De Dirección	10	4

Tabla N° 28: Tipo de control que reciben los trabajadores.  
Fuente: Elaboración Propia.

La tabla N° 28 nos muestra que, en general, el control estricto y general se aplican en mayor medida sobre los hombres.

Según los encuestados, 13% recibe dicho control cuando está en la etapa de planificación, el 49% en la de ejecución y el 38% en la de resultados. El 68% considera que le controlan resultados finales y un 32%, resultados parciales. Esto demuestra, según Crozier (1969a:24) que *la organización del trabajo es muy simple no exige planificación seria ni inmediata ni mediata. Se lo hace día a día de acuerdo con el tráfico del mismo. Las cualidades exigidas para la dirección de tal conjunto son: rutina, una experiencia empírica de las dificultades posibles y una infatigable actitud fiscalizadora.*

Esta situación provoca los siguientes estereotipos: “en la AP todo es desordenado” “hoy no sabes con que te van a salir”; “nunca está claro lo que tenemos que hacer” “ahora viene a apurarme, porque no se preocupó ayer”

La periodicidad del tipo de informe se sintetiza en la tabla N° 29:

<sup>48</sup> Se entiende por control estricto la observación personal del trabajo casi continua; general a la observación periódica con registros o informes y de dirección (de registros e informes con conferencias ocasionales).

Frecuencia del informe	Informe oral	Informe escrito
Según la necesidad	66%	72%
Diariamente	24%	9%
Mensualmente	2%	9%
Quincenalmente	2%	2%
Semanalmente	6%	8%

Tabla N° 29: Modos y periodicidad de informar al superior.  
Fuente: Elaboración Propia.

Las respuestas analizadas se relacionan con las preguntas 2.4., 2.5., 2.6., 2.7., 4.6.

### 4.2.3. Respetto de los elementos organizacionales

#### *La estructura orgánica*

El 77% de los consultados manifestó que conoce la estructura orgánica de su jurisdicción, sin embargo, el 85% no participó en su diseño. Esto demuestra la poca participación de los agentes en los objetivos organizacionales: genera sentimientos de exclusión, hostilidad y desgano en el puesto de trabajo.

Quienes participaron en el diseño (15%), lo realizaron de manera esporádica para diseñar su área o para aportar conocimientos informáticos para el desarrollo de las estructuras, sin tomar decisiones.

En resumen, el diseño y la discusión sobre la estructura organizacional está reservada a un grupo “elite” o “staff” donde no se tiene en cuenta los conocimientos de los empleados en sus puestos, sino necesidades de los funcionarios de turno y la creación de puestos jerárquicos para determinadas personas. Esta situación genera estereotipos: “el empleado no es capaz” “si consultamos a todos, esto se vuelve interminable” “nosotros decidimos, ellos deben ajustarse”.

Ambos géneros consideran, en un alto porcentaje, que la estructura no tiene efecto sobre el puesto (gráfico 1) . La estructura organizacional, en general, no motiva y genera desconfianza en la posibilidad de ascender. Los estereotipos y prejuicios presentes son: “todo es por acomodo” “para que me voy a romper trabajando si luego ellos premian a otros” “en este lugar no sirve el mérito, ascendes si le haces favores a los políticos”.

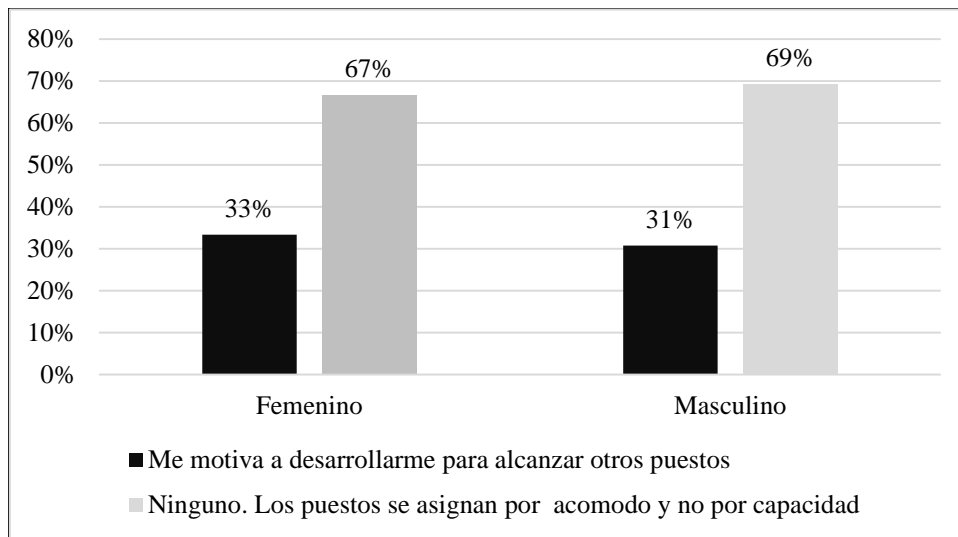


Gráfico N° 1: Efectos de la estructura sobre el puesto y la carrera  
Fuente: Elaboración Propia.

Respecto a la comunicación formal predominante en la organización, el 33% sostiene que el jefe sólo comunica instrucciones y la lógica de trabajo; el 19% que pueden comunicarse con su jefe para plantearle los problemas laborales; y el 48% que sólo lo realiza con sus compañeros para resolver y coordinar las tareas. A partir de charlas informales con empleados de las jurisdicciones y las observaciones realizadas, se registra una conducta activa de no “molestar al jefe” por miedo al reto o por considerar que esa persona “no va a confiar más en ella” a pesar de no comprender la consigna del trabajo. De esta manera, tratan de resolver el problema con el compañero de trabajo y amplían la relación negativa entre políticos y los técnicos.

Relativo a la comunicación informal, el 83% la utiliza para confirmar algún mensaje de la superioridad (20%), agilizar los trámites al ciudadano (31%), discutir y consensuar con otra área como resolver un caso (19%) y realizar la tarea formal de manera correcta (29%). En el 80% de las acciones mencionadas, los empleados no participan a los superiores.

Las respuestas analizadas se relacionan con las preguntas 4.1. a 4.8.

### *Los procesos*

El 90% de los encuestados conocen los procesos de sus puestos de trabajo, el 60% manifiesta que los mismos están escritos.

En relación a la manera cómo los procesos permiten la coordinación de los distintos trabajos:

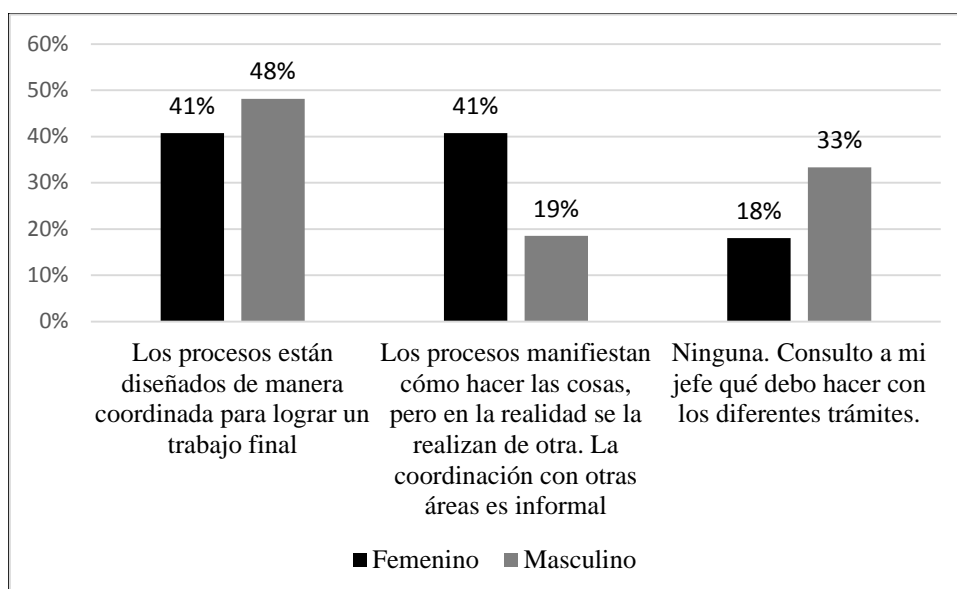


Gráfico N° 2: Efectos de los procesos en la coordinación de actividades  
Fuente: Elaboración Propia.

Cuando se les consultó el destinatario de los procesos respondieron lo siguiente:

En la organización interna de administración pública	47%
En beneficio de los ciudadanos	6%
De ambas	47%

Tabla N° 30: Destinatarios de los procesos internos.  
Fuente: Elaboración Propia.

Teniendo en cuenta solo las dos primeras variables, el 63% piensa que los procesos están en función a la organización interna y un 37% en beneficio de los ciudadanos.

En estas variables, están implícitos los principios de relaciones jerárquicas y funcionales y de relaciones laterales. La formalidad del sistema y la centralización de los mandos políticos y de Directores produce un estancamiento para el trabajo en equipo, la generación de conocimientos endógenos y la alineación de las distintas oficinas intervinientes en el trámite. Las respuestas surgen de las preguntas 4.7., 4.8. y 5.3.

### *El desarrollo del personal*

La siguiente Tabla manifiesta las acciones del Estado Provincial para desarrollar su personal. Los porcentajes corresponden al número de respuestas dadas por las mujeres en cada ítem en relación al total de las respuestas dadas por las mujeres para dicha pregunta:

	Mujeres	Porcentaje	Varones	Porcentaje	Total	General
Nos permite realizar capacitaciones.	20	57%	12	36%	27	48%
Sugerimos nuevas alternativas.	9	26%	9	27%	13	23%
Realizamos aportes. No los tienen en cuenta.	6	17%	9	27%	13	23%
Ninguna de las alternativas.	0	0%	3	9%	3	6%

Tabla N°31: Acciones institucionales para estimular el desarrollo de los empleados.  
Fuente: Elaboración Propia.

Tanto para las mujeres como para los varones, la acción más implementada es la capacitación. A pesar del bajo porcentaje de las respuestas, perciben que sus jefes los escuchan al momento de plantear alternativas para resolver los problemas y procesos. Los varones sienten, en mayor medida que las mujeres, que no se escuchan sus aportes.

Asimismo, a pesar de que existe expectativa de alto desempeño del personal por parte de los superiores, los empleados no se sienten reconocidos. Esto se observa en las siguientes tablas:

<b>6.2. ¿Considera que en su organismo existe, por parte de los mandos superiores, expectativas de alto desempeño para todos los empleados?</b>					
	Si	Porcentaje	No	Porcentaje	Total
Femenino	14	52%	13	48%	27
Masculino	11	41%	16	59%	27
Total	25	46%	29	54%	54

Tabla N° 32: Percepción de los empleados en relación a si los mandos superiores tienen expectativas de alto desempeño del personal.

Fuente: Elaboración Propia.

<b>6.3. ¿Ud. se considera reconocido por la organización?</b>					
	Si	Porcentaje	No	Porcentaje	Total
Femenino	12	44%	15	56%	27
Masculino	12	44%	15	56%	27
Total	24	44%	30	56%	54

Tabla N° 33: Percepción de los empleados en relación a si se sienten reconocidos por la organización.

Fuente: Elaboración propia.

<b>6.4. ¿Ud. considera que sus compañeros son reconocidos por la organización?</b>					
	Si	Porcentaje	No	Porcentaje	Total
Femenino	10	37%	17	63%	27
Masculino	11	41%	16	59%	27
Total	21	39%	33	61%	54

Tabla N° 34: Percepción de los empleados en relación a si sus compañeros son reconocidos.

Fuente: Elaboración propia.

#### **4.2.4. Respeto de la gestión de la diversidad**

Las preguntas 7.1., 7.2. y 7.3. se focalizaron en conocer la percepción de las personas sobre si es aceptada la diversidad en la organización.

<b>¿Aceptan la diversidad...</b>	Si	No	Tal vez
<b>7.1. los mandos superiores?</b>	52%	13%	35%
<b>7.2. los compañeros de trabajo?</b>	54%	7%	39%
<b>7.3. la persona entrevistada?</b>	69%	7%	24%

Tabla N° 35: Percepción de los empleados sobre la aceptación de la diversidad en la organización.

Fuente: Elaboración propia

Aunque exista un predominio de respuestas positivas, se observa una considerable *duda* sobre la cuestión: en las respuestas a 7.1. y 7.2 superan el 40% (entre respuesta negativa y tal vez) y en la 7.3., el 30%.

A continuación, se presentan los resultados sobre determinadas afirmaciones relacionadas con la temática. La columna “Positivo” es el resultado de la sumatoria de las respuestas “siempre, a menudo, a veces, casi nunca” y “Negativo” de “nunca y no sé”. Esto permite determinar si las personas observan estas situaciones.

En las siguientes afirmaciones revelan distintos tipos de violencia laboral. Aunque afectan a ambos géneros, los porcentajes muestran que afectan especialmente a la mujer.

<b>7.4.1. Si un empleado no agrada a sus jefes, éstos no le asignan tareas.</b>					
	Positivo	Porcentaje	Negativo	Porcentaje	Total
Femenino	22	81%	5	19%	27
Masculino	17	63%	10	37%	27
Total	39	72%	15	28%	54
<b>7.4.2. Para que un empleado se desvincule de la oficina, el jefe divide su trabajo en otros empleados.</b>					
	Positivo	Porcentaje	Negativo	Porcentaje	Total
Femenino	19	70%	8	30%	27
Masculino	13	48%	14	52%	27
Total	32	59%	22	41%	54
<b>7.4.3. Cuando un jefe no tiene afinidad con un empleado, lo sobrecarga de actividades y presión.</b>					
	Positivo	Porcentaje	Negativo	Porcentaje	Total
Femenino	14	52%	13	48%	27
Masculino	9	33%	18	67%	27
Total	23	43%	31	57%	54

Tabla N° 36: Percepción de los empleados sobre modos de violencia en la organización.  
Fuente: Elaboración Propia.

La siguiente situación, aunque la sufren ambos géneros, afecta considerablemente a los varones:

<b>7.4.4. El jefe utiliza conductas autoritarias con los empleados más débiles y sumisos.</b>					
	Positivo	Porcentaje	Negativo	Porcentaje	Total
Femenino	15	56%	12	44%	27
Masculino	19	70%	8	30%	27
Total	34	63%	20	37%	54

Tabla N° 37: Percepción de los empleados sobre conductas autoritarias en la organización.  
Fuente: Elaboración Propia.

Por otro lado, los agentes encuestados consideran que pueden hablar con libertad y decir lo que piensan; sólo un 10% se siente censurado.

7.4.5. Los empleados pueden hablar con total libertad con sus jefes.					
	Positivo	Porcentaje	Negativo	Porcentaje	Total
Femenino	23	85%	4	15%	27
Masculino	18	67%	9	33%	27
Total	41	76%	13	24%	54

Tabla N° 38: Percepción de los empleados sobre la posibilidad de expresarse en la organización.

Fuente: Elaboración Propia.

La tabla N° 39 refieren a tres situaciones donde se manifiesta violencia mediante el uso de la autoridad. Las mismas afectan a ambos géneros en igual porcentaje.

Aunque un alto porcentaje de los encuestados le resta importancia, se considera que un 30% de carácter afirmativo es considerable para tenerlo en cuenta al momento de planificar políticas de personal.

7.4.6. El trato discriminatorio por parte de los superiores, provoca problemas de salud en el personal.					
	Positivo	Porcentaje	Negativo	Porcentaje	Total
Femenino	7	26%	20	74%	27
Masculino	6	22%	21	78%	27
Total	13	24%	41	76%	54
7.4.7. Algunos superiores, abusando de su rango, miran las distintas partes del cuerpo de sus compañeras mujeres.					
	Positivo	Porcentaje	Negativo	Porcentaje	Total
Femenino	9	33%	18	67%	27
Masculino	7	26%	20	74%	27
Total	16	30%	38	70%	54
7.4.8. Algunas mujeres abusan de su autoridad para mirar a sus compañeros varones insinuamente.					
	Positivo	Porcentaje	Negativo	Porcentaje	Total
Femenino	5	19%	22	81%	27
Masculino	7	26%	20	74%	27
Total	12	22%	42	78%	54

Tabla N° 39: Percepción de los empleados sobre violencia relacionada con el uso de la autoridad.

Fuente: Elaboración Propia.

Las siguientes cinco situaciones demuestran cómo la mujer sufre violencia en su lugar de trabajo mediante distintas prácticas que generan o refuerzan estereotipos como ser: “la mujer tiene que quedarse en la casa”, “a ésta no hay que molesta, está casada”, “el hombre tiene que mantener la casa” (Nota: en relación a la pregunta 7.4.9. se observa un gran porcentaje que considera que existe un trato igualitario; sin embargo, un 30% de mujeres y un 40% de varones no lo consideran).



<b>7.4.9. A las casadas se las trata con más respeto que a las solteras.</b>					
	Positivo	Porcentaje	Negativo	Porcentaje	Total
Femenino	8	30%	19	70%	27
Masculino	11	41%	16	59%	27
Total	19	35%	35	65%	54
<b>7.4.10. Algunos/as jefes/as actúan con orgullo y vanidad.</b>					
	Positivo	Porcentaje	Negativo	Porcentaje	Total
Femenino	21	78%	6	22%	27
Masculino	19	70%	8	30%	27
Total	40	74%	14	26%	54
<b>7.4.11. A las mujeres, por su condición, les cuesta más ascender a cargos superiores que a los varones.</b>					
	Positivo	Porcentaje	Negativo	Porcentaje	Total
Femenino	19	70%	8	30%	27
Masculino	12	44%	15	56%	27
Total	31	57%	23	43%	54
<b>7.4.12. Las diferentes condiciones de contratación generan desigualdad entre los compañeros.</b>					
	Positivo	Porcentaje	Negativo	Porcentaje	Total
Femenino	21	78%	6	22%	27
Masculino	17	63%	10	37%	27
Total	38	70%	16	30%	54
<b>7.4.13. Las reuniones con las autoridades se realizan después del mediodía, provocando problemas especialmente a las mujeres.</b>					
	Positivo	Porcentaje	Negativo	Porcentaje	Total
Femenino	16	59%	11	41%	27
Masculino	13	48%	14	52%	27
Total	29	54%	25	46%	54

Tabla N° 40: Percepción de los empleados en relación a violencia ejercida sobre las mujeres.  
Fuente: Elaboración Propia.

#### **4.2.5. Respeto de la gestión del conocimiento**

Las preguntas 8.1., 8.2. y 8.3. se focalizaron en conocer la percepción de las personas sobre la gestión del conocimiento en la organización. Respecto de los mandos superiores, la opinión del 67% de los encuestados es negativa (respuestas No y Tal vez). En relación a los compañeros de trabajo y a la persona entrevistada, los porcentajes son del 50%.

8.1. ¿Buscan gestionar el conocimiento...	Si	No	Tal vez
8.1.1. los mandos superiores?	33%	35%	32%
8.1.2. los compañeros de trabajo?	48%	13%	39%
8.1.3. la persona entrevistada?	50%	7%	43%

Tabla N° 41: Percepción de los empleados sobre la gestión del conocimiento en su jurisdicción.  
Fuente: Elaboración Propia.

En las tablas precedentes se muestra la opinión de los participantes respecto de ciertas afirmaciones relacionadas a la gestión de conocimiento. La columna “Positivo” es el

resultado de la sumatoria de las respuestas “Total de acuerdo, Parcial de acuerdo” y “Negativo” de “Parcial desacuerdo, Total desacuerdo y NS/NC”:

<b>8.4.1. En la organización se comparten los materiales y el conocimiento.</b>					
	Positivo	Porcentaje	Negativo	Porcentaje	Total
Femenino	21	78%	6	22%	27
Masculino	23	85%	4	15%	27
Total	44	81%	10	19%	54

Tabla N° 42: Percepción de los empleados sobre compartir materiales y conocimiento en su jurisdicción.  
Fuente: Elaboración Propia.

<b>8.4.2. En la organización, las personas están comunicadas.</b>					
	Positivo	Porcentaje	Negativo	Porcentaje	Total
Femenino	23	85%	4	15%	27
Masculino	21	78%	6	22%	27
Total	44	81%	10	19%	54

Tabla N° 43: Percepción de los empleados sobre la comunicación entre las personas en su jurisdicción.  
Fuente: Elaboración Propia.

En estas primeras afirmaciones se observa un alto grado de acuerdo en que en la organización se comparte los materiales y el conocimiento y que las personas están comunicadas. Sin embargo, al consultar sobre los mecanismos utilizados, el grado de acuerdo baja en un 20% respecto de las respuestas anteriores:

<b>8.4.3. En la organización existen mecanismos para compartir conocimiento (reuniones de trabajo, exposiciones intraorganizacional).</b>					
	Positivo	Porcentaje	Negativo	Porcentaje	Total
Femenino	16	59%	11	41%	27
Masculino	15	56%	12	44%	27
Total	31	57%	23	43%	54

<b>8.4.4. Se utilizan herramientas informáticas para trabajar en equipos (Google Drive, Dropbox, etc.).</b>					
	Positivo	Porcentaje	Negativo	Porcentaje	Total
Femenino	16	59%	11	41%	27
Masculino	18	67%	9	33%	27
Total	34	63%	20	37%	54

Tabla N° 44: Mecanismos utilizados para comunicarse y compartir el conocimiento.  
Fuente: Elaboración Propia.

En relación a la apertura de los datos, aunque el 63% de los encuestados manifiestan que los empleados tienen acceso a los mismos y el 37% declara que no se da esta situación.

<b>8.4.5. Los datos de la organización son abiertos y los empleados tienen acceso a los mismos.</b>					
	Positivo	Porcentaje	Negativo	Porcentaje	Total
Femenino	17	63%	10	37%	27
Masculino	17	63%	10	37%	27
Total	34	63%	20	37%	54

Tabla N° 45: Percepción de los empleados sobre la apertura de los datos en su jurisdicción.

Fuente: Elaboración Propia.

Según los encuestados, el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología es la jurisdicción con mayor grado de apertura de sus datos:

<b>8.4.5. Los datos que se manejan en la organización son abiertos, y todos los empleados pueden tener acceso al mismo. (Desarrollo Social)</b>					
	Si	Porcentaje	No	Porcentaje	Total
Femenino	7	78%	2	22%	9
Masculino	4	44%	5	56%	9
Total	11	61%	7	39%	18

<b>8.4.5. Los datos que se manejan en la organización son abiertos, y todos los empleados pueden tener acceso al mismo. (Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología)</b>					
	Si	Porcentaje	No	Porcentaje	Total
Femenino	5	56%	4	44%	9
Masculino	8	89%	1	11%	9
Total	13	72%	5	28%	18

<b>8.4.5. Los datos que se manejan en la organización son abiertos, y todos los empleados pueden tener acceso al mismo. (Salud Pública)</b>					
	Si	Porcentaje	No	Porcentaje	Total
Femenino	5	56%	4	44%	9
Masculino	5	56%	4	44%	9
Total	10	56%	8	44%	18

Tabla N° 46: Comparación sobre la percepción de los empleados en relación a la apertura de los datos en las jurisdicciones analizadas.

Fuente: Elaboración Propia.

En relación a la diversidad como una oportunidad de aprendizaje la respuesta fue afirmativa casi en un 100%.

<b>8.4.6. La diversidad es una oportunidad para el aprendizaje</b>					
	Positivo	Porcentaje	Negativo	Porcentaje	Total
Femenino	26	96%	1	4%	27
Masculino	23	85%	4	15%	27
Total	49	91%	5	9%	54

Tabla N° 47: Percepción de los empleados sobre la diversidad como oportunidad de aprendizaje.

Fuente: Elaboración Propia.

#### 4.2.6. Respeto de la atención al cliente

En líneas generales, el 61% de los encuestados sostiene que las políticas de la organización están orientadas hacia el ciudadano.

Ministerio	9.1. ¿En su organización hay políticas tendientes a mejorar los servicios al ciudadano?					
		Si	Porcentaje	No	Porcentaje	Total
Desarrollo Social	Femenino	7	78%	2	22%	9
	Masculino	4	44%	5	56%	9
Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	Femenino	5	56%	4	44%	9
	Masculino	7	78%	2	22%	9
Salud Pública	Femenino	6	67%	3	33%	9
	Masculino	4	44%	5	56%	9
Total		33	61%	21	39%	54

Tabla N° 48: Percepción de los empleados sobre la aplicación del enfoque al ciudadano por Ministerio y global.

Fuente: Elaboración Propia.

En el Ministerio de Educación, los empleados están más convencidos de esta situación. En las otras dos jurisdicciones, las mujeres están más convencidas.

Del análisis de las preguntas 9.2.1., 9.2.2. y 9.2.3., surge una contradicción en las respuestas: en la primera, los encuestados coinciden en la importancia del ciudadano para la organización; sin embargo, en la segunda, lo importante es la norma (normas del Estado) y el ciudadano debe entender. En la tercera, un 26% no considera que los ciudadanos son tratados de la misma manera. Esto manifiesta la existencia de un conflicto entre la realidad y el debería ser. Lo mencionado anteriormente confirma el resultado obtenido en la pregunta 5.4.

9.2.1. En la organización, el ciudadano es primordial. Se escuchan sus comentarios y se los utiliza en la mejora continua.					
	Positivo	Porcentaje	Negativo	Porcentaje	Total
Femenino	24	89%	3	11%	27
Masculino	19	70%	8	30%	27
Total	43	80%	11	20%	54
9.2.2. Los trámites se realizan de acuerdo a las normas. El ciudadano tiene que entender.					
	Positivo	Porcentaje	Negativo	Porcentaje	Total
Femenino	18	67%	9	33%	27
Masculino	20	74%	7	26%	27
Total	38	70%	16	30%	54
9.2.3. En la organización todos los ciudadanos son tratados de la misma manera, buscando solucionarle sus problemas.					
	Positivo	Porcentaje	Negativo	Porcentaje	Total
Femenino	17	63%	10	37%	27
Masculino	23	85%	4	15%	27
Total	40	74%	14	26%	54

Tabla N° 49: Percepción de los empleados sobre la aplicación del enfoque al ciudadano.

Fuente: Elaboración Propia.

La tabla N° 50 muestra que existe un conflicto entre los funcionarios y los empleados públicos. El funcionario, al tener el poder de decisión sobre la ejecución de tareas, desconoce la experiencia del empleado público.

<b>9.2.4. El funcionario público decide la política pública sin consultar las necesidades de los ciudadanos.</b>					
	Positivo	Porcentaje	Negativo	Porcentaje	Total
Femenino	15	56%	12	44%	27
Masculino	20	74%	7	26%	27
Total	35	65%	19	35%	54
<b>9.2.5. Permanentemente se busca un gasto eficiente.</b>					
	Positivo	Porcentaje	Negativo	Porcentaje	Total
Femenino	14	52%	13	48%	27
Masculino	17	63%	10	37%	27
Total	31	57%	23	43%	54
<b>9.2.6. Nuestro jefe debe lidiar permanentemente con la autoridad política y los sectores profesionales del organismo.</b>					
	Positivo	Porcentaje	Negativo	Porcentaje	Total
Femenino	16	59%	11	41%	27
Masculino	23	85%	4	15%	27
Total	39	72%	15	28%	54

Tabla N° 50: Percepción de los empleados sobre la actuación de los funcionarios en la aplicación del enfoque al ciudadano.

Fuente: Elaboración Propia.

A partir de los datos señalados anteriormente, en la tabla N° 51 se presentan conclusiones parciales referentes a cómo modelan los elementos organizacionales:

<b>Elementos organizacionales</b>	<b>Factores determinantes (Dimensiones)</b>
<b>Estructura organizacional</b>	<p><b>Parámetros técnicos:</b></p> <p><b>Especialización y división del trabajo</b> Existe una falla: Las personas realizan múltiples y variadas tareas aunque el esquema burocrático está pensado en una fuerte especialización de las tareas</p> <p><b>Departamentalización</b> Existen modificaciones permanentes en el organigrama de las jurisdicciones analizadas. No están correctamente definidas las responsabilidades, competencias y acciones de los trabajadores.</p> <p><b>Ámbito de control</b> Existen muchas personas a cargo de un jefe y pierde el control sobre algunos puestos (sólo 27% realiza un control estricto). Un 20% de los encuestados, que poseen la categoría de Directores y Jefes de Departamento, reciben órdenes y control de varios superiores.</p> <p><b>Relaciones jerárquicas y funcionales</b> 33% de los jefes sólo comunica instrucciones y la lógica de trabajo; 19% escuchan problemas laborales.</p> <p><b>Relaciones laterales</b> El 48% de los empleados consulta con sus compañeros para realizar su trabajo. No consultan a su Director. La comunicación informal es utilizada para mejorar el trabajo y agilizar los trámites al ciudadano.</p>

Tabla N° 51: Conclusiones del procesamiento de las encuestas.

Fuente: Elaboración Propia.

Elementos organizacionales	Factores determinantes (Dimensiones)
<b>Procedimientos administrativos</b>	<p><b>Definición de actividades y procesos</b> Aunque en algunos sectores existe una definición de las tareas, gran parte de los empleados manifiestan que no se cumplen las mismas (se simplifican procesos informalmente) o que sólo su jefe conoce el trabajo a realizar (consultan lo que deben realizar). Los procedimientos administrativos están orientados principalmente hacia la organización interna de la Administración Pública.</p>
<b>Prácticas institucionales</b>	<p><b>Toma de decisiones</b> En general, las decisiones estratégicas (como ser un cambio en la estructura organizacional) la toman los funcionarios políticos. Se concibe al empleado público como un receptor de decisiones. En general, hay una conducta autoritaria.</p> <p><b>Uso de la autoridad –Liderazgo</b> Por parte de los funcionarios, es casi nulo. Se los respeta porque poseen autoridad formal. Los Directivos se relacionan informalmente con los demás empleados públicos. Uso de conductas autoritarias con empleados débiles.</p> <p><b>Posibilidad de desarrollo</b> Existe en el Estado una política de capacitaciones en el personal pero en los puestos de trabajo no son valoradas.</p>

Tabla N° 51: Conclusiones del procesamiento de las encuestas (cont.).

Fuente: Elaboración Propia.

### 4.3. Análisis de las entrevistas

Para el análisis de las entrevistas se utilizó una tabla donde se detalla la categoría a analizar, el registro de la entrevista, su interpretación y el estereotipo o prejuicio identificado mencionando su procedencia (que será discutido en el próximo capítulo).

En primer lugar, se analizarán los aspectos organizacionales (estructura orgánica, procedimientos, prácticas institucionales y actitudes) y otras categorías detectadas relacionadas al análisis organizativo; luego se analizarán los contenidos de las entrevistas referidos a la gestión de la diversidad y el conocimiento y la atención al ciudadano.

#### 4.3.1. Aspectos organizacionales

Categoría: Estructura Organizacional		
Texto (Registro)	Interpretación	Estereotipo o prejuicio
<p><b>“Lo que no hay que confundir es con el aspecto remunerativo:</b> no hay que permitir que ningún interés personal se cruce con el objetivo del Ministerio, porque proponen crear puestos por otras cuestiones: muchos quieren ser jefes, quieren tener sueldos más altos. Eso es personal, es algo secundario”.</p>	<p>La estructura organizacional debe ser consecuente con el logro de los objetivos organizacionales. Los objetivos particulares, aunque no deben desconocerse, son secundarios.</p>	<p><b>De la organización:</b> “El empleado público quiere servirse del Estado: no produce y quiere tener cargo y alta remuneración”.</p> <p><b>De los directores:</b> “es un empleado quejoso”.</p> <p><b>Del empleado:</b> “Nunca tengo oportunidad de ascender”.</p>

Tabla N° 52: Análisis de las entrevistas: categoría Estructura Organizacional.

Fuente: Elaboración Propia.

Categoría: Estructura Organizacional		
Texto (Registro)	Interpretación	Estereotipo o prejuicio
“Las estructuras orgánicas están hechas para el mejor desempeño y logro de los objetivos de cada una de las jurisdicciones de acuerdo a la Ley de Ministerios de cada gobierno. Las estructuras orgánicas tienen que responder a las acciones y responsabilidades que esa ley le da al Ministerio”.	Visión técnica clásica de la estructura organizativa.	<b>Del empleado:</b> “Ellos siempre hacen lo que quieren sin consultarnos”.
“Comparábamos lo que se hacía normalmente y las nuevas instrucciones de diseño y paradigma para hacer el cambio rotundo que hubo. No se hizo un relevamiento de cargos sino en base a la experiencia en las tareas que se necesitaban”.	Estructura diseñada por los “expertos” sin participación de los empleados.	<b>De la organización:</b> “Nosotros organizamos el trabajo, el empleado tiene que cumplir”.

Tabla N° 52: Análisis de las entrevistas: categoría Estructura Organizacional (cont.).

Fuente: Elaboración Propia.

Las estructuras, en general, funcionan positivamente como marco de actuación claro y definido para los empleados y les permite conocer quiénes son las autoridades y cuáles son las funciones principales del lugar donde desarrolla su actividad. Asimismo, produce una falla en las expectativas de las personas –que no pueden ascender o desarrollar su carrera administrativa-, desaprovechando su potencialidad. Además, no se evalúa el desempeño de las personas de acuerdo a las acciones y responsabilidades descriptas en el instrumento.

En general, las tareas no están escritas y eso provoca confusiones y conflictos organizativos internos. Los encuestados manifiestan la necesidad de contar con instrumentos escritos para determinar y definir sus tareas, obligaciones y responsabilidades.

La normativa sobre diseño de las estructuras se implementó dejando sin efecto “lo que antiguamente estaba mínimamente normado para cada puesto (Manual de Cargos) sin realizarse un proceso de cambio y de aprendizaje sobre lo nuevo: “nosotros tuvimos que capacitarnos por fuera de la administración pública sobre qué recursos humanos, cuáles son los objetivos, qué diferencia existe entre Dirección de Personal y de RRHH.” (entrevista 2). De acuerdo a Saunder (2006:181) no se comunicó efectivamente con relación al cambio, informando a los empleados y superiores sobre los mismos y sus alcances.

<b>Categoría: Estructura Organizacional</b>		
<b>Texto (Registro)</b>	<b>Interpretación</b>	<b>Estereotipo o prejuicio</b>
“Las unidades de RRHH tenemos que ser respetuosas de la normativa y no podemos prestarnos a manipulaciones de cualquier clase”.	Los procedimientos administrativos están escritos en la normativa y hay que cumplirlos. Hay organismos de control que refuerzan esta situación.	<b>De la organización:</b> “Si no cumplís, te sanciono”. <b>Del ciudadano:</b> “El Estado es una máquina de impedir” “Los empleados públicos se burlan de nosotros”.
“A veces la rigidez en los requisitos para la resolución de un trámite (no acorde a la actualidad) hace que se gaste mal”.	La rigidez de la normativa provoca la ineficiencia en el gasto (Por ejemplo, las contrataciones: se compra más caro porque se demora en la licitación, el pago).	<b>Del empleado público:</b> “Como complican los requisitos de Contaduría/Tribunal de Cuentas”.
“Entre la norma y la gestión hay un choque muy grande. Siempre el Derecho Administrativo le ganó a la Administración y eso está muy arraigado”.	Gestión versus Normativa. Preocupación de los mandos superiores.	<b>De los Directivos:</b> queremos hacer más ágil los trámites pero la ley no permite. <b>Del ciudadano:</b> “Todo tarda en el Estado”.

Tabla N°53: Análisis de las entrevistas: categoría Procedimientos Administrativos.  
Fuente: Elaboración Propia.

Los procedimientos administrativos están sesgados por la normativa y la eficiencia y la eficacia en la prestación de los servicios públicos quedan de lado. El principio de legalidad prima por sobre la agilidad en los procesos. Es necesario desarrollar un cambio de paradigma donde la eficiencia y la eficacia acompañen a la legalidad: las normas deben acompañar el procedimiento y no al revés como actualmente se manifiesta.

<b>Categoría: Prácticas Institucionales</b>		
<b>Texto (Registro)</b>	<b>Interpretación</b>	<b>Estereotipo o prejuicio</b>
“Nuestras leyes rectoras tienen más de 40 años. Responden a otro modelo de sociedad. Al andamiaje normativo del empleo público lo iniciaron los militares respondiendo al modelo social que existía en ese momento”.	La entrevistada manifiesta su visión de normas desactualizadas y de carácter autoritaria, donde se establece <b>orden y sanciones</b> para las faltas cometidas. En la actualidad, su aplicación, son menos rigurosas. La aprobación de estas leyes forma parte de un proceso nacional de ordenamiento del sistema de Recursos Humanos y Estructuras Orgánicas por parte del gobierno militar <sup>49</sup> .	<b>De la organización:</b> La norma debe ser dura/rígida para organizar el personal. Gestión en base a disciplina.
“Si pudiera, me gustaría atender al ciudadano. Allí deberían estar las personas con más experiencia y no los chicos más inexpertos”.	Manifiesta su preocupación por la inadecuada atención al ciudadano. Existe un prejuicio implícito: al ingresar a la Administración Pública debes atender al ciudadano. Esta práctica también se aplica para las personas castigadas.	<b>De la organización:</b> “Tenes que comenzar atendiendo al ciudadano” <b>Del ciudadano:</b> “Esos no saben ni donde están parados”. “hay que venir a sufrir a estos lugares”.

Tabla N° 54: Análisis de las entrevistas: categoría Prácticas Institucionales.  
Fuente: Elaboración Propia.

<sup>49</sup> A nivel Nación, en 1979 se crea el Sistema Automático de Información de la Función Pública (SAIFP) cuyo propósito era obtener información completa y oportuna en materia de recursos humanos y estructuras orgánicas de la Administración Pública Nacional. En 1980 se crea el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública que fija los derechos, deberes y establece condiciones para la estabilidad en el empleo público (Krieger, 2015:102).



Categoría: Prácticas Institucionales		
Texto (Registro)	Interpretación	Estereotipo o prejuicio
<p>“El desafío en el ámbito público hoy, que no tienen el modelo de sociedad para la cual se hicieron nuestras leyes rectoras, es entender que todos tenemos un lugar donde vamos a trabajar bien. La cuestión es encontrarlo. <b>El jefe debe saber leer los perfiles</b> de sus dependientes, que tiene que ver con el aspecto académico (se estudia) y con un aspecto de interés personal, <b>porque a veces se dice “no sirve” y eso es mentira: hay que encontrarles un lugar.</b> Todo eso que tiene que ver con el aspecto humano”.</p>	<p>Sostiene que los responsables de cada área requieren cambiar su paradigma respecto de la organización del trabajo del empleado público: analizar sus conocimientos y comprender sus intereses laborales –que tareas desea realizar-.</p> <p><b>Sostiene que el plan de carrera puede ser horizontal y no sólo vertical ascendente</b> <sup>50</sup>.</p> <p><b>Marca la relación de jerarquía jefe-empleado.</b></p>	<p><b>De la organización:</b> “La persona tiene que hacer la tarea que se le encomienda. La capacitación y la formación –aunque es un derecho– no se tienen en cuenta”.</p> <p><b>De los empleados:</b> “Los jefes están ahí por acomodo” “Ese no sabe nada”</p>
<p>“Para el que trabaja en la Administración Pública, también es complicado realizar un trámite en otros organismos”.</p>	<p>Manifiesta la dificultad para realizar un trámite estando inserto en la propia organización.</p>	<p><b>Del ciudadano:</b> “Cada jurisdicción tiene su librito”.</p>
<p>“Existe también eso de que al que más se hace sentir más rápido se le gestiona su trámite (por eso no podemos eliminar la gente circulando por los pasillos)”.</p>	<p>La agilidad de los trámites se obtiene por contactos.</p>	<p><b>Del funcionario:</b> “Sacale el trámite al fulano que es mi amigo”.</p> <p><b>Del ciudadano:</b> “Si no tenés un contacto, estás muerto”.</p>
<p>“En la actualidad, los empleados realizan lo que les manda el jefe de manera oral, no hay nada escrito. En líneas generales deberían estar escritos, sobre todo para definir responsabilidades. Siempre el responsable es el jefe”.</p>	<p>Falta de documentos escritos sobre las acciones que deben realizar los empleados públicos que no están comprendidos en los organigramas.</p>	<p><b>De los directores:</b> “No tengo tiempo para escribir los trámites”</p> <p><b>De los empleados:</b> “Tengo que preguntar cómo hacer una tarea” “Otra vez no le gusta... tengo que cambiar”.</p>
<p><b>“Yo creo que las Unidades de Recursos Humanos tienen hoy el desafío de separarse de lo que antes era el área de Personal,</b> que tenía que ver con quien trabaja, de qué trabaja y cuánto hay que pagarle, <b>un enfoque limitado del trabajador. Hoy ya no se habla de RRHH sino de la gestión del talento (...)</b> La parte legal, tan criticada del área de RRHH, es la más fácil (...) Hace falta un aggiornamento más enfocado a la producción del trabajador y no que tenga tanto que ver la faz reglamentaria. La sociedad evolucionó y por lo tanto las leyes también deberían hacerlo”.</p>	<p>Las Unidades de RRHH siguen trabajando en el control de legalidad.</p> <p>Sin embargo, está en un proceso de transición a nuevos modelos de gestión de las personas en el ámbito laboral.</p>	<p><b>De la organización:</b> “Hay que cumplir la norma-control de los distintos organismos”.</p> <p><b>Del Director:</b> “El empleado busca manipular la ley. Debemos ser respetuosos con las leyes”.</p>

Tabla N° 54: Análisis de las entrevistas: categoría Prácticas Institucionales (cont.).

Fuente: Elaboración Propia.

<sup>50</sup> Según Wengiel (2017:84-85) el plan de carrera vertical ascendente es la más conocida y tradicional y generalmente se asocia a la idea de “progreso” Es la posibilidad de pasar a ocupar un puesto de mayor jerarquía dentro del organigrama formal de una organización; el horizontal es la posibilidad de acceder a una rotación a otro puesto o cambio de funciones, sin modificar su categoría dentro del organigrama formal. Se relaciona a las competencias del individuo.

<b>Categoría: Prácticas Institucionales</b>		
<b>Texto (Registro)</b>	<b>Interpretación</b>	<b>Estereotipo o prejuicio</b>
“En las oficinas, las personas se tienen que organizar para cumplir con las actividades. En mi caso, yo les pido que alguno venga el viernes a la tarde y ellos deciden quién y se van rotando. Hay que entender el trabajo en equipo, aunque todos no tiramos de la misma manera, podemos cubrirnos y realizar las tareas”.	Resalta las virtudes del trabajo en equipo para la realización de las tareas. Busca romper con la “individualidad”, especificidad, que reina en el empleo público.	<b>De los funcionarios:</b> “Que se organicen... son muchos” <b>De los empleados:</b> “si todos trabajamos a la par, podemos”

Tabla N° 54: Análisis de las entrevistas: categoría Prácticas Institucionales (cont.).  
Fuente: Elaboración Propia.

Los procedimientos, como se ha manifestado anteriormente de carácter legalista, son susceptibles de violación o de su uso inadecuado por parte de los funcionarios públicos. De esta manera se observa que la legalidad no garantiza la eficacia y eficiencia en el control estatal.

<b>Categoría: Actitudes Individuales</b>		
<b>Texto (Registro)</b>	<b>Interpretación</b>	<b>Estereotipo o prejuicio</b>
“El personal tiene sus objetivos, pero ahora no lo manifiesta porque hace más de 20 años no hay concursos. En mi caso, la Dirección y 8 Jefaturas están subrogadas. Asimismo, estas subrogancias están cuestionadas por la Dirección General de Recursos Humanos”.	La falta de concurso genera estancamiento en la carrera administrativa y desmotivación del personal y esta situación produce que las subrogancias se asignen por cuestiones políticas	<b>De los funcionarios:</b> “No hay gente confiable para ocupar ese cargo”. <b>De los empleados:</b> “No somos valorados y tenemos que aguantar a los acomodados”
“La gente siempre se queja. Esto tiene que ver con las miradas (...) La participación en su armado tiene que tener un límite (...) Tenemos que ser un Estado productivo y no un cumplidor de horarios. La orgánica tiene que reflejar lo que el Ministerio necesita, lo que la Provincia necesita, no lo que mis compañeros quieren. No se puede dar un puesto por la antigüedad, no hay que personalizar”.	Reaparece el trabajo productivo y el entrevistado manifiesta su postura hacia la meritocracia y su oposición al personalismo.	<b>De los funcionarios:</b> “El empleado público es quejoso...Quiere las cosas de arriba”.

Tabla N° 55: Análisis de las entrevistas: categoría Actitudes Individuales.  
Fuente: Elaboración Propia.

En relación a las actitudes individuales, los entrevistados manifiestan dos situaciones: por un lado la situación de decepción frente a la imposibilidad –o posibilidad mínima - de crecer y desarrollarse en la organización, por lo cual toman una postura negativa “de bajar los brazos” y realizar o esforzarse por aquello solicitado. Esto genera la queja con

actitudes improductivas para el Estado. En este sentido, se deberían rever las políticas en torno a los recursos humanos orientadas a generar actitudes individuales positivas.

A partir del análisis se observaron otras categorías, que por su importancia, es necesario presentarlas:

<b>Categoría: Motivación</b>		
<b>Texto (Registro)</b>	<b>Interpretación</b>	<b>Estereotipo o prejuicio</b>
“La motivación la tenemos que tener todos, quien está motivado llega al cargo. No se desarrolla una estructura para después decirle al personal, pónganse a trabajar. La persona que no es competitiva, también lo es sin estructura orgánica (...) Lo negativo: falla en las expectativas de las personas”.	La motivación debe estar en la persona. No se lo motiva con una estructura, con algo externo. Las expectativas se rompen por no respetarse <b>el contrato psicológico</b> <sup>51</sup> .	“La persona no quiere trabajar y cobrar de arriba”. “No nos respetan (...) nunca cumplen con sus palabras (...) siempre hacemos lo mismo, no vamos a crecer”.

Tabla N° 56: Análisis de las entrevistas: categoría Motivación.  
Fuente: Elaboración Propia.

La motivación de los empleados públicos es baja y esto se observa en el cuadro anterior. Existe un conflicto porque no se respeta el contrato psicológico (sobre todo las promesas realizadas por los políticos) en torno al desarrollo de la persona.

<b>Categoría: Prácticas de liderazgo</b>		
<b>Texto (Registro)</b>	<b>Interpretación</b>	<b>Estereotipo o prejuicio</b>
“La gestión del talento implica que todos tenemos un lugar, que tenemos una función para la cual nacimos, todos tenemos un puesto acorde a nuestro perfil, tenemos que trabajar contentos”.	Concepción actual en la teoría de la gestión de las relaciones de trabajo: la gestión del talento.	“Estamos cansados del verso... nada cambia”.
“La comunicación informal se usa cuando se quiere tener una opinión “ligera” o cuando mandan algún tipo de instrucción para ver cómo reacciona el personal”.	La comunicación informal se utiliza en términos especulativos.	“Tiremos la idea a ver cómo reaccionan”.
“Ahora el desafío es compatibilizar esta teoría de la gestión del talento con nuestras normas de 40-45 años”.	Es necesaria una reforma con conciencia sobre el desarrollo, crecimiento y profesionalización del empleo público.	“Otra vez con los discursos, pero no hacen nada”.

Tabla N° 57: Análisis de las entrevistas: categoría Prácticas de Liderazgo.  
Fuente: Elaboración Propia.

El liderazgo y la gestión del talento en las jurisdicciones son casi nulos. Los directivos se orientan por las normativas y, en general, no están capacitados para la tarea.

<sup>51</sup> Según Muchinsky, citado en Krieger (2015:364), *las creencias o percepciones relativas a las promesas y aceptaciones implícitas son el fundamento del contrato psicológico*.

<b>Categoría: Visión de los Funcionarios y Ciudadanos</b>		
<b>Texto (Registro)</b>	<b>Interpretación</b>	<b>Estereotipo o prejuicio</b>
“Hubieron funcionarios que llegaron al Ministerio pensando que todos éramos iguales, que no trabajábamos, que tomábamos mate (...) Nosotros también tenemos prejuicios y, probablemente, la sociedad también. Hay un estigma malo y bastante erróneo, porque aunque el empleado público tiene algunos apegos (vacaciones, etc.) es muy solidario y trata de explicar las dudas al ciudadano. Creo que tuvo mucho que ver el sketch de Gasalla como también de la falta de pericia de los Jefes y de los Directores para designar personas en los distintos puestos”.	La estigmatización del empleado público.	<b>Resume los anteriores.</b>

Tabla N° 58: Análisis de las entrevistas: categoría Visión de los Funcionarios y los Ciudadanos.  
Fuente: Elaboración Propia.

<b>Categorías: Visión de los Funcionarios y Corrupción.</b>		
<b>Texto (Registro)</b>	<b>Interpretación</b>	<b>Estereotipo o prejuicio</b>
“Con la mitad de ese gasto – o un cuarto- se puede gestionar las cosas de otra manera: tenemos RRHH, conocimiento, práctica. Cuando hay plata de por medio, ahí está el problema”.	Falta de escucha y valoración del empleado público. Se introduce la noción de corrupción: Desmanejo del dinero público y la escasez de recursos para el trabajo cotidiano. En muchas situaciones, el empleado público se siente un encubridor. Malestar en el empleado público, que asocia al político con el término “corrupto”.	<b>Del funcionario:</b> “Que les vamos a consultar, si hacen todo mal el trabajo. Son unos haraganes”. <b>Del empleado:</b> Desconfianza permanente de los empleados públicos por la corrupción “Estos son todos chorros” “Vienen a hacerse ricos al Estado”.

Tabla N° 59: Análisis de las entrevistas: categoría Visión de los Funcionarios y Corrupción.  
Fuente: Elaboración Propia.

La visión de los funcionarios y los ciudadanos es negativa hacia el empleado público. La misma se profundiza por la corrupción existente y la mal utilización del dinero público.

#### **4.3.2. Gestión de la diversidad**

En relación a si los mandos superiores respetan la diversidad, los entrevistados consideran que “Tal vez” lo hacen, sobre todo en lo referido a la orientación sexual de las personas (entrevista 1) o cuando se debe reubicar una persona por no poder realizar la tarea que antes realizaba (entrevista 4). Respecto de los compañeros de trabajo, esta situación es más aceptable, aunque existen situaciones de burlas o de apartamiento de las personas con alguna patología (alcohólicos, ludópatas).

La manera de gestionar la diversidad es diferente según la jurisdicción. A modo de normativa general, todavía no hay acciones concretas; Desarrollo Social trabaja la problemática buscando su recuperación; Educación y Salud se limitan a tratar de dialogar con las

personas. Las acciones no están consensuadas y los responsables de Recursos Humanos deben gestionar, en la medida de sus posibilidades, de acuerdo a sus conocimientos.

Los consultados sostienen que se aplica el Principio de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo: se busca un ambiente proclive al trabajo, donde se evite la discriminación y la existencia de violencia, en especial la laboral.

Para el análisis de las siguientes dimensiones, realizamos un estudio comparativo para obtener un análisis de cada consulta realizadas –que se materializa en la columna “Análisis”- y determinar el prejuicio/estereotipo latente:

Entrevistados				Análisis	Prejuicio/
1	2	3	4		Estereotipo
<b>7.4.1. Si un empleado no agrada a sus jefes, éstos no le asignan tareas</b>					
“Castigo institucional”	“En general es al revés: al empleado no le gusta la tarea”.	“En general, cuando el empleado no quiere trabajar no se le da trabajo, o si no te lo hace mal”.	“Esta situación existe”.	Esta situación existe y obedece a un castigo institucional. Esta situación, en general, desemboca en conflictos internos y en la huida del empleado a otra oficina.	<b>De los directores:</b> “Lo voy a cansar para que se vaya”.
<b>7.4.2. Para que un empleado se desvincule de la oficina, el jefe divide su trabajo en otros empleados.</b>					
“Castigo institucional. Maltrato horroroso. No lo realizo. Insume mucho tiempo”.	“No se manifiestan situaciones de violencia de los mandos superiores hacia los empleados. Las situaciones de violencia se dan del empleado hacia sus jefes”.	“No tengo constancia que existe esta situación”.	“Esta situación existe”.	Situación violenta que encubre la necesidad de conocer lo que el empleado está realizando y transferirlo a una persona nueva. Es una lucha por el poder de la información.	<b>De los directores:</b> “Lo voy a cansar para que se vaya”.
<b>7.4.3. Cuando un jefe no tiene afinidad con un empleado, lo sobrecarga de actividades.</b>					
“Es también una práctica de castigo. Hoy se sobrecarga al que está comprometido”.	“No se observa esta situación. El jefe debe realizar controles sobre las tareas”.	“No lo he observado. El más eficiente es el que trabaja”.	“No estoy de acuerdo. Más trabaja el que agrada al jefe”.	Hay una tendencia a sobrecargar al comprometido, al que se involucra en la tarea. La exclusión por “no servir” es común en la Administración Pública.	<b>De los directores:</b> “Sólo cuento con una o dos personas, los demás son inútiles”.

Tabla N° 60: Percepción de los entrevistados sobre modos de violencia en la organización.

Fuente: Elaboración Propia.

<b>7.4.4. El jefe utiliza conductas autoritarias con los empleados más débiles y sumisos.</b>					
<b>Entrevistados</b>				<b>Análisis</b>	<b>Prejuicio/</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>		<b>Estereotipo</b>
“El jefe es el débil. El grito debilita al jefe. Es necesario mantener el dialogo”.	“No se observa esta situación”.	“Existen situaciones, aunque son escasas”.	“No considera que eso suceda”.	En general, no se observa esta situación.	<b>De los directores:</b> “Acá se hace lo que yo digo; tengo puesto el saco”.

Tabla N° 61: Percepción de los entrevistados sobre conductas autoritarias en la organización.  
Fuente: Elaboración Propia.

<b>7.4.5. Los empleados pueden hablar con total libertad con sus jefes.</b>					
<b>Entrevistados</b>				<b>Análisis</b>	<b>Prejuicio/</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>		<b>Estereotipo</b>
“Es importante que se aclare la situación y no hablen por detrás”.	“Hay una libertad que tiene límites impuestos por los jefes”.	“Creo que esto es así. Sin dudas, no pueden faltarse el respeto”.	“No siempre. Depende de la libertad que otorgue el jefe”.	Hay libertad para conversar con los jefes, pero con límite de respeto. Esto es valorado.	De los directores: “conversemos, pero recordá la pirámide”.

Tabla N° 62: Percepción de los entrevistados sobre la posibilidad de expresarse en la organización.  
Fuente: Elaboración Propia.

<b>Entrevistados</b>				<b>Análisis</b>	<b>Prejuicio/</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>		<b>Estereotipo</b>
<b>7.4.6. El trato discriminatorio por parte de los superiores, provoca problemas de salud en el personal.</b>					
“Lo he visto. La persona viene a trabajar con miedo”.	“No lo he visto”.	“No tengo novedades”.	“Desconozco casos”.	Este tipo de situación es poco observado.	De los directores: “Piden médico para faltar”
<b>7.4.7. Algunos superiores, abusando de su rango, miran las distintas partes del cuerpo de sus compañeras mujeres.</b>					
“Sí existen. Tuvimos que sacar hombres de lugares de trabajo”.	“No lo he visto”.	“En algunas situaciones lo he observado”.	“No lo observé”.	Este tipo de situación es poco observado.	<b>De los hombres:</b> “Las mujeres quieren que las miremos”.
<b>7.4.8. Algunas mujeres abusan de su autoridad para mirar a sus compañeros varones insinuadamente.</b>					
“Lo he visto. Les dicen cosas a los muchachos que no son pertinentes”.	“No lo he observado”.	“No lo he observado”.	“Desconozco casos”.	Este tipo de situación es poco observado.	<b>De las mujeres:</b> “Por qué las mujeres no podemos mirar”.

Tabla N° 63: Percepción de los entrevistados sobre violencia relacionada con el uso de la autoridad.  
Fuente: Elaboración Propia.

Entrevistados				Análisis	Prejuicio/
1	2	3	4		Estereotipo
<b>7.4.9. A las casadas se las trata con más respeto que a las solteras.</b>					
“No hay este tipo de comportamiento”.	“El respeto es fundamental. No hay esa diferencia”.	“El respeto es igual para ambas”.	“Creo que otros factores influyen en el respeto”.	Este tipo de situación no es observado.	No se detecta estereotipo en esta situación.
<b>7.4.10. Algunos/as jefes/as actúan con orgullo y vanidad.</b>					
“Depende de la persona”	“No lo he observado”	“Esta actitud es bastante frecuente”.	“Considero que es así, pero por no saber conducir”.	Este tipo de situación es poco observado. Los entrevistados manifiestan que sucede por problemas de liderazgo.	<b>De los empleados:</b> “Esta persona cree que sabe todo y en realidad no sabe nada”.
<b>7.4.11. A las mujeres, por su condición, les cuesta más ascender a cargos superiores que a los varones.</b>					
“Sí. Si supiera de fútbol, sería Directora de Administración. Sin embargo, en los últimos tiempos, asumen más mujeres”.	“No”.	“Sí, a veces le cuesta más”.	“No, en el ámbito que me desempeño”.	Este tipo de situación es poco observado. Hay tendencia a una mayor participación de las mujeres en cargos directivos (1).	<b>De los funcionarios:</b> “Los hombres tienen disponibilidad horaria, no son complicados, son más prácticos”
<b>7.4.12. Las diferentes condiciones de contratación generan desigualdad entre los compañeros.</b>					
“Sí, lo sufren sobre todo los becados”.	“Los montos y condiciones son iguales”.	“Las contrataciones son igual para todos”.	“Totalmente de acuerdo. No hay igual remuneración por igual tarea. Hay diferencias salariales importantes entre jurisdicciones”.	Las diferencias significativas de salarios (por la existencia de bonificaciones sectoriales) producen conflictos entre las distintas jurisdicciones.	<b>De los empleados:</b> “Me gustaría trabajar en la Dirección General de Rentas, Lotería Chaqueña, Contaduría General de la Provincia”.
<b>7.4.13. Las reuniones con las autoridades se realizan después del mediodía, provocando problemas especialmente a las mujeres.</b>					
“Puede ser. Se comprende las situaciones”.	“En mi oficina, se trata de programar las reuniones”.	“En general, las reuniones se realizan durante la jornada laboral. Los políticos tienen otros horarios”.	“Se realizan reuniones fuera del horario laboral”.	Se produce esta situación. Aparece el obstáculo “Techo de Cristal”. La mujer queda en el medio: entre su familia o el trabajo.	<b>De los funcionarios:</b> “Si no podés ir a las reuniones, tenés que abandonar el cargo” “El funcionario no tiene horarios”.

Tabla N° 64: Percepción de entrevistados en relación a violencia ejercida sobre las mujeres.

Fuente: Elaboración Propia.

(1) De acuerdo a los datos obtenidos del Sistema de Planta Orgánica Nominal (PON) al 01/2018, la cantidad de hombres y mujeres que ocupan los cargos de Directores y Jefes de Departamento son: Ministerio de Salud Pública: 18 mujeres y 16 varones; Ministerio de Desarrollo Social: 20 mujeres y 12 varones; Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología: 40 mujeres y 22 varones.

### 4.3.3. Gestión del conocimiento

Los entrevistados manifiestan que los mandos superiores, en general, buscan gestionar el conocimiento en la organización, en especial, generando espacios para el desarrollo de trabajo en equipo aunque permanentemente trabajan para cubrir urgencias provocando el análisis y la toma de decisión de manera individual. Se realizan reuniones por áreas para analizar los problemas y buscar soluciones, y de esta manera, enriquecer el conocimiento.

Otra situación es la lucha por el poder que brinda el conocimiento: los empleados públicos tienen la costumbre de guardarse para sí lo que saben y son reticentes a preparar a otros. Se trata de evitar que existan los “quiosquitos”. Hay dos perfiles de personas: los que les gusta aprender y hacer cosas distintas y los que hacen siempre las mismas sin cuestionarse porque lo hacen.

Respecto de las afirmaciones consultadas:

8.4.1. En la organización se comparten los materiales y el conocimiento.					
Entrevistados				Análisis	Prejuicio/
1	2	3	4		Estereotipo
“Sí, en forma creciente. Se busca evitar el “oscurantismo”.	“Sí”.	“Sí, es lo más conveniente para el trabajo”.	“Poco”.	Hay una tendencia a desarrollar acciones que permitan compartir el conocimiento	De los directores “Compartir el conocimiento beneficia a todos”.

Tabla N° 65: Percepción de los entrevistados sobre compartir materiales y conocimiento en su jurisdicción.  
Fuente: Elaboración Propia.

8.4.2. Las personas están comunicadas.					
Entrevistados				Análisis	Prejuicio/
1	2	3	4		Estereotipo
“No. Tendencia al compartimiento estanco. Para mí esto es un proceso”.	“Sí”.	“En general, no estamos comunicadas”.	“Sólo algunas áreas (depende de las relaciones informales)”.	Hay una tendencia al desarrollo de la comunicación interna.	De los directores “Para trabajar, necesitamos estar comunicados... las tareas son complicadas”.

Tabla N° 66: Percepción de los entrevistados sobre la comunicación entre las personas en su jurisdicción.  
Fuente: Elaboración Propia.



Entrevistados				Análisis	Prejuicio/ Estereotipo
1	2	3	4		
<b>8.4.3. En la organización existen mecanismos para compartir conocimiento (reuniones de trabajo, exposiciones intraorganizacional)</b>					
“Sí. Existen reuniones para coordinar el trabajo”.	“Cada tanto realizo una reunión con los jefes para ver cómo se mejora. Capacitaciones. Los funcionarios también llaman a reuniones”.	“Las reuniones las convocan los directores según sus necesidades”.	“Reuniones y unidades de enlace”.	La reunión de trabajo es la principal herramienta utilizada para compartir conocimiento.	De los directores “No hay otro momento en el día para vernos las caras y resolver los temas complicados”.
<b>8.4.4. Se utilizan herramientas informáticas para trabajar en equipos (Google Drive, Dropbox, etc.).</b>					
“Sí, en general el Drive con modelos para la resolución de los expedientes”.	“No”.	“Cada oficina se organiza. La verdad, no sé”.	“Todas las áreas que trabajan en la modernización del Estado”.	Estas herramientas son utilizadas en algunas oficinas. No en toda la jurisdicción.	De los directores y empleados públicos: “todo tiene que estar escrito. Lo escrito no existe”

Tabla N° 67: Mecanismos utilizados para comunicarse y compartir el conocimiento.  
Fuente: Elaboración Propia.

<b>8.4.5. Los datos de la organización son abiertos y los empleados tienen acceso a los mismos.</b>					
Entrevistados				Análisis	Prejuicio/ Estereotipo
1	2	3	4		
“Sí. Se busca eso”.	“No”.	“Cada oficina tiene sus datos que son confidenciales. No hay una base de datos única”.	“No”.	Los datos no son abiertos.	De los directores: los datos son confidenciales. No se pueden compartir.

Tabla N° 68: Percepción de los entrevistados sobre la apertura de los datos en su jurisdicción.  
Fuente: Elaboración Propia.

<b>8.4.6. La diversidad es una oportunidad para el aprendizaje.</b>					
Entrevistados				Análisis	Prejuicio/ Estereotipo
1	2	3	4		
“Sí”.	“Sí”.	“Sí. Se trata de aprender del otro”.	“No siempre”.	Se aceptan las opiniones de los demás. Sin embargo, consideran que esto es un proceso.	De los directores: “Escuchar me ayuda a decidir... aunque la decisión es mía”.

Tabla N° 69: Percepción de los entrevistados sobre la diversidad como oportunidad de aprendizaje.  
Fuente: Elaboración Propia.

#### 4.3.4. Atención al cliente (ciudadano)

Los entrevistados sostienen que en sus organizaciones, las políticas se orientan satisfacer las necesidades de los ciudadanos; sin embargo, los procesos están orientados a la

organización interna de la administración pública. Uno de los entrevistados remarca la necesidad de formación previa para el cambio de paradigma “mi visión es que debemos estar preparados tecnológica-conceptualmente, para luego desarrollarnos hacia el ciudadano”.

Asimismo, sostienen la necesidad de implementar políticas sostenidas en el tiempo: en general se implementa un proceso (por ejemplo Trámite Estructurado -TRE) y luego se deja de lado sin explicaciones, generándose descontento por todas las energías y tiempo puestos a favor del proyecto.

Entrevistados				Análisis	Prejuicio/ Estereotipo
1	2	3	4		
<b>9.2.1. En la organización, el ciudadano es primordial. Se escuchan sus comentarios y se los utiliza en la mejora continua.</b>					
“En forma relativa porque tiene que ser acorde a lo solicitado”.	“Sí. Se evalúan los comentarios y si tienen un grado de veracidad para corregir, se corrige”.	“El ciudadano es lo principal en la organización”.	“Se están dando indicios”.	La orientación hacia el ciudadano es un proceso que está iniciando, y debe instalarse en los empleados públicos.	De Directores y empleados: “Comprendemos al ciudadano, pero tenemos que ajustarnos a los requisitos exigidos por la normativa”.
<b>9.2.2. Los trámites se realizan de acuerdo a las normas. El ciudadano tiene que entender.</b>					
“Sí, pero hay que buscar la mejor comunicación”.	“Tenemos que cumplir con las normas. Tenemos que explicarle al ciudadano las normas y cómo se aplican”.	“Debemos respetar las normas porque o sino nos sancionan”.	“Muchas veces la norma limita el accionar eficiente. Hay que adaptarlas al nuevo paradigma”.	Este paradigma sigue vigente y se refuerza por los controles que ejercen los órganos de Control (interno y externo).	De la organización: “La normativa establece los requisitos y procedimientos de un determinado trámite... si no se la cumple, nos sancionan”.
<b>9.2.3. En la organización todos los ciudadanos son tratados de la misma manera, buscando solucionarle sus problemas.</b>					
Sí.	Sí.	En la jurisdicción se trata de dar el mismo trato a todas las personas.	La idea es que los ciudadanos tengan un único canal de llegada (Centro de Gestión y Tu Gobierno Digital) y se los escuche a todos.	En general, se busca tratar a todos los ciudadanos de la misma manera.	De la organización: “Se respeta a todos los ciudadanos, una falta de respeto es sancionada”

Tabla N° 70: Percepción de los entrevistados sobre la aplicación del enfoque al ciudadano.

Fuente: Elaboración Propia.

Entrevistados				Análisis	Prejuicio/ Estereotipo
1	2	3	4		
<b>9.2.4. El funcionario público decide la política pública sin consultar las necesidades de la gente.</b>					
“No, porque la característica del ministerio y su alcance obligan a estar en terreno. El ministro siempre se entera”.	“En parte si, en parte no. Por ejemplo, la digitalización que quedo todo a media por no consultar”.	“Creo que ellos toman decisiones en función a lo que escuchan de los pedidos”.	“No siempre”.	Según los entrevistados los funcionarios consultan o conocen las necesidades de los ciudadanos al decidir una política pública.	De los Directores: “Aunque el ciudadano es importante, debo realizar las tareas más eficientemente” De los empleados: “Conocemos al ciudadano pero no nos consultan”.
<b>9.2.5. Permanentemente se busca que el gasto sea eficiente. Tratamos que con la misma plata, se compre más.</b>					
“Sí”	“Se hacen gastos superfluos”.	“Se busca que el dinero invertido sea eficiente”.	“No siempre”.	En esta situación, se mezcla el tema de la eficiencia del gasto con la corrupción.	De los empleados y los ciudadanos: “La administración de los fondos, actualmente-te, se lo ve como oportunidad de corrupción”.
<b>9.2.6. Nuestro jefe debe lidiar permanentemente con la autoridad política y los sectores profesionalistas del organismo.</b>					
“En esta jurisdicción no se da esa situación. Conozco que en otros Ministerios como Salud o Educación eso se da”.	“Con el funcionario. El tema son los fondos. El funcionario está limitado por los fondos, nosotros por los insumos”.	“Sí. Los directores permanentemente nos relacionamos con los funcionarios y tenemos que ponerles límites”.	“Puede ser, hay muchas diferencias de criterios, incluso entre áreas técnicas”.	Pone en conocimiento el conflicto entre autoridades políticas y el personal de la planta del Estado.	De los Directores: “Si el trámite se define en el área, es todo más fácil... si interviene algún funcionario político, se complica”.

Tabla N° 71: Percepción de los entrevistados sobre la actuación de los funcionarios en la aplicación del enfoque al ciudadano.

Fuente: Elaboración propia.

## Capítulo 5: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE INVESTIGACIONES FUTURAS

La investigación permitió lograr el objetivo general del estudio: analizar cómo los distintos elementos de la organización generan prejuicios y estereotipos en la cultura organizacional de la Administración Central de la Provincia del Chaco, impidiendo la gestión del conocimiento y de la diversidad y la atención al ciudadano.

De modo general se concluye que:

- 1) La configuración organizacional no es eficaz ni eficiente y la cultura organizacional es opuesta a la requerida en los contextos actuales. Los funcionarios no comprenden la administración pública; los directores no asumen su rol de líder; los empleados se encierran y no comparten sus conocimientos y el ciudadano es cautivo del sistema.
- 2) La anomia<sup>52</sup>, que domina el Estado, provoca una fuerte ruptura en el contrato social, donde los empleados públicos no se sienten respetados en sus derechos. La tensión entre los funcionarios y los empleados públicos genera conflictos reales como latentes, que desembocan en pugnas de poder y autoridad;
- 3) Los estereotipos y prejuicios son factores que contribuyen al bloqueo de la innovación en la organización: es impensable lograr un clima donde las personas se predispongan a realizar cambios si permanentemente son asediadas por estereotipos y prejuicios, provenientes especialmente de la organización, de los funcionarios y los directores.

A continuación, se presentan las conclusiones en función a los objetivos particulares.

- 1) **Describir las estructuras, los procedimientos, las prácticas institucionales y las actitudes individuales en el P.E. Chaqueño.**

Las **estructuras organizacionales** tienen un diseño orientado hacia la centralización de las funciones, aunque el discurso diga lo contrario. A lo largo de los análisis cuanti-cualitativos presentados, se dejó constancia de las fallas en los parámetros técnicos de diseño:

- La **división de tareas y la descentralización** –pareciera ser- no forman parte de la agenda de los funcionarios y los directivos: en general, el diseño de los mandos

---

<sup>52</sup> Entendemos la anomia como el estado de desorganización social o aislamiento del individuo como consecuencia de la falta o la incongruencia de las normas sociales

operativos no se encuentra desarrollado y la definición de las tareas entra en una oscuridad y ambigüedad para su correcta ejecución. Este diseño no es eficiente ni eficaz para las demandas del entorno. Analizando los decretos de las estructuras organizacionales vigentes, pareciera que el trabajo lo realizan solamente los mandos superiores: para ellos están definidas las misiones y competencias. En un modelo burocrático, donde las personas piensan mediante normas (se manifiesta en las entrevistas), no es posible dejar flexibilidad para la autodefinición de las funciones y tareas en los puestos no reglamentados.

- No se tienen en cuenta **el principio de ámbito de control**. Debido a cuestiones políticas y al ingreso de personal por distintas modalidades de contratación (en la actualidad hay becas, contratos administrados por una empresa responsable de distintos fideicomisos estatales) la cantidad de personas dependientes de los directivos es considerable y, en general, se pierde el control; la asignación de funciones -en vez de realizarse en función al logro de eficacia y eficiencia- se realiza en función de asignar una tarea para que el empleado no esté ocioso.
- Respecto de las **relaciones jerárquicas y funcionales**, los Directores y los Jefes de Departamento no delegan responsabilidad por miedo a sanciones de los organismos de control internos y externos.
- En relación a **la departamentalización**, los directivos, en las medidas de sus posibilidades, planifican las tareas horizontales<sup>53</sup> o de corriente de trabajo aunque sus oficinas todavía se presentan como compartimentos estancos. A pesar de las distintas actividades gubernamentales y las capacitaciones ofrecidas, no existe una coordinación adecuada entre las oficinas que permita una interdependencia por procesos.

Los mandos superiores no pueden delegar por varias cuestiones. En primer lugar, no están preparados para distribuir el poder porque consideran que la responsabilidad siempre es de ellos y no confían en el trabajo de sus empleados. Se escucha al trabajador siempre y cuando no rompa el statu quo de lo establecido. En segundo lugar, su formación académica no condice con estándares de formación (el discurso habla del ascenso por meritocracia) aunque posean la antigüedad y los conocimientos prácticos sobre la tarea. En

---

<sup>53</sup> De Val Pardo (2004:84 y ss.) sostiene que *la verticalidad supone una gran influencia de la jerarquía en el funcionamiento de nuestra organización y, por el contrario, la horizontalidad presupone la capacidad de todas las personas de la organización para planificar, organizar, dirigir sus actividades y autosupervisarse (...)* Esta última, limita el número de niveles de jerarquía y ello induce a que las funciones estén más integradas, sean más difusas y se proyecten más dinámicamente; favorece el desarrollo de grupos autónomos de trabajo, la formación específica, la supervisión integral y total y la integración de operaciones y de las comunicaciones.

tercer lugar, muchos cargos de Directores y Jefes de Departamento no son concursados sino en calidad de subrogantes, ubicando al empleado público a merced de los funcionarios políticos (el sistema castiga a quien se oponga a lo solicitado por las autoridades superiores políticas de cada jurisdicción; en condición de subrogante, el funcionario tiene facultades para removerlo sin mayores inconvenientes).

Se observa la inexistencia de una cultura organizacional donde cada persona se responsabilice por su trabajo y se respeten las individualidades buscando la independencia en la toma de decisiones y en la gestión. De acuerdo a Hintze (2001:13) *existen situaciones “perversas” que afectan la responsabilidad: 1) la superposición de funciones; 2) su contrapartida: los vacíos de responsabilidad y 3) la responsabilidad incompleta.* Estos vicios son lesivos y provocan enfrentamientos y división en los “equipos de trabajo”.

La diferenciación es alta por las competencias definidas de cada jurisdicción, sobre todo en las áreas sustantivas. Esta situación disminuye en las áreas de apoyo, aunque los responsables poseen diferente grado de preparación para el cargo. La atención de las demandas del ciudadano (del contexto) requiere de mayor diferenciación activando mecanismos de integración.

Sin dudas, hay una contradicción entre lo que se dice y lo que se hace. La sociedad exige cambios organizacionales y un modelo organizacional participativo; sin embargo, las estructuras y los liderazgos van en sentido contrario. Las estructuras responden a un modelo organizacional jerárquico (burocrático-weberiano) y el liderazgo centrado en el control y en la permanente muestra de poder.

En las oficinas administrativas centrales de los ministerios analizados, la estructura es del tipo máquina burocrática: alta especialización de las tareas, procedimientos operativos formalizados, proliferación de normas y comunicaciones formales, unidades de gran tamaño definidas en base a su función, poder decisorio centralizado y clara diferenciación entre línea y staff. Las direcciones y jefaturas trabajan en función a normas estandarizadas. Se observa una línea de cargos, el respeto a la trayectoria y al jefe inmediato superior.

Cada ministerio además posee las oficinas de los técnicos y especialistas en su materia. En estos sectores, la estructura existente es la burocracia profesional que se caracteriza por emplear especialistas debidamente entrenados y capacitados y focaliza su actividad en el apoyo de las operaciones.

La forma divisional se observa en las divisiones administrativas y técnicas de cada ministerio llamadas Direcciones Regionales (en el caso de Salud Pública, Direcciones Sanitarias; en el caso de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, Dirección Educativas Polinivel; en el caso Desarrollo Social, Unidades de Base Territorial). Tienen la caracterís-

tica de ser semiautónomas bajo una sede central. Las divisiones tienen total autonomía decisoria, ya que la dispersión y duplicación de funciones operativas minimiza la interdependencia; el sistema de control se centra en los rendimientos.

La adhocracia, que es una estructura que permite reunir expertos de distintas especialidades que actúan coordinadamente como un equipo para un proyecto. Es una estructura sumamente orgánica y poco formalizada. Cada Ministerio los crea de acuerdo a las necesidades y por el tiempo que lo requiera. Por ejemplo, en el Ministerio de Salud Pública, se creó la Comité Provincial de Emergencia para la Prevención y Lucha contra el Dengue donde se reúnen una serie de especialistas para pensar estrategias de lucha contra esta enfermedad.

Los desafíos de la Administración Pública (tratados en el apartado 3.4.) requieren configuraciones específicas de estructura organizacional (tabla N° 72). La posibilidad de implementarlas dependerá de la capacidad del líder y de los fines y objetivos de las partes de la organización. La tendencia sería transformar la estructura organizacional estatal mecanicista en un tipo más orgánica.

Desafíos de la Administración Pública	Tipo de configuración organizacional
Gestión del conocimiento	<b>Adhocrática.</b> La organización debe ser concebida y diseñada para administrar el conocimiento y generar nuevas capacidades, con una cultura dinámica y emprendedora.
Atención al ciudadano/cliente	<b>Por procesos.</b> La estructura deja de ser jerárquica. Se crean grupos multidisciplinarios que analizan y racionalizan los procesos. La estandarización permite a los empleados concentrarse en las necesidades de los ciudadanos. La tecnología se utiliza para eliminar actividades que no añaden valor.
Gestión de la diversidad	<b>Estructura organizacional que integre la diversidad.</b> El funcionario se centra en coincidir los valores, estructura y objetivos corporativos con las preferencias y necesidades diversas de las personas <sup>54</sup> . El estudio de los perfiles y competencias debe incluir creencias, relación trabajo-familia, pautas de no discriminación, acuerdos de trabajos flexibles.

Tabla N° 72: Configuraciones estructurales de acuerdo a los desafíos de la Administración Pública.

Fuente: Elaboración Propia.

Los **procedimientos administrativos** están escritos genéricamente en los instrumentos legales. Las distintas oficinas intervinientes en un trámite realizan las tareas según su idiosincrasia y el pensamiento de la máxima autoridad. En este sentido, un mismo trámite puede requerir mayor tiempo en una jurisdicción que en otra.

<sup>54</sup> Elaborado en función al artículo “Gestión de la Diversidad en Empresas e Instituciones” del Instituto Europeo para la Diversidad. Disponible en <http://www.iegd.org/spanish800/gestion.htm> Fecha de consulta: 27/04/2018.

A partir del año 2011, la provincia implementó, con colaboración del Banco Mundial, un proceso de racionalización de trámites que fue discontinuado y en la actualidad, dejó de funcionar. De datos obtenidos de ese proceso, se puede evidenciar la necesidad de seguir realizándolo: por ejemplo, un trámite de adscripción poseía 120 pasos; en su reformulación se redujeron a 30.

Las iniciativas para realizar cambios en los procedimientos se materializan con fuerza en un comienzo pero sin la adecuada comunicación de los cambios que se quieren lograr. Con el transcurso del tiempo, estos procesos pierden fuerza y no logran resultados concretos. En este sentido, hay un desfase entre las políticas o requerimiento del Poder Ejecutivo y la preparación inducida a los empleados públicos: el cambio requiere “comunicación” -como lo han manifestado los entrevistados- concreta de lo que se quiere realizar, reforzar permanentemente dicho mensaje y comunicar el progreso con claridad. La discontinuidad en la implementación de los cambios (permanente avance-retroceso) se debe a la influencia de la ideología política gobernante, provocando el desánimo de los empleados públicos y la generación de barreras para próximos intentos.

La planificación es una tarea pendiente: sobresale el trabajo urgente y la improvisación, fenómeno perpetuado por años que genera una cultura de trabajo incapaz de planificar y generar procesos, evaluarlos y mejorarlos.

Las **prácticas institucionales** están influenciadas por ritos y costumbres arraigadas en modos de realizar las actividades, escasamente modificadas. El empleado público ve permanentemente incumplido el contrato psicológico y su posibilidad de desarrollarse y avanzar en una carrera administrativa basada en el mérito. En los ministerios analizados no hay capacidad para el ascenso del personal: la cantidad de puestos en la estructura es limitada y además no existen planes para su desarrollo. A pesar de la existencia de normativa relativa a concursos, todavía no se realizan. De la lectura de los hechos pareciera que existe una política de “no crecimiento” del empleado público.

La capacitación se torna fundamental para la generación de capacidades. Los entrevistados manifiestan que la realizan es “por cuestiones personales” o “por afuera del sistema provincial de capacitación” lo que implica una fuerte despreocupación del Estado por políticas “reales” de formación del personal. La capacitación en el discurso político, figura como una prioridad, pero en realidad es un “tipo de dádiva” para los empleados transformándose en un mecanismo falaz, “de entretenimiento”. Este mecanismo perverso alimenta el círculo vicioso de exclusión al desarrollo profesional.

La utilización de la figura de la subrogancia, el ingreso de personal no idóneo para las funciones a desempeñar (por razones de formación y capacitación), el desmanejo de



fondos y la corrupción dañan la relación gobernantes-técnicos-personal operativo. Según Pratesi (2014:108) *la violencia institucional es permanente y se manifiesta de manera descendente (de los jefes hacia los subordinados), horizontal (entre pares) y ascendente (de los subordinados a los jefes)*.

Las **actitudes individuales** son una respuesta a la situación laboral. La frase “así lo hicimos siempre”, es la respuesta a cualquier cuestionamiento del ciudadano cuando reclamar un trámite. Estas actitudes no permiten ver al Estado como un todo, sino como compartimientos estancos donde existen centros de poder definidos.

En relación al aprendizaje y la generación de conocimientos, los mecanismos de comunicación y trabajo en equipo son escasos. La participación del empleado público, en general, se limita a la atención al ciudadano y la realización de actividades repetitivas. Estas situaciones imposibilitan la creación de un ambiente proclive a la generación de nuevos conocimientos. Asimismo, los conocimientos que se logran compartir, no son transformados para la acción.

La incapacidad de aprender y generar nuevos conocimientos contribuyen a sostener el modelo burocrático sin dejar lugar a configuraciones organizativas alternativas, como ser la adhocrática o matricial que requiere libertad, creatividad y coordinación entre equipos.

La tecnología permitió compartir archivos entre los compañeros de trabajo –en general jóvenes porque las personas más grandes tienen resistencias-, pero no en todas las oficinas. Muchos datos, que podrían ser compartidos con los empleados para mejorar su trabajo, son privados y sólo los Directores los conocen.

La conclusión final de este objetivo podría resumirse, de acuerdo a Pfiffner y Sherwood (1970:125), en que el tradicionalismo genera prácticas institucionales materializadas en:

1. La deshumanización de la organización: el cargo o empleo se separa del hombre. La labor es lo más importante y la persona debe adaptarse al empleo. Si no lo hace, otra podrá ocuparlo. Esto propicia el concepto jerarquía labor y, en el Estado, la división por departamentos donde el ámbito de control es reducido y el jefe puede dedicarle la atención necesaria al trabajo.
2. Prerrogativa del administrador, donde las ordenes siempre van de arriba hacia abajo (comunicación en un solo sentido). Ningún empleado puede cuestionarla. Si lo realiza es señal de debilidad jerárquica. Además, supone la capacidad unilateral de decidir la estructura organizacional de acuerdo a sus objetivos y metas.

En relación al **tercer objetivo particular**, “analizar las características de las mismas indagando la manera en que generan estereotipos y prejuicios”, se procedió a ordenar los estereotipos y prejuicios mencionados en el capítulo IV y clasificarlos en 5 categorías de acuerdo a su origen: los creados por a) la organización; b) por los funcionarios políticos; c) por los directores; d) por los empleados y e) por los ciudadanos:

- a) Los **creados por la organización**: son originados por las normativas y los procedimientos. Suponen una determinada consecuencia sobre el comportamiento del empleado, como por ejemplo, prohibiciones y sanciones.
- b) Los **creados por los funcionarios políticos**: son producto de prejuicios y vivencias anteriores en el ámbito estatal. Esta tensión - competencia de poder y autoridad entre los funcionarios y el personal de planta- refuerza los pensamientos negativos y genera un mayor enfrentamiento.
- c) Los **creados por los Directores**: son producto de estar al mando de determinada oficina gubernamental. En general son una reproducción de comportamientos observados en directores anteriores. También se originan por la falta de formación y visión en la gerencia de personas.
- d) Los **creados por los empleados**: son producto de la interacción con sus superiores, sus compañeros, los ciudadanos y otros actores interesados y las concepciones previas (de su formación o de trabajos anteriores). La ausencia de equipos de trabajos, seleccionados de acuerdo a los perfiles y competencia y la inclusión de personas en las áreas por cuestiones políticas, genera disparidad en el desempeño laboral sobrecargando responsabilidades en algunos.
- e) Los **creados por los ciudadanos**: son producto de las experiencias previas vividas en las oficinas gubernamentales y el concepto negativo generalizado existente en la sociedad respecto del empleado público (transmitido informalmente y por los medios masivos de comunicación).

En general, los estereotipos organizacionales detectados no están centrados en el género. Sin embargo, algunos cuyo origen son del pensamiento de los hombres (“Las mujeres quieren que las miremos”) y otros de las mujeres (“Por qué las mujeres no podemos mirar”). Esto genera comportamientos inapropiados como acoso sexual por ambos géneros. Hay situaciones de abuso tanto de hombres como mujeres que tienen algún cargo jerárquico.

Las tablas N° 73, 74 y 75 muestran la relación entre los elementos organizacionales y los prejuicios y estereotipos.

<b>Categoría: Estructura organizacional</b>		
<b>Efectos negativos en la conducta/ actitudes individuales</b>	<b>Prejuicio/Estereotipo que generan</b>	<b>Tipo de prejuicio/ estereotipo</b>
Frente a una situación negativa (incomprensión del ciudadano o de los jefes), los empleados dicen “esto no es mi tarea”. Descontento del personal por no ser convocados en el proceso de diseño.	“Esos no quieren trabajar”.	De los ciudadanos.
	“Sólo hacen eso y encima se quejan”.	De los funcionarios.
	“Cada Director se arregle con su personal, para eso se le paga”.	De los funcionarios.
	“Somos muchos y crean pocas jefaturas”.	De los empleados.
Las personas tienen varios jefes y no saben a quién responder.	“Muchos caciques y pocos indios” “Acá todos me gritan”.	De los empleados.
	“No quieren hacer caso... hacen lo que quieren”.	De los funcionarios.
Las personas no respetan las directivas y no realizan su trabajo.	“No sé qué trabajo darles...” “ya me adosaron nuevamente estos punteros”.	De los directores.
Se genera un clima de “no molestar la jefe porque se enoja”.	“Si molesto al jefe no va a confiar en mi trabajo”.	De los empleados.
Los empleados tienen miedo al Director.	“Si lo molesto al jefe, me va a retar” “Nunca tiene tiempo para atenderme”.	De los empleados.

Tabla N° 73: Relaciones entre estructuras organizativas y prejuicios y estereotipos.

Fuente: Elaboración Propia.

<b>Categoría: Procedimientos Administrativos</b>		
<b>Efectos negativos en la conducta/ actitudes individuales</b>	<b>Prejuicio/Estereotipo que generan</b>	<b>Tipo de prejuicio/estereotipo</b>
Los empleados tienen dudas sobre cómo realizar una tarea. Deben preguntar al Director cómo realizarla	“La verdad no sé qué criterio va a tomar el Director para este caso”.	De los empleados.
	“Déjeme que consulto al Director y mañana le respondo”.	De los empleados.
	“Ahí nadie sabe cómo hacer las cosas”.	De los ciudadanos.

Tabla N° 74: Relaciones entre procedimientos administrativos y prejuicios y estereotipos.

Fuente: Elaboración Propia.

<b>Categoría: Prácticas Institucionales</b>		
<b>Efectos negativos en la conducta/ actitudes individuales</b>	<b>Prejuicio/Estereotipo que genera</b>	<b>Tipo de prejuicio/ estereotipo</b>
Los empleados son escasamente convocados para emitir una opinión. En ese sentido, no se responsabilizan por el proceso de las tareas. Las tareas se vuelven rutinarias; el empleado realiza lo que siempre hace.	“El empleado público no es capaz” “si consultamos a todos, esto se vuelve interminable” “Nosotros decidimos, ellos deben ajustarse”.	De los funcionarios.
	“Los empleados hacen lo que quieren”.	De los funcionarios.
Los empleados son sometidos y actúan por miedo.	“Este siempre hace mal las cosas”.	De los empleados.
	“Ese es el cartón ligador del jefe”.	De los funcionarios.
Los empleados públicos desconfían de la posibilidad de ascender.	“Para que vamos a realizar capacitaciones si luego no nos valoran, todo es por acomodo político” “para que voy a trabajar si luego premian a otros”.	De los empleados.
	“No los dejo ir porque las capacitaciones son a la mañana y eso me retrasa el trabajo”.	De los funcionarios.

Tabla N° 75: Relaciones entre prácticas institucionales y prejuicios y estereotipos.  
Fuente: Elaboración Propia.

Los estereotipos y prejuicios generan violencia. Los mandos superiores desarrollan prácticas para hostigar al personal:

- Empleados sin trabajo asignado o con sobrecarga como así también la superposición de dos personas para que se vaya del lugar de trabajo.
- Maltrato del personal mediante prácticas como ser: no atenderlo, no escuchar sus comentarios, no orientar su trabajo y luego decirle que lo realizado no es adecuado.

Los empleados tienen miedo y tratan de no involucrarse con su jefe. En general, no hay protestas individuales sino por medio del sindicato.

En relación a la discriminación por género, se observó un trato no igualitario hacia las mujeres: aunque hay mayor número de mujeres en los ministerios, los cargos jerárquicos están ocupados por varones; en cargos superiores, hay más varones cobrando bonificación por título; el acceso a cargos superiores es limitado, generando el llamado “techo de cristal”; las mujeres sienten mayores exigencias en el cumplimiento laboral. Como puntos positivos se pueden destacar: 1) no hay diferencias entre el trato recibido por la mujer ca-

sada y la soltera y 2) la igualdad en las condiciones de contratación entre hombres y mujeres.

En relación al **tercer objetivo particular**, “interpretar dichos comportamientos en relación con la aplicación de herramientas de gestión del conocimiento y de la diversidad, y la atención al ciudadano”, se exponen las conclusiones en la tabla N° 76 que complementa la anterior.

<b>Categoría: Estructura organizacional</b>		
<b>Prejuicio/Estereotipo que genera</b>	<b>Tipo de prejuicio/estereotipo</b>	<b>Manera de impedir los desafíos de la Administración Pública</b>
“Esos no quieren trabajar”.	De los ciudadanos.	GC (Disminuye la capacidad de compartir y aprender) GD (Las personas no escuchan a los demás)
“Sólo hacen eso y encima se quejan”.	De los funcionarios.	AC (Se deja de lado la atención al ciudadano para centrarse en la tarea).
“Cada Director se arregle con su personal, para eso se le paga”.	De los funcionarios.	GC (No se estructura la organización en torno a generar redes de conocimientos y el aprovechamiento del aprendizaje organizativo). GD (No se tiene en cuenta la diversidad ni las personas. Hay un enfoque mecanicista de la persona. No permite agrupar a las personas según sus características y competencias).
“Somos muchos y crean pocas jefaturas”.	De los empleados.	AC (Los descontentos y conflictos se manifiestan directamente sobre la atención del ciudadano).
“Muchos caciques y pocos indios” “Acá todos me gritan”.	De los empleados.	GC (Poca gestión de trabajo en equipo y definición de responsabilidades). GD (Incapacidad de los directivos para atender los distintos grupos. Incapacidad para crear un soporte de perfiles diversos).
“No quieren hacer caso... hacen lo que quieren”.	De los funcionarios.	AC (Dificulta el control sobre los trámites y por lo tanto, se generan retrasos en su tratamiento).
“No sé qué trabajo darles...” “ya me adosaron nuevamente estos punteros”.	De los directores.	
“Si molesto al jefe no va a confiar en mi trabajo”.	De los empleados.	GC (Poco desarrollo del canal de comunicación jefe-subordinado y de las estrategias para autogestión del trabajo). GD (Incapacidad de los directivos para atender los reclamos de los empleados).
Si lo molesto al jefe, me va a retar” “Nunca tiene tiempo para atenderme”.	De los empleados.	GC (Desarrollo del canal de comunicación lateral entre los trabajadores donde comparten conocimiento. La fuente de dichas acciones debería ser mejorar el trabajo y no por miedo). GD (Incapacidad de los directivos para atender los reclamos de los empleados).

Tabla N° 76: Relaciones entre la estructura organizacional, los prejuicios y estereotipos y los desafíos de la Administración Pública.

Fuente: Elaboración Propia.

<b>Categoría: Procedimientos Administrativos</b>		
<b>Prejuicio/Estereotipo que genera</b>	<b>Tipo de prejuicio/estereotipo</b>	<b>Manera de impedir los desafíos de la Administración Pública</b>
“La verdad no sé qué criterio va a tomar el Director para este caso”.	De los empleados.	GC (Existen procesos paralelos de resolución de un trámite de manera informal. Genera auto coordinación por parte del personal de distintas oficinas y dependencias). GD (Incapacidad de los directivos para aprovechar y sistematizar esta situación).
“Déjeme que consulto al Director y mañana le respondo”.	De los empleados.	AC (El trabajo informal, mejora la resolución de trámite).
“Ahí nadie sabe cómo hacer las cosas”.	De los ciudadanos.	GC y GD (No se tiene en cuenta los conocimientos de los empleados en sus puestos).

Tabla N° 77: Relaciones entre los procedimientos administrativos, los prejuicios y estereotipos y los desafíos de la Administración Pública.

Fuente: Elaboración Propia.

<b>Categoría: Prácticas Institucionales</b>		
<b>Prejuicio/Estereotipo que genera</b>	<b>Tipo de prejuicio/estereotipo</b>	<b>Manera de impedir los desafíos de la Administración Pública</b>
“El empleado público no es capaz” “si consultamos a todos, esto se vuelve interminable” “Nosotros decidimos, ellos deben ajustarse”.	De los funcionarios.	GC y GD (No se tiene en cuenta los conocimientos de los empleados en sus puestos).
“Los empleados hacen lo que quieren”.	De los funcionarios.	GC y GD (No hay un compromiso por parte de los funcionarios y Directivos en la implementación de estas políticas).
“Este siempre hace mal las cosas”.	De los empleados.	GC (No se valora el conocimiento de las ni sus experiencias). GD (No hay un compromiso por parte de los funcionarios y Directivos en la implementación de estas políticas).
“Ese es el cartón ligador del jefe”.	De los funcionarios.	
“Para que vamos a realizar capacitaciones si luego no nos valoran, todo es por acomodo político” “para que voy a trabajar si luego premian a otros”.	De los empleados.	
“No los dejo ir porque las capacitaciones son a la mañana y eso me retrasa el trabajo”.	De los funcionarios.	

Tabla N° 78: Relaciones entre las prácticas institucionales, los prejuicios y estereotipos y los desafíos de la Administración Pública.

Fuente: Elaboración Propia.

A modo de conclusión, el empleado estatal de la Provincia del Chaco, configurado dentro del modelo burocrático weberiano, genera comportamientos incompatibles con las demandas actuales (respeto y trabajo con la diversidad, la gestión del conocimiento y la orientación de su trabajo hacia el ciudadano y hacia resultados). El modelo burocrático conformó una cultura organizacional –mediante las estructuras, procesos y actitudes y comportamientos deseados y una serie de estereotipos y prejuicios- donde el trabajador estatal es reticente al cambio y a replantearse nuevos paradigmas para su crecimiento y desarrollo. En la figura N° 4 podemos observar estas relaciones.

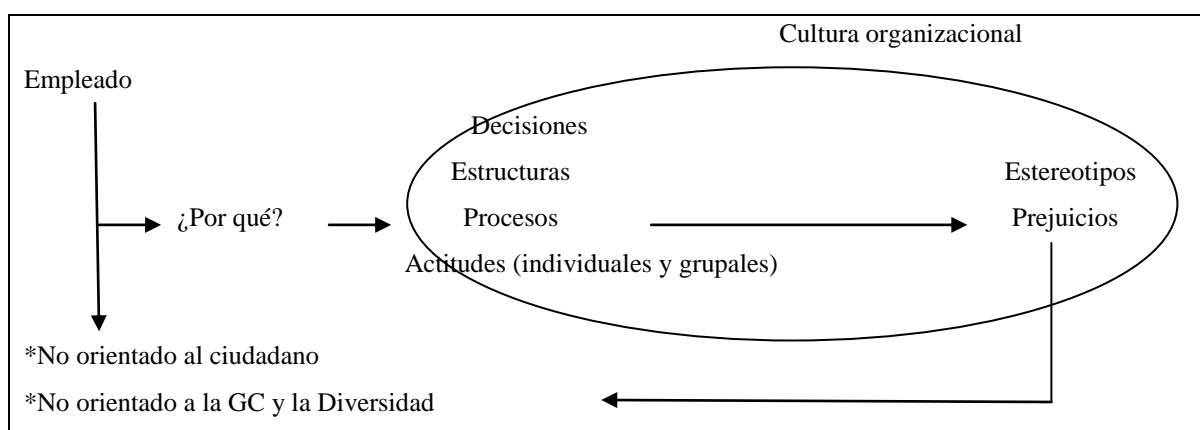


Figura N° 4: Relación entre elementos organizacionales, estereotipos y prejuicios y los desafíos de la Administración Pública.  
Fuente: Elaboración Propia.

**En relación al cuarto**, “formular una propuesta de intervención”, es necesario presentar una de carácter integral que aborde la complejidad del problema.

Esta propuesta, que se presenta en el siguiente cuadro, tiene como punto original desarrollar prácticas directivas y organizacionales tendientes a desnaturalizar los estereotipos y prejuicios analizados.



Figura 5: Propuesta para la modificación del statu quo actual.  
Fuente: Elaboración Propia.

Como se observa en el gráfico, el planteo se basa en operacionalizar las tres variables del lado derecho de la balanza, teniendo como fin el mejoramiento de las condiciones laborales necesarias para enfrentar los desafíos de la Administración Pública. La desnaturalización de los estereotipos y los prejuicios se consigue desterrando las prácticas violentas (físicas y simbólicas) mediante las siguientes acciones:

**a) Relativos a la gestión de la diversidad:**

- **Mejoramientos de las prácticas directivas**

Los cuadros políticos y directores deben asumir su compromiso con la gestión de la diversidad, desarrollando competencias directivas como ser: comprensión de la diversidad en la fuerza de trabajo; capacidad para la escucha y la valoración de las opiniones y conceptos; capacidad para reconocer las oportunidades de aprendizaje; capacidad para estimular el personal y discernir el puesto donde se sienta valorado en un contexto ético y de respeto; respetar los horarios de trabajo y organizar las reuniones de manera de incluir a todos.

- **Cambio en materia organizacional**

Las áreas técnicas responsables deben generar, junto a los Directores, los Descriptivos de Puestos de Trabajo (DPT) para que cada persona conozca y se comprometa con las



tareas. En el caso, se observan actitudes negativas (como la falta de compromiso) por desconocerlas o hacer “de mala manera” lo señalado por la autoridad. Asimismo, se rompe con el pensamiento “no existimos” por no figurar en la estructura organizacional aprobada por Decreto.

El gobierno debe poner en agenda la unificación de salarios de acuerdo a las categorías y al trabajo realizado (revisando conceptos remunerativos particulares de cada jurisdicción que diferencian sustancialmente los sueldos estatales). Esto permitiría una mayor apertura para trabajar con estructuras matriciales.

Asimismo, se deben generar las condiciones necesarias para la aplicación de la Ley N° 2272-L (de fecha 13/03/2018) denominada “Protocolo de Prevención e Intervención ante situaciones de Violencia Laboral en la Administración Pública”<sup>55</sup>. En este sentido, es necesario difundir el procedimiento y las tareas necesarias para realizar las denuncias y una comunicación personal entre jefes y empleados.

#### **b) Relativos a gestión del conocimiento**

- **Mejoramientos de las prácticas directivas**

Ejecutar capacitaciones, con contenidos específicos sobre estrategias de comunicación (tanto horizontal como vertical); de manejo de la información y la generación de conocimiento endógeno en el seno de la organización; y de dinámicas de equipo y trabajo participativo (la inercia de lo urgente, no permite repensar nuevos esquemas de trabajo).

Es necesario el compromiso y acompañamiento de los cuadros políticos (dejando de lado prácticas unilaterales de mando) trabajando coordinadamente con los equipos técnicos profesionales.

- **Cambio en materia organizacional**

Como en el apartado anterior, son necesarias capacitaciones para comprender, afianzar y poner en práctica el trabajo participativo (reuniones de trabajo, planteo de problemas y soluciones, discusión de temas sensibles referidos a las mejoras de los procesos), proclive a un modelo organizacional adhocrático.

Es necesario incluir en el trabajo cotidiano herramientas informáticas para compartir el conocimiento y el trabajo conjunto.

---

<sup>55</sup> Su aplicación estará en la órbita de la Oficina Interdisciplinaria para la Prevención, Tratamiento y Sanción de la Violencia Laboral, dependiente de la Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco.

Generar espacios de discusión para mejorar el portal provincial de transparencia<sup>56</sup>, con información entendible para la población y la medición de la eficacia y eficiencia de los productos logrados por las distintas políticas públicas.

**c) Relativos a la atención al cliente**

Afianzar el proceso de mejora de la Calidad en la prestación del servicio público comenzado, cuyo inicio se remonta a 2008<sup>57</sup> para reducir los tiempos en la resolución de determinados trámites administrativos mediante la racionalización de sus procesos.

- **Mejoramientos de las prácticas directivas**

Es necesario seguir concientizando y capacitando sobre la temática, sobre todos a los mandos superiores que son los encargados de dirigir el proceso. En este sentido debe articularse una mejor relación entre los cuadros políticos y el personal administrativo.

- **Cambio en materia organizacional**

Proseguir en la racionalización de los procesos de trámites involucrando al personal responsable de su ejecución, en especial aquellos sensibles como ser los de jubilación, de bonificaciones y reconocimientos de beneficios para los empleados estatales.

Repensar las estructuras matriciales –que fueron dejadas de lado por no lograr el consenso necesario- generando un pensamiento sistémico y la configuración organizacional óptima para lograr la eficiencia y la eficacia en los programas inter e intrajurisdiccionales.

Elaborar un sistema de toma de decisiones sobre necesidades laborales (previsto en la Ley N° 292-A (Antes Ley N° 2017) Estatuto para el Personal de la Administración Pública Provincial) a partir de una planificación de necesidades, la definición de las actividades mediante los Descriptivos de Puesto de Trabajo como así también la evaluación del desempeño.

---

<sup>56</sup> <http://www.transparencia.chaco.gov.ar/>

<sup>57</sup> El proceso, como medio de incentivo, creo el Premio Provincial a la Calidad en dos categorías: organizaciones públicas y organizaciones privadas, que se entrega anualmente desde el 2013.

## FUTURAS INVESTIGACIONES

De lo discutido en el presente trabajo se desprenden líneas de investigación relacionadas al tema y los objetivos de investigación. Las mismas podrían producir mayor información para la intervención social de los ámbitos laborales públicos y generar mejoras en la calidad de vida de las personas:

- Analizar los efectos de la discriminación indirecta. A pesar de realizarse un estudio observando cómo influían las distintas variables en el género femenino, es necesario profundizar en el estudio de los mecanismos que generan dicha discriminación, en otras jurisdicciones con menor grado de participación femenina (por ejemplo, en ministerios más técnicos que sociales: Infraestructura y Servicios Públicos; Planificación, Ambiente e Innovación Tecnológica y Hacienda y Finanzas Públicas entre otros).
- Analizar la factibilidad de aplicación del Protocolo de Intervención sobre Violencia Laboral, aprobado en la Provincia del Chaco y evaluar si la misma fue desarrollada junto a los empleados públicos (que son los beneficiarios) y de qué manera se gestionó el conocimiento para lograrla. Asimismo, es necesario analizar si los instrumentos que propone se ajustan a la realidad y permiten la correcta solución de los conflictos.
- Analizar la importancia de la transparencia como medio generar objetivos únicos en el personal y el desarrollo de indicadores de fácil interpretación por parte de la ciudadanía. Como elemento fundamental del modelo de gestión orientado al ciudadano, es necesario desarrollar la gestión por resultados y acciones de transparencia. Estos indicadores permitirán mejores indicadores sobre eficiencia y eficacia de los cambios en las modificaciones en la ley de ministerios como en las configuraciones organizacionales adoptadas por el Ministro de turno.

## CONCLUSIONES FINALES

A modo de conclusiones finales, analizaremos si las hipótesis planteadas al inicio del trabajo se corroboran:

**H1: La Administración Pública en general sigue trabajando con patrones y principios administrativos impuestos que en la actualidad resultan obsoletos, además de desconocer y desalentar acciones tendientes a generar y aprovechar el conocimiento, la diversidad y satisfacer al ciudadano como una política de calidad.**

Esta hipótesis se confirma a través del procesamiento de las encuestas y las entrevistas realizadas. Los patrones y principios administrativos provienen del pensamiento burocrático clásico donde lo importante es el respeto por la normativa y la especialización en la tarea, llegando al extremo donde los derechos de los ciudadanos pasan a ser secundarios generando ineficiencia e ineficacia en el trabajo gubernamental.

Por parte de los empleados, su desarrollo es escaso y en general se limita a capacitaciones en el organismo rector –Instituto Provincial de Administración Pública del Chaco– y alguna participación en el aporte de ideas sobre mejoramiento de los procesos y la atención a los clientes (internos y los ciudadanos).

Los objetivos organizacionales no se compatibilizan con los personales.

**H2: A pesar de los acuerdos firmados por el gobierno provincial con los distintos organismos sobre la igualdad de oportunidades en el empleo y la ocupación, su puesta en marcha es escasa, lo que provoca situaciones de violencia en el interior de la organización.**

Esta hipótesis también se confirma. Existen múltiples tipos de violencia causadas por estereotipos y prejuicios provenientes de distintas fuentes. El trabajo de organización y de desarrollo del potencial humano dentro de la organización todavía es escaso y aunque, permanentemente, los distintos gobiernos de turno presentan planes para lograrlo, estos quedan a mitad de camino generando desilusión en el personal y un rechazo permanente a cada nuevo intento.

El acceso al empleo público no es meritocrático a pesar de ser una exigencia de la ley vigente de empleo público en la Provincia sino como compensaciones y favores políticos.

## BIBLIOGRAFÍA

### a. Referida a las temáticas analizadas

1. Alavi, Maryam y Leidner, Dorothy E. (2002) “Sistemas de gestión del conocimiento: cuestiones, retos y beneficios”. En Barnes, Stuart (Ed.) *Sistemas de gestión del conocimiento. Teoría y Práctica*. España: Thompson Learning.
2. Alhama Belaric, Rafael, Alonso Arrastra, Francisco y Martínez Nuñez, Tania (2004). *Nuevas Formas Organizativas*. Instituto de Estudio e Investigaciones del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Cuba, La Habana, Cuba. Recuperado de <http://www.eumed.net/coursecon/libreria/2004/rab/index.htm> Fecha de consulta: 10/04/2018.
3. Alles, Martha (2007). *Comportamiento Organizacional: cómo lograr un cambio cultural a través de gestión por competencias*. Primera edición. Buenos Aires: Granica.
4. Alonso Raya, Adoración y Martínez Heres, Gastón (2009). *La Gestión de la Diversidad en empresas españolas*. España: Fundación EOI. Recuperado de <https://www.eoi.es/es/savia/publicaciones/20586/la-gestion-de-la-diversidad-en-las-empresas-espanolas>. Fecha de consulta: 15/08/2017.
5. Alvarez, Héctor F. (2003). *Administración. Un enfoque interdisciplinario y competitivo*. Córdoba: Eudecor SRL.
6. Barrientos, Jorge Washington (2013). “Teoría de las contingencias múltiples dinámicamente entrelazadas. Abriendo la caja negra del ajuste contingente”. *Revista Digital Ciencias Administrativas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. Recuperado de <https://revistas.unlp.edu.ar/CADM/article/download/689/672/> Fecha consulta: 17/04/2018.
7. Benavides Velazco, Carlos y Quintana García, Cristina (2003). *Gestión del Conocimiento y Calidad Total*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos S.A.
8. Bolívar, Antonio (2001). “Los centros educativos como organizaciones que aprenden: una mirada crítica”. Recuperado de [https://www.researchgate.net/profile/Antonio\\_Bolivar/publication/48138737\\_Los\\_centros\\_educativos\\_como\\_organizaciones\\_que\\_aprenden/links/55e57d3508aebdc0f589da6f/Los-centros-educativos-como-organizaciones-que-aprenden.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Antonio_Bolivar/publication/48138737_Los_centros_educativos_como_organizaciones_que_aprenden/links/55e57d3508aebdc0f589da6f/Los-centros-educativos-como-organizaciones-que-aprenden.pdf) Fecha de consulta: 11/04/2018.
9. Brugué, Quim, Amorós, M. y Gomà, R. (1994). “La Administración Pública y sus clientes: ¿Moda organizativa u opción ideológica?”. *Revista Gestión y Análisis de*

- Políticas Públicas, Vol 1, septiembre-diciembre. Instituto Nacional de Administración Pública de España. Disponible en <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAP> P&page=issue&op=view&path%5B%5D=1 Fecha de última consulta: 20/03/2018.
10. Byung-Chul Han (2016). *Sobre el Poder*. Primera Edición. Barcelona: Herder.
  11. Castillo, Santiago, Gatti, Claudia y Oviedo, Lucas (2014). “El espacio como dispositivo de coerción en las relaciones de trabajo”. Revista Theomai N° 30. Universidad Nacional de Quilmes. Recuperado de [http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO\\_30/02\\_Castillo-Gatti-Oviedo\\_paPDF\\_\(theo30\).pdf](http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO_30/02_Castillo-Gatti-Oviedo_paPDF_(theo30).pdf) Fecha de consulta: 08/06/2018.
  12. Colombo Murua, Patricio (2001). *Curso de Derecho Político*. Salta: Virtudes Editorial Universitaria.
  13. Cortázar Velarde, Juan Carlos, Lafuente, Mariano y Sanginés, Mario (Eds.) (2014). *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6636/Al-servicio-del-ciudadano-Una-decada-de-reformas-del-servicio-civil-en%20America-Latina.pdf> Fecha de consulta: 22/02/2018.
  14. Crozier, Michel (1969a). *El Fenómeno Burocrático. Ensayo sobre las tendencias burocrática de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*. Volumen 1. Buenos Aires: Amorrortu Ediciones.
  15. Crozier, Michel (1969b). *El Fenómeno Burocrático*. Volumen 2. Buenos Aires: Amorrortu Ediciones
  16. D´Auria, Anibal A. y Balderdi (H) Juan C (1996). *Estado y Democracia. Propuesta para una teoría del Estado Demo-representativo*. Fundación Universidad a Distancia “Hernandarias”. Buenos Aires: Editorial Docencia.
  17. Daft, Richard L (2007). *Teoría y Diseño Organizacional*. Novena Edición. México: Cengage Learning.
  18. David, Keith y Newstrom, John W. (1995). *Comportamiento Humano en el Trabajo*. Décima Edición. México: McGraw Hill/Interamerica Editores.
  19. De Val Pardo, Isabel (1983). “Teoría de la contingencia o enfoque situacional”. ESIC Market N° 41 mayo-agosto 1983. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/27472> Fecha de consulta: 04/04/2017.

20. De Val Pardo, Isabel (2004). “Organización vertical vs horizontal” ESIC Market N° 117. Enero-abril 2014. Disponible en [https://www.esic.edu/documentos/revistas/esicmk/060130\\_954245\\_E.pdf](https://www.esic.edu/documentos/revistas/esicmk/060130_954245_E.pdf) Fecha de última consulta: 23/04/2018.
21. del Prado, Luis (1999) “El desafío del aprendizaje”. Unidad 1 del Módulo III “Escenarios en el mundo de la empresa”. En Fanelli, José María, Sicaro, Ricardo y del Prado, Luis *Gestión del Cambio. El desafío de los próximos escenarios*. Fundación OSDE. Recuperado de <https://www.fundacionosde.com.ar/pdf/biblioteca/gestion.pdf> Fecha de consulta: 01/04/2017.
22. Donaldson, Lex (2006). “La teoría de la contingencia del diseño organizacional: cambios y oportunidades”. En Burton, Richard M., Eriksen, Bo, Hákonsson, Dorte Dojbak, Snow, Charles (Comps.) *Diseño Organizacional: la evolución del estado del arte* (Capítulo 2, 19-40). Estados Unidos: Springer.
23. Echebarría, Koldo (Ed.) (2006). “Informe de la situación del servicio civil en América Latina”. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/5895>. Fecha de consulta: 22/02/2018
24. Etkin, Jorge (2006) *Gestión de la complejidad en las organizaciones*. Buenos Aires: Granica.
25. Falivene, Graciela M. y Martínez Colomer, Ayelén (2008) “Utilización de las plataformas Moodle para la mejora de los procesos organizacionales”. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre.
26. Felcman, Isidoro y Blutman, Gustavo (2011). *Nuevos Modelos de Gestión Pública*. Primera Edición. Temas Grupo Editorial, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <http://www.saludcolectiva-unr.com.ar/docs/SC-244.pdf> Fecha de consulta: 21/04/2018.
27. Felcman, Isidoro, Blutman, Gustavo y Velázquez, Rocío (2013) “Cultura Organizacional en la Administración Pública. El impacto del Big Bang Paradigmático”. En Krieger, Mario (Dir.) Krieger, Mario J (Dir.) (2013). *Estado y Administración Pública. Perspectivas para el estudio de políticas e instrumentos de gestión pública*. (Pp.213-241) Buenos Aires: Errepar.
28. Fontes Filho, Joaquim Rubens (2007). “Desenho de prometo para a gestao de conhecimento na administração pública”. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, República Dominicana, del 30 de octubre al 2 de noviembre (paper). Traducción propia.

29. Gamón, Maris Telma (2015) *8 años de Gestión (2007-2015)*. Subsecretaría de Coordinación y Gestión Pública. Resistencia, Chaco.
30. Gatti, Claudia, Diaz, Hilda, Oviedo, Lucas y Castillo, Santiago (2012). “Factores que inciden en la naturalización y persistencia de la violencia en las relaciones de trabajo. Estudio de caso en una organización del estado”. Congreso de Psicología del Trabajo. Mendoza. Recuperado de <https://www.academica.org/claudia.gatti/6.pdf> Fecha de consulta: 08/06/2017.
31. Gibson, James, Ivancevich, John y Donnellym, James Jr (2001). *Las organizaciones. Comportamiento, Estructura, Procesos*. 10ª Edición. Chile: Mc Graw Hill.
32. Gilli, Juan José (1992). *Diseño de Estructuras para la Motivación y la Excelencia.*, Buenos Aires: Docencia.
33. Gómez Palavecino, Emilia (2014). “Respuestas individuales y colectivas de los sindicatos, a la problemática de la violencia laboral”. Revista Theomai N° 30. Universidad Nacional de Quilmes. Recuperado de [http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO\\_30/03\\_GomezPalavecino\\_paPDF\\_\(theo30\).pdf](http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO_30/03_GomezPalavecino_paPDF_(theo30).pdf). Fecha de consulta: 08/06/2017.
34. González Vadillo, José L. (1993). *Comportamiento humano: el recurso básico de las organizaciones empresariales*. España: Deusto.
35. Grosso, Fernando (2005) “La gestión del conocimiento en la empresa”. En Perez Lindo, Augusto (Comp.) (2005). *Gestión del Conocimiento. Un nuevo enfoque aplicable a las organizaciones y la universidad*. (Pp. 141-175) Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
36. Guardo, Enrique (2013) “La gestión de los Recursos Humanos en las organizaciones públicas. Gestión de personas por competencias”. En Krieger, Mario J. (Dir.) *Estado y Administración Pública. Perspectivas para el estudio de políticas e instrumentos de gestión pública*. (Pp.409:437) Buenos Aires: Errepar.
37. Hall, Richard H. (1979). *Organizaciones. Estructura y Proceso*. Tercera impresión. España: Prentice Hall Internacional.
38. Hellriegel, Don y Slocum, John W. Jr. (2009). *Comportamiento Organizacional*. Décimo Segunda Edición. México: Cengage Learning.
39. Hintze, Jorge (2001). “Gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión de resultados”. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5 al 9 de noviembre. (paper). Recuperado de <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/HINTZE,%>



[20Jorge%20%20Gestion%20presupuestaria%20de%20estructuras.pdf](#) Fecha de consulta: 22/04/2018.

40. Hodgetts, Richard M. y Altman, Steven (1981) *Comportamiento en las Organizaciones*. México: Interamericana.
41. Höffe, Otfried (2007). *Ciudadano económico, ciudadano del Estado, ciudadano del Mundo. Ética política en la era de la globalización*. Argentina: Katz Editores.
42. Iacoviello, Mercedes, Zuvanic, Laura, Tommasi, Mariano (2003) “El Servicio Civil en Argentina: disfuncionalidades y núcleos centrales de abordaje”. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Córdoba, 27 al 29 de noviembre.
43. Kliksberg, Bernardo (2013). *Ética para empresarios*. Buenos Aires: Ediciones Ética y Economía.
44. Koontz, Harold y Weihrich, Heinz (2007). *Elementos de Administración. Un enfoque internacional*. Séptima Edición. México: Mc Graw Hill Interamericana.
45. Krieger, Mario J. (2005). *Sociología de las Organizaciones. Desarrollo y Comportamiento Organizacional. Diagnóstico e intervención*. Primera Edición, Primera Reimpresión. Buenos Aires: Pearson Prentice Hall.
46. Krieger, Mario J. (2013) “Los modelos de gestión pública”. En Krieger, Mario J. (Dir.) *Estado y Administración Pública. Perspectivas para el estudio de políticas e instrumentos de gestión pública*. (Pp.187-211) Buenos Aires: Errepar.
47. Krieger, Mario J. (2015) “Cultura Organizacional Pública”. En Krieger, Mario J. (Dir.) *Sociología de las Organizaciones. Desarrollo y Comportamiento Organizacional. Diagnóstico e intervención*. (Pp.511-550) Buenos Aires: Errepar.
48. Krieger, Mario J. (2015) “Los grupos y los equipos en las organizaciones públicas”. En Krieger, Mario J. (Dir.) *Sociología de las Organizaciones. Desarrollo y Comportamiento Organizacional. Diagnóstico e intervención*. (Pp.391-426) Buenos Aires: Errepar.
49. Lawrence, Paul R. y Lorsh, Jay W. (1973). *Desarrollo de organizaciones: Diagnóstico y Acción*. México: Fondo Educativo Interamericano S.A.
50. Marengo, Cristian Oscar (2011) “La Gestión del Conocimiento en el Sector Público Chaqueño”. Sexto Congreso Argentino de Administración Pública. Resistencia, Chaco, 7 al 9 de julio (paper). En CD del Congreso.
51. Marengo, Cristian Oscar (2012). “La Gestión del Conocimiento en el Estado Chaqueño”. Tesis presentada para la obtención del título de Magister en Gobierno y Economía Política de la Universidad Nacional de San Martín. Fecha de defensa:

- 04/12/2012. Recuperada de en <http://escueladegobierno.chaco.gov.ar/files/tesis/tesis-marengo-cristian.pdf> Fecha de consulta: 08/06/2017.
52. Méda, Dominique (1998). *El Trabajo. Un valor en peligro de extinción*. Primera Edición. España: Gedisa.
  53. Melamed, Alejandro (2010). *Empresas + Humanas*. Primera Edición. Buenos Aires: Planeta.
  54. Mintzberg, Henry (1981). Apuntes del seminario “La teoría de la política de la Dirección”. Estudio Perel. Buenos Aires, Argentina.
  55. Mintzberg, Henry (1991a). *El proceso estratégico: conceptos, contextos, casos*. México: Prentice Hall Hispanoamericana.
  56. Mintzberg, Henry (1991b). *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires: El Ateneo.
  57. Mintzberg, Henry (1999). *La estructuración de las organizaciones*. Primera Edición. Barcelona: Ariel.
  58. Molina, José Luis (2000). “El organigrama informal en las organizaciones. Una aproximación desde el análisis de redes sociales”. *Revista Catalana de Sociología* N°11, páginas 65-86. Recuperado de <https://www.raco.cat/index.php/RevistaSociologia/article/view/222296/303100> Fecha de consulta: 26/05/2018.
  59. Molinari, Paula (2009). “Gestión de la Diversidad”. En Sbdar, Manuel (Comp.) *Master en negocios: habilidades gerenciales: influyendo para que las cosas se hagan en la empresa*. Primera Edición. Buenos Aires: Arte Gráfico Editorial Argentino.
  60. Mumby, Dennis K y Clair, Robin P. (2000) “El discurso en las organizaciones” En Van Dijk, Teun A (Comp.) *El discurso como interacción social*. (Pp.263-296) Barcelona: Gedisa.
  61. North, Klaus y Rivas, Roque R. (2004) *Gestión empresarial orientada al conocimiento*. Buenos Aires: Dunken.
  62. O’Donnell, Guillermo (2001) “Accountability Horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza” *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, Vol. VII. Buenos Aires.
  63. O’Donnell, Guillermo (2010) *Democracia, Agencia y Estado: teoría con intención comparativa*. Primera Edición. Buenos Aires: Prometeo.
  64. Oszlak, Oscar (2006). “Burocracia estatal: Política y Políticas Públicas” *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, Vol. XI. Buenos Aires. Recuperado de

- <http://www.revistapostdata.com.ar/2012/01/burocracia-estatal-politica-y-politicas-publicas-oscar-ozlak/> Fecha de consulta: 05/05/2017.
65. Oszlak, Oscar y Malvicino, Guillermo (2001). “Nuevos Modelos Institucionales para la Gestión Pública: Experiencias comparadas y Aplicaciones Potenciales al Caso Argentino”. Jefatura de Gabinete de Ministros, Programa de Modernización del Estado, Buenos Aires. Disponible en <http://www.oscarozlak.org.ar/images/articulos-espanol/Oszlak%20y%20Malvicino%20%20NUEVOS%20MOD%20INST%20GEST%20PUBL.pdf> Fecha de consulta: 05/05/2017.
  66. Pastor, Giorgio (2005). “Voz: Administración Pública”. En Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco *Diccionario de Política*. (Pp.12-19) Décimo Cuarta Edición en Español. Madrid: Siglo XXI Ediciones.
  67. Peluffo A, Martha Beatriz y Contreras, Edith Catalán (2002). *Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación en el sector público*. Serie Manuales N° 22 Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
  68. Pereira López, Maria y Jaráis Gullías, Erika (2015). “El Nuevo Servicio Público (NSP), un paradigma para la construcción de nuevos modelos metodológicos para el análisis de la administración pública”. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol 14, núm 2. Disponible en [www.usc.es/revistas/index.php/rips/article/download/2727/3213](http://www.usc.es/revistas/index.php/rips/article/download/2727/3213) Fecha de consulta: 20/03/2018.
  69. Perez Lindo, Augusto (2005) “Dimensiones de la gestión del conocimiento”. En Perez Lindo, Augusto (Comp.) (2005). *Gestión del Conocimiento. Un nuevo enfoque aplicable a las organizaciones y la universidad*. (Pp. 15-79) Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
  70. Pfeffer, Jeffrey (1993). *El Poder en las Organizaciones. Política e influencia en la empresa*. España: Mc Graw Hill/Interamericana.
  71. Pfiffner, John M. y Sherwood, Frank P. (1970). *Organización Administrativa*. Cuarta Edición. México: Editorial Herrero Hermanos.
  72. Pratesi, Ana Rosa (2012a). “La violencia laboral en la cultura de organizaciones del Estado”. XIV Congreso Argentino de Psicología. Salta, 12 a 14 de abril (paper). Recuperada de [http://www.fepra.org.ar/docs/Actas\\_XIV\\_Congreso.pdf](http://www.fepra.org.ar/docs/Actas_XIV_Congreso.pdf) Fecha de consulta: 08/06/2018.
  73. Pratesi, Ana Rosa (2012b). “Violencia y sufrimiento en las relaciones de trabajo en organizaciones estatales”. En Trimboli, Alberto (Comp.) *¿Diagnóstico o Estigma?*

- Encrucijadas éticas*. Asociación Argentina de Salud Mental. AASM. Buenos Aires: Serie Conexiones.
74. Pratesi, Ana Rosa (2014). “Relaciones violentas en el trabajo: más allá de la alienación”. *RBSE – Revista Brasileira de Sociologia da Emoção*, v. 13, n. 37, 104-112.
75. Ramió Matas, Carles (1999). “Los impactos de las corrientes neoempresariales y de las nuevas tecnologías de la información sobre la cultura administrativa (un planteamiento radical)”. IV Congreso Internacional del CLAD, México, 19 al 22 de octubre.
76. Ramió Matas, Carles (2001). “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 21. Recuperado de <https://docplayer.es/125421-Los-problemas-de-la-implantacion-de-la-nueva-gestion-publica-en-las-administraciones-publicas-latinas-modelo-de-estado-y-cultura-institucional.html> Fecha de consulta: 08/09/2017.
77. Ramió Matas, Carles (2010). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. España: Tecnos.
78. Ramió Matas, Carles y Alsina Burgués, Victòria (2016). “Relación entre directivos políticos y directivos profesionales. Su impacto en términos de rendimiento institucional”. *Revista Información Comercial Española (ICE)* N° 891, 45-60. Recuperada de [http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE\\_891\\_45-60\\_\\_6EEE155D1E0A350F6D9B03A87F68BCCF.pdf](http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_891_45-60__6EEE155D1E0A350F6D9B03A87F68BCCF.pdf) Fecha de consulta: 27/04/2018.
79. Rébora, Alfredo (2009) “Estructura de la organización. Organigramas”. En Herrscher, Enrique G, Rébora, Alfredo y D’annunzio, Claudia. *Administración. Aprender y Actuar. Management sistémico para PyMES*. Primera Edición. Buenos Aires: Granica.
80. Richards, Sue (1994). “El paradigma del cliente en la gestión pública”. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Vol. 1, septiembre-diciembre. Instituto Nacional de Administración Pública de España. Disponible en <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=issue&op=view&path%5B%5D=1> Fecha de consulta: 20/03/2018.
81. Robbins, Stephen P. (2004). *Comportamiento Organizacional*. Sexta Edición. México: Prentice Hall.
82. Robbins, Stephen P. y Coulter, Mary (2010). *Administración*. Décima Edición. México: Pearson Educación.

83. Roze, Jorge P., Luna, David, Graciosi, Marcelo y Roman, Maximiliano (2015). *Vientos y tempestades. Coacción y Violencia en la periferia de la globalización*. Corrientes: Editorial Universitaria de la Universidad Nacional del Nordeste.
84. Sáez Lara, Carmen (1995). “Las discriminaciones indirectas en el trabajo”. Cuadernos de Relaciones Laborales N° 6 Servicio de Publicaciones Universidad Complutense, Madrid. Recuperado de <https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/download/CRLA9595120067A/32619>. Fecha de consulta: 21/04/2018.
85. Saunder, Rebecca M. (2006). “Comunicar el cambio. Una docena de consejos de expertos”. En *Como gestionar el cambio para reducir la resistencia*. Harvard Business School Press. España: Ediciones Gestión 2000.
86. Schein, Edgar H (1988). *La cultura empresarial y el liderazgo. Una vision dinámica*. Barcelona: Plaza y Janes Editores.
87. Schumpeter, José A. (1954). “La crisis del Estado fiscal”, International Economic Papers, Nueva York, MacMillan. En Revista española de control externo, ISSN 1575-1333, Vol. 2, N° 5, 2000, 147- 192. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1068736> Fecha de consulta 26/08/2017.
88. Schweinheim Guillermo F. F. (2005). “El Estado y la Administración Pública Argentina frente a los desafíos de la Sociedad del Conocimiento” (inédito).
89. Schweinheim, Guillermo F. F. (1998). “Innovación en administración, gestión y políticas públicas: ¿es idéntico a modernización?”, Recuperado <http://www.vocesenelfenix.com/content/innovaci%C3%B3n-en-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-y-administraci%C3%B3n-del-estado-para-el-desarrollo-con-equidad> Fecha de consulta: 04/04/2017.
90. Schweinheim, Guillermo F. F. (2008). “La institucionalización de sistemas administrativos y el incremento de la capacidad de gobierno democrático”. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre.
91. Schweinheim, Guillermo F. F. (2013) “Continuidades, rupturas y conjeturas sobre Estado, Sociedad y Administración Pública en América Latina. ¿Hacia la construcción de un nuevo proceso latinoamericano de desarrollo y reconstrucción de la comunidad?”. En Krieger, Mario J. (Dir.) *Estado y Administración Pública. Perspectivas para el estudio de políticas e instrumentos de gestión pública*. (Pp.1-32) Buenos Aires: Errepar.
92. Sen, Amartya y Kliksberg, Bernardo (2010). *Primero la Gente*. Octava Edición actualizada. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial SRL.

93. Senin, Domingo J (2004). *Administración Pública: Actividad Reglada, Discrecional y Técnica*. Segunda Edición. Buenos Aires: Depalma.
94. Silva Saraiva, Luiz Alex (2002). “Cultura organizacional en ambiente burocrático”. *Revista Administração Contemporânea*, v.6, n° 1. Traducción propia. Recuperado de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-65552002000100011](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552002000100011) Fecha de consulta: 22/04/2018.
95. Simon, Herbert Alexandre (2011). *El Comportamiento Administrativo. Un Estudio de los procesos de decisión en las organizaciones administrativas*. Primera Edición. Buenos Aires: Errepar.
96. Skinner, Quentin (2003). *El nacimiento del Estado*. Buenos Aires: Editorial Gorla.
97. Tesoro, José Luis (1997) “La cuestión de los recursos humanos en los entes residuales del Estado”. Instituto Nacional de Administración Pública. Serie I. Buenos Aires.
98. Thompson, James D. (1994). *Organizaciones en Acción*. Bogotá: Mc Graw Hill.
99. Tissera, Ramón de las Mercedes (2010). *Chaco. Historia General*. Resistencia: La Paz.
100. Weber, Max (1992) *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva*. Segunda Edición. México: Fondo de Cultura Económica.
101. Wengiel, Mónica (2017) “Proceso de gestión de carrera en las organizaciones”. En Weigle, Cristina, Benditto, Beatriz, González, Natalia y Vera, Gabriela (Comps.) res: Lugar Editorial.

#### **b. Referida a Metodología de la Investigación**

1. Barenger, Denis (2009). *Construcción y Análisis de datos. Introducción al uso de técnicas cuantitativas en la investigación social*. Tercera Edición. Posadas: Editorial Universitaria.
2. Becker, Howard (2009). *Trucos del oficio. Cómo conducir su investigación en ciencias sociales*. Primera Edición. Buenos Aires: Siglo Veintuno Editores.
3. Fassio, Adriana y Pascual, Liliana (2015). *Apuntes para desarrollar una investigación en el campo de la Administración y el análisis organizacional*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires (Eudeba).
4. Guber, Rosana (2001). *La Etnografía. Método, Campo y Reflexividad*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
5. Hernández Sampieri, Roberto y otros (2014). *Metodología de la Investigación*. Sexta Edición. México: Mc Graw Hill Education.

6. Krieger, Mario J (Coord.) (2016). *Métodos y técnicas de diagnóstico e intervención en Administración Pública*. Buenos Aires: Errepar.
7. Ragin, Charles C. (1994). *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Siglo del Hombre.
8. Sautu, Ruth y otros (2010) *Manual de Metodología*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
9. Scarano, Eduardo R (2004) *Manual de redacción de escritos de investigación*. Primera Edición. Buenos Aires: Macchi.
10. Yin, Robert K. (1994) *Investigación en Estudio de Casos. Diseño y Métodos*. 2° Edición. Applied Social Reserch Methods Series Volumen 5. En castellano. Capítulos 1 y 2. Sage Publications. Recuperado de <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/YIN%20ROBERT%20.pdf> Fecha de consulta: 25/09/2016.

### **c. Documentos oficiales**

1. Instituto Nacional de Administración Pública (2008). Igualdad de Trato. Aspectos concernientes a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades y trato en la Administración Pública Nacional. Informe sobre Censo de la Administración Pública. Buenos Aires: Autor.
2. Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo. Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2008). Aprobada en la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio.
3. Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo. Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006). Respaldada por la XVI Cumbre Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Uruguay, noviembre.
4. Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo. Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007). Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en Pucón, Chile, 31 de mayo y 1° de junio.
5. Secretaria de Gabinete y Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros, República Argentina (2009) Plan Estratégico para la Gestión Pública de Calidad. Buenos Aires: Autor.
6. Gobierno de la Provincia del Chaco (2015) Lineamientos Plan de Gobierno de la Provincia del Chaco 2015-2019. Resistencia: Autor. Disponible en

- <http://comunicacion.chaco.gov.ar/identidad/descargas/Lineamientos-para-el%20Plan-de-Gobierno%202015-2019.pdf> Fecha de consulta: 02/02/2018.
7. Declaración de Santo Domingo, IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santo Domingo, República Dominicana, 27 y 28 de junio de 2002.
  8. Pacto Mundial de las Naciones Unidas. “Promoción de Igualdad de Oportunidades en el Empleo y la Ocupación. Aportes conceptuales y experiencias prácticas para la implantación del Principio N° 6 del Pacto Mundial de las Naciones Unidas”. Colección Principios del Pacto Mundial. Recuperado de [http://www.pactoglobal.org.ar/userfiles/file/Coleccin\\_Principios\\_%20Igualdad%20de%20oportunidades.pdf](http://www.pactoglobal.org.ar/userfiles/file/Coleccin_Principios_%20Igualdad%20de%20oportunidades.pdf) Fecha de última consulta: 30/09/2017.
  9. Oficina Nacional de Innovación de la Gestión, Jefatura de Gabinete de Ministros, República Argentina (2002). Competencias laborales en la Administración Pública. Serie para la mejora continua en las Organizaciones Públicas. Buenos Aires: Autor. Recuperado de [https://aplicaciones.onsc.gub.uy/pmb/opac\\_css/doc\\_num.php?expl\\_num\\_id=35](https://aplicaciones.onsc.gub.uy/pmb/opac_css/doc_num.php?expl_num_id=35). Fecha de consulta: 30/09/2017.
  10. Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina (2007). Guía para la elaboración de la Carta Compromiso con el Ciudadano. Buenos Aires: Autor.
  11. Organización Internacional del Trabajo (2015). Informe “Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo”. Disponible en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_368643.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_368643.pdf) Fecha de consulta: 22/02/2018.
  12. Documento “Estrategias de Igualdad de Género del PNUD 2014-2017”. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/womens-empowerment/gender-equality-strategy-2014-2017/> Fecha de consulta: 22/02/2018.
  13. Consejo Federal de la Función Pública, Comisión de Empleo Público y Carrera. (2013). El Empleo Público y la Negociación Colectiva en el Estado Argentino. Buenos Aires: Autor.
  14. Departamento de la Función Pública de Colombia (2002). Guía Nacional para la Simplificación, el Mejoramiento y la Racionalización de los Procesos, Procedimientos y Trámites. Colombia: Autor. Recuperado de <http://www.pereira.gov.co/Transparencia/GestionHumana/Gu%C3%ADa%20para%20la%20racionalizaci%C3%B3n%20de%20tr%C3%A1mites,%20procesos%20y%20procedimientos.pdf> Fecha de consulta: 22/02/2018.



15. Secretaria de Planificación y Evaluación de Resultados del Gobierno de la Provincia del Chaco (1996). Plan de Desarrollo Integral del Chaco. Resistencia: Autor.
16. Instituto Europeo para la Diversidad. Gestión de la Diversidad en Empresas e Instituciones. Recuperado de <http://www.iegd.org/spanish800/gestion.htm> Fecha de consulta: 27/04/2018.

#### **d. Normativa consultada**

#### **NACIONAL**

1. Constitución Nacional de la República Argentina (1994)
2. Ley N° 23.592 “Discriminación Laboral”
3. Ley N° 25.164 “Marco normativo del empleo público en el ámbito nacional”.
4. Decreto N° 214/06 “Homologa el Convenio Colectivo de Trabajo General para la

#### **PROVINCIAL**

1. Constitución Provincial de la Provincia del Chaco (1994).
2. Ley N° 1092-A (Antes Ley N° 4787) “Organización y Funcionamiento Administración Financiera del Sector Público Provincial”.
3. Ley N° 2420-A (Antes Ley N° 7738) “De Ministerios”.
4. Ley N° 292-A (Antes Ley N° 2017) “Estatuto para el Personal de la Administración Pública Provincial”.
5. Ley N° 196- A (Antes Ley N° 1276) “Escalafón General”.
6. Ley N° 1767-L (Antes Ley N° 6421) “Negociaciones colectivas en el Sector Público”.
7. Ley N° 1873-A (Antes Ley N° 6655) “Regularización Laboral”.
8. Ley N° 2734-F “De Presupuesto 2018”.
9. Ley N° 647-E (Antes Ley N° 3529) “Estatuto del Docente”.
10. Ley N° 2272-L “Protocolo de Prevención e Intervención ante situaciones de Violencia Laboral en la Administración Pública”.
11. Decreto N° 230/07: Crea el Comité Ejecutivo de Fortalecimiento y Modernización del Estado.
12. Decreto N° 2485/08 “Procedimiento trámite jubilatorio”.
13. Decreto N° 2130/09 “Crea Oficinas de Asistencia a la Unidad de Ordenamiento y Supervisión de Adquisiciones y Contrataciones (UOSAC)”.
14. Decreto N° 348/08 “Censo de Empleado Público”.

15. Decreto N° 2773/08 “Régimen para el diseño y la evaluación de las estructuras organizativas”.
16. Decreto N° 1096/11 “Régimen complementario para la creación y/o modificación de estructuras orgánicas”.
17. Decreto N° 393/2009 “Creación del Sistema Administrativo Financiero Único (SAFU)”.
18. Decreto N° 672/10 “Propone un Modelo de Calidad de la Gestión Pública en el Estado Provincial”.
19. Decreto N° 1618/10 “Régimen de concursos en los distintos niveles de la organización”.
20. Resolución de la Secretaria General de Gobierno y Coordinación N° 340/18 “Declara en emergencia administrativa a la Dirección General de Recursos Humanos”.

## ANEXO I: PLANILLA DE OBSERVACIÓN

### Ministerio de Salud Pública

Concepto	Observación
Edificio – Localización	Se encuentra en el 8to piso de Casa de Gobierno y en una serie de edificios alquilados. La observación se realizó en el 8vo piso de la Casa de Gobierno.
Distribución de oficinas	Las oficinas están una al lado de la otra y de manera enfrentadas, separadas por un pasillo. Hay un cartel indicador de las oficinas enfrente de los ascensores, al ingreso al Ministerio. Pero no se observa una correlación del mismo con las modificaciones del edificio.
Colores Externos e Internos	Blanco y marrón son los colores predominantes.
Mobiliario	Hay oficinas remodeladas con mobiliario moderno (Ministro, Subsecretario, Secretaria General). El resto posee mobiliario antiguo y aspecto de abandonado. Hay muchos cables colgados.
Uniformes	No hay uniforme.
Género predominante	Indistinto
Edad Predominante	40 años
Higiene	El aspecto da sensación de limpieza. Se observa lugares donde las personas calientan agua y están las tazas y mates a la vista del ciudadano.
Elementos de comunicación internos	Utilizan el mail y el contacto directo.
Lenguaje escrito	Las comunicaciones se realizan a través de memos o notas formales cuando se quiere informar de una resolución tomada por algún funcionario.
Lenguaje Oral	Las personas se comunican entre sí, entre las áreas. La disposición de oficinas abiertas con solo el mostrador para atención al ciudadano lo permite.
Publicidad	Las publicidades se realizan con el logo institucional y la Dirección comprometida en la acción. Deben respetar los lineamientos de la Subsecretaría de Nuevos Medios y Contenidos.
Computadoras	En general, se observa que cada personal posee una computadora.
Teléfonos	Hay teléfonos fijos y algunas oficinas poseen teléfono celular.
Comunicación en red interna	Teléfonos, Emails. Se trata siempre de que exista una documentación de respaldo.
Comunicación en red externa	Teléfonos, Emails. Se trata siempre de que exista una documentación de respaldo.
Sensación predominante sobre el personal	La sensación es de encierro. Todo el papel y muchos cables colgados da una sensación de inseguridad: si hay un incendio no me imagino como se evacuaría el piso. Esta sobrecargado de trabajadores además de las personas que vienen a realizar trámites (se observa muchas personas con alguna enfermedad porque poseen barbijos o situación precaria de salud).
Estereotipos que provoca	<b>Del ciudadano:</b> “como siempre, todo desordenado, un gallinero” “no sabes para donde disparar... nadie sabe nada”. <b>De los empleados:</b> “No le interesamos a los gobernantes...”

## Ministerio de Desarrollo Social

Concepto	Observación
Edificio – Localización	Se encuentra en tres edificios alquilados pero lindantes. La observación se realizó en los tres edificios.
Distribución de oficinas	Las oficinas están una al lado de la otra y de manera enfrentadas, separadas por un pasillo. No hay cartel indicador de las oficinas. Sólo se observa carteles indicadores en las puertas. Hay que preguntar en la entrada hacia donde hay que dirigirse.
Colores Externos e Internos	Blanco y azul son los colores predominantes. Pintaron los edificios con los colores institucionales del gobierno.
Mobiliario	Las oficinas están en las distintas habitaciones que forman parte del edificio. Hay muchas que no tienen ventana ni luz natural. Muchas personas por oficina. El mobiliario, en general, es antiguo y aspecto de abandonado. Hay muchos cables colgados y se cruzan por el pasillo los caños de los aires acondicionados.
Uniformes	No hay uniforme.
Género predominante	Se observan más mujeres
Edad Predominante	40 años
Higiene	El aspecto da sensación de precariedad. Los baños están escondidos y en una zona de un edificio se siente olores nauseabundos. Se observa lugares donde las personas calientan agua y están las tazas y mates a la vista del ciudadano.
Elementos de comunicación internos	Utilizan el mail y el contacto directo.
Lenguaje escrito	Las comunicaciones se realizan a través de memos o notas formales cuando se quiere informar de una resolución tomada por algún funcionario.
Lenguaje Oral	Las personas se comunican entre sí, entre las áreas. El ciudadano tiene que golpear las puertas para que los atiendan.
Publicidad	Las publicidades se realizan con el logo institucional y la Dirección comprometida en la acción. Deben respetar los lineamientos de la Subsecretaría de Nuevos Medios y Contenidos.
Computadoras	En general, se observa que cada personal posee una computadora.
Teléfonos	Hay teléfonos fijos y algunas oficinas poseen teléfono celular.
Comunicación en red interna	Teléfonos, Emails. Se trata siempre de que exista una documentación de respaldo.
Comunicación en red externa	Teléfonos, Emails. Se trata siempre de que exista una documentación de respaldo.
Sensación predominante sobre el personal	La sensación es de “una villa”. Hay piezas por todos lados, que son oficinas. Mucho desorden y la cantidad de cables colgados dan una sensación de inseguridad. Está sobrecargado de trabajadores además de las personas que vienen a realizar trámites (en general, personas humildes).
Estereotipos que provoca	<b>Del ciudadano:</b> “como siempre, todo desordenado, un gallinero” “no sabes para donde disparar... nadie sabe nada”. <b>De los empleados:</b> “No le interesamos a los gobernantes...”

## Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología

Concepto	Observación
Edificio – Localización	Se encuentra en un edificio que antes era una fábrica (Noblex), alejado del centro.
Distribución de oficinas	Las oficinas están una al lado de la otra y de manera enfrentadas, separadas por un pasillo y paredes de durlox, cerradas con puertas y en el interior separado por armarios. En una misma nave, existen varias Direcciones con el personal. No hay señalética y el ciudadano tiene que preguntar en el acceso donde se encuentra la oficina donde debe realizar su trámite. Muchas oficinas no tienen luz natural. Donde se realizó la entrevista, es una nave que contiene más de 300 personas, donde cada oficina está separada por armarios.
Colores Externos e Internos	Blanco y celeste son los colores predominantes.
Mobiliario	Hay oficinas con mobiliario mixto: moderno y antiguo. Hay muchos cables por el piso.
Uniformes	No hay uniforme.
Género predominante	Se observan más mujeres
Edad Predominante	50 años
Higiene	El aspecto da sensación de limpieza. Se observa lugares donde las personas calientan agua y están las tazas y mates a la vista del ciudadano.
Elementos de comunicación internos	Utilizan el mail y el contacto directo.
Lenguaje escrito	Las comunicaciones se realizan a través de memos o notas formales cuando se quiere informar de una resolución tomada por algún funcionario.
Lenguaje Oral	Las personas se comunican entre sí, entre las áreas. La disposición de oficinas abiertas con solo el mostrador para atención al ciudadano lo permite.
Publicidad	Las publicidades se realizan con el logo institucional y la Dirección comprometida en la acción. Deben respetar los lineamientos de la Subsecretaría de Nuevos Medios y Contenidos.
Computadoras	En general, se observa que cada personal posee una computadora.
Teléfonos	Hay teléfonos fijos y algunas oficinas poseen teléfono celular.
Comunicación en red interna	Teléfonos, Emails. Se trata siempre de que exista una documentación de respaldo.
Comunicación en red externa	Teléfonos, Emails. Se trata siempre de que exista una documentación de respaldo.
Sensación predominante sobre el personal	La sensación es de encierro porque no hay luz natural. Hay patios internos pero que no llegan a algunas oficinas. Todo el papel y muchos cables colgados da una sensación de inseguridad. Esta sobrecargado de trabajadores además de las personas que vienen a realizar trámites (docentes, especialmente del interior).
Estereotipos que provoca	<b>Del ciudadano:</b> “como siempre, todo desordenado, un gallinero” “no sabes para donde disparar... nadie sabe nada”. <b>De los empleados:</b> “No le interesamos a los gobernantes...”

## ANEXO II: FORMULARIOS DE ENTREVISTAS

### ENTREVISTA DIRECTORES DE RECURSOS HUMANOS

---

Doctorado en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Matanza

---

#### Presentación

- Mencionar temática de la tesis: Los elementos organizacionales que generan estereotipos y prejuicios en la Administración Central de la Provincia del Chaco.
- Propósitos de la entrevista: 1) obtener información sobre cómo se manifiestan las herramientas organizacionales y sus efectos en la generación de estereotipos y prejuicios; 2) conocer la opinión de la persona entrevistada.

La información que usted me brinde en la entrevista será empleada para la escritura de mi tesis doctoral. En la escritura del trabajo, sus respuestas serán presentadas de manera anónima y global, evitando cualquier identificación directa a su persona.

¡Muchas gracias por su participación!

#### 1- DATOS DEL ENTREVISTADO/A

FECHA DE LA ENTREVISTA:

##### 1.1. Organismo (marcar con una x una opción)

1.1.1. M. Educación	
1.1.2. M. Salud	
1.1.3. M de Desarrollo Social	

##### 1.2. Antigüedad en años (marcar con una x una opción en cada renglón) :

	Menos de 5 años	Menos de 10 años	Menos de 15 años	Menos de 20 años	Más de 20 años
1.2.1. En el puesto actual					
1.2.2. En la jurisdicción					
1.2.3. En el sector público					

**1.3. Cargos desempeñados anteriormente (marcar con una x una opción)**

<b>1.3.1.</b> Director/a	
<b>1.3.2.</b> Jefe/a de Departamento	
<b>1.3.3.</b> Cargo políticos	
<b>1.3.4.</b> Cargo sindical	
<b>1.3.5.</b> Ninguno	

**1.4. Número de personas dependientes de Ud. en la actualidad (marcar con una x una opción)**

<b>1.4.1.</b> Hasta 5	
<b>1.4.2.</b> Hasta 10	
<b>1.4.3.</b> Entre 10 y 20	
<b>1.4.4.</b> Más de 20	
<b>1.4.5.</b> Ninguno	

**1.5. Estudios alcanzados (marcar con una x el mayor estudio alcanzado)**

Primarios	
Secundarios (sigue en 1.7.)	
Terciarios (si- gue en 1.7.)	
Universitarios (sigue en 1.7.)	
Posgrado (sigue en 1.7.)	

**1.6 . Título obtenido**

.....

**1.7 . Género<sup>58</sup>**

**1.7.1. Masculino**

**1.7.2. Femenino**

<sup>58</sup> Se eligieron solamente estos dos géneros de acuerdo a los objetivos de la investigación.

## 2- MISIONES Y FUNCIONES DESARROLLADAS POR EL CARGO O POSICIÓN

2.1. ¿Cuáles son las actividades desarrolladas para cumplir con los deberes, obligaciones y responsabilidades de su puesto?

.....

2.2. ¿De quién/es recibe órdenes?

.....

2.3. ¿Quién/es y cómo controlan su trabajo?

.....

### 3. Respecto de la estructura orgánica

3.1. ¿Ud a participado del diseño de la Estructura Orgánica de la Jurisdicción?

3.1.1. Si  De qué manera?

Por ejemplo:

1. Participo en el comité de diseño de la jurisdicción.

2. Me han llamado esporádicamente para aportar mi experiencia

3. Trabaje en el diseño de mi área

4. De otra manera.  .....

3.1.2. No  ¿Por qué?.....

3.2. ¿Qué efectos positivos y negativos genera la estructura orgánica sobre el personal?

.....

Por ejemplo:

1. Motiva al desarrollo para alcanzar otros puestos.

2. Ninguno. Los puestos se asignan por acomodo y no por capacidad.

3.3. ¿En qué casos se utiliza la comunicación formal y la informal en el Ministerio?

.....

Por ejemplo:

Confirmar algunos mensajes de la superioridad u obtener mayor información sobre   
mismos.

Para agilizar los trámites y permitir al ciudadano realizar más rápido su trá  e.

Para discutir y consensuar con otras áreas sobre la mejor forma de resolver un caso.



Para realizar la tarea formal de manera correcta.

**3.4. ¿Cómo se establecen las responsabilidades, tareas y capacidad de decisión del personal que no se encuentra en la estructura orgánica aprobada por Decreto?**

.....

**3.5. ¿Todas las tareas que realiza el personal están escritas? ¿Qué instrumentos se utilizan?**

.....

#### **4. DESARROLLO DEL PERSONAL**

**4.1. ¿De qué manera la organización estimula el desarrollo del personal?**

.....

Como ejemplo:

1. Le permite realizar capacitaciones
2. Le permite sugerir nuevas alternativas para resolver problemas y realizar cambios en los procesos.
3. Se escuchan los aportes pero no se los tiene en cuenta.
4. Ninguna de las alternativas anteriores

**4.2.a. ¿Considera que en su organismo existe, por parte de los mandos superiores, expectativas de alto desempeño para todos los empleados? (señalar con una x una respuesta)**

1. Si       2. No

**4.2.b. ¿Qué situaciones conocidas le hacen pensar dicha respuesta?**

.....

**4.3.a. ¿Ud se considera reconocido por la organización? (señalar con una x una respuesta)**

1. Si                       2. No

**4.3.b. ¿Qué situaciones conocidas le hacen pensar dicha respuesta?**

.....

**4.4.a. ¿Ud. considera que los empleados son reconocidos por la organización? (señalar con una x una respuesta)**

1. Si                       2. No

**4.4.b. ¿Qué situaciones conocidas le hacen pensar dicha respuesta?**

.....

**4.5. ¿Qué medidas existen en el Ministerio en caso de que se ausente un empleado para que su trabajo se siga realizando? .....**

## 5. RESPECTO DE LA GESTION DE LA DIVERSIDAD

Podemos definir la diversidad como “la diferencia de identidad entre grupos acompañados por distintas posiciones de poder en la sociedad”. La gestión de la diversidad son las actividades que se realizan para incluir todos los grupos o personas en todos los niveles de la organización.

5.1.a. ¿Ud. considera que los mandos superiores de su ministerio aceptan la diversidad de personas que trabajan en la jurisdicción? (señalar con una x una respuesta)

1. Si                       2. No                       3. Tal vez

5.1.b. ¿Qué situaciones conocidas le hacen pensar dicha respuesta?

.....

5.2.a. ¿Ud. considera que sus compañeros de trabajo aceptan la diversidad de personas que trabajan en la jurisdicción? (señalar con una x una respuesta)

1. Si                       2. No                       3. Tal vez

5.2.b. ¿Qué situaciones conocidas le hacen pensar dicha respuesta?

.....

5.3. ¿Qué medidas se desarrollan desde su Dirección para gestionar la diversidad de personas que trabajan en la jurisdicción?

.....

5.4. ¿Se aplican el Principio de Igualdad de Oportunidades y Trato en el empleo en su Jurisdicción? ¿De qué manera?

**Nota:** El Principio de Igualdad de Oportunidad y Trato en el empleo se relaciona con la posibilidad de evitar toda discriminación que pueda sufrir una persona en su trabajo y que haga del mismo un lugar desagradable. Es decir, trata de evitar la violencia laboral

.....

5.5. Manifieste su opinión respecto de las siguientes afirmaciones relacionadas con la gestión de la diversidad en su Ministerio.

Afirmaciones	Opinión
1. Si un empleado no agrada a sus jefes, éstos no le dan trabajo y el agente se va de acá para allá sin tener tareas para realizar.	
2. Si pretenden que un empleado se vaya, le dividen el trabajo y ponen a otro que hace lo mismo, por lo que se queda mucho tiempo sin hacer nada.	

3. Cuando un empleado no cae bien a su jefe, lo sobrecargan de actividad.	
4. El jefe se permite usar conducta autoritaria porque ve que los empleados son más débiles	
5. Los agentes pueden hablar con total libertad con sus jefes, diciéndoles todo lo que piensan.	
6. Hay personal con problemas de salud por trato discriminatorio por parte de sus superiores.	
7. Algunos superiores hacen uso de su rango para mirar a las mujeres en cualquier parte de su cuerpo en lugar de mirarles a la cara al hablarles.	
8. Algunas mujeres abusan de su autoridad para mirar a sus compañeros varones insinuantemente	
9. A las casadas se las trata con más respeto que a las solteras	
10. A algunos/as jefes/as se le sube el cargo a la cabeza.	
11. Las mujeres, por su condición, les cuesta más que a los hombres ascender a cargos superiores.	
12. Las diferentes condiciones de contratación generan diferencias poco convenientes entre los compañeros.	
13. Las reuniones con las autoridades se realizan después del mediodía, provocando problemas especialmente a las mujeres.	

## **6- RESPECTO DE LA GESTION DEL CONOCIMIENTO**

**La gestión del conocimiento es un proceso sistemático de búsqueda, selección, organización y difusión de información, con el propósito de aportar a los integrantes de una organización los conocimientos necesarios para desarrollar eficazmente su labor. Permite, además, obtener información y comprender mejor acerca de las propias experiencias para, posteriormente, aplicarlas en las tareas diarias (...). Se trata, en definitiva, de transformar la experiencia en conocimiento, y el conocimiento en experiencia.**

**6.1.a. ¿Ud. considera que los mandos superiores de su ministerio buscan gestionar el conocimiento en la jurisdicción?**

Si  No  Tal vez

**6.1.b. ¿Qué situaciones conocidas le hacen pensar dicha respuesta?**

.....

**6.2.a. ¿Ud. considera que sus compañeros de trabajo gestionan el conocimiento en la jurisdicción?**

Si  No  Tal vez

**6.2.b. ¿Qué situaciones conocidas le hacen pensar dicha respuesta?**

.....

**6.3. ¿Podría indicar su opinión respecto de las siguientes afirmaciones? (Señale con una x en una opción por cada afirmación).**

Afirmaciones	Opinión
1. En la organización se comparten los materiales y el conocimiento	
2. Las personas están comunicadas	
3. En la organización existen mecanismos para compartir conocimiento (reuniones de trabajo, exposiciones intraorganizacional)	
4. Se utilizan herramientas informáticas para trabajar en equipos (google drive, dropbox, etc)	
5. Los datos que se manejan en la organización son abiertos, y todos los empleados pueden tener acceso al mismo.	
6. La diversidad es una oportunidad para el aprendizaje	

## 7- RESPECTO DE LA ATENCION AL CLIENTE

Se denomina cliente a las personas –tanto internas como externas a la organización- que son beneficiarias del producto que cada empleado realiza. El cliente, de acuerdo al puesto, puede ser un ciudadano o un compañero de trabajo.

7.1.a. ¿Considera que en su organización hay políticas tendientes a mejorar los servicios al cliente? (Señale con una x en una opción por cada afirmación).

1. Si                       2. No

7.1.b. ¿Qué situaciones conocidas le hacen pensar dicha respuesta?

.....

7.2.a. ¿Considera que los procesos están pensados en la organización interna de administración pública o en los ciudadanos? (señale con una x una respuesta)

1. En la organización interna de administración pública
2. En beneficio de los ciudadanos
3. En ambas

7.2.b. ¿Qué situaciones conocidas le hacen pensar dicha respuesta?

.....

7.3. ¿Podría indicar su opinión respecto de las siguientes afirmaciones? (Señale con una x una opción por cada afirmación).

Afirmaciones	Opinión
1. En la organización, el ciudadano es primordial. Se escuchan sus comentarios y tratamos de mejorar en función a los mismos	
2. Lo importante es realizar las cosas de acuerdo a las normas. El ciudadano tiene que entender.	
3. En la organización todos los ciudadanos son tratados de la misma manera, buscando solucionarle sus problemas	
4. El funcionario público decide la política pública sin consultar las necesidades de la gente.	
5. Permanentemente se busca que el gasto sea eficiente. Tratamos que con la misma plata, se compre más.	
6. Los jefes deben lidiar permanentemente con la autoridad política y los sectores profesionalistas del organismo.	

## ENTREVISTA LA DIRECTORA GENERAL DE MODERNIZACION DEL ESTADO

---

Doctorado en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Matanza

---

### Presentación

- Mencionar temática de la tesis: Los elementos organizacionales que generan estereotipos y prejuicios en la Administración Central de la Provincia del Chaco.
- Propósitos de la entrevista: 1) obtener información sobre cómo se manifiestan las herramientas organizacionales y sus efectos en la generación de estereotipos y prejuicios en los Ministerios de Salud, Desarrollo Social y Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; 2) conocer la opinión de la persona entrevistada.

La información que usted me brinde en la entrevista será empleada para la escritura de mi tesis doctoral. En la escritura del trabajo, sus respuestas serán presentadas de manera anónima y global, evitando cualquier identificación directa a su persona.

¡Muchas gracias por su participación!

### 1- DATOS DEL ENTREVISTADO/A

### FECHA DE LA ENTREVISTA:

#### 1.1. Antigüedad en años (marcar con una x una opción en cada renglón) :

	Menos de 5 años	Menos de 10 años	Menos de 15 años	Menos de 20 años	Más de 20 años
1. En el puesto actual					
2. En la jurisdicción					
3. En el sector público					

#### 1.2. Número de personas dependientes de Ud. en la actualidad (marcar con una x una opción)

1.2.1. Hasta 5	
1.2.2. Hasta 10	
1.2.3. Entre 10 y 20	
1.2.4. Más de 20	
1.2.5. Ninguno	

**1.3. Estudios alcanzados (marcar con una x el mayor estudio alcanzado)**

Primarios	
Secundarios (sigue en 1.7.)	
Terciarios (si- gue en 1.7.)	
Universitarios (sigue en 1.7.)	
Posgrado (sigue en 1.7.)	

**1.4 . Título obtenido**

.....

**1.5 . Género<sup>59</sup>**

**1.5.1. Masculino**

**1.5.2. Femenino**

**2- MISIONES Y FUNCIONES DESARROLLADAS POR EL CARGO O POSICIÓN**

**2.1. ¿Cuáles son las actividades desarrolladas para cumplir con los deberes, obligaciones y responsabilidades de su puesto?**

.....

**2.2. ¿De quién/es recibe órdenes?**

.....

**2.3. ¿Quién/es y cómo controlan su trabajo?**

.....

**2.4. ¿El cargo o puesto de trabajo demanda alguna preparación o formación específica? (marcar con x una opción)**

1. Si	
2. No	

**2.5. En caso de haber respondido afirmativamente, mencionar cuáles.....**

<sup>59</sup> Se eligieron solamente estos dos géneros de acuerdo a los objetivos de la investigación.

### **3. Respecto de la estructura orgánica**

**3.1. Una de las acciones de la Dirección General es proponer y coordinar la planificación organizacional del Estado. En este sentido, ¿De qué manera Ud participa del diseño de la Estructura Orgánica de las Jurisdicciones?**  
.....

**3.2. ¿Qué tipo de estructuras orgánicas tienen las jurisdicciones en la Provincia del Chaco?**  
.....

**3.3. ¿Se ha pensado en otros modelos de estructura? ¿Porqué no se implementan?**  
.....

**3.4. ¿Qué efectos positivos y negativos considera Ud. –en base a su experiencia en el trabajo con las estructuras orgánicas- que genera la estructura orgánica sobre el personal de las jurisdicciones?**

Ejemplos:

1. Motiva al desarrollo para alcanzar otros puestos
2. Ninguno. Los puestos se asignan por acomodo y no por capacidad

**3.5. Al consensuar una propuesta de estructura orgánica con las jurisdicciones, ¿qué criterios se tienen en cuenta? ¿Se tienen en cuenta la posibilidad de relaciones informales?** .....

**3.6. ¿Por qué en las estructuras organizacionales de las jurisdicciones aprobadas por Decretos sólo se establecen las responsabilidades y acciones hasta un determinado nivel? ¿Cómo se establecen las responsabilidades y acciones de los empleados no incluidos?** .....

**3.7. En función al conocimiento que posee de las jurisdicciones, ¿En qué grado, las tareas que realiza el personal están escritas? ¿Qué instrumentos se utilizan?**  
.....

### **4. DESARROLLO DEL PERSONAL**

**4.1. ¿Qué políticas desarrolla o pretende desarrollar el Estado Chaqueño para estimular el desarrollo del personal? ¿En qué consisten? ¿Cuáles son las fortalezas y las debilidades para implementarlos?.....**

Ejemplos:

1. Capacitación permanente
2. Plan de mejora de los RRHH



**4.2. ¿Considera que, en general, los mandos superiores tienen expectativas de alto desempeño de sus empleados? (señalar con una x una respuesta)**

1. Si       2. No

**¿Qué situaciones conocidas le hacen pensar dicha respuesta? .....**

**4.3. ¿Ud se considera reconocido por la organización? (señalar con una x una respuesta)**

1. Si       2. No

**¿Por qué? .....**

**4.4. ¿Ud considera que los empleados son reconocidos por la organización? (señalar con una x una respuesta)**

1. Si       2. No

**¿Por qué? .....**

## **5. RESPECTO DE LA GESTION DE LA DIVERSIDAD**

Podemos definir la diversidad como “la diferencia de identidad entre grupos acompañados por distintas posiciones de poder en la sociedad”. La gestión de la diversidad son las actividades que se realizan para incluir todos los grupos o personas en todos los niveles de la organización.

**5.1. ¿Considera que, en general, los mandos superiores aceptan la diversidad de personas que trabajan en las jurisdicciones? (señalar con una x una respuesta)**

1. Si       2. No       3. Tal vez

**¿Qué situaciones conocidas le hacen pensar dicha respuesta?**

.....

**5.2. ¿Ud. considera que los empleados aceptan la diversidad de personas que trabajan en las jurisdicciones? (señalar con una x una respuesta)**

1. Si       2. No       3. Tal

**¿Qué situaciones conocidas le hacen pensar dicha respuesta?**

.....

**5.3. ¿Qué medidas/políticas/planes se desarrollan desde su Dirección para gestionar la diversidad de personas en el Estado Provincial?**

.....

**5.4. ¿Se aplican el Principio de Igualdad de Oportunidades y Trato en las Jurisdicciones? ¿De qué manera? .....**

**Nota:** El Principio de Igualdad de Oportunidad y Trato en el empleo se relaciona con la posibilidad de evitar toda discriminación que pueda sufrir una persona en su trabajo y que haga del mismo un lugar desagradable. Es decir, trata de evitar la violencia laboral

**5.5. Manifieste qué opina de las siguientes afirmaciones respecto de la diversidad en el Estado Chaqueño, en especial en los ministerios analizados.**

Afirmaciones	Opinión
1. Si un empleado no agrada a sus jefes, éstos no le dan trabajo y el agente se va de acá para allá sin tener tareas para realizar.	
2. Si pretenden que un empleado se vaya, le dividen el trabajo y ponen a otro que hace lo mismo, por lo que se queda mucho tiempo sin hacer nada.	
3. Cuando un empleado no cae bien a su jefe, lo sobrecargan de actividad.	
4. El jefe se permite usar conducta autoritaria porque ve que los empleados son más débiles	
5. Los agentes pueden hablar con total libertad con sus jefes, diciéndoles todo lo que piensan.	
6. Hay personal con problemas de salud por trato discriminatorio por parte de sus superiores.	
7. Algunos superiores hacen uso de su rango para mirar a las mujeres en cualquier parte de su cuerpo en lugar de mirarles a la cara al hablarles.	
8. Algunas mujeres abusan de su autoridad para mirar a sus compañeros varones insinuanamente	
9. A las casadas se las trata con más respeto que a las solteras	
10. A algunos/as jefes/as se le sube el cargo a la cabeza.	

11. Las mujeres, por su condición, les cuesta más que a los hombres ascender a cargos superiores.	
12. Las diferentes condiciones de contratación generan diferencias poco convenientes entre los compañeros.	
13. Las reuniones con las autoridades se realizan después del mediodía, provocando problemas especialmente a las mujeres.	

## 6- RESPECTO DE LA GESTION DEL CONOCIMIENTO

**La gestión del conocimiento es un proceso sistemático de búsqueda, selección, organización y difusión de información, con el propósito de aportar a los integrantes de una organización los conocimientos necesarios para desarrollar eficazmente su labor. Permite, además, obtener información y comprender mejor acerca de las propias experiencias para, posteriormente, aplicarlas en las tareas diarias (...). Se trata, en definitiva, de transformar la experiencia en conocimiento, y el conocimiento en experiencia.**

**6.1. ¿Ud Considera que, en general, los mandos superiores buscan gestionar el conocimiento en las jurisdicciones?**

8.1.1. Si       8.1.2. No       8.1.3. Tal

**¿Qué situaciones conocidas le hacen pensar dicha respuesta?**

.....

**6.2. ¿Ud. considera que los empleados gestionan el conocimiento en las jurisdicciones?**

8.2.1. Si       8.2.2. No       8.2.3. Tal vez

**¿Qué situaciones conocidas le hacen pensar dicha respuesta?**

.....

**6.3. ¿Qué medidas se desarrollan desde su Dirección para gestionar el conocimiento en la Administración Pública Provincial, especialmente en los tres ministerios analizados?**

.....

**6.4. ¿Qué opinión le merecen las siguientes afirmaciones?**

Afirmaciones	Opinión
1. En la organización se comparten los materiales y el conocimiento	
2. Las personas están comunicadas	
3. En la organización existen mecanismos para compartir conocimiento (reuniones de trabajo, exposiciones intraorganizacional)	
4. Se utilizan herramientas informáticas para trabajar en equipos (google drive, dropbox, etc)	
5. Los datos que se manejan en la organización son abiertos, y todos los empleados pueden tener acceso al mismo.	
6. La diversidad es una oportunidad para el aprendizaje	

## 7- RESPECTO DE LA ATENCION AL CLIENTE

**Se denomina cliente a las personas –tanto internas como externas a la organización– que son beneficiarias del producto que cada empleado realiza. El cliente, de acuerdo al puesto, puede ser un ciudadano o un compañero de trabajo.**

**7.2. ¿Qué políticas/planes/programas referidas a la atención al cliente se desarrollan desde su Dirección?**

.....

**7.2. ¿Considera que los procesos están pensados en la organización interna de administración pública o en los ciudadanos? (señalar con una x una respuesta)**

1. En la organización interna de administración pública
2. En beneficio de los ciudadanos
3. En ambas

**¿Qué situaciones conocidas le hacen pensar dicha respuesta? .....**

**7.4. ¿Cuál es su opinión respecto de las siguientes afirmaciones?**

Afirmaciones	Opinión
1. En la organización, el ciudadano es primordial. Se escuchan sus comentarios y tratamos de mejorar en función a los mismos	
2. Lo importante es realizar las cosas de acuerdo a las normas. El ciudadano tiene que entender.	

3. En la organización todos los ciudadanos son tratados de la misma manera, buscando solucionarle sus problemas	
4. El funcionario público decide la política pública sin consultar las necesidades de la gente.	
5. Permanentemente se busca que el gasto sea eficiente. Tratamos que con la misma plata, se compre más.	
6. Los jefes deben lidiar permanentemente con la autoridad política y los sectores profesionalistas del organismo.	

## ANEXO III: FORMULARIO DE ENCUESTA

---

Doctorado en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Matanza

---

### Presentación

- Mencionar temática de la tesis: Los elementos organizacionales que generan estereotipos y prejuicios en la Administración Central de la Provincia del Chaco.
- Propósitos de la encuesta: 1) obtener información sobre cómo se manifiestan las herramientas organizacionales y sus efectos en la generación de estereotipos y prejuicios; 2) conocer la opinión de la persona encuestada.

La información que usted me brinde en la encuesta será empleada para la escritura de mi tesis doctoral. En la escritura del trabajo, sus respuestas serán presentadas de manera anónima y global, evitando cualquier identificación directa a su persona.

¡Muchas gracias por su participación!

### 1- DATOS DEL ENCUESTADO/A

**FECHA DE LA ENCUESTA:**

#### 1.3. Organismo (marcar con una x una opción)

1.3.1. M. Educación	
1.3.2. M. Salud	
1.3.3. M de Desarrollo Social	

#### 1.4. Denominación del puesto o cargo (marcar con una x una opción):

1.4.1. Director/a	
1.4.2. Jefe/a de Departamento	
1.4.3. Profesional	
1.4.4. Administrativo/a	
1.4.5. Servicio	

#### 1.5. Dirección / Departamento donde se encuentra ubicado:.....

**1.6. Antigüedad en años (marcar con una x una opción en cada renglón) :**

	Menos de 5 años	Menos de 10 años	Menos de 15 años	Menos de 20 años	Más de 20 años
1.6.1. En el puesto actual					
1.6.2. En la jurisdicción					
1.6.3. En el sector público					

**1.7. Cargos desempeñados anteriormente (marcar con una x una opción)**

1.7.1. Director/a	
1.7.2. Jefe/a de Departamento	
1.7.3. Cargo políticos	
1.7.4. Cargo sindical	
1.7.5. Ninguno	

**1.8. Número de personas dependientes de Ud. en la actualidad (marcar con una x una opción)**

1.8.1. Hasta 5	
1.8.2. Hasta 10	
1.8.3. Entre 10 y 20	
1.8.4. Más de 20	
1.8.5. Ninguno	

**1.7. Estado civil (marcar con una x una opción)**

1.8.1. Soltero/a	
1.8.2. Casado/a	
1.8.3. Divorciado/a	
1.8.4. Unión convivencial inscripta	

1.8.5. Unión convivencial no inscripta	
1.8.6. Viudo/a	

**1.8. Estudios alcanzados (marcar con una x el mayor estudio alcanzado)**

Primarios	
Secundarios (sigue en 1.10.)	
Terciarios (sigue en 1.10.)	
Universitarios (sigue en 1.10.)	
Posgrado (sigue en 1.10.)	

**1.9 . Título obtenido**

.....  
 .....

**1.10 . Género<sup>60</sup>**

**1.10.1. Masculino**

**1.10.2. Femenino**

**2- MISIONES Y FUNCIONES DESARROLLADAS POR EL CARGO O POSICIÓN**

**2.1. ¿Cuáles son las actividades desarrolladas para cumplir con los deberes, obligaciones y responsabilidades del puesto o cargo ocupado?**

.....  
 .....  
 .....  
 .....

**2.2. ¿De quién o de quienes recibe órdenes? (marcar con una x la/las opciones elegidas)**

<sup>60</sup> Se eligieron solamente estos dos géneros de acuerdo a los objetivos de la investigación.



2.2.1. Gobernador	
2.2.2. Vicegobernador	
2.2.3. Ministro	
2.2.4. Subsecretario	
2.2.5. Director	
2.2.6. Jefe de Departamento	
2.2.7. Profesional	
2.2.8. Administrativo	
2.2.9. Personal de servicio	

**2.3. ¿Quién/es controlan su trabajo? (marcar con una x la/las opciones elegidas)**

2.3.1. Gobernador	
2.3.2. Vicegobernador	
2.3.3. Ministro	
2.3.4. Subsecretario	
2.3.5. Director	
2.3.6. Jefe de Departamento	
2.3.7. Profesional	
2.3.8. Administrativo	
2.3.9. Personal de servicio	

**2.4. ¿Cómo es dicho control? (marcar con una X la/s opción/es elegidas)**

2.4.1. Estricto (observación personal del trabajo casi continua)	
2.4.2. General (observación periódica con registros o infor-	

mes)	
2.4.3. De dirección (de registros e informes con conferencias ocasionales)	

**2.5. ¿En qué etapa del desarrollo de su trabajo se produce este control? (marcar con una X una opción)**

2.5.1. Planificación	
2.5.2. Ejecución	
2.5.3. Resultados	

**2.6. ¿Qué aspectos de su trabajo son controlados? (marcar con una X una opción)**

2.6.1. Resultados parciales	
2.6.2. Resultados finales	

**2.7. ¿De qué manera informa el cumplimiento de sus tareas? (marcar con una X una opción en cada renglón)**

Informes	Frecuencias				
	diaria	semanal	quincenal	mensual	Según la necesidad
2.7.1. Oral	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
2.7.2. Escrito	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

**2.8. ¿Con qué otro sector o cargo está relacionada su tarea?**

.....  
.....  
**2.9. ¿Debe sustituir a compañeros ausentes? (marcar con una X una opción)**

2.9.1. Si	
2.9.2. No	

**2.10. En caso de contestar afirmativamente la pregunta 2.9. , ¿las tareas que debe cumplir son totalmente distintas a las su puesto? (marcar con una X una opción)**

2.10.1. Si	
2.10.2. No	

**2.11. ¿Qué grado de instrucción Ud estima que se requiere para cumplir eficientemente las tareas o funciones que realiza? (marcar con una X una opción)**

2.11.1. Primarios	
2.11.2. Secundarios	
2.11.3. Terciarios	
2.11.4. Universitarios	
2.11.5. Posgrado	

**2.12. ¿El cargo o puesto de trabajo demanda alguna preparación específica? (marcar con x una opción)**

2.12.1. Si	
2.12.2. No	

**2.13. En caso de haber respondido afirmativamente la respuesta 2.12., mencionar cuál-**

les.....  
.....

### 3- RESPECTO DE LAS TAREAS REALIZADAS

#### 3.1. ¿Cómo son las tareas que Ud realiza? (marque con una x una opción)

3.1.1. Normalizadas (están escritas en un instructivo)	
3.1.2. Parcialmente normalizadas. Debo adecuar lo que no está escrito.	

#### 3.2. ¿Con qué frecuencia debe tomar decisiones? (marque con una x una opción)

3.2.1. Nunca (seguir en 3.5)	
3.2.2. Siempre	
3.2.3. Ocasionalmente	
3.2.4. Con alguna frecuencia	

#### 3.3. ¿Sobre qué debe decidir? (marque con una x la/s opción/es elegidas)

3.3.1. Las decisiones se refieren a mi tarea	
3.3.2. Las decisiones se refieren a las tareas de otros	
3.3.3. Las decisiones son para ambas situaciones	

#### 3.4. ¿Qué tipo de decisiones Ud. toma? (señale con una sola X las opciones elegidas)

3.4.1. Específicas	
3.4.2. Generales	
3.4.3. Simples	
3.4.4. Complejas	
3.4.5. Rutinarias	
3.4.5. De emergencia	

3.5. ¿Qué tipo de órdenes Ud. recibe? (señale con una sola X las opciones elegidas)

3.5.1. Específicas	
3.5.2. Generales	
3.5.3. Sintéticas	
3.5.4. Detalladas	
3.5.5. Simples	
3.5.6. Complejas	
3.5.7. Escritas	
3.5.8. Verbales	

**ELEMENTOS ORGANIZACIONALES**

**4. Respecto de la estructura orgánica**

**4.1. ¿Conoce la estructura orgánica de su organismo? (señale con una x una opción)**

4.1.1. Si .  (sigue en preg. 4.2.)      4.1.2. NO  (sigue preg. 4.4.)

**4.2. ¿Ha participado de su diseño? (Señale con una x una opción)**

4.2.1. Si  (Sigue en preg. 4.3.)      4.2.2. NO  (Sigue preg. 4.4.)

**4.3. ¿De qué manera ha participado en su diseño? (marque con una x la/s opción/es que considere)**

4.3.1. Participe en el comité de diseño de la jurisdicción.

4.3.2. Me han llamado esporádicamente para aportar mi experiencia.

4.3.3. Trabaje en el diseño de mi área.

4.3.4. De otra manera.

**4.4. Si ha contestado De otra manera en la pregunta anterior, manifieste de qué manera lo hizo.....**

**4.5. ¿Qué efectos tiene la estructura orgánica sobre su puesto y su carrera en la Administración Pública?**

4.5.1. Me motiva a desarrollarme para alcanzar otros puestos.

4.5.2. Ninguno. Los puestos se asignan por acomodo y no por capacidad.

**4.6. ¿Qué tipo de comunicación formal predomina en su organización? (Marque con una X solamente una de las alternativas)**

4.6.1. El jefe solamente comunica instrucciones, lógica de trabajo y la retroalimentación de las tareas.

4.6.2. Los empleados comunicamos al superior nuestros problemas laborales, tareas, sugerencias para mejorar, lo que se siente en relación al trabajo y los compañeros.

4.6.3. Comunicación entre los compañeros de trabajo para coordinar tareas, resolver problemas, compartir información, manejar conflictos y crear afinidad.

**4.7. ¿Ud. se comunica informalmente con otras áreas de gestión relacionadas? (Marque con una X solamente una de las alternativas)**

4.7.1. Si  (sigue en 4.8.)      4.7.2. No  (sigue en el punto 5.)

**4.8. ¿Para qué? (puede señalar con una x más de una respuesta)**

4.8.1. Confirmar algunos mensajes de la superioridad u obtener mayor información sobre los mismos.

4.8.2. Para agilizar los trámites y permitir al ciudadano realizar más rápido su trámite.

4.8.3. Para discutir y consensuar con otras áreas sobre la mejor forma de resolver un caso.

4.8.4. Para realizar la tarea formal de manera correcta.

**5. PROCESOS**

**5.1. ¿Conoce los procesos que se llevan a cabo en su puesto y de los que se relacionan? (señalar con una x más de una respuesta)**

5.1.1. Si . (sigue en preg. 5.2.)

5.1.2.  (sigue preg. 5.3.)

**5.2. ¿Estos están escritos? (señalar con una x más de una respuesta)**

5.2.1 Si  5.2.2. NO

**5.3. ¿De qué manera permiten la coordinación de los distintos trabajos? (señalar con una x una respuesta)**

5.3.1. Los procesos están diseñados de manera coordinada para lograr un trabajo final

5.3.2. Los procesos manifiestan cómo hacer las cosas, pero en la realidad se la realizan de otra. La coordinación con otras áreas es informal.

5.3.3. Ninguna. Le consulto a mi jefe que debo hacer con los diferentes trámites.

**5.4. ¿Considera que los procesos están pensados en la organización interna de administración pública o en los ciudadanos? (señalar con una x una respuesta)**

5.4.1. En la organización interna de administración pública

5.4.2. En beneficio de los ciudadanos

5.4.3. En ambas

**6. DESARROLLO DEL PERSONAL**

**6.1. ¿De qué manera la organización estimula su desarrollo personal? (señalar con una x más de una respuesta)**

6.1.1. Nos permite realizar capacitaciones.

6.1.2. Nos permiten sugerir nuevas alternativas para resolver problemas y realizar cambios en los procesos.

6.1.3. Realizamos aportes pero no las tienen en cuenta

6.1.4. Ninguna de las alternativas anteriores

**6.2. ¿Considera que en su organismo existe, por parte de los mandos superiores, expectativas de alto desempeño para todos los empleados? (señalar con una x una respuesta)**

6.2.1. Si  6.2.2. No

**6.3. ¿Ud se considera reconocido por la organización? (señalar con una x una respuesta)**

6.3.1. Si       6.3.2. No

**6.4. ¿Ud considera que sus compañeros son reconocidos por la organización? (señalar con una x una respuesta)**

6.4.1. Si       6.4.2. No

**7. RESPECTO DE LA GESTION DE LA DIVERSIDAD**

Podemos definir la diversidad como “la diferencia de identidad entre grupos acompañados por distintas posiciones de poder en la sociedad”. La gestión de la diversidad son las actividades que se realizan para incluir todos los grupos o personas en todos los niveles de la organización.

**7.1. ¿Ud. considera que los mandos superiores de su ministerio aceptan la diversidad de personas que trabajan en la jurisdicción? (señalar con una x una respuesta)**

7.1.1. Si       7.1.2. No       7.1.3. Tal vez

**7.2. ¿Ud. considera que sus compañeros de trabajo aceptan la diversidad de personas que trabajan en la jurisdicción? (señalar con una x una respuesta)**

7.2.1. Si       7.2.2. No       7.2.3. Tal vez

**7.3. ¿Ud. acepta la diversidad de personas que trabajan en la jurisdicción? (señalar con una x una respuesta)**      7.3.1. Si       7.3.2. No       7.3.3. Tal vez

**7.4. Manifieste su grado de acuerdo en las siguientes afirmaciones respecto de la diversidad en su Ministerio. En los espacios en blanco, Ud. puede agregar otras situaciones. (señalar con una x una respuesta)**

Afirmaciones	Siempre	A menudo	A veces	Casi nunca	Nunca	No sé
7.4.1. Si un empleado no agrada a sus jefes, éstos no le						



asignan tareas.						
7.4.2. Para que un empleado se desvincule de la oficina, el jefe divide su trabajo en otros empleados.						
7.4.3. Cuando un jefe no tiene afinidad con un empleado, lo sobrecarga de actividades y presión..						
7.4.4. El jefe utiliza conductas autoritarias con los empleados débiles y sumisos.						
7.4.5. Los agentes pueden hablar con total libertad con sus jefes.						
7.4.6. El trato discriminatorio por parte de los superiores provoca problemas de salud en el personal.						
7.4.7. Algunos superiores, abusando de su rango, miran las distintas partes del cuerpo de sus compañeras mujeres.						
7.4.8. Algunas mujeres abusan de su autoridad para mirar a sus compañeros varones insinuantemente						
7.4.9. A las casadas se las trata con más respeto que a las solteras						
7.4.10. A algunos/as jefes/as actúan con orgullo y vanidad.						
7.4.11. A las mujeres, por su condición, les cuesta más ascender que a los varones.						
7.4.12. Las diferentes condiciones de contratación generan desigualdad entre los						

compañeros.						
7.4.13. Las reuniones con las autoridades se realizan después del mediodía, provocando problemas especialmente a las mujeres.						

## 8- RESPECTO DE LA GESTION DEL CONOCIMIENTO

La gestión del conocimiento es un proceso sistemático de búsqueda, selección, organización y difusión de información, con el propósito de aportar a los integrantes de una organización los conocimientos necesarios para desarrollar eficazmente su labor. Permite, además, obtener información y comprender mejor acerca de las propias experiencias para, posteriormente, aplicarlas en las tareas diarias (...). Se trata, en definitiva, de transformar la experiencia en conocimiento, y el conocimiento en experiencia.

**8.1. ¿Ud. considera que los mandos superiores de su ministerio buscan gestionar el conocimiento en la jurisdicción?**

8.1.1. Si       8.1.2. No       8.1.3. Tal vez

**8.2. ¿Ud. considera que sus compañeros de trabajo gestionan el conocimiento en la jurisdicción?**

8.2.1. Si       8.2.2. No       8.2.3. Tal vez

**8.3. ¿Ud. gestiona el conocimiento en la jurisdicción?**

8.3.1. Si       8.3.2. No       8.3.3. Tal vez

**8.4. ¿Podría indicar cuál es su grado de acuerdo respecto de las siguientes afirmaciones? (Señale con una x en una opción por cada afirmación).**

Afirmaciones	Total de acuerdo	Parcial acuerdo	Parcial desacuerdo	Total desacuerdo	NC/N S
8.4.1. En la organización se comparten los materiales y el conocimiento					
8.4.2. En la organización, las personas están comunicadas					

8.4.3. En la organización existen mecanismos para compartir conocimiento (reuniones de trabajo, exposiciones intraorganizacional)					
8.4.4. Se utilizan herramientas informáticas para trabajar en equipos (Google Drive, Dropbox, etc.).					
8.4.5. Los datos de la organización son abiertos y los empleados tienen acceso a los mismos.					
8.4.6. La diversidad es una oportunidad para el aprendizaje					

## 9- RESPECTO DE LA ATENCION AL CLIENTE

**Se denomina cliente a las personas –tanto internas como externas a la organización– que son beneficiarias del producto que cada empleado realiza. El cliente, de acuerdo al puesto, puede ser un ciudadano o un compañero de trabajo.**

**9.1. ¿Considera que en su organización hay políticas tendientes a mejorar los servicios al cliente? (Señale con una x en una opción por cada afirmación).**

9.1.1. Si       9.1.2. No

**9.2. ¿Podría indicar cuál es su grado de acuerdo respecto de las siguientes afirmaciones? (Señale con una x una opción por cada afirmación).**

Afirmaciones	Total de acuerdo	Parcial acuerdo	Parcial desacuerdo	Total desacuerdo	NC/NS
9.2.1. En la organización, el ciudadano es primordial. Se escuchan sus comentarios y tratamos de mejorar en función a los mismos					
9.2.2. Los trámites se realizan de acuerdo a las normas. El ciudadano tiene que entender.					
9.2.3. En la organización todos los ciudadanos son tratados de la misma mane-					

ra, buscando solucionarle sus problemas					
9.2.4. El funcionario público decide la política pública sin consultar las necesidades de los ciudadanos.					
9.2.5. Permanentemente se busca un gasto eficiente.					
9.2.6. Nuestro jefe debe lidiar permanentemente con la autoridad política y los sectores profesionales del organismo.					

## ANEXO IV: LA CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y SU MODELO PARA COMPRENDER LAS RELACIONES EN LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública (en adelante La Carta) nace a partir del consenso obtenido por los Ministros de Administración Pública y de Reforma del Estado, en la IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en Boca Chica, Provincia de Santo Domingo, República Dominicana, en junio de 2002 a partir de la discusión del documento “Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública” cuyo documento final se denomina “Declaración de Santo Domingo”.

En dicha Declaración se enuncian una serie de principios que se desarrollan a lo largo de los distintos capítulos de La Carta entre los cuales se encuentran la profesionalización de la función pública, la eficacia y contextualización de las normas referentes a la temática, la observancia de la igualdad de todos los ciudadanos sin discriminación, el desarrollo de normativa y el respeto a la ley y al derecho, el mérito, el desempeño y la capacidad como criterios orientadores del empleo público.

Este fue el punto inicial al proceso de consolidación de una agenda iberoamericana para la gestión pública que se ha ido ampliando y enriqueciendo con el transcurso de los años y las distintas reuniones que lograron documentos orientadores de las nuevas necesidades que manifiestan los estados modernos. La Carta fue complementada por otras cartas, códigos y declaraciones en base a acuerdos regionales establecidos posteriormente:

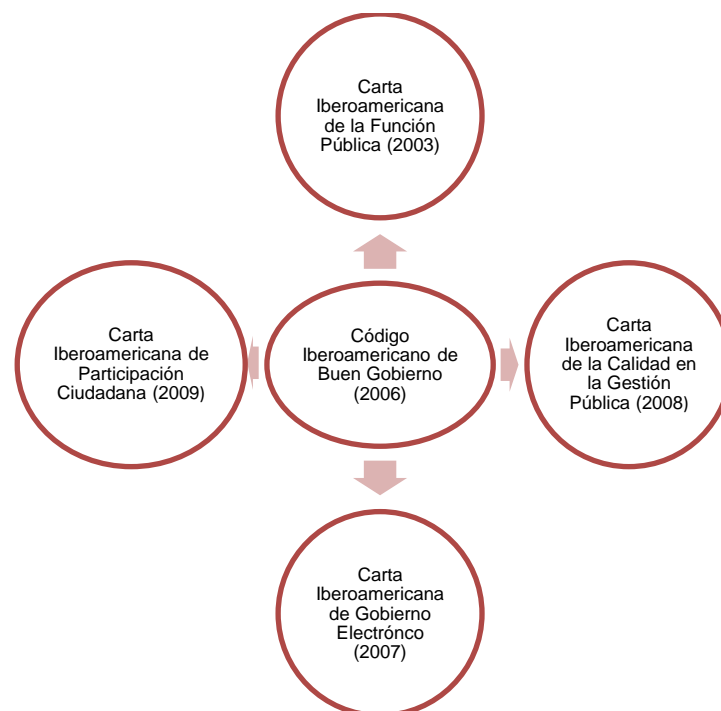


Gráfico N°

Estos documentos, asimismo, fueron ampliados y enriquecidos por los siguientes:

- Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI, Santo Domingo 8 y 9 de noviembre de 2010.
- La Transformación del Estado para el Desarrollo de Iberoamérica, Asunción 30 de junio y 1 de julio de 2011.

El **Código Iberoamericano de Buen Gobierno** manifiesta en su Preámbulo que tiene por objeto “contribuir a dignificar socialmente el servicio público y permitir a sus integrantes –autoridades y funcionarios- y sentir orgullo de realizar una labor esencial para la comunidad”.

El documento apoya todas las iniciativas de gobierno que fortalezcan el compromiso adquirido con la ciudadanía y el pluralismo democrático. Sostiene que es inaceptable un gobierno que ampare y facilite la corrupción, que dificulte el escrutinio público sobre su toma de decisiones, que no tome en cuenta las necesidades de sus ciudadanos y que sea irresponsable y no rinda cuentas.

Establece principios básicos que guían la acción del buen gobierno como así también reglas vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno, a la ética gubernamental y a la gestión pública. En las reglas vinculadas a esta última temática, las enunciadas con los números 37 y 38 manifiestan intenciones referentes al empleo público y en qué se deben basar las políticas en este tema.

La **Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico** manifiesta principios generales respecto del “desarrollo y difusión de las tecnologías de la información y de la comunicación –TIC- en la sociedad”. El Estado debe abordar el uso de las mismas desde la perspectiva del ciudadano y como un derecho facilitando la relación con la Administración Pública. Se alude al Derecho de acceso a las Administraciones Públicas que se materializa en la posibilidad del ciudadano de conocer lo que se está haciendo en las Administraciones, y por lo tanto hacerlas más transparentes y controlables, a que se eliminen las barreras de espacio y tiempo, se promueva la inclusión y la igualdad de oportunidades, exista mecanismos de participación activa emitiendo opiniones y sugerencias sobre el servicio que desean recibir. Asimismo manifiesta que los verdaderos beneficios del gobierno electrónico no están únicamente en el uso de la tecnología, sino en su correcta aplicación a los procesos gubernamentales y a la generación de valor para los ciudadanos. Resulta de importancia entender el Gobierno Electrónico como una compleja y densa relación entre TIC, procesos, estructura y cultura organizacional.

La **Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública** sostiene que toda acción pública o prestación de servicio debe estar orientada a la satisfacción del ciudadano como

usuario o beneficiario o participantes en el proceso de formulación, ejecución y control de las políticas públicas, como así también que la gestión pública debe orientarse para resultados.

La novedad de la carta es que reconoce “el derecho de los ciudadanos a una gestión pública de calidad” exigiendo a la Administración Pública la mejora continua en los procesos como así también en la posibilidad de participar directamente en ellas.

Manifiesta que la calidad en la gestión pública “constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos”.

Sostiene 9 ejes estratégicos para lograr un Estado de calidad. Estos son:

1. La gestión pública debe estar orientada al servicio de la ciudadanía.
2. La gestión pública debe buscar resultados.
3. Debe existir compromiso social y ambiental.
4. Debe exigirse la responsabilidad directiva, el liderazgo y la constancia en los objetivos.
5. Debe adoptarse un enfoque de gestión por procesos.
6. Desarrollar las capacidades de los empleados públicos.
7. Propiciar la participación de los empleados públicos en la mejora de la calidad de la gestión.
8. Generar un contexto propicio para un proceso continuo de aprendizaje, innovación y mejora de la calidad.
9. Relacionarse colaborativa y cooperativamente con organizaciones públicas y privadas para mejorar la calidad institucional.

La **Carta Iberoamericana de participación ciudadana** pone de relieve “el derecho de participación ciudadana en la gestión pública”.

Este derecho impulsa la universalización creando condiciones que permitan que los sectores más vulnerables accedan a la participación ciudadana para la defensa y la exigencia de los derechos, lo cual es un medio para la transformación social.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública, en el capítulo primero, considera que la función pública “está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada”.

Asimismo establece que dichos arreglos comprende las normas escritas y las informales, las estructuras orgánicas, las pautas culturales, las políticas explícitas o implícitas, los procesos, las prácticas y las actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.

Como requisitos necesarios considera que en el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos debe compatibilizar los objetivos de eficiencia y eficacia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de las administraciones profesionales en un contexto democrático.

El siguiente gráfico sintetiza la Carta:

CIFP: Capítulo 4: Requerimientos funcionales de la función pública

Organización de los Recursos Humanos (art. 51-52)	Planificación (art. 13-15)				Función Directiva (art. 53-56)	
	Organización del Trabajo (art. 16-19)	Acceso al Empleo (art. 20-24)	Evaluación del Rendimiento (art. 25-29)	Compensación (art. 30-36)		Desarrollo (art. 37-41)
		Responsabilidad Laboral (art. 42-44)				
		Desvinculación (art. 45-46)				
Relaciones Humanas y Sociales (art. 47-50)						

Gráfico N°

Fuente: Iacovello, Mercedes – Presentación realizada en el Primer Encuentro Federal de Empleo Público realizado en Resistencia, Chaco, 8 y 9 de agosto de 2012.

La Carta establece dos pilares fundamentales: por un lado la planificación estratégica de la función pública y por el otro el de las relaciones laborales y sociales.

La **planificación** de los recursos humanos es necesaria para estudiar las necesidades cuantitativas y cualitativas de los mismos a corto, mediano y largo plazo, contrastar las necesidades detectadas con el personal disponible y analizar las acciones que deben emprenderse para cubrir las diferencias. Para tal fin, se requiere implementar un sistema de información que brinde información real y oportuna de la disponibilidad de recursos humanos.

Asimismo, debe ser flexible y adaptarse al contexto para su mayor utilidad. Es necesaria la participación activa de los directivos en todo el proceso.



Respecto de **las relaciones laborales y sociales**, se refiere al derecho de los empleados a la defensa de sus intereses, a través de los sindicatos y otros organismos que protejan las condiciones de trabajo. Se debe tender a la transacción y a la concertación, evitando la confrontación y la descalificación del adversario.

Este pilar hace referencia al estudio permanente del clima laboral de la organización para su mejora continua, desarrollar las acciones necesarias referentes a salud laboral y seguridad en el trabajo y aumentar las estrategias, políticas y prácticas de comunicación interna.

Además la Carta menciona la necesidad de organizar **un área técnico funcional que administre todo lo relativo al personal** y que no sólo se dedique a la cuestión administrativa sino también a la planificación del desarrollo del mismo; además considera de suma importancia el involucramiento en todo el proceso de la función directiva. Deberán realizar los diagnósticos de necesidades como la elaboración de las directrices estratégicas referente al empleo público y el estudio, diagnóstico, evaluación e innovación en las políticas y prácticas en torno a la temática. Para que el proceso sea efectivo, la Carta sugiere descentralizar el proceso en los directivos de línea al frente de las unidades organizativas donde el empleado se desempeña. Esto genera mayor participación y responsabilidad por parte de los directivos en materia de gestión de las personas.

La **función directiva profesional** se extiende a la franja directiva o gerencial de los sistemas políticos-administrativos y que la Carta los define como “aquel segmento de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementen las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos”. Para que esta función sea eficiente es necesario su regulación a través de normativa específica que manifiesta la exigencia de cualificación profesional, las reglas de acceso al cargo, las reglas de evaluación y rendición de cuentas, las reglas de permanencia que vinculen a ésta a los resultados de gestión, los incentivos que estimulen la buena gestión.

En el proceso, la Carta establece como etapas necesarias:

- a) **la organización del trabajo** a partir de la definición de las estructuras orgánicas y la descripción de los puestos y las competencias solicitadas y los requisitos de idoneidad;
- b) el **acceso al empleo público** a través de concursos transparentes, donde exista publicidad y libre concurrencia, imparcialidad, fiabilidad y validez de los instrumentos utilizados para la evaluación, participación de la ciudadanía. Para que esto sea

eficiente es necesario que se proteja eficazmente la profesionalidad e imparcialidad de los órganos que gestionan y resuelven los procedimientos;

- c) la **responsabilidad laboral**, que se refiere al trabajo honesto al servicio del ciudadano, no buscando su propio beneficio sino alineándose a los de la organización),
- d) el **cese laboral**, manifestando sus ideas para su regulación.
- e) **la evaluación del empleado**, a través de un proceso permanente y de la evaluación del desempeño anual.
- f) **el desarrollo del mismo**, a través de capacitaciones que le permitan aumentar sus capacidades para mejorar sus servicios al ciudadano.
- g) **la compensación**, se refiere al pago de los servicios de acuerdo a su responsabilidad y al aporte en las tareas como así también su proyección y crecimiento laboral.

**ANEXO V: EJES ESTRATÉGICOS DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO  
DEL EMPLEO PÚBLICO EN LA PROVINCIA DEL CHACO 2016**

MÓDULOS, PROCESOS Y TAREAS	OBJETIVOS
<b>A. Módulo 1: Organización</b>	
<b>DISEÑO ORGANIZACIONAL</b>	
1. Estructuras orgánicas de todas las jurisdicciones aprobadas	Obtener los juegos completos y aprobación de las orgánicas para validar funciones de RRHH en las jurisdicciones
2. Estructuras orgánicas ordenadas y publicadas en web	
2. Actualización de la clave de oficina única funcional (COUF) en el sistema Planta Orgánica Nominal (PON).	
4. Estructura orgánica en relación con estructura programática	
5. Reever las acciones de las Unidades de Recursos Humanos (URRHH)	
<b>PLANEAMIENTO ORGANIZACIONAL</b>	
1.Propuesta de estructuras orgánicas	Juego de cuadros que reflejen el diseño organizativo definidos por los sectores para los próximos 4 años
2.Actualización normativas de los Decretos N° 2773/08 y 1096/11	

B. Módulo 2: Administración	OBJETIVOS
<b>MEJORA Y CALIDAD DE PROCESOS EN RRHH</b>	
1. Identificar los procesos de mayor impacto	Definir los procesos claves de la DGRRHH y mejorar enlaces con URRHH
2. Relevamiento y análisis de la información	
3. Elaboración de circuitos administrativos	
4. Comunicación/socialización de los circuitos	
<b>SISTEMA INTEGRADO DE RRHH</b>	
1. Análisis de los módulos de PON no utilizados actualmente	Las URRHH dispongan de módulos integrados de RRHH y en funcionamiento
2. Análisis de otros software de Recursos Humanos (RRHH)	
3. Integración de la documentación digitalizada	
4. Relevamiento de las metodologías de asistencia del personal que tienen los distintos organismos.	
<b>COSTOS DEL CAPITAL HUMANO</b>	
1. Análisis de los distintos escalafones.	Disponer para toma de decisiones estratégicas
2. Análisis bonificaciones, fondos estímulos y adicionales por organismo.	
<b>SEGURIDAD SALUD Y MEDIO AMBIENTE</b>	
1. Integración en la DGRRHH de la dirección de salud ocupacional	R.R.H.H disponga de las políticas unificadas sobre estos temas y de los procedimientos que se fijen como prioritarios para este año.
2. Relación software de salud ocupacional y PON	
3. Capacitación a las URRHH jurisdiccional. sobre salud ocupacional	

C. Módulo 3: Flujo de personas	OBJETIVOS
<b>PLANEAMIENTO DE LAS DOTACIONES</b>	
1. Identificar normativas	Un documento conteniendo los cuadros que muestren los diferentes cortes de la dotación claves y competencias. Documento de perfiles dotación a futuro por URRHH
2. Situación actual de agentes en cada oficina	
3. Elaborar documento para confeccionar perfiles y competencias	
4. Relevar perfiles de los agentes	
5. Análisis de antigüedad de los agentes	
6. Trabajar en informes de jubilaciones a 5 años	
7. Plan de transferencia de conocimiento y formación	
<b>RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN</b>	
1. Análisis de procesos y fuentes de reclutamiento por jurisdicción	Las URRHH jurisdiccionales cuentan con un proceso unificado de información para la toma de decisiones sobre incorporación de nuevos colaboradores.
2. Analizar normativa vigentes 1618/10, 2361/15, 2645/15	
3. Analizar los costos	
3. Evaluar los procesos de selección vigentes	
<b>DESARROLLO GERENCIAL DEL PERSONAL CLAVE URRHH</b>	
1. Entrevistas con personal de URRHH y evaluación perfil	Todas las URRHH cuentan con las nuevas funciones y el plan de trabajo
2. Proporcionar modelos de funciones y armar plan de trabajo	
<b>RETRIBUCIONES NO ECONÓMICAS</b>	
1.1- Lluvia de ideas a trabajar con las URRHH	Propuesta a las máximas autoridades sobre alternativas de reconocimientos a personas específicas
2. Relevar si algún organismo implementa algún programa	

C. Módulo 4: Comunicación organizacional de RRHH	
<b>BOLETIN Y SITIO WEB DE RRHH</b>	
1. Elaborar contenidos con URRHH	Boletín y sitio web en funcionamiento y programa de ideas y mejoras.
2. Confeccionar el sitio web de la provincia sobre ejes estratégicos	
3. Ideas para la mejora del área, jurisdicción, en boletín y sitio web	

D. Módulo 5: Gestión del conocimiento	OBJETIVOS
<b>INVESTIGACIÓN</b>	Obtener propuestas de mejoras presentadas por los propios agentes públicos en materia de recursos humanos
1. Fomentar en las jurisdicciones proyectos de investigación en la administración pública vinculados a la temática de recursos humanos	
<b>MONITOREO DE LA INFORMACIÓN SOBRE DESARROLLO EN LA PROVINCIA</b>	
1.Verificar normativas del Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP) para la centralización de la información	IPAP posea resumen del avance, cumplimiento y presupuesto del plan anual de formación de cada organismo y jurisdicción.
2.Definir procedimientos para la implementación	
3. Instruir a las unidades de recursos humanos en la metodología para el diagnóstico de necesidades y plan de formación	
4.Analizar módulo del PON sobre formación	
5.integrar la información de Escuela de Gobierno en el IPAP	
<b>FORMACIÓN PARA LA CONDUCCIÓN</b>	
1.IPAP junto a URRHH elabora plan bianual de formación mandos medios	% mandos medios hayan realizado los módulos del plan de formación en base al modelo de competencias gerenciales y solución de conflictos.
2.IPAP comunica e implementa plan de formación	
3.Diseñar, comunicar y ejecutar plan de formación de URRHH	
<b>FORMACION PARA EL DESEMPEÑO PERSONAL OPERATIVO</b>	
1.IPAP junto a URRHH elabora plan bianual de formación	% OPERATIVOS hayan realizado los módulos del plan de formación en base al modelo de competencias del área.
2.Diseñar y comunicar normativas, reglamentos y procedimientos	
<b>FORMACION EN VALORES ORGANIZACIONALES Y DE GOBIERNO</b>	
1.IPAP junto a URRHH elabora plan bianual de formación	Evaluación sobre los resultados encuestas de los talleres anuales.
2.Diseñar y comunicar normativas, reglamentos y procedimientos	

F.Módulo 6: Sinergia	OBJETIVOS
<b>SINERGIA ENTRE SECTORES Y GRUPOS</b>	
1.Relevar necesidades de los organismos para mejorar procesos de calidad	Informe de las URRHH de las mejoras de calidad implementada
2.Implementar mejoras de calidad y sinergia grupal	
3.Ipap propone docentes y espacios para el proceso a implementar	
<b>ANÁLISIS CLIMA ORGANIZACIONAL</b>	
1.Construir la encuesta y metodología de implementar	Todas las direcciones y áreas hayan elaborado sus planes de acción para revertir resultados.
2.Ejecutar la encuesta de clima en una muestra	
3.Evaluar la encuesta	
4.proponer mejoras del clima organizacional por URRHH	

<b>RELACIONES CON LA FAMILIA Y LA COMUNIDAD</b>	
1.Elaborar con la dirección de ceremonial y protocolo plan de visitas	El informe del cumplimiento del plan anual de visitas.
2.Promocionar en los establecimientos educativos la posibilidad de visitas	
G. Módulo 7: Conducción	<b>OBJETIVOS</b>
<b>COMPETENCIAS PARA LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO</b>	
1.Trabajar con las UPS y URRHH en relación con cada subsecretaría/ dirección de su organismo.	Las UURRHH dispongan de los resultados de las muestras de evaluación
2.Definir procesos y guías para la evaluación del desempeño.	
3. Implementar una muestra de evaluación en organismos.	

## ANEXO VI: EVOLUCIÓN DE LAS ESTRUCTURAS ORGÁNICA DE LAS JURISDICCIONES ANALIZADAS (2009-2018)

- Ministerio de Salud Pública

Nº de Decreto	Fecha	Descripción	Total de Subsecretarías	Contenido	Ministro
475/09	11/03/2009	Aprueba la Estructura organizativa.	4	Del ministro dependen la Dirección General de Planificación y las Direcciones de Unidad de Apoyo Administrativo y Unidad de Recursos Humanos.	Francisco José Baquero
722/10	19/04/2010	Modificación y creación	4 de Salud  de Atención de la Salud  Promoción y Prevención de la Salud  Coordinación y Gestión de la Salud	Previo existieron otros Decretos N° 628/09 “Creación de Subsecretarías” y N° 315/10 “Creación de la red sanitaria”. En estos no participó la Subsecretaría de Coordinación y Gestión Pública. Se quita la Dirección General de Planificación. A nivel Dirección, dependientes del ministro, se crean la Unidad de Planificación Sectorial, la Secretaría General, la Unidad de Auditoría Interna y el Área de Acción Comunicacional. Además, se realizan cambios en las áreas de las Subsecretarías.	Francisco José Baquero
661/12	11/04/2012			Decreto que rectifica la estructura organizativa aprobada por el Decreto anterior por modificación de la Ley de Ministerio.	Francisco José Baquero
573/16	08/04/2016	Modifica el Decreto N° 722/10	4 Salud  Atención y Acceso al Sistema de Salud  Promoción de la Salud  Coordinación y Gestión de la Salud	Se modifican los objetivos de las primeras tres Subsecretarías. Los cambios son importantes dándole un nuevo enfoque a los programas de salud. Como Dirección dependiente del ministro se agrega Sistemas y Tecnologías de la Información en Salud. En la Subsecretaría 1 se agrega una Dirección denominada “Desarrollo del Capital Humano en Salud”	Mariel Luisa Crespo
791/2016	03/05/2016	Modifica el Decreto N° 573/16	4 Salud  Atención y Acceso al Sistema de Salud  Promoción de la Salud  Coordinación y Gestión de la Salud.	Se modifican nuevamente los objetivos de la Subsecretaría de Salud y de Coordinación y Gestión de la Salud. Se reacomodan las Direcciones en función a estos cambios	Mariel Luisa Crespo

Nº de Decreto	Fecha	Descripción	Total de Subsecretarías	Contenido	Ministro
1967/17			5 A las anteriores, se agrega Logística e Infraestructura Sanitaria	La Subsecretaría de Coordinación y Gestión de la Salud asume las Direcciones de Administración, Auditoría Interna y Recursos Humanos. Hay modificaciones en las demás Subsecretarías por los nuevos objetivos y responsabilidades primarias	Mariel Luisa Crespo

- Ministerio de Desarrollo Social

Nº de Decreto	Fecha	Descripción	Subsecretarías	Contenido	Ministro
260/10	12/02/2010	Aprueba la estructura orgánica de acuerdo al Decreto N° 2773/08	4 Desarrollo y Economía Social Gestión y Articulación Institucional Derechos Humanos Deportes y Turismo Social	El Ministerio se llamaba Ministerio de Desarrollo Social y Derechos Humanos  Se unifican dos Decretos anteriores: 1758/09 (31/08/2009) y 2147/09 (15/10/2009). Este último modificaba sustancialmente al primero justificado en la necesidad de adaptar a las nuevas políticas del Ministerio. En 7 meses, 3 modificaciones de estructuras por diversos Decretos.	Fermina Beatriz Bogado
505/10	17/03/2010	Modificación parcial Decreto N° 260/10	4	Modifica las acciones de la Dirección de la Mujer	Fermina Beatriz Bogado
974/10		Modificación Decreto N° 260/10	5 A las anteriores, se crea la Subsecretaría de Abordaje Territorial	Se agrega la Subsecretaria de Abordaje Territorial	Fermina Beatriz Bogado
661/12	11/04/2012	Modificación – Nueva Ley de Ministerio. Decreto N° 260/10	5 Desarrollo y Economía Social Abordaje Territorial Niñez, Adolescencia y Familia (antes era una Dirección) Integración Colectiva Juventud	Se modifica la estructura por la modificación en la Ley de Ministerios. El Ministerio comienza a llamarse Ministerio de Desarrollo Social Se separan Derechos Humanos (se transforma en una Secretaria de Estado) y Turismo (se transforma en un Instituto-Organismo Autárquico). Nuevas denominaciones a las Subsecretarías.	Fermina Beatriz Bogado



Nº de Decreto	Fecha	Descripción	Total de Subsecretarías	Contenido	Ministro
339/15	16/03/2015	Modificación Decreto N° 260/10	5 Deja de existir la de Integración Colectiva y se crea la de Gestión de la Protección Social	Se crea la Subsecretaria de Gestión de la Protección Social y se modifican los objetivos de las Subsecretarías de Niñez, Adolescencia y Familia y de la Juventud	Marta Elena Soneira
168/17	31/01/2017	Modificación y creación de Subsecretarías Decreto N° 260/10	6 de Gestión y Articulación  de Logística e Infraestructura  Participación Ciudadana  de Abordaje Territorial  de Niñez, Adolescencia y Familia  de la Juventud	Se crean las primeras tres primeras Subsecretarías mencionadas en el recuadro anterior.	Roberto Marcelo Acosta
2688/17	12/12/2017	Modificación y creación de Subsecretarías Decreto N° 260/10	7 A las anteriores, se agrega Gestión de la Protección Social	Se crea una Subsecretaria	Roberto Marcelo Acosta

- Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología

Nº de Decreto	Fecha	Descripción	Subsecretarías	Contenido	Ministro
380/10	26/02/2010	Nueva estructura de acuerdo a la reglamentación	4 Educación  Ciencia y Tecnología  Coordinación  Interculturalidad Plurilingüe	Se deja sin efecto el Decreto N° 473/09	Francisco Romero
1981/11	05/10/2011	Modificación	Siguen los cuatro anteriores	Cambio en los objetivos de la Subsecretaria de Educación y en Direcciones Específicas. Se reconocen en el organigrama los órganos Docentes del Estatuto del Docente.	Francisco Romero
661/12	11/04/2012	Modificación	Siguen los cuatro anteriores	Por modificación en la Ley de Ministerios. No sufre cambios.	

Nº de Decreto	Fecha	Descripción	Subsecretarías	Contenido	Ministro
1239/15	02/06/2015	Modificación	6 Educación  Ciencia y Tecnología  Gestión Administrativa Financiera y de RRHH  Interculturalidad Plurilingüe  Políticas Socioeducativas  Infraestructura Escolar	Se crean dos nuevas Subsecretarías con sus respectivas Direcciones.	Sergio Daniel Soto