

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TRABAJO: TESINA

**TÍTULO: CARRERA ADMINISTRATIVA Y POLÍTICA DE PERSONAL
EN LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, EN EL
PERÍODO 2005 – 2011. ANÁLISIS Y APORTES**

Nombre del alumno: Alejandro Giboin

Nº De Registro: 12459

DIRECTORA DE TESINA: MGTER. GABRIELA GASTIGLIA
CODIRECTORA DE TESINA: LIC. ANDREA MOHAMMAD
MENDOZA, SEPTIEMBRE DE 2011

Dedico el presente trabajo (por orden de aparición en mi vida) a mi familia, simplemente por todo, a mis amigos-hermanos de la infancia y adolescencia, porque parte de lo que soy es gracias a ellos. A mis compañeros de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, porque con ellos construimos más que una carrera y un perfil profesional, construimos sueños y una amistad. A la excelentísima profesional, la Lic. Isabel Valla de Domenech, por cuánto me hizo reflexionar. A mis profesores. A mi tutora de la beca estímulo, la Mgter. Mariana Quiroga. A mi directora de tesina, la Mgter. Gabriela Castiglia, por todo su continuado apoyo (aguante) y enseñanzas que dan prueba fiel de sus condiciones profesionales. A la Lic. Elizabeth Fregotti, por ayudarme a ponerle los tornillos a las bisagras.

Desde ya, todos ellos quedan librados de cualquier responsabilidad respecto a lo que en este trabajo se encuentra escrito.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo constituye una tesina para obtener el grado de licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo.

La elaboración de la misma tiene lugar luego de cursar la currícula obligatoria y la currícula optativa de la mencionada licenciatura. La currícula optativa fue completada con los siguientes espacios curriculares:

- Administración y desarrollo del personal en el sector público (Facultad de Administración, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla)
- Comportamiento humano en las organizaciones (Facultad de Administración, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla)
- Marketing político y de las organizaciones sociales (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo)

El tema a desarrollar en la tesina es: “carrera administrativa y política de personal en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, en el período 2005 – 2011”.

En cuanto a las motivaciones para elegir el tema de investigación, cabe destacar que surgen en virtud de un interés por contribuir con dicha facultad, produciendo análisis que puedan ser útiles a las sucesivas autoridades de la institución en materia de políticas referidas a la carrera administrativa del personal de apoyo académico.

Tal interés encuentra su origen en la necesidad de expresar la profunda gratitud de quien escribe para con todas las personas que forman parte de esa unidad académica por haber manifestado siempre su predisposición y buena voluntad a fin de brindar herramientas que favorecieran la formación de los estudiantes.

El objetivo general trazado para la investigación ha sido el siguiente:

- Analizar la política de carrera administrativa del personal de apoyo académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo.

Los objetivos específicos han sido los siguientes:

- Conocer la normativa que rige el ingreso, promoción y carrera administrativa del personal de apoyo académico de la Universidad Nacional de Cuyo
- Producir aportes que puedan servir para el análisis y para la gestión de la política de personal.
- Analizar la política de personal de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en términos de procesos de decisión y de asignación de recursos para la implementación de las mismas.

Respecto del objetivo general es posible manifestar que ha sido alcanzado satisfactoriamente de acuerdo con los intereses y el tema de esta investigación. En cuanto al primero y al segundo de los objetivos específicos puede señalarse que también han sido alcanzados satisfactoriamente. En cuanto al tercero es preciso señalar que ha sido alcanzado fundamentalmente en cuanto al análisis de los procesos de decisión, ya que la asignación de recursos, si bien fue tomada en cuenta para la comprensión de dichos procesos, finalmente no fue estudiada en profundidad.

El trabajo se encuentra estructurado en tres partes. En la primera se presenta el tema, el problema, la hipótesis, el marco teórico, el estado del arte y la estructura metodológica. La segunda parte contiene el desarrollo de las categorías teóricas y normativas. En la tercera se expone el análisis del trabajo de campo. Por último, se presentan las conclusiones.

Alejandro Giboin. Mendoza, septiembre de 2011.

I PARTE: PRESENTACIÓN DEL TEMA Y DEL ENFOQUE

CAPÍTULO 1

1.1. Presentación del tema y planteo del problema

Podría decirse que el tratamiento del tema de la presente tesina se considera relevante para la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y para la Universidad Nacional de Cuyo en virtud de que, los aportes hacia el crecimiento cualitativo de su calidad educativa e institucional, no sólo deben garantizarse desde lo académico, sino también manteniendo vigente y actualizada la producción de conocimiento y las políticas referidas a su personal.

El personal de toda unidad académica es quien moviliza las actividades cotidianas de las distintas áreas. En el caso particular del personal de apoyo académico ocurre lo propio, ya que es éste quien, en efecto, permite que su funcionamiento operativo se desarrolle en forma permanente y sostenida en el tiempo. Con esta aseveración se pretende plantear que el conjunto de personas que conforman los distintos agrupamientos del personal de apoyo académico de la Universidad Nacional de Cuyo, en general, y de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, en particular, son quienes contribuyen, con el desarrollo de sus tareas,

a sostener una parte no desdeñable de las actividades que diariamente tienen lugar en estas instituciones.

Desde esta perspectiva, no sería falaz plantear que, en tanto el personal se encuentre adecuadamente capacitado, organizado y reconocido en sus funciones, existirá un funcionamiento más dinámico en las actividades y tareas que tiene a su cargo la Universidad como institución educativa superior.

Sin embargo, con el objeto de no caer en una mera simplificación lógica de las circunstancias de la vida social y/o institucional en torno a este tema, es menester agregar que existen cambios que han operado en materia de gestión de la educación, los cuales han exigido a las facultades la disposición de recursos hacia el desarrollo de infraestructura y de tecnología. Si bien el proceso no ha sido homogéneo en el conjunto de las facultades, es posible apreciar, en algunas más y en otras menos, la existencia de dichas transformaciones.

Consecuentemente, en el ámbito de acción del personal de apoyo académico, han ido incorporándose actividades y diversificándose tareas, las cuales no sólo han requerido esfuerzos de organización para agregarse a la estructura existente, sino que (como comúnmente sucede en cualquier proceso de transformaciones) en varias oportunidades han existido discrepancias para establecer una adecuación entre éstas y aquello que ya existía previamente.

Por otra parte, cabe destacar que las decisiones que se impulsan desde la conducción política de la Facultad en materia de política de personal impactan sobre las posibilidades de organización y de ejecución de las actividades de éste.

Al mismo tiempo, la carrera administrativa del personal público supone una posibilidad de promoción y ascenso cuya existencia, cristalizada y reglamentada en distintas normas jurídicas que regulan el empleo público, se inserta en un complejo juego que condiciona a la ejecución de las políticas de personal y es condicionada al mismo tiempo por éstas.

Por esta razón, **política de personal** y **carrera administrativa** interactúan como ejes del presente trabajo, apostando a la construcción de conocimiento acerca de su relación y sus problemáticas dentro de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Intentando así contribuir con algunos elementos para ampliar su conocimiento.

Dado este conjunto de reflexiones brevemente sintetizado hasta aquí, ha surgido como resultado el interés por el estudio del tema carrera administrativa y política de personal en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

El término personal hace referencia al personal de apoyo académico de dicha institución. Más adelante se hará referencia al marco normativo en que el mismo está contenido.

Haciendo referencia a los tiempos y la periodicidad que caracterizan a los cargos electivos universitarios, cabe destacar que éstos están concebidos de forma diferente a los cargos que se prevén para el personal de apoyo académico. En tanto los primeros son renovados según un lapso de tiempo determinado, los segundos no son renovables periódicamente.

Por otra parte las relaciones de acuerdo y conflicto que se van construyendo entre los distintos actores vinculados con la facultad, complejizan los procesos propios de las políticas de personal en materia de carrera administrativa.

Tomando en cuenta esta situación, cabe observar que, las normas destinadas a regular aspectos de la carrera del personal de apoyo académico, también van construyéndose en el marco de las dinámicas de dichas relaciones entre actores. Asimismo, el cumplimiento de las mismas y la implementación de las decisiones que de ellas puedan devenir, constituyen otra cuestión a ser tenida en cuenta.

Considerando lo expuesto hasta aquí, es posible pensar que se abre un espacio para la problematización de las políticas destinadas al personal de apoyo académico y su carrera administrativa. Así, el problema teórico que se plantea para el desarrollo del presente trabajo, se encuentra expuesto a continuación:

¿Cuáles son las dificultades que se presentan para la aplicación de una política de personal, referida a la carrera administrativa del personal de apoyo académico, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales durante el período 2005-2011?

A fin acometer al trabajo de responder este interrogante, se hace necesario indagar algunos aspectos que pueden aportar bases sobre las cuales elaborar explicaciones.

En primer lugar, es necesario conocer las bases normativas en las cuales se asienta el régimen de carrera del personal de la Universidad, a fin de conocer la estructura y las características de la misma y analizarlas a la luz de la perspectiva planteada para la investigación.

En segundo lugar, es necesario indagar las tomas de decisión y cursos de acción de las autoridades de la Facultad, diferenciando a su vez aquellas que se encuentren solamente formuladas, en curso o concluidas. Conocer este estado de situación es relevante porque posibilitará luego avanzar tanto en el reconocimiento de las dificultades en la aplicación de las políticas planteadas en el problema teórico, como en el de los intereses, expectativas y comportamiento de los diversos actores involucrados.

Por último, es preciso indagar sobre aquellos procedimientos administrativos a través de los cuales se encuentra previsto el curso de las decisiones al respecto de las políticas de

personal sobre carrera administrativa. Este punto intenta ampliar el conocimiento de los procesos que atraviesan a estas políticas públicas, en el marco de las relaciones de confrontación y articulación de intereses existentes entre actores.

Entonces, a fin de responder al problema planteado, es necesario conocer:

- ¿Cuál es la normativa general sobre carrera administrativa del personal de apoyo de la Universidad Nacional de Cuyo y de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, en particular?
- ¿Cuáles son las propuestas que la conducción de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales generó respecto a la promoción de su personal y a ingreso de nuevo personal durante el período 2005-2011?
- Las diferentes lógicas de acceso y diversos tiempos de permanencia en la gestión, ¿implican o no una dificultad para generar consensos en torno a la implementación del régimen de carrera administrativa del personal de apoyo?
- ¿Cuáles han sido los procedimientos administrativos implementados en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales durante el período 2005-2011, a través de los cuales se ha aplicado la normativa y/o se han tomado decisiones respecto de ingreso y promoción de personal de apoyo académico?

Ante el interés de investigación manifestado en estas líneas y, dada la problematización que se plantea, se aborda la misma desde el análisis de las políticas de promoción en la

carrera administrativa para el personal de apoyo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Así, el planteo formulado expresa la intención de analizar la respuesta institucional respecto a la ejecución de los mecanismos para la asignación de personas a determinadas funciones y a las posibilidades para la promoción del personal. Por otra parte, también se intenta estudiar los mecanismos en torno a la negociación entre los actores involucrados en las políticas de personal, en el marco una particular situación universitaria, condicionada por el surgimiento de nuevas demandas y necesidades educativas.

1.2. Estado del arte

Para la elaboración del presente apartado se tendrá en cuenta al estado del arte como una presentación tendiente a "... facilitar a los lectores una reconstrucción de las principales producciones y tendencias existentes en los estudios sobre un tema." (Saltalamacchia, 2005: 230).

Desde ya, cabe destacar que un estado del arte no sólo es construido a los meros efectos de brindar una facilidad a los lectores sino que, fundamentalmente, su confección es útil al investigador, quien se lanza al estudio de su objeto en un espacio y tiempo determinados. En consecuencia, para su elaboración, es necesario ir tras las huellas de aquel tema que se

pretende investigar, con el reparo de "... presentar lo investigado o razonado por cada autor respetando la lógica con la que éstos hicieron su trabajo..." (Saltalamacchia, 2005: 230).

Se realizó un proceso de búsqueda e indagación en las bibliotecas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y en la Facultad de Ciencias Económicas, por un lado, e informáticamente, a través del Sistema Integrado de Documentación (SID) y del sistema Base de Datos Unificada (BDU)¹, por otro.

En virtud de dicha búsqueda, fueron encontradas ciertas investigaciones y trabajos previos que se abocan a la tarea de conocer algún aspecto sobre la realidad laboral del personal de apoyo académico en la Facultad.

Los conocimientos producidos en las investigaciones y trabajos proporcionan información sobre las condiciones en que tienen lugar las actividades y tareas del personal, teniendo en cuenta el marco institucional en donde se desarrollan. Los mismos han sido producidos en virtud de estudios y experiencias en donde ha quedado expresa la motivación de sus autores por conocer y comprender las problemáticas que atañen a la realidad del personal, a fin de proporcionar herramientas que contribuyan a su resolución. Cabe destacar que, el orden en que dichos trabajos e investigaciones se encuentran expuestos, obedece a

¹ El SID nuclea en soporte virtual la información bibliográfica de todas las bibliotecas de la Universidad Nacional de Cuyo. Por su parte, la BDU concentra, también en soporte virtual, la información de las bibliotecas de 72 instituciones de educación superior en el país. Más información en: <<http://sid.uncu.edu.ar/index2.php>> y en <<http://bdu.siu.edu.ar/>> respectivamente.

un criterio cronológico. Así, se presentan en función del orden en que fueron desarrollados por sus autores.

En primer lugar, dentro de los aportes hallados sobre el objeto específicamente delimitado se encuentra el trabajo realizado por la socióloga Andrea Mohammad, la trabajadora social Mariana Quiroga (ambas egresadas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales) y la psicóloga Vilma Jilek², quienes estuvieron a cargo del desarrollo de actividades grupales de integración y comunicación con el personal de apoyo académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Dicho trabajo fue desarrollado en tres etapas, las cuales abarcan el período noviembre de 2005 – febrero de 2006, en un primer término; el período comprendido por los meses de noviembre y diciembre de este último año, en segundo término y, finalmente, un tercer período comprendido entre los meses de junio y septiembre de 2007. Las etapas segunda y tercera surgieron como consecuencia de la decisión acordada entre las autoridades de la Facultad y el equipo de coordinación de dar continuidad a las experiencias que, hasta el momento, habían sido hechas en la primera. Las tareas desarrolladas fueron sistematizadas y plasmadas en informes periódicos y un informe final por cada etapa que el equipo elevaba a las autoridades de dicha unidad académica.

² MOHAMMAD, Andrea y JILEK, Vilma. “Informe de actividades de acompañamiento del personal no docente”. Universidad Nacional de Cuyo, septiembre de 2006.

Durante la primera etapa, las profesionales desarrollaron un trabajo orientado a generar una propuesta de encuentro con y entre el personal de la Facultad, a fin de establecer diagnósticos acerca del desarrollo de las relaciones laborales. Dicha labor fue llevada a cabo progresivamente a lo largo de diferentes instancias grupales con el claustro.

En la segunda etapa, fue desarrollado un acompañamiento a través de acciones tendientes al logro de objetivos tales como: fortalecimiento de las relaciones hacia dentro del claustro, por un lado, y entre éste y las autoridades de la Facultad, por otro. También se establecieron acciones tendientes a mejorar los aspectos motivacionales, ampliar la convocatoria a los encuentros grupales, fortalecer el sentido de pertenencia a la institución y mediar para la resolución de los conflictos.

Como resultado de cada uno de los sucesivos encuentros que tuvieron lugar durante los meses de noviembre y diciembre fueron surgiendo las distintas inquietudes y problemáticas percibidas por el personal, tanto desde lo individual como desde lo grupal.

El informe final de la segunda etapa concluye exponiendo el alcance de los objetivos y rescatando (en general) que la continuidad en las dos etapas permitió "... un proceso espiralado de reflexión, de crecimiento y de cambio actitudinal" (Mohammad y Jilek, 2006: 26).

Dentro de las actividades que no pudieron ser desarrolladas, se menciona que no fue posible trabajar específicamente por sectores, con jefes y personal que no se integró al proceso grupal de los encuentros, razón por la cual se recomendó el desarrollo de una tercera etapa en donde pudieran trabajarse, entre otros, dichos temas ausentes.

Así, según lo expresa el informe final de 2007 a cargo de Andrea Mohammad y Vilma Jilek³, finalmente fue acordada la realización de la tercera etapa de actividades. Los objetivos establecidos para esta instancia se encontraban orientados a dar continuidad a los procesos ya en marcha, como resultado de las dos experiencias anteriores. Así, se plantearon expectativas de logro tendientes a impulsar mejoras en la comunicación y el trabajo en equipo, favorecer el sentimiento de pertenencia a la institución e incorporar el resto de personal que aún no se había integrado a las actividades.

En cuanto a los resultados de este tercer período, pueden destacarse las referencias hacia el proceso llamado reencasillamiento⁴, el cual influyó directamente en la situación salarial y escalafonaria del personal de apoyo académico. En este sentido, el informe manifiesta la existencia de una marcada incertidumbre y preocupación por parte de los trabajadores sobre el futuro de su situación.

³ MOHAMMAD, Andrea y JILEK, Vilma. "Informe de actividades de acompañamiento del personal no docente". Universidad Nacional de Cuyo, septiembre de 2007.

⁴ El reencasillamiento es un proceso que se desencadenó como consecuencia del convenio colectivo de trabajo entre la Federación Argentina de Trabajadores de las Universidades Nacionales (FATUN) y el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), homologado por el Decreto Nacional 366/06, por medio del cual quedó sin efecto la estructura de carrera administrativa hasta entonces vigente y se estableció una nueva, dentro de la que el personal fue reubicado. Sobre las particularidades del convenio se hará referencia en profundidad más adelante.

Por otra parte, el informe manifiesta que “... el otorgamiento de categorías ‘a dedo’ produce profundo malestar entre el personal” (2007: 4). Sin embargo, en cuanto a la entrada en funcionamiento de las comisiones evaluadoras de los concursos para la dotación de personas en los cargos⁵, el personal de apoyo percibe que ésta constituye un avance respecto del régimen anterior de asignación del personal.

Un dato a tener en cuenta, sobre todo en el marco de este trabajo, presentado en el informe, es aquel acerca de que el personal de apoyo académico percibe la ausencia de una política para el sector.

En cuanto a la capacitación, la memoria de los encuentros en esta tercera etapa registró que parte del personal de apoyo académico manifiesta que no todos los jefes y directores facilitan las posibilidades de acceso del personal a las ofertas existentes.

A fin de continuar con la exposición de los trabajos tenidos en cuenta en el estado del arte del presente, cabe hacer referencia a los producidos por David Cepero, quien se desempeña como encargado de la Unidad de Planeamiento, asesorando a las autoridades de la Facultad. Sus esfuerzos fueron plasmados en dos trabajos.

⁵ Las comisiones evaluadoras fueron establecidas en el marco del decreto nacional 366/06 y reglamentada en la ordenanza 03/08 del Consejo Superior de la Universidad Nacional de Cuyo, todo lo cual será desarrollado más adelante.

El primero de ellos, denominado “Plan de gestión administrativa 2008”, fue construido a solicitud del Decanato de la Facultad con el objeto de dar respuesta “a la necesidad de introducir progresivamente la herramienta de planificación en el accionar cotidiano de la gestión administrativa.” (Cepero, 2008: 2). En él fue desarrollado un proceso de relevamiento por áreas administrativas dependientes de la Secretaría General y Secretaría Académica a fin de que, con base en las funciones formales que les corresponden⁶, pudieran ser identificadas las fortalezas, debilidades de cada una, así como las acciones a ejecutar en el segundo cuatrimestre de 2008. El resto de las secretarías fue reservado para una segunda etapa, la cual aún no ha tenido lugar.

Según se indica, el trabajo se elaboró de forma conjunta con el personal. Los empleados establecieron los diagnósticos correspondientes a su dependencia así como la enunciación y priorización (en conjunto con la Secretaría General) de las acciones a desarrollar en ella, todo lo cual ha sido sistematizado y presentado en el trabajo al que se hace mención.

El segundo, denominado “Esquema óptimo de funcionamiento. Áreas administrativas. Año 2009”, fue elaborado partiendo sobre la base de los aportes del anterior trabajo. Con el objeto de dar continuidad a los esfuerzos del año anterior en materia de planificación, fue concebido a los efectos de “trabajar en la mejora del esquema de funcionamiento de cada área partiendo de las necesidades institucionales actuales de Facultad” (Cepero, 2009: 2).

⁶ Las funciones están plasmadas en la ordenanza 116/03 del Consejo Superior, a la cual se hará referencia más adelante.

Fue consensuado con las mismas dependencias administrativas que participaron del trabajo anterior.

Se elaboró, por un lado, un esquema de funcionamiento en el que se tenían en cuenta las tareas desarrolladas por el personal, así como los horarios de trabajo de los empleados y su situación escalafonaria. Por otra parte, los responsables de cada dependencia construyeron una propuesta que incluía aportes a dicho esquema de funcionamiento. Toda la información que se construyó fue sistematizada de forma similar que en el trabajo anterior.

Por otra parte, se encuentra la producción de Patricia Berón (2009), auxiliar administrativa de la Dirección de Personal de la Facultad, quien tomó las experiencias coordinadas por Mohammad, Quiroga y Jilek como insumo para desarrollar su propia producción.

La misma fue presentada como trabajo final, con el cual accedió al título que otorga la Tecnicatura en Gestión y Administración de Organizaciones con orientación en Instituciones Universitarias, cuyo dictado tiene lugar en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales⁷.

⁷ BERÓN, Patricia. “Capacitación y Desarrollo del Personal No Docente en Instituciones Universitarias. Propuesta de un cuadernillo de consulta sobre conocimientos y competencias personales y profesionales”. Trabajo final presentado para la Tecnicatura en Gestión y Administración de Organizaciones con orientación en Instituciones Universitarias. Universidad Nacional de Cuyo, 2009.

Esta obra se orientó hacia la elaboración de un cuadernillo que contiene pautas para desarrollar las distintas tareas que competen al personal de apoyo académico en la Facultad, de modo tal de producir mejoras en las relaciones interpersonales hacia dentro del claustro.

Dicho cuadernillo se constituye como resultado de un análisis previo en donde se analiza un conjunto de nuevos desafíos en el ámbito laboral a la luz de distintas perspectivas teóricas de la administración.

Asimismo, se proporciona cierta información estadística acerca de la situación del personal de apoyo académico (distribución por sexo y turno de trabajo, por sector de desempeño, por grupos etarios, por antigüedad en la institución, por niveles de formación académica, etc.) con el objeto de conocer la realidad de la población en términos fácticos.

El cuadernillo es presentado como un producto que busca promover la toma de consciencia de los propios actos del trabajador y del sentido de los mismos en el ámbito laboral cotidiano y tiene como propósito ser distribuido entre los distintos empleados del claustro, a fin de que pueda ser utilizado como material de consulta periódica y reflexión.

Cabe destacar que la autora concluye el trabajo expresando una reflexión acerca de la necesidad de desarrollar una permanente capacitación que contribuya a introducir mejoras

cualitativas en el personal de apoyo académico y, consecuentemente, que modifique de forma positiva la cultura organizacional.

Desde una apreciación de carácter personal, es posible considerar que el planteo de la autora resulta de interés en tanto pretende, con base en un análisis del personal de la Facultad, promover la integración y el respeto de valores que favorezcan la convivencia. Asimismo, es necesario destacar el planteo acerca de la necesidad de capacitación como herramienta de desarrollo cualitativo.

En el mismo año (2009) fue elaborado y terminado otro trabajo que contribuye con el análisis del personal de apoyo académico de la Facultad. Se trata de una producción de Juan Carlos Aguiló, quien desarrolló sus percepciones y experiencias como autoridad de la Facultad en torno a su relación con el claustro de apoyo académico. El mismo se denomina “Sobreviviendo en mi posición de liderazgo. Reflexiones sobre mi desempeño como decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina, período 2005-2008”.

Este trabajo apunta a plantear ciertas reflexiones que permitan establecer aportes para el logro de objetivos organizacionales en instituciones públicas con una simultánea valorización de las condiciones laborales del personal. A fin de alcanzar tal propósito es que toma el relato de su propia experiencia como decano para establecer análisis.

1.3. Marco teórico

Para realizar el abordaje de este trabajo resulta necesario definir previamente determinados conceptos, los cuales serán presentados a continuación como las referencias teóricas de base sobre las cuales el mismo es desarrollado.

A los efectos de propiciar un orden sistemático en la elaboración y presentación de los contenidos conceptuales, se mencionan definiciones que hacen a diversos enfoques de Políticas Públicas y se introduce uno ellos, en el cual se encuentra enmarcada la presente propuesta.

La primera dificultad para llevar a cabo esta tarea se presenta en el hecho de que no existe una definición unívoca acerca del significado del concepto de Políticas Públicas. Según se conciba al Estado y a sus componentes y según los distintos intereses analíticos que se encuentren presentes en el recorte teórico del investigador, podrán surgir variadas definiciones (Zeller, 2007).

Por lo tanto, es menester identificar, dentro de la multiplicidad de definiciones que al respecto circulan, aquellas más coherentes con la inclinación teórica que se ha priorizado en el presente trabajo y que queda expuesta en este apartado. Así, los aportes al corpus de

conocimientos existentes en torno al tema, son contrastados y observados desde una perspectiva crítica.

En una primera aproximación, podría destacarse la definición de Eugenio Lahera, quien plantea:

[Las políticas públicas] “... son cursos de acción o flujos de información relativos a un objetivo público. Estos son desarrollados por el sector público con la frecuente participación de la comunidad o el sector privado. Las políticas pueden incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, así como aspectos institucionales.” (Lahera: 2000: 2)

Por otra parte, Norberto Zeller aporta la siguiente reflexión en referencia al concepto:

“Desde una perspectiva analítica metodológica se analiza a las políticas públicas – entendidas como acción gubernamental- como un proceso de acciones interrelacionados que se corresponden a objetivos sustentados en un marco legal, basados en un marco valorativo y sustentado en un marco racional de acciones.” (2007: 20)

Sin embargo, a pesar de que ambas enunciaciones ofrecen aportes interesantes sobre la vinculación del concepto políticas públicas con las ideas de acción gubernamental, flujos de información, participación ciudadana, etc. carecen de un enfoque que permita comprenderlo desde la perspectiva del conflicto, negociación y consenso entre los distintos actores involucrados directa o indirectamente en la cuestión sobre la cual dicha política tiene injerencia.

En este sentido, la definición de Martínez Nogueira se acerca más a esta concepción:

“La política pública puede entenderse como un proceso lineal y secuencial en términos analíticos. Pero en la realidad aparece como un accionar dinámico sujeto a acciones y reacciones, a consensos y conflictos entre los diversos actores que intervienen.” (Martínez Nogueira, 1997: 20)

En la misma dirección, son Oscar Oszlak y Guillermo O’Donnell quienes plantean, a juicio de quien escribe, la definición más completa y acabada a los efectos de enmarcar teóricamente este trabajo:

“Si bien es controvertido el sentido y extensión que cabe otorgar al término ‘política estatal’ (o ‘pública’),... la concebimos como un

conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión.” (Oszlak y O’Donnell, 1982: 112 – 113)

Complementariamente, Oszlak ofrece luego un corolario para esta construcción conceptual cuando profundiza acerca de la definición de la “cuestión”. Plantea considerar a las políticas públicas como “... un momento de condensación en el cual todo el proceso social que precede a la adopción de la política, se concreta en una posición tomada por alguien que habla en nombre del Estado” (2006: 11).

Este proceso social al que hace mención, implicaría el reconocimiento de que no todas las problemáticas sociales se incorporan a la agenda estatal. El ingreso estaría dado en virtud de las posibilidades de intervención de los actores y su capacidad de influencia sobre el gobierno para promoverlas como problemática en la sociedad, a fin de lograr que sean incorporadas como cuestión a resolver en el marco de una política estatal (Oszlak, 2006).

En relación con el concepto precedentemente expuesto, puede establecerse que éste da la pauta para considerar que la situación social en que se enmarcan las políticas públicas es de una relevancia tal que no podrían ser analizadas como unidades “discretas” sin considerar el contexto en el cual surgen y producen consecuencias. (Oszlak y O’Donnell, 1982)

Haciendo analogía con una obra musical cuyos acordes, al parecer, se tiñen del contexto musical precedente y, a la vez, lo transforman y condicionan su futuro:

“... las políticas estatales serían algunos ‘acordes’ de un proceso social tejido alrededor de un tema o cuestión. En tal sentido, adquirirían significado sólo y en la medida en que fueran sistemáticamente vinculadas al tema o cuestión que las origina, al ámbito de acción social en que se insertan, a los actores que intervienen en el proceso de ‘resolución’ de la cuestión y a sus respectivas - y sucesivas - políticas” (Oszlak y O’Donnell, 1982: 110)

Cabe señalar, a fin de plantear algunas precisiones sobre el proceso de las políticas públicas, que puede entenderse como aquel “conjunto más o menos sistemático e institucionalizado de operaciones (o actuaciones) políticas y administrativas a través de las cuales una política pública es decidida, legitimada y puesta en marcha.” (Rodríguez, 2010: 1).

Así, los actores que intervienen en dicho proceso, lo hacen a lo largo de sus etapas constitutivas, las cuales, según el criterio de Norberto Zeller (2007), son cinco⁸:

- La definición del problema o de la cuestión
- La formulación y sanción de la política
- La implementación
- Evaluación, consecuencias y resultados
- La reformulación

La definición del problema o cuestión es una etapa cuyo surgimiento se encuentra condicionado a la emergencia de una situación social problemática, la cual va constituyéndose como una construcción social. Dicho surgimiento está dado en virtud de la emergencia de demandas y necesidades socialmente problematizadas, que luego además logran ingresar a la agenda estatal o pública por la acción de los actores a su alrededor⁹ (Zeller, 2007). En esta etapa, la forma en que se establezca la definición concreta del problema, estará vinculada con las decisiones y cursos de acción futuros que vayan a tener lugar en el resto del proceso de las políticas públicas (Ortega y Ruiz, 2005).

Por otra parte, de la formulación y sanción de la política puede mencionarse que consiste en aquellas tomas de decisión que, basadas en estimaciones y objetivos a futuro,

⁸ Las instancias que componen el proceso de las políticas públicas serán desarrolladas en el capítulo cuarto del presente trabajo.

⁹ El concepto de agenda es desarrollado en el segundo capítulo de este trabajo.

implican asignación de atribuciones y recursos orientados hacia la previsión de los cursos de acción futuros de la política pública (Zeller, 2007).

La etapa de implementación consiste en el desarrollo concreto de acciones y movilización de recursos (tanto públicos como privados), todo lo cual tiene por propósito la ejecución de las decisiones tomadas (Zeller, 2007). Tiene lugar, como instancia, entre las declaraciones formales acerca de la decisión de llevar a cabo la política y el resultado final que con ella se haya llegado a obtener (Revuelta, 2007).

En cuanto a la evaluación, cabe destacar que, no obstante aquella que pueda tener lugar hacia el final de la implementación, podrá tener lugar en cualquier momento, siempre teniendo en cuenta la política de que se trate y las decisiones tomadas a lo largo de sus etapas. Este proceso permite conocer las consecuencias y los resultados de la aplicación de una política en sus destinatarios (Zeller, 2007).

Por último, la reformulación puede ser considerada como aquella cuyo sentido es reparar los desvíos o errores de las decisiones y sus consecuentes cursos de acción, a fin de conseguir los objetivos que se persiguen con la política pública (Zeller, 2007).

En otro orden de cosas, se considera necesario dejar planteadas ciertas enunciaciones en torno de los actores y los procesos que tienen lugar en el marco de las políticas públicas.

En cuanto a la noción de actor, puede entenderse como un concepto que se refiere a todo aquel participante del proceso de las políticas públicas. José Real Dato (2005) asocia la idea de la participación en el proceso de las políticas públicas con el concepto de actor como "participante en las políticas públicas para referirse a cualquier actor, sea individuo u organización, que trata de influir deliberadamente en el proceso de las políticas públicas." (2005, 78).

Los actores con posibilidad de llegar a intervenir en el ámbito de las políticas públicas pueden ser gubernamentales o no gubernamentales¹⁰. Su actuación se encuentra regulada por ciertas normas a partir de las cuales se hace posible la identificación de algunos de ellos. Sin embargo, en el presente trabajo, los actores relevantes, así como los procesos de tomas de decisiones y los cursos de acción en las políticas públicas, no se basan únicamente en los procesos formales establecidos en las normas.

Ello se fundamenta en que, si únicamente fueran identificados los procesos formales que se consagran en las normas institucionales, no estaría contemplándose la existencia de los intereses de los actores no gubernamentales, los cuales entran en juego con los de los demás actores en el marco de un determinado contexto (Mondragón, 2005).

¹⁰ El desarrollo de la cuestión de los actores, el criterio a partir del cual se define un actor gubernamental y un actor no gubernamental y la identificación de los mismos en el ámbito de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, se encuentra desarrollado en el capítulo cuarto.

Tras haber establecido ciertas nociones que definen y caracterizan la concepción normativo - teórica del concepto de “políticas públicas”, cabe considerar la posibilidad de que, hacia el interior de éste, se distinga como subcategoría el de “políticas públicas de personal”¹¹. Esta vinculación se formula en virtud de que, una política de personal que se decide, planifica y/o ejecuta en el sector público, implica: una toma de decisión en torno a una cuestión, la cual se inserta en un ámbito de acción social determinado, cuyas características son construidas por la interacción de distintos actores (a la vez que éstas influyen sobre los mismos) y condiciona el devenir de sucesivas políticas hacia el futuro (Oszlak y O’Donnell, 1982).

Por otra parte, estudiar la problemática del personal en la administración pública a través del enfoque de las políticas públicas, encuentra además fundamento en el hecho de que, desde dicha mirada, es posible destacar la importancia sustancial que las personas tienen en las organizaciones públicas, más allá de cualquier elemento presente en éstas.

El hecho de optar por esta consideración implica la elección de un camino (o recorrido), que prioriza esta forma de conceptualizar a las personas que trabajan en las organizaciones.

Tal y como lo expresara Eduardo Salas en su aporte acerca del empleo público:

¹¹En adelante, la expresión “política pública de personal” será considerada de modo equivalente a la expresión “política de personal”, entendiéndose siempre que se trata de políticas públicas.

Al focalizar en las cuestiones de empleo público ... terminamos por razonar acerca de miles de trabajadores y trabajadoras concretos, pero también del fortalecimiento de un actor social relevante para asegurar mejor gobierno ... De allí que me permito requerir que abandonemos, aún desde el lenguaje, la referencia a los 'recursos humanos' del Estado, pues estamos refiriéndonos a ciudadanos y ciudadanas que son trabajadores estatales." (2006: 96)

Desde esta perspectiva, cabe considerar al conjunto de trabajadores de una organización como actores imprescindibles e invaluablees distintos a cualquier recurso con que ella cuente.

Por lo tanto, el hecho de adherir a esta consideración implica una toma de decisión para la presente propuesta de trabajo e investigación, la cual, lejos de considerar al personal como un mero recurso, lo aprecia como un sujeto dinámico, con necesidades, expectativas e intereses, cuya acción no sólo posibilita transformaciones en la organización, sino que también lo hace en su constitución como actor y en su misma percepción como tal. En este sentido, su trabajo necesariamente debe estar atravesado por los lineamientos generales de una política pública, en general, y de una política pública de personal, en particular.

Al proponer la noción de políticas públicas de personal como subcategoría vinculada a la de políticas públicas, es preciso establecer sus contornos teóricos y el sentido que se le

atribuye dentro de la presente investigación. Más adelante se ofrecerá una delimitación de sus alcances, específicamente en referencia al universo de estudio que será tenido en cuenta.

En primer lugar, a los efectos de poder construir una definición integral, se establece el conjunto de contenidos que, a priori, pueden llegar a encontrarse dentro de una política pública de personal, siempre teniendo en cuenta el interés analítico concerniente al presente trabajo. Podría entenderse que dichos contenidos se constituyen como los elementos que otorgan sentido y significado a la política.

Cabe mencionar que no necesariamente se encuentran desarrollados todos los contenidos atribuibles a una política de personal. Se han seleccionado como contenidos válidos para el análisis de las políticas de personal los siguientes procesos: reclutamiento, selección, capacitación, motivación y evaluación del desempeño

Al respecto del primero, puede decirse que constituye un proceso en virtud del cual se trata de localizar y convocar a potenciales solicitantes de un empleo a presentarse como candidatos para cubrir una vacante. Además, puede agregarse que, dichos procesos constituyen una comunicación de doble vía, en tanto una institución comunica una oportunidad de empleo, al mismo tiempo que atrae candidatos para cubrir la vacante. Si solamente comunicara la oportunidad pero ello no fuera efectivo para convocar postulantes, el reclutamiento no cumpliría acabadamente con su objetivo (Lugo, 2007).

En cuanto a la selección de personal, puede ser tenida en cuenta como un conjunto de pasos orientados a definir qué solicitantes de los que han concurrido al reclutamiento han de ser contratados en la institución. (Ganga Contreras, 2008).

Se trata de precisar qué candidato presenta las características deseadas para cubrir la vacante. Para ello, recolecta y utiliza la información de los postulantes para poder evaluar la presencia de dichas características en cada uno y luego seleccionar entre todos a aquel que vaya a recibir la oferta de empleo. En estos términos, puede afirmarse que la selección constituye un filtro (Lugo, 2007).

Por su parte, la capacitación del personal es considerada en este trabajo como un proceso educativo de aplicación sistemática y organizada según objetivos determinados en el marco de una institución, por medio de la cual, sus trabajadores adquieren competencias para el desarrollo de su labor (Chiavenato, 2007).

Asimismo, también se entiende que la capacitación está relacionada con la visión que cada institución tiene sobre el papel que deben desempeñar sus trabajadores, por un lado, y con las expectativas personales de éstos sobre la adquisición de diversos saberes en relación con su ámbito laboral, por otro (Mena, 1996).

Cabe destacar la existencia de una relación de la capacitación con la visión institucional de quien está a cargo de conducir sus destinos, así como con las expectativas del personal, planteando de este modo una especie de trípode entre la capacitación, dichas expectativas y la visión institucional de quien administre.

En cuanto a la motivación, puede considerársela, en parte, como aquella faceta de la conducta cuyo estudio apunta a desentrañar las causas del comportamiento de las personas, de modo tal que puedan ser guiadas en su trabajo de forma inteligente (Mc. Farland, 1972). Sin embargo, teniendo en cuenta la perspectiva asumida en este trabajo, la presente definición no alcanza a delinear completamente los contornos del concepto. Cabría complementarla con una apreciación que contemple los intereses del personal como conjunto de actores. En esta línea, Oszlak (1990) hace referencia al estímulo para el ejercicio de la función pública en términos de realización personal.

Por último, de la evaluación de desempeño puede decirse que, tras una larga tradición teórica, práctica y de investigación que coloca como eje central de este proceso a la identificación de los factores que afectan la precisión en su medición (perspectiva racional), surge una propuesta en donde se enfoca la atención sobre el planteo de una evaluación de desempeño vista como un proceso de comunicación e interacción social y política más que como una herramienta de medición. Este planteo se basa en el supuesto de que el comportamiento del evaluador y del evaluado está dirigido a ciertos objetivos e intereses que existen en ambos (perspectiva social – psicológica). (Iacoviello, 1998)

“El supuesto es que las organizaciones son entidades políticas, y que las partes clave involucradas en todo proceso de decisión actúan en su propio interés” (Iacoviello, 1998: 7).

A su vez, el hecho de que la evaluación se dé en el Estado implica que, por su carácter, se encuentra necesariamente politizado. Esto es, en primer lugar por la lógica particular que tienen las organizaciones estatales y luego por el propio proceso de evaluación al cual se hace referencia.

Luego de haber presentado una serie de nociones relativas al contenido de las políticas de personal, y a los efectos de enmarcar este trabajo, se ha construido la definición de política pública de personal como **un conjunto de decisiones políticas y cursos de acción promovidos desde el nivel decisional de una organización pública que, mediadas por el conflicto, la articulación y el consenso entre los intereses de distintos actores, se proponen alcanzar un objetivo institucional de carácter público que dé respuesta a cuestiones problematizadas respecto de la carrera administrativa del personal.**

Dado que las políticas de personal que interesa analizar están referidas al personal de apoyo académico en una institución pública, es necesario definir qué se entiende por carrera administrativa.

Relacionado con este concepto aparece el de sistema de servicio civil, que tomamos de Oscar Oszlak. Esta noción permitirá comprender a la carrera administrativa como un proceso inserto en un conjunto de reglas de juego, el cual la contiene, mucho más explícitamente si se encuentra dentro del ámbito público estatal. Así,

“Definiré un sistema de servicio civil como un conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad.”
(Oszlak, 2001: 2)

La definición de Oszlak se incorpora sin perjuicio de la concepción de políticas públicas. Por el contrario, se considera que pueden entenderse como complementarias si se tiene en cuenta que el conjunto de “reglas, jurídicas e instrumentales” es la expresión reglamentada de una determinada correlación de fuerzas y procesos, que se cristalizan y refieren a alguien “que habla en nombre del Estado” (Oszlak, 2006: 10).

Ahora bien, ya expresada esta precisión, la noción que merece ser definida especialmente a los efectos de completar el marco teórico de base para este trabajo es la de carrera administrativa. Luego de revisar ciertas publicaciones al respecto, se ha recurrido a la propuesta que ofrece Blanco Gaztañaga, quien expone una mirada en donde esta noción

está desarrollada como un proceso con dos perspectivas: una, desde el punto de vista del personal y otra, desde la organización:

“La carrera debe ser a la vez un derecho del funcionario y un instrumento para la Administración. Como derecho del funcionario refleja sus expectativas profesionales. Como instrumento de la organización, debe contribuir a que los funcionarios ... permanezcan en la Administración ... y puedan rendir al máximo desarrollando todas sus aptitudes y potencialidades de manera que se puedan prestar los servicios al ciudadano de una manera eficiente y eficaz.”
(2006: 199)

Plantear la perspectiva del funcionario es relevante ya que su ascenso constituye el motor (y en gran medida el sentido) de la carrera administrativa (Oszlak, 1990) la cual, articulada con un interés por parte de la administración relativo a mejorar los servicios que se brinden al ciudadano, implica el crecimiento y desarrollo del personal y de la organización en su conjunto.

Dada la importancia que reviste la carrera administrativa en la vida de una organización, es necesario complementar los supuestos precedentes, con la definición de Oszlak, quien expresa:

“... el buen funcionamiento de un sistema de servicio civil y carrera administrativa implica una minuciosa especificación de las condiciones y procedimientos mediante los cuales se reclutará, seleccionará, adiestrará y jubilará al funcionario público” (Oszlak, 1980: 31)

Finalmente, retornando a la concepción de las políticas públicas de personal, para establecer una relación con la de carrera administrativa, puede decirse, con Oszlak que: “De la política seguida en esta materia dependerá el grado de atractivo que la carrera ofrezca en términos de realización personal y estímulo para ejercer la función pública.” (Oszlak, 1990: 25).

1.4. Marco normativo

Para dar inicio al presente apartado, se ha considerado que el personal de apoyo académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, sobre el cual se encuentra focalizado el objeto de estudio, debe ser tenido en cuenta de forma contextualizada con el ámbito en el cual se desempeña: el ámbito universitario estatal.

Luego de una búsqueda de bibliografía y de la realización de entrevistas con informantes clave para obtener nuevas fuentes de información, surgen cuatro normas

jurídicas que colectivamente permiten construir, desde lo general hasta lo particular, los alcances (y límites) de algunos de los conceptos relacionados con su actividad.

Dichas normas, son:

- La Ley Nacional N° 24.521, de Educación Superior, la cual regula los temas relativos a los regímenes de la educación superior en el país.
- El Estatuto Universitario de la Universidad Nacional de Cuyo.
- El Decreto Nacional N° 366/06, el cual otorga obligatoriedad jurídica pública al convenio colectivo de trabajo realizado entre el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y la Federación Argentina de Trabajadores de las Universidades Nacionales (FATUN).
- La Ordenanza N° 03/08 dictada por el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Cuyo, la cual reglamenta el convenio colectivo de trabajo al cual se hace mención en el punto anterior.

Por su parte, la denominación común con que se hace referencia a los trabajadores de las universidades nacionales merece ser tenido en cuenta para precisar especialmente el concepto y sus alcances, así como la decisión tomada para referirse a ellos en el marco del presente trabajo.

Si bien el convenio colectivo de trabajo (ratificado por Decreto Nacional N° 366/06) y el Estatuto de la Universidad Nacional de Cuyo utilizan para la regulación de su actividad el término “no docente”, en la Ordenanza N° 03/08 del Consejo Superior de esta universidad se homologan los conceptos “personal no docente” y “personal de apoyo académico”. Tal y como se expone en su artículo 2°:

[el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Cuyo ordena] “Establecer como equivalentes las expresiones ‘personal no docente’ y ‘personal de apoyo académico’, utilizadas en el convenio colectivo de trabajo vigente por decreto nacional N° 366/2006 y en el ámbito de esta casa de estudios respectivamente”.

Dado que ambas expresiones han sido equiparadas por la norma precedentemente citada, se ha optado por la utilización del término personal de apoyo académico.

Esta decisión se encuentra motivada en virtud de que el término personal no docente hace referencia a este conjunto de trabajadores a través de una negación respecto de otro grupo de trabajadores universitarios: los docentes o profesores universitarios. De esta forma, el claustro queda definido negativamente, de lo cual podría deducirse que su denominación es residual respecto a los demás.

Por el contrario, el término personal de apoyo académico, si bien podría decirse que no aporta mayores precisiones, lo define a través de una afirmación y lo diferencia del resto de los claustros universitarios por lo que hace y no por lo que no hace. Una vez expuesta la cuestión en torno a la denominación del concepto, se desarrollan sus alcances.

En el convenio Colectivo de Trabajo CIN-FATUN se establece una clasificación que resulta útil para establecer el alcance del término personal de apoyo académico. Su artículo 47° plantea que: “la estructura salarial del presente convenio colectivo de trabajo está constituida por cuatro (4) agrupamientos...”.

Al término “agrupamiento”, puede enténderselo como una denominación legal y técnica con el cual, en dicho artículo, se hace referencia al “conjunto de categorías, divididas en tramos, abarcativos de funciones programadas para el logro de un objetivo común, **dentro del cual se desarrolla una carrera administrativa**” [el resaltado es propio].

Los agrupamientos que se contemplan para la organización escalafonaria son:

- Administrativo, el cual incluye a las funciones de dirección, coordinación, planeamiento, organización, fiscalización, supervisión, asesoramiento y ejecución de tareas administrativas siempre que no sean aquellas tareas propias de los demás agrupamientos que a continuación están descriptos.

- Mantenimiento, producción y servicios generales, el cual incluye a las funciones de producción, mantenimiento y conservación de bienes, vigilancia, limpieza, manejo de vehículos y equipos que se encuentren destinados al servicio y las tareas de atención a otros agentes y al público.
- Técnico profesional, en el cual se incluyen a aquellos trabajadores del personal de apoyo académico que, para cumplir sus funciones, deban poseer título profesional o (técnico) habilitante en relación con las tareas vinculadas al cargo.
- Asistencial, el cual incluye a las funciones de servicios hospitalarios, académico – asistenciales y de laboratorio que contribuyan al tratamiento de la salud.

En virtud de las funciones que se atribuyen a cada agrupamiento, y considerando al personal de la unidad académica que se estudia en este trabajo, se hace referencia sólo a aquel comprendido dentro de los agrupamientos:

- Administrativo,
- Mantenimiento, producción y servicios generales
- Técnico profesional

En este marco normativo los órganos con atribución para la toma de decisiones sobre políticas de personal son los del gobierno de la Universidad y de la Facultad. Dichos órganos intervienen en las decisiones y/o definiciones de políticas de personal en la Universidad Nacional de Cuyo. Sus competencias para actuar y jerarquías están reguladas

formalmente en su estatuto universitario. En él se encuentra planteado, en su artículo 6°, lo siguiente:

“El gobierno de la Universidad es ejercido por:

a) La Asamblea Universitaria.

b) El Consejo Superior.

c) El Rector.”

Tanto en la Asamblea Universitaria como en el Consejo Superior se encuentra representado el claustro del personal de apoyo académico.

Respecto a las atribuciones que se consignan como inherentes a la Asamblea Universitaria, no se encuentra desarrollada ninguna función que alcance a las políticas públicas de personal de apoyo académico, entendiéndolas según los contenidos expresados en el marco teórico de este trabajo.

Las competencias inherentes al Consejo Superior y al Rectorado, tanto en materia de personal como respecto a otros temas, se encuentran esbozadas de forma general en los artículos 21° y 27° respectivamente.

Por otra parte, en cuanto a los procesos de decisión de las políticas de personal, el estatuto establece en sus artículos 80°, 81° y 82° que el Consejo Superior es el órgano encargado del establecimiento del escalafón que corresponde al personal de apoyo académico y la forma en que este debe ser designado en los cargos¹². A su vez, establece que será este órgano quien se encargue de regular la forma de designar al personal, teniendo en cuenta que la cobertura de los cargos se debe realizar a través de concurso, tomando para evaluar los criterios de capacidad, estudios, dedicación y antigüedad.

En cuanto al gobierno de las facultades el artículo 28° del mismo estatuto universitario define: “El gobierno de cada Facultad lo ejerce un Consejo Directivo integrado por catorce miembros inclusive el decano...”

En el ámbito de las facultades, el personal de apoyo académico cuenta con representación en su Consejo Directivo, la cual queda expresada en el artículo 29° del estatuto.

Del mismo modo que en el caso del Consejo Superior y el Rectorado, el estatuto sanciona las competencias inherentes al Consejo Directivo y al Decanato de cada facultad en su jurisdicción, tanto en materia de personal como respecto a otros temas. Ello se encuentra consignado en los artículos 34° y 40° respectivamente.

¹² Lo respectivo a las características de la carrera administrativa del personal se encuentra desarrollado en el capítulo tercero.

Las competencias de todos los órganos expuestos anteriormente serán analizadas con mayor detalle en la segunda parte del presente trabajo, junto con aquellas normas que reglamentan su ejercicio.

1.5. Marco situacional

Se trata de una breve descripción orientada a presentar al personal de apoyo académico en función del problema planteado para esta investigación.

La información que se exhibe en el presente apartado fue construida a partir de datos proporcionados por distintas dependencias administrativas de la Facultad y de la Universidad.

Para comenzar puede mencionarse que la cantidad de cargos presupuestados por la Universidad para garantizar el cumplimiento de las tareas a cargo del personal de apoyo académico ha ido variando a través del tiempo. A continuación se presenta consignada la cantidad de cargos presupuestados del claustro que hubo a lo largo de los últimos once años, tanto en la Facultad como en la Universidad.

Cuadro 1: Personal de apoyo académico Universidad Nacional de Cuyo y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Cantidad de personal en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales	62	62	69	72	73	73	76	69	69	69	71	71	73
Variación porcentual respecto del año anterior en la Facultad	--	0	11,29	4,34	1,38	0	4,10	- 9,21	0	0	2,89	0	2,81
Total de personal en la Universidad Nacional de Cuyo	1458	1497	1490	1454	1445	1421	1487	1384	1403	1397	1488	1499	1537
Variación porcentual respecto del año anterior en la Universidad	--	2,67	- 0,47	- 2,41	- 0,61	- 1,67	4,64	- 6,93	1,37	- 0,43	6,51	0,73	2,53
Relación porcentual de los cargos de la Facultad respecto del total de la Universidad	4,25	4,14	4,63	4,95	5,05	5,13	5,11	4,98	4,91	4,93	4,77	4,73	4,74

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección de Estadística del Rectorado de la Universidad Nacional de Cuyo y por la Dirección de Personal de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 15 de mayo de 2011

La Facultad de Ciencias Políticas y Sociales cuenta con cargos para el personal de apoyo académico distribuidos de la siguiente manera:

Según agrupamiento (conforme a la denominación establecida en el convenio colectivo Dto. 366/06):

Cuadro 2: Distribución del personal de apoyo académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales según su agrupamiento

Agrupamiento	Cantidad de cargos	Porcentaje
Administrativo	45	61,64
Mantenimiento, producción y servicios generales	14	19,17
Técnico profesional	14	19,17
TOTAL	73	100

Fuente: Dirección de personal de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – UNCuyo. 15 de mayo de 2011

Según su situación de revista:

Cuadro 3: Distribución del personal de apoyo académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales según sus situación de revista

Agrupamiento	Efectivos	Interinos	Contratados	Subrogancias	Vacantes	Total
Administrativo	31	4	1	6	3	45
Mantenimiento, producción y servicios generales	6	0	3	2	3	14
Técnico profesional	13	0	0	1	0	14
TOTAL	50	4	4	9	6	73

Fuente: Dirección de personal de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – UNCuyo. 15 de mayo de 2011

La situación de revista constituye el tipo de vínculo laboral que el trabajador mantiene con la institución en donde desempeña sus funciones. En este sentido, será efectivo quien haya sido designado en su cargo a través de un concurso efectivo, el cual debe ser efectuado en los términos en que lo establece la ordenanza 03/08, emanada del Consejo Superior de la Universidad, la cual fue sancionada para reglamentar el Decreto Nacional N° 366/06, específicamente en lo relativo a concursos. Cabe destacar que, a fin de completar la información, en el cuadro se agregan aquellos cargos que no están ocupados por ninguna persona.

La diferencia entre la denominación de “contratados” y de “interinos” consiste en que, mientras que aquellos renuevan su permanencia de forma anual en la institución por medio de un contrato firmado directamente con el Rectorado de la Universidad, a los interinos se les renueva su permanencia de forma anual a través de una resolución emanada

directamente desde el Consejo Directivo de la facultad. Por su parte, desde la misma dirección se menciona la situación de los concursos para cubrir los cargos de dicho personal.

Se entiende a la subrogación como el mecanismo administrativo por medio del cual una persona que ocupa un cargo, con determinada jerarquía dentro de la institución en donde trabaja, pasa a cumplir las funciones correspondientes a un cargo de jerarquía superior, sin pasar a ser titular del mismo, aunque reconociéndosele pecuniariamente dichas funciones.

En otro orden de cosas, resulta conveniente mencionar que, durante el período de gobierno 2005 – 2008, se produjo la entrada en vigencia del Decreto Nacional N° 366/06, el cual modificó la estructura escalafonaria y las pautas para el ingreso y el ascenso del personal de apoyo académico dentro de dicho escalafón¹³.

Asimismo, cabe aclarar que, según lo planteado desde la misma dirección y desde la Secretaría General, la Facultad no cuenta actualmente con un organigrama formal actualizado. Si bien existe una estructura que fue establecida mediante la ordenanza 116/03 del Consejo Directivo, actualmente, para identificar un cargo se toma como referencia lo dispuesto sobre carrera administrativa en el convenio colectivo de trabajo, homologado por el Decreto N° 366/06. Con base en él, para individualizar un cargo, se procede a identificar

¹³ El Decreto Nacional 366/06 que aquí se menciona, será desarrollado, con relación al régimen escalafonario, así como a las pautas para la dotación de cargos, en el capítulo tercero del presente trabajo.

la categoría (la cual constituye el criterio para la liquidación de haberes) y el agrupamiento al cual pertenece.

No obstante, cabe mencionar que, aun cuando no exista un organigrama actualizado, sí existe una estructura institucional reconocida por el personal y las autoridades, la cual se identifica jerárquicamente (en orden descendente desde el nivel de Decanato hasta el nivel de las direcciones) de la siguiente manera:

Cuadro 4: Estructura organizativa de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Dependencia	Especificación
Decanato	Decano/a
Vicedecanato	Vicedecano/a
Secretarías	Académica de Posgrado General de Cooperación, Extensión y Comunicación de Relaciones Institucionales de Graduados de Relaciones Estudiantiles Centro de Investigaciones (rango de secretaría)
Coordinaciones	Área de Vinculación Ciclo de Profesorado Comunicación
Direcciones generales	de Gestión Académica de Gestión Administrativo Financiera
Direcciones	de Alumnos de Despacho Económico Financiera de Personal de Publicaciones de Informática de Obras y Mantenimiento

Fuente: <<http://www.fcp.uncu.edu.ar/paginas/index/telefonos-fcpys>> [consulta: 25/05/2010]

Los puestos de secretarías y coordinaciones no se concursan ya que son designados por el decano/a, a su criterio, ya que corresponden al nivel político, no administrativo

1.6. Metodología e hipótesis

El presente trabajo se encuentra desarrollado según la metodología que se expone a continuación, asumiendo al método como un camino que se construye en cada investigación para abordar un objeto específico y construir conocimiento socialmente valioso acerca de él.

En una investigación, la construcción de dicho camino depende del objeto que en ella se pretenda conocer, razón por la cual, lejos de existir un único método aplicable a todas las investigaciones, éste puede variar según cada caso (Follari, 2000).

En este trabajo se procede inicialmente a la construcción de un marco teórico. Esta es la instancia que permite definir (y redefinir) el objeto de investigación y delimitar la unidad de observación, continuando con la redefinición de la hipótesis para luego recopilar, procesar e interpretar la información obtenida a partir de la puesta en tensión con los supuestos teóricos iniciales. La metodología definida para la presente investigación es cualitativa.

Con esta perspectiva, se plantean las siguientes etapas del trabajo de investigación:

a. Marco teórico y normativo:

- Ampliación y estudio de nueva bibliografía
- Búsqueda y estudio de documentos de actualización de especialistas
- Búsqueda y sistematización de la normativa de aplicación, general
- Construcción del marco teórico y normativo
- Reajuste de la hipótesis en función del marco construido y proposición de variables para el análisis.

b. Estrategia metodológico-técnica (preparación del trabajo de campo)

- Reajuste de la metodología propuesta en función del marco teórico
- Selección de informantes claves
- Selección de procedimientos administrativos sobre los que será necesario relevar normativa específica emanada de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
- Selección de la muestra de entrevistados/as
- Elección de entrevistados y construcción de las preguntas

c. Trabajo de Campo

- Relevamiento de documentación sobre procesos administrativos aplicados en casos específicos (resoluciones del Consejo Directivo, Resoluciones de Decanato, Circulares, etc.)
- Realización de entrevistas a informantes claves
- Reajuste de la herramienta en función de las primeras entrevistas y de la documentación hallada
- Realización de entrevistas a la muestra de entrevistados/as
- Simultáneamente a las anteriores: sistematización de la información obtenida.

d. Interpretación y análisis de la información empírica:

- Análisis documental
- Análisis de procesos administrativos
- Análisis de la información aportada por informantes clave y expertos
- Sistematización y análisis de la información producida en las entrevistas

e. Contrastación de la información empírica con la hipótesis y supuestos que surgen del marco teórico.

f. Elaboración de conclusiones y redacción de informe final.

En cuanto a lo que hace a la formulación y concepciones alrededor de la hipótesis, puede decirse, con Saltalamacchia, que:

“... el continuado ejercicio del oficio familiariza al investigador con esas tareas y le permite apoyarse en una más o menos rica acumulación de conocimientos y saberes sobre el tema. Pero como cada investigación es un nuevo comienzo, el trabajo de auto-reconocimiento nunca se inicia en el ‘campo’ sino en el gabinete, durante la creación del esquema conceptual. Las hipótesis sintetizan ese conocimiento preexistente” (2005: 326)

El conocimiento previo que se plantea sintetizar en una hipótesis indica no sólo cuáles son las bases o puntos de partida para el nuevo conocimiento, sino que también fija los

límites de las exploraciones que van a ser realizadas en la investigación, cuyo propósito es construir conocimientos antes inexistentes. Para el desarrollo de esta investigación se asume a la hipótesis según el sentido propuesto y justificado por Homero Saltalamacchia (2005), en el cual, el planteo de la misma, implica una guía para quien la formula.

En este sentido, es importante destacar que lo que se busca en este trabajo no es probar ni refutar la hipótesis, sino utilizarla como guía para la indagación, a fin de elaborar nuevo conocimiento que permita hacer aportes sobre el tema de investigación.

A la función expuesta sobre orientar la investigación, se debe agregar aquella que concierne a hacer explícitas inicialmente las presunciones del autor, lo cual implica evitar que éstas interfieran luego de forma repentina (Saltalamacchia, 2005).

En virtud de lo antes expuesto al respecto de la hipótesis, se plantea la siguiente:

Las dificultades que se plantean en las políticas de personal, referidas al personal de apoyo académico, están vinculadas al proceso político de adopción de las mismas, el cual expresa los intereses de los actores involucrados.

II PARTE: TRATAMIENTO TEÓRICO DE LOS CONCEPTOS

CAPÍTULO 2

POLÍTICA PÚBLICA DE PERSONAL

2.1. El enfoque de políticas públicas

El planteo que Oszlak y O'Donnell plasman en su definición del concepto de políticas públicas se encuentra desagregado y analizado en sus distintas aristas.

Según ellos proponen:

“Si bien es controvertido el sentido y extensión que cabe otorgar al término ‘política estatal’ (o ‘pública’),... la concebimos como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta

entonces desarrollado en torno a la cuestión.” (Oszlak y O’Donnell, 1982: 112 – 113)

Dentro de ella se pueden identificar ciertos componentes, los cuales, si bien modificarían su sentido tomados en forma aislada, son momentáneamente separados sólo a los efectos analíticos, de modo tal que, luego de profundizar sobre su conocimiento, vuelvan a integrar el concepto.

Se puede mencionar que el nivel político decisonal de una organización pública estatal se diferencia del administrativo en tanto aquel se compone de cargos electivos con la respectiva periodicidad en la duración de los funcionarios, mientras que los funcionarios de los cargos administrativos en el sector público estatal gozan de ciertos derechos laborales, garantizados a través de la Constitución Nacional y de las leyes del empleo público que reglamentan su ejercicio. Los derechos que más interesan para el desarrollo de este trabajo son los de la estabilidad laboral y carrera administrativa. No obstante, su profundización y el abordaje de otros temas relacionados con ellos se encuentra desarrollado en el capítulo tercero.

Si bien no todos los actores involucrados en el proceso de las políticas de personal se pueden asociar a uno u otro nivel, las diferencias que puedan existir entre ambos condicionan las características y posibilidades de acción del conjunto de los actores que

participan en dicho proceso. En virtud de ello, se hace necesario reconocer dicha división entre niveles¹⁴.

El establecer un contraste entre el nivel político y administrativo no surge como un criterio a priori orientado meramente a organizar el análisis, sino que recoge una larga tradición que tal vez pueda remontarse a la época de Woodrow Wilson (quien la tomó para hacerla suya) desde hace algo más de cien años (Oszlak, 1980).

Dicha tradición ha atravesado varios estadios y ha ido construyendo, de la mano de numerosos autores, distintas justificaciones y explicaciones acerca del porqué de la separación entre estos dos niveles. No puede afirmarse que alguna de ellas, tal vez porque así sea como se construye el conocimiento, haya sido concluyente y definitiva. Luego de más de un siglo podría decirse al respecto, con Oszlak, que:

“Se trate de un espejismo institucional, de una mera distinción analítica, de una insuficiencia conceptual, de una cobertura instrumental o de un mecanismo de deslinde e imputación de responsabilidades [entre ambos niveles], el hecho es que la dicotomía política-administración aún subsiste y goza de buena salud.” (1980: 5).

¹⁴ La identificación de los actores que participan en las políticas de personal tiene lugar en el capítulo cuarto de este trabajo.

En el caso particular del presente trabajo, el hecho de aceptarla implica asumir una posición teórica que, en parte, acompaña al reconocimiento de que ambas están vinculadas a las etapas de las políticas públicas que Zeller (2007) y Oszlak (1980), con sus matices propios, toman en cuenta.

2.1.1. La política pública como modalidad de intervención del Estado

En primer lugar, se observará que las políticas públicas (a las cuales los autores también caracterizan como políticas estatales) son entendidas como un conjunto de acciones u omisiones por parte del Estado, el cual es tomado en cuenta como un actor en relación con otros. Ello lleva a considerar que este Estado, tomando la decisión de actuar o de mantenerse en la inacción, está manifestando una intencionalidad sobre algún tema en particular, con lo cual expresa ante el resto de los actores con quienes interactúa en la sociedad, su grado de intervención y sus prioridades. Sin embargo, esta aseveración es ciertamente más compleja, ya que es menester tener en cuenta al Estado desde su conformación social.

En consonancia con lo que plantean sobre este tema Oszlak y O'Donnell (1982), y considerando su propuesta en materia de políticas públicas, cabe destacar que la composición del Estado presenta una heterogeneidad de expresiones políticas, sociales e ideológicas que conviven en su seno.

Aun cuando esta afirmación parezca algo obvio, no sólo es de rigor hacer mención a ella sino que, una vez hecho esto, se puede plantear que existen intereses en juego y/o en conflicto que se despliegan hacia dentro de dicha institución.

Entonces, ¿será posible pensar que lo que se deja traslucir en estas líneas guarda relación con el concepto de bloque histórico gramsciano? Tal vez, sólo en cuanto a la idea de que existe un grupo social, el cual se encuentra conduciendo los destinos del Estado mediante la articulación equilibrada de sus dimensiones políticas, económicas, sociales, culturales, etc. Esta articulación se logra a través del consenso y la negociación sobre las acciones y decisiones con otros grupos quienes, si bien no forman parte del grupo conductor, operan dentro y fuera de aquella institución en función de sus intereses (Gramsci, 1986).

A su vez, la particular visión ampliada del Estado en la teoría gramsciana permite observar que los grupos que intervienen directa o indirectamente en la definición de los destinos del Estado, no sólo están formando parte de él, sino que también actúan fuera de sus límites institucionales, es decir, más allá de sus dimensiones como organización formal. Incluso, siguiendo esta lógica de razonamiento, sería posible plantear que existen actores con mayor y menor inserción dentro de la institución estatal, lo cual tiene eco en la capacidad que ostentan para gravitar en la definición y ejecución de unas políticas públicas (funcionales a sus intereses) sobre otras.

En el mismo sentido, Oszlak propone que “...todo el proceso social que precede a la adopción de la política [pública], se concreta en una posición tomada por alguien que habla en nombre del Estado” (2006: 11).

El hecho de plantear la existencia de un proceso que precede a la adopción de la política, acompaña la línea argumental que viene siendo desarrollada en esta parte del presente trabajo. Del mismo modo, es aún más relevante para este caso, tratar de profundizar sobre la idea de que exista alguien que habla en nombre del Estado.

Ese alguien hablando en nombre del Estado, no sólo puede ser pensado como un representante electo democráticamente por la sociedad sino que, a su vez, también puede concebirse como el representante de un sector o grupo que opera en aquel.

Existe un representante visible que no sólo declama y acciona en nombre de la sociedad sino que también forma parte de un grupo político, con asiento dentro y fuera del Estado, que ostenta una cuota más o menos importante de poder, legitimada socialmente en el ámbito de la institución estatal (Oszlak y O’Donnell, 1982).

El actor, cuya cara visible es dicho representante, busca el consenso con el resto de los actores que se encuentran en similar situación en virtud de sus posibilidades económicas, electorales, mediáticas, etc. Entonces, el bloque histórico (según la teoría gramsciana) toma

decisiones según se lo permiten sus intereses y la correlación de fuerzas que hay entre ellos. Allí pues hay un complejo proceso, del cual, entre otras cosas, emergen políticas públicas que constituyen una toma de posición que lleva la firma del Estado.

2.1.2. El contenido

Ahora bien, continuando con el análisis de los componentes de la definición inicial, surge la relación entre la toma de posición estatal y una cuestión particular que "...concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil." (Oszlak y O'Donnell, 1982: 112-113).

Si se tiene en cuenta al Estado en el sentido en que ha sido planteado hasta el momento y luego (en consonancia con la definición de políticas públicas) se observa que existe una cuestión (o varias) que concita el interés de diversos actores en la sociedad, se hace necesario desentrañar la relación entre éstos y aquella.

Esta reflexión puede argumentarse sobre la base de que existen actores sociales, políticos y económicos que juegan un papel en la sociedad según sus intereses. Hay algunos que pueden no estar presentes en el ámbito institucional formal del Estado, aunque sí pueden tener la capacidad suficiente de presión sobre aquellos que lo están (por ejemplo, algunas organizaciones no gubernamentales, organizaciones territoriales, etc.). Por otra

parte, existen actores que sí están insertos y operando en el seno de la institución estatal, como ya ha quedado expuesto, y a la vez accionan por fuera de ella (por ejemplo, los partidos políticos, algunos sindicatos, etc.).

Luego de haber hecho referencia a los actores, es menester centrar el análisis sobre la cuestión que concita su interés como tales. Más adelante, se tratará de forma más profunda la distinción entre aquellos que tienen asiento dentro del Estado, aun cuando también tengan presencia fuera de él, y aquellos que no.

La cuestión se encuentra dada como resultado de una problematización social que va construyéndose en virtud de que “Ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente la lista de necesidades y demandas de sus integrantes.” (Oszlak y O’Donnell, 1982: 110). Es decir, que existen ciertas cuestiones a las que se les otorga prioridad para su resolución¹⁵ y, consecuentemente, se les da curso bajo la forma de una política pública determinada a ese fin.

La cuestión es el tema en que la política pública busca incidir (Zeller, 2007). Pero entonces, ¿cuál es el criterio para determinar si una cuestión es más acuciante que otras por lo cual merezca resolverse primero? Probablemente no exista un criterio unívoco al

¹⁵ Los autores utilizan el término "resolución" para significar la salida de la cuestión de la agenda o la desaparición de la cuestión como emergente de problematizaciones sociales.

respecto. Sin embargo, es posible tomar algunas de las reflexiones que los autores antes mencionados esgrimen para arrojar algo de luz sobre el asunto.

Al definir a las cuestiones como asuntos, necesidades o demandas que, en virtud de ciertos procesos, llegan a ser socialmente problematizados y, con ello, a incorporarse en la agenda pública del gobierno, será posible plantear que no todas las problemáticas se incorporan a la agenda estatal. Su ingreso estaría dado en virtud del peso de los actores y la capacidad de influencia de éstos sobre aquel que conduce el bloque histórico (utilizando la categoría de Gramsci), para promoverlas como problemática en la sociedad y lograr que sean incorporadas como cuestión a resolver en el marco de una política estatal.

Para complementar lo expresado hasta aquí en torno a la cuestión, cabe mencionar que:

“Toda cuestión atraviesa un ‘ciclo vital’ que se extiende desde su problematización social hasta su ‘resolución’. A lo largo de este proceso, diferentes actores afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión, toman posición frente a la misma.” (Oszlak y O’Donnell, 1982: 110)

Según afirma la cita, los actores toman posición sobre una cuestión y contribuyen a su resolución o la obstaculizan en función de sus intereses.

2.1.3. La toma de posición de los actores

Al analizar el posicionamiento de los actores, pero desde la perspectiva del colectivo que conduce el bloque histórico, se señalan las siguientes situaciones posibles.

En primer lugar, hay que tener en cuenta la posibilidad de la iniciación autónoma del Estado (Oszlak y O'Donnell, 1982). Ello implica que el grupo o sector que conduce el gobierno del Estado, por encontrarse dentro del arco de sus intereses, impulse activamente la problematización social de determinado tema y logre la legitimidad suficiente en la sociedad como para que sea posible alcanzar (y hasta forzar en función de su correlación de fuerza política, social y económica) una negociación y/o una contienda con el resto de los actores, a fin de impulsar una decisión de política pública que favorezca su resolución¹⁶.

En segundo lugar, puede ocurrir que el conjunto de actores más encumbrados, en cuanto a poder político, social y económico se refiere, niegue la problematización de un asunto, reprima al actor que lleva su bandera o argumente que nada puede hacerse contra el problema. En tal caso quedará expuesta, ante los ojos de quien se sumerja en la reflexión sobre estos hechos, una o varias formas de ejercicio del poder y la legitimidad, manifiesta en la capacidad de que, su decisión de obviar la cuestión, no pueda ser disipada por ningún otro actor (Oszlak y O'Donnell, 1982: 111). Así, observar cualquiera de las circunstancias

¹⁶ Entendiendo el término resolución en el sentido expresado en la nota anterior.

en cuanto al origen de la cuestión es útil a los efectos de interpretar eventos posteriores y de echar luz sobre las características del Estado.

De la segunda circunstancia se desprende la posibilidad de que, ante el surgimiento de una cuestión, los actores que la promueven alcancen a generar (a través de alianzas o de la ampliación de su reconocimiento y legitimidad social) acciones coordinadas para presionar sobre el actor que conduce el bloque histórico. De este modo, si logran la presión suficiente, podrán colocarlo frente a una dicotomía: o cede ante la presión y los intereses de los demás actores que promueven la resolución de la cuestión, o encona la disputa de intereses y orienta sus acciones hacia la represión de la demanda, arriesgándose a perder y a que se produzca una crisis cuyo resultado modifique la estructura de poder, dejándolo en una posición menos favorecida (Gramsci, 1986).

Vale decir, en consonancia con lo anterior, que todos los actores involucrados en una cuestión toman posición al respecto. Incluso dentro del Estado, en tanto ámbito compuesto por múltiples actores con diversas bases sociales, ideológicas y económicas, podrá haber posiciones encontradas.

2.1.4. El ámbito de acción

El ámbito de acción en que las políticas públicas tienen lugar está constituido en función del juego de intereses entre actores. Éstos, en la persecución de dichos intereses,

operan en el marco de un proceso social accionando alrededor de la cuestión problematizada.

Las políticas se desarrollan en un ámbito de acción social. El mismo no solamente presenta características construidas por la interacción entre actores, sino que también son éstos quienes se ven influidos por las condiciones de dicho ámbito en donde están insertos.

Retomando la analogía desarrollada por Oszlak y O'Donnell para referirse a las políticas públicas como una obra musical, cabe destacar que éstas adquieren significado

“... en la medida en que fueran sistemáticamente vinculadas al tema o cuestión que las origina, al ámbito de acción social en que se insertan, a los actores que intervienen en el proceso de ‘resolución’ de la cuestión y a sus respectivas - y sucesivas - políticas” (1982: 110)

Puede decirse que este ámbito se alimenta del accionar de los actores y a su vez alimenta y condiciona sus estrategias o decisiones. En este sentido, la emergencia de una cuestión socialmente problematizada, la toma de una decisión de política pública y los acontecimientos acaecidos en consecuencia a lo largo del proceso que atraviesan las políticas públicas, se encuentran mediados por el ámbito de acción en donde tienen lugar, al

mismo tiempo que todo ello gravita sobre las características de éste. Incluso, es el que condiciona a la emergencia de nuevas cuestiones y de nuevas políticas.

Cabe señalar que el ámbito de acción no se encuentra circunscripto al de la institución en donde una política pública se desarrolla, ni tampoco puede ser la sociedad misma en donde la institución está inserta. Si bien sus contornos no pueden ser definidos estrictamente, podrían ser asociados al entorno en que se enmarcan las posibilidades de acción del conjunto de actores gubernamentales y no gubernamentales que participan y se encuentran influidos por el curso de las políticas, así como por el ámbito en donde las políticas se aplican.

2.1.5. Las decisiones en términos de un proceso

El último elemento que surge para analizar es el temporal. Se hace referencia a que la toma de posición y la intervención: "... previsiblemente afectará[n] el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión." (Oszlak y O'Donnell, 1982: 112 – 113)

En cuanto a lo temporal, y a propósito de la analogía ya mencionada entre las políticas públicas y una obra musical, puede observarse que esta pretende exponer a ambas como

procesos compuestos por diversos elementos, cuya existencia y/u ocurrencia, condiciona el devenir de cada una de las sucesivas instancias que cada uno atraviesa de principio a fin.

Al tomar una unidad como ejemplo (que en el caso de las políticas públicas es una decisión o una acción tendiente a la resolución de la cuestión, mientras que en el de la obra musical es un acorde) se pone de manifiesto el valor explicativo de la comparación, dado que ninguna de las dos podría ser comprendida en profundidad si no se ampliara el foco de la observación para tener en cuenta el proceso por medio del cual se llegó a dichas instancias. Dicho de otra forma, el planteo que se deja traslucir es que sólo podrá comprenderse más acabadamente el cómo, el por qué, el para qué, el cuándo y el dónde de una decisión sobre política pública, de una ejecución de una decisión y de la resolución de una cuestión, si se estudia a la problemática en clave histórica.

Norberto Zeller contribuye con esta postura al expresar: “Las políticas pueden generar acciones y reacciones a lo largo de su proceso de implementación. No son un momento o instante. Deben observarse como un proceso que incluye decisiones y no decisiones...” (2007: 20)

Por otra parte, el planteo de las políticas en términos de proceso, no solamente pretende hacer referencia al entendimiento del pasado y el presente de una política pública, sino que también tiene en cuenta la relación entre cada decisión presente y su influencia sobre las decisiones futuras. Es decir, los cursos del proceso social en torno a la cuestión, además de

condicionar el devenir de una política pública que se pueda estar ejecutando en un momento dado, también condicionan a las decisiones de las nuevas políticas públicas que tengan lugar en el futuro.

En tanto el proceso de una política pública, enmarcada en el juego de intereses que viene teniendo lugar, influye sobre el ambiente y sobre las posibilidades de los actores. Puede decirse entonces que condiciona el futuro mismo de las sucesivas políticas que vayan a ser desarrolladas.

2.1.6. Las agendas

El concepto de agenda social surge en virtud de considerar que en una sociedad se produce la emergencia de cuestiones, las cuales llegan a ser consideradas socialmente como problemas y movilizan a un conjunto de sectores a su alrededor.

Tal y como lo expresan Bourdieu y Wacquant, "...cada sociedad, en cada momento, elabora un cuerpo de problemas sociales que da por legítimo, digno de ser debatido, de hacerse público." (2005: 328).

En consonancia con lo ya expresado al respecto, cabe señalar que Oszlak formula una definición del concepto agenda social, exponiendo la idea de que existen procesos diversos

por medio de los cuales un tema alcanza un grado de conocimiento público y problematización social. Así, define a dicha agenda social “como el conjunto de necesidades y demandas cuya satisfacción se asigna a determinados actores sociales.” (2008: 1).

La noción de agenda estatal (o pública) se encuentra estrechamente relacionada con la de agenda social en tanto aquella constituye el conjunto de temas o cuestiones que (dado el accionar de aquellos actores que las impulsan para su resolución) han alcanzado conocimiento público y han sido instaladas en la sociedad como ítems merecedores de alguna respuesta por parte del Estado. La agenda estatal contiene los temas sobre los que efectivamente el gobierno (quien habla en nombre del Estado) ha tomado una posición tendiente a ocuparse del tema, en aras de resolverlo (Oszlak y O'Donnell, 1982).

Para expresarlo de otra forma, puede afirmarse que existen demandas históricas las cuales son impulsadas por actores, cuya raigambre en la institución estatal o su capacidad de ejercer presión sobre la configuración de actores que conducen el Estado, no llega a ser la suficiente, es escasa o es directamente nula. No obstante, son consideradas por el conjunto de la sociedad como deudas pendientes de (al menos) discusión y resolución¹⁷. En

¹⁷ Tal vez un ejemplo de este desarrollo sirva para ilustrar el planteo: durante las presidencias de Carlos Menem en la Argentina de la década de los 90's, numerosos actores sociales y políticos reclamaban justicia y esclarecimiento de los crímenes cometidos durante la dictadura del Proceso de Reorganización Nacional. El accionar de estos actores, aunque subalterno respecto de quienes detentaban el poder en ese entonces, alcanzaba a convertir el tema en una demanda en la sociedad, tal como para considerarla parte de la agenda social problematizada. Sin embargo, la toma de posición del gobierno en torno a ella era el no tratamiento. Quizás podría llegar a argumentarse que esta decisión fue un deliberado intento por resolverlo (según la idea de resolución de Oszlak y O'Donnell, expresada más arriba) mediante la represión de su tratamiento, sin

tal caso, podría decirse que en la agenda social se encuentran presentes, no así en la agenda estatal o pública en donde la toma de posición de quienes hablan en nombre del Estado (Oszlak, 2006) es no tratarlas.

“La agenda estatal, como un río que fluye y se transforma constantemente, experimenta una continua metamorfosis.” (Oszlak, 2008: 2). Existe una relación entre esta aseveración y el dinamismo inherente a la sociedad, en el marco del juego de poder que, como fuera anteriormente mencionado y desarrollado, tiene lugar en su seno.

Hay asuntos que se incorporan a la agenda estatal y otros que egresan de ella según sean resueltos. Así, su composición, aunque variable en el tiempo, expresa parte del conjunto de emergentes sociales problemáticos, cuyo análisis permitirá observar, entre otras cosas: las cuestiones que no son tenidas en cuenta para su ingreso en la agenda estatal, las características de las que efectivamente ingresan, las diversas tomas de posición que asumen los actores, las políticas públicas que se desarrollan para resolverlas y el impacto de las decisiones sobre otros actores en la sociedad (Oszlak, 2008).

2.2. Contenidos de una política de personal

embargo, esta inacción no condujo a que la cuestión dejara de ser percibida como un problema en el seno de la sociedad.

A continuación, será desarrollado cada uno de los procesos que, como ya fuera mencionado en la primera parte de este trabajo, constituyen los contenidos a tener en cuenta para delimitar la esfera de acción de las políticas públicas de personal.

Los procesos de reclutamiento, selección, evaluación de desempeño y promoción que más adelante se encuentran desarrollados difieren en su aplicación, plazos y procedimientos respecto a los mismos procesos en el sector privado. Lo que marca tal diferencia es el régimen jurídico al que el personal de cada uno de estos dos sectores está sometido.

El personal del sector público estatal, además de encontrarse sometido, de igual forma que el sector privado, a las regulaciones establecidas por la Constitución Nacional y las leyes laborales, está sujeto a regímenes específicos que regulan exclusivamente el empleo público.

En consecuencia, vale decir que estos procesos están presentes tanto en el sector privado como en el sector público. La diferencia estriba en que, en este último, deben obligatoriamente llevarse a cabo a través de mecanismos particulares que se encuentran preestablecidos normativamente por la autoridad pública competente (unipersonal o colegiada), la cual puede no corresponderse con la autoridad pública a cargo de la institución que eventualmente deba llevarlos a cabo.

Ello implica que, la posibilidad de modificarlos o adaptarlos al contexto específico de la organización, puede no depender directamente de los actores que la conducen. Contrariamente, en la empresa privada pueden variar los procedimientos, los plazos y la aplicación de estos, según el criterio de su titular o del equipo a cargo del departamento de recursos humanos que aquel haya designado.

En el marco del análisis de las políticas públicas de personal de una institución como la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, es menester destacar que el grado de posibilidades para decidir acerca de los procesos de selección es relativamente más acotado que en el sector privado.

2.2.1. El reclutamiento

La composición del talento y la capacidad humana presente en una institución están determinados por la incorporación de personal que tiene lugar a través del reclutamiento y la selección (Ganga Contreras, 2008).

El proceso de reclutamiento, como es obvio, tiene una estrecha relación con el proceso de selección de personal. Incluso, podría decirse que forman parte de un continuum en el cual se pueden identificar, según la posición de quien teorice sobre este tema, diferentes estadios. Sin embargo, el hecho de establecer una división entre uno y otro surge a partir de

identificarlos como momentos diferentes con objetivos, aunque relacionados, lo suficientemente específicos como para ser tenidos en cuenta de forma individual.

El reclutamiento es el proceso por medio del cual la institución busca dar inicio a los mecanismos de incorporación de personas a las áreas que lo requieran. Una vez finalizado, da paso al proceso de selección (Ganga Contreras, 2008).

Este proceso, con sus objetivos y particularidades propias, finaliza cuando los aspirantes a ocupar un cargo vacante en una institución han depositado su currículum o han solicitado formalmente, según la forma y los plazos que se hayan establecido, ser tenidos en cuenta para cubrirlo (Lugo, 2007).

Ahora bien, ¿cuáles son los objetivos que, según la postura precedentemente expuesta, caracterizan al proceso de reclutamiento?

De la definición de María del Carmen Lugo (2007) se desprende que el proceso de reclutamiento es:

“... un proceso de comunicación de doble vía, en donde la institución comunica y divulga las oportunidades de empleo en el sector público al tiempo que atrae candidatos para el proceso

selectivo. Si el reclutamiento sólo comunica y divulga, no alcanza sus objetivos básicos. Es fundamental que atraiga candidatos para el proceso de selección” (2007: 80).

En una primera instancia, un punto a tener en cuenta surge en virtud de que se ha considerado al reclutamiento como un proceso de comunicación. Como tal, el primer objetivo que cabe señalar es coincidente con el de cualquier proceso de comunicación: transmitir un mensaje.

Sin embargo, según puede apreciarse en la conceptualización, el hecho de dar publicidad sobre una vacante no implica que el reclutamiento haya logrado todos sus propósitos. Al parecer, el objetivo de transmitir un mensaje se articula con un segundo objetivo, tal vez más general y relevante: atraer candidatos interesados en cubrir un cargo en la organización.

En tercer lugar, cabe destacar que con el reclutamiento no sólo se procura atraer. La convocatoria se realiza según el establecimiento, por parte de la organización que convoca, de ciertos criterios de idoneidad y cualificación, concordantes con las características de las funciones a desempeñar en el cargo que requiere ser cubierto (Lugo, 2007). Aquí es posible identificar un tercer objetivo del reclutamiento, orientado a convocar personas que cumplan con las características suficientes para cubrir el puesto.

Para alcanzarlo será necesario que, quien tiene a cargo la convocatoria, tenga un conocimiento preciso acerca de las características del puesto de trabajo que requiere ser cubierto. De lo contrario, puede suceder que los criterios de idoneidad y cualificación que vayan a solicitarse se distorsionen y la convocatoria se oriente hacia un colectivo sin las condiciones requeridas o con condiciones que superen de forma superlativa los requerimientos del cargo. En ambas situaciones, la convocatoria no cumple su segundo objetivo, afectando el desarrollo posterior del proceso de selección. Ello implica “una pérdida de tiempo y de dinero, lujo que el sector público no se puede dar.” (Lugo, 2007: 80)

En otro orden, lejos de implicar un tema menor, el hecho de transmitir un mensaje reviste una complejidad considerable, más aún si de él depende una oferta de trabajo. En tal caso, vale la pena detenerse a analizar, al menos sucintamente, algunos pormenores de este proceso particular de comunicación llamado reclutamiento.

En virtud de los avances teóricos desarrollados en cuanto a la comunicación, es posible asegurar que “la lingüística contemporánea ha demostrado la imposibilidad de entender los conceptos como unidades cuyo significado sea unívoco e independiente del contexto.” (Saltalamacchia, 2005: 170).

Aun cuando el emisor procure tomar todos los recaudos que, a su criterio, son adecuados para contextualizar, clarificar y disminuir los grados de libertad interpretativa del mensaje, no podrá predecir con total certeza la exégesis que de él hagan los receptores

ya que, en ambos extremos de la comunicación, existen subjetividades. Por un lado, los receptores reciben y decodifican el mensaje según sus posibilidades y subjetividades, mientras que, por otro, el criterio que utiliza el emisor para codificarlo no puede asumirse como universal y conocido por todos. Ello implica concluir que ningún mensaje podrá constituir en sí mismo una transmisión completa y autosuficiente de información (Saltalamacchia, 2005).

Por esta razón, la convocatoria deberá ser una representación construida de modo tal que apunte a que los posibles receptores del mensaje, según sus condiciones y posibilidades interpretativas, logren construir una interpretación lo más cercana posible a la intención del emisor.

La organización del sector público estatal que busque reclutar, encontrará una normativa que reglamenta las formas de hacerlo en donde se establece, entre otros ítems, el alcance de la convocatoria según la circunstancia y el cargo que deba ser cubierto. En ello se pone de manifiesto la intencionalidad y la materialidad de las políticas públicas de personal.

Así, puede definirse que existen reclutamientos internos o externos. Se trata de un reclutamiento interno cuando, en los casos en que lo estipule la regulación, la convocatoria es exclusivamente dirigida a los empleados de una organización. Ello le significa al personal la posibilidad de postular para un cargo en un nivel jerárquico superior o en un

nivel jerárquico equivalente con funciones diferentes, mejor remunerado, igualmente remunerado pero tal vez más motivante para el empleado, etc. Es decir, esta forma de reclutamiento otorga la posibilidad de que el empleado ascienda y avance un paso en su carrera administrativa, o que se posicione en un ámbito de mayor satisfacción laboral dentro de la misma institución en que trabaja, según se lo permitan sus condiciones de idoneidad y cualificación (Lugo, 2007).

Por otra parte, se trata de un reclutamiento externo cuando la convocatoria se encuentra dirigida a todas las personas que puedan estar interesadas, sean estas empleadas de otra institución distinta a la que convoca¹⁸ o público en general. Se orienta hacia la búsqueda de nuevos candidatos que incorporen nuevos saberes y habilidades a la organización (Lugo, 2007).

Podrá existir también una combinación en donde el reclutamiento esté dirigido hacia el personal público en general, lo cual significa que la convocatoria no se circunscribe a la mera institución que requiere cubrir la vacante, pero tampoco está dirigida a toda la sociedad. Según cómo la norma regule este proceso, podrán encontrarse distintas combinaciones similares a esta.

Cabe destacar que el hecho de realizar un reclutamiento interno o externo se encuentra asociado a la vacancia en uno u otro nivel jerárquico. Ello está especificado según las

¹⁸ Con excepción de las incompatibilidades que se encuentren sancionadas por las normas reglamentarias.

normas laborales y el régimen aplicable a cada institución. En el capítulo siguiente se tratan los regímenes de carrera vigentes para las universidades nacionales, con especial énfasis en el de la Universidad Nacional de Cuyo.

2.2.2. La selección

Este proceso inicia sobre el final del anterior. El proceso de reclutamiento termina en cuanto finaliza el plazo en que los aspirantes presentan su solicitud para ser tenidos en cuenta dentro del grupo de personas que van a ser evaluadas. La selección de personal comienza como proceso en ese mismo momento y concluye cuando se decide la incorporación de uno de los solicitantes al cargo en cuestión (Ganga Contreras, 2008).

Según este criterio, la institución ha atravesado por el proceso de reclutamiento y lo ha concluido. Es decir que el reclutamiento y la selección no tienen lugar simultáneamente.

La incorporación de uno de los candidatos por sobre los demás se produce según el criterio de quienes evalúen sus condiciones y las pongan en contraste con los atributos que el puesto vacante requiere para su desempeño. Se trata de lograr "... la elección adecuada de la persona adecuada para el puesto adecuado." (Lugo, 2007: 94). Este es el objetivo fundamental de cualquier proceso de selección de personal.

La base sobre la cual ésta tiene sustento, a fin de garantizar mayor objetividad y precisión en la persona que va a elegirse, es el conocimiento acerca del cargo por parte de quienes efectivamente eligen (Lugo, 2007) y de los procedimientos y técnicas de selección regulados formalmente por la normativa.

El jurado, cuya tarea es decidir qué solicitantes van a ser incorporados por la institución, cuenta con la información de cada uno de ellos, la cual fuera reunida durante el proceso de reclutamiento. Dicha información permitirá cotejar las competencias, capacidades, etc. de los postulantes entre sí. También podrán cotejarse en el marco de una entrevista, según esté estipulado en la normativa. Consecuentemente, fundamentará la selección en virtud del resultado de dicho cotejo (Ganga Contreras, 2008).

El hecho de seleccionar a una persona para ocupar un cargo, con fundamento en estos antecedentes y condiciones personales, no sólo implica apelar a la mejor elección posible para que luego las tareas asignadas se realicen de forma adecuada, sino que, como asegura Miriam Bilbao: "... el concepto de valoración de méritos individuales está indisolublemente unido al criterio de justicia en el trabajo" (2002: 353). Esto permite suponer que una selección es injusta en tanto no utilice el mérito como criterio para cotejar y elegir a una persona sobre las demás.

Según este planteo, ya sea para incorporar a nuevas personas a la organización, o para seleccionar a una persona de la organización para un cargo superior que le signifique una promoción, este criterio de justicia en el trabajo debe estar presente.

Más allá de enriquecedores y necesarios cuestionamientos teóricos, jurídicos y sociales que pudieran hacerse a la normativa que regula el acceso de una persona a un cargo vacante, su inobservancia deliberada en la práctica implica una intencionalidad, cuya orientación puede enraizarse sobre las más diversas circunstancias y causas, pero no puede dejar de ser considerada como un acto clientelar.

En el marco del objeto de estudio del presente trabajo, se hace referencia al clientelismo para definir aquellas múltiples causas y formas, en virtud de las cuales se transgrede algún proceso que regule la manera de ingreso, permanencia y egreso de una persona a un cargo público con el objeto de favorecer el interés particular de una relación social determinada, en desmedro de los intereses de otros interesados y al mismo tiempo en desmedro del interés general.

A este respecto cabe destacar que, hacia dentro de una institución formalmente constituida, podrá existir un conjunto de prácticas más o menos comunes e institucionalizadas en donde tengan lugar las más diversas formas de clientelismo, transacciones jerárquicas, patronazgo, nepotismo, patrimonialismo, favores, etc. (Sosa, 2010).

Cada una de estas formas, no obstante sus matices, comparte el hecho de que quienes las llevan a cabo “... no orientan su acción por concepciones universalistas orientadas a la obtención de alguna versión del bien público sino que están dominadas por concepciones particularistas.” (Sosa, 2010: 3).

2.2.3. La capacitación

La definición de capacitación que brinda Chiavenato, si bien se encuadra teóricamente en el ámbito de la administración privada, plantea un elemento interesante, el cual ofrece la posibilidad de tratarla como un proceso contenido en el marco de una política de personal.

El hecho de considerarla como un proceso “...aplicado de manera sistemática y organizada...” (Chiavenato, 2007: 386) constituye un punto clave para enmarcar el análisis de las políticas de personal, desarrolladas en materia de capacitación, dentro del enfoque del presente trabajo.

Según esta aseveración, será posible plantear que existirán diferencias en la decisión y ejecución de estas políticas, en virtud de cómo se encuentren organizadas y sistematizadas. Así, su alcance, continuidad y profundidad podría variar según el grado de sistematicidad con que sean desarrolladas, lo que a su vez brinda un elemento para aproximarse a la

observación sobre la intencionalidad del nivel político decisonal, materializada en el conjunto de objetivos, decisiones y prioridades de capacitación.

Asimismo, atendiendo al grado de sistematicidad y organización con que se desarrollen las capacitaciones, no sólo se podría observar la intencionalidad de quienes conducen, y hablan en nombre de la institución, sino que podrá obtenerse, además, cierta información sobre las cuestiones socialmente problematizadas por los diferentes actores en materia de capacitación. Esto encontrará una estrecha relación con la agenda pública que dicha institución maneje (Oszlak, 2006).

En otro orden, Marta Mena (1996) expone una definición en la cual establece una relación teórica que va más allá de la que existe entre los saberes y el desempeño específico del personal. Dicha relación es planteada entre el desarrollo y adquisición de estos saberes, por un lado, y la concepción que el nivel político decisonal tiene acerca de los objetivos y la misión institucional, por otro. Así, dicho conjunto de saberes no sólo tendría (o debería tener) relación con las actividades del personal que se capacita, sino que también la tendría respecto de los objetivos y la misión que dicho nivel político decisonal concibe para la organización.

Trasladando esta asociación a otro nivel, es posible plantear que el conjunto de decisiones y prioridades de agenda de una institución, en materia de capacitación del personal, estará condicionado por los objetivos que el nivel político decisonal (según la

composición de sus actores y de sus intereses) tenga, en primer lugar, y por la emergencia de nuevas cuestiones socialmente problematizadas, en segundo lugar. Ello puede quedar reflejado, al menos en parte, en los saberes que se impulsen para la capacitación de su personal y en el grado de sistematicidad con que esto se haga.

Un elemento más se suma para completar, como ya fuera señalado en la primera parte, el trípode que complejiza el análisis sobre este proceso: las expectativas y la realidad de los trabajadores.

En este sentido, la relación entre:

- las concepciones del nivel político decisonal
- los contenidos de la capacitación
- las expectativas y realidad laboral del personal;

deberá ser tenida en cuenta como una compleja terna de elementos a conjugar para el diseño y análisis de estas políticas públicas. El hecho de observar este proceso a través de dicha tríada, hace posible analizarlo de forma integral, teniéndolo en cuenta, tanto desde la perspectiva del nivel político decisonal, como desde la de los trabajadores a quienes se dirige la capacitación.

Así, Marta Mena expresa:

“...se trata de un proceso al mismo tiempo individual y social ... se deben tener en cuenta tanto las aspiraciones personales de los individuos que forman parte de la organización como los objetivos que la propia organización se propone. Congeniar ambos objetivos resulta, entonces, el primer desafío que se presenta para la formulación de proyectos educativos en el sector público.” (1996: 21)

Sea concebida como un entrenamiento o como una formación para el personal, la capacitación es una forma de educación. Como tal, implica la existencia de integración e intercambio entre las personas involucradas en dicho proceso y en la cultura organizacional de la institución donde éste tiene lugar (Mena, 1996).

En el mismo sentido es posible aseverar, con Giles (2006), que la capacitación es un hecho educativo y, como tal, no sólo se encuentra cargada de humanismo, sino que también guarda una estrecha relación con las condiciones materiales y las expectativas de los trabajadores.

El desarrollo y adquisición de nuevos saberes que tiene lugar en esta expresión educativa, tal y como fuera expresado en la primera parte de este trabajo, supone una

relación con el mundo laboral de los trabajadores. Por lo tanto, teniendo en cuenta este vínculo, se hace necesario que quien planifica y/o decide las políticas en materia de capacitación, otorgue relevancia a las necesidades de personal. Estas, están estrechamente ligadas a sus funciones en el trabajo y a sus expectativas. Es decir, en un sentido bastante más amplio, a una realidad laboral compleja y multidimensional (Mena, 1996).

“Partimos de la base de que los saberes, las competencias, los conocimientos, las capacidades, están allí donde están los trabajadores y los funcionarios públicos.” (Giles, 2006: 109). Impulsar una capacitación cuyos contenidos no tuvieran relación con dicha realidad laboral, implicaría la desatención (deliberada o no) de las necesidades propias del sector por parte de los actores que gravitan sobre las políticas públicas en la institución.

Jorge Giles, se refiere al modelo neoliberal de capacitación basado en el “... ‘ofertismo’ de una mochila llena de productos envasados...” (2006: 108), destinada a ser repartida y vendida como tal entre los distintos ministerios y secretarías del Estado.

Es menester aclarar que, el hecho de que una iniciativa, programa, etc. de capacitación provenga de un ámbito externo a la organización¹⁹, no implica directamente que no sirva o que reduzca su calidad. El diseño y ejecución de una capacitación deficiente puede encontrar su origen tanto en un organismo externo como dentro de la institución en cuestión.

¹⁹ Por ejemplo, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de la República Argentina, respecto de un organismo descentralizado de la administración nacional.

El foco del problema al cual aquí se apunta, plantea que el origen de una capacitación deficiente se encuentra concretamente en la desatención de la realidad laboral y de las expectativas de los trabajadores, sean del área y nivel que sean, por parte de quien decide y diseña la política de personal.

En otro orden, sin perjuicio del planteo que viene desarrollándose, puede hacerse referencia a dos modelos útiles para aproximarse al conocimiento de las decisiones, concepciones y prioridades de los actores en materia de capacitación, tanto del nivel político decisional, como del resto de los que actúan y gravitan sobre la institución.

Uno de ellos privilegia el acto voluntario que cada persona manifiesta para acceder a la capacitación. El otro, toma como punto de partida el interés de la propia organización, la cual implementa una serie de premios y castigos relativos al cumplimiento de los requerimientos de capacitación de aquella (Mena, 1996).

Más allá de que en ambas perspectivas puedan existir aspectos discutibles a la hora de definir cómo debe ser una política de capacitación, estas pueden ser utilizadas como parámetro para observar la posición que asume y el consecuente accionar de una institución en torno a ella.

2.2.4. La motivación

La motivación puede presentarse como objeto de estudio en numerosos campos disciplinares. En consecuencia, cabe aclarar que, dados los objetivos y el tema de la presente investigación, el foco de atención sobre el cual se desarrolla este apartado, es la motivación en el ámbito laboral.

En virtud del particular régimen jurídico que regula el empleo público estatal, las iniciativas, decisiones y acciones sobre políticas de motivación en el personal de este ámbito, constituyen procesos que merecen ser analizados desde una perspectiva que contemple sus características específicas, las cuales, como ya quedara planteado anteriormente, difieren de las del empleo en el sector privado.

Sin embargo, la definición de motivación presentada en la primera parte, aunque no se encuentre específicamente referida al sector público estatal, plantea ciertos elementos dignos de ser tenidos en cuenta. En ella, se entiende por motivación a “... un concepto de la conducta por el cual tratamos de entender por qué la gente se comporta como lo hace” (Mc Farland, 1972: 460).

Según este enunciado, la indagación sobre de las causas que conducen a las personas a actuar de determinadas maneras, se integra en el estudio de la motivación humana (Mc Farland, 1972).

Asimismo, el mero hecho de que existan diversas acciones y/o esfuerzos teóricos para comprender el comportamiento humano, invita a profundizar, a su vez, acerca de la finalidad que conduce a las personas a realizar dichos estudios. Es decir, en este marco, cabe preguntarse acerca de la motivación que incide sobre algunas personas para estudiar la motivación de las personas.

En lugar de establecer un análisis teórico sobre las distintas concepciones (numerosas y bastante desarrolladas por cierto) que buscan el origen y los efectos de la motivación de las personas en las organizaciones, será prioridad indagar acerca de los propósitos que persiguen, tanto quienes estudian y producen conocimiento sobre dicho proceso, como quienes se sirven de él en las organizaciones.

El desarrollo y aprendizaje de conocimientos sobre las influencias que motivan a la conducta humana hacia la toma de determinaciones y la ejecución de acciones, constituye una herramienta útil para quien tiene a cargo a un grupo de personas en una organización, dado que ello le posibilita guiarlas en su trabajo de forma inteligente (Mc Farland, 1972).

Sin embargo, esta afirmación no satisface por completo el interrogante planteado. El hecho de utilizar las estrategias de motivación laboral para guiar a las personas de forma inteligente, implica la existencia de una intencionalidad implícita cuyo sentido, inmerso en la inteligencia de quien o quienes guían, debe ser desentrañado.

En primer lugar cabe hacer referencia a la significativa relación existente, y altamente probada, entre motivación y rendimiento laboral. En ella se jerarquiza la idea de que, las habilidades, competencias, aptitudes, capacidades, conocimientos, etc. en los empleados, sólo se relacionan de forma lineal con los resultados que producen cuando están altamente motivados.

Por el contrario, los trabajadores cuyas potencialidades son altas, muestran el efecto opuesto cuando no están motivados. Este conjunto de observaciones hace suponer que uno de los determinantes primarios de los resultados del trabajo (cualitativa y cuantitativamente) es la motivación laboral (Jaén, 2010).

Según este planteo, es posible afirmar que una política de personal orientada hacia la motivación de los trabajadores tendrá como finalidad potenciar las habilidades que tengan y mejorar su rendimiento.

En consonancia con lo anterior, cabe agregar al análisis la cuestión de la asistencia y el ausentismo, en virtud de que ello concita el interés de los niveles superiores de una organización por mejorar el rendimiento del personal. Los estudios realizados sobre el ausentismo, el cual comenzara décadas atrás a ser considerado como una de las facetas indicativas de aquel, sugieren que las personas desmotivadas se encuentran propensas a presentarlo en una proporción mayor respecto de aquellos que tienen un elevado nivel de motivación (Jaén, 2010). Cabe destacar que lo dicho en este párrafo sólo se circunscribe a organizaciones cuyas tareas requieren la asistencia diaria o frecuente del personal, ya que en la actualidad existen otras formas de trabajo que no la exigen.

Sin embargo, las razones expuestas no constituyen las únicas causas por las cuales puedan definirse y ejecutarse políticas para fomentar la motivación laboral. Existe otro motivo cuya trascendencia, si bien se relaciona con el rendimiento de las personas en su trabajo, es relevante por otra razón vinculada a la salud del personal.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define en su preámbulo el concepto de salud como "... un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades." (OMS, 2006: 1). De ello se desprenden algunas reflexiones a destacar.

En primer lugar, la concepción de una enfermedad entendida meramente en términos biológicos no se corresponde con el criterio de salud adoptado por la OMS, ya que ignora

aquellas alteraciones producto de procesos sociales o psicológicos. En cambio, tomando el criterio de dicha organización puede encontrarsele sentido y explicación a lo psicosomático, como la respuesta física a una situación psicológica o social (Vázquez Díaz, 2010).

En consecuencia, el fomento de políticas que motiven al personal en su ámbito de trabajo, aumentará las posibilidades de contar con un cuerpo de personal no solamente productivo en términos de rendimiento laboral, sino también sano, lo cual es conveniente desde el punto de vista humano y organizacional.

No obstante, la motivación no es el único y exclusivo condicionante de la salud del personal. La satisfacción laboral es un concepto que se encuentra relacionado con aquel en virtud de que se encuentra compuesto por la combinación y ajuste entre las necesidades del personal, sus expectativas y los beneficios del trabajo (Jaén, 2010).

A modo de ejemplo, algunas iniciativas que el nivel decisonal de una organización puede ejecutar para mejorar y mantener la motivación de los empleados pueden ser (Jaén, 2010):

- Tratarles con respeto y de forma ecuánime
- Brindarles la posibilidad de acceder a herramientas, recursos e información que faciliten su desempeño

- Generar ámbitos de comunicación bi-direccional que permitan la retroalimentación entre las personas dentro de la organización
- Reconocer su desempeño en las tareas que desempeñan en sus puestos
- Brindarles las posibilidades de formación necesarias para apelar a su buen rendimiento en el trabajo
- Ofrecerles oportunidades para desarrollarse y progresar en la organización
- Darles a conocer cómo su rol contribuye con los objetivos de la organización

2.2.5. La evaluación del desempeño

En la primera parte del trabajo, el proceso de evaluación del desempeño ha sido presentado desde la óptica de Mercedes Iacoviello (1998). En el planteo de la autora se distinguen dos perspectivas: la perspectiva racional, cuyo eje central es la identificación y análisis de los factores que gravitan sobre la precisión de las mediciones en la evaluación, por un lado, y la perspectiva social-psicológica, cuyo eje central es la identificación y análisis del proceso social de comunicación e interacción que se considera tiene lugar en el marco de la evaluación, por otro.

Mientras que la primera perspectiva apunta a evaluar el desempeño de personal por medio de técnicas orientadas a reducir las posibilidades de que el evaluador falle, actúe con animosidad o de forma clientelar en la tarea de cotejar las actividades con las funciones

asignadas a cada cargo; la segunda enfatiza sobre la idea de que, la observación y análisis del proceso que tiene lugar entre los actores involucrados, constituye una herramienta útil para conocer no solamente el desempeño del personal sino también la forma en que se construyen y se expresan los distintos intereses entre los actores de la organización (Iacoviello, 1998).

Tomando como base la perspectiva social-psicológica, la autora deja planteado un conjunto de observaciones en torno a la idea de que los comportamientos del evaluador y del evaluado están dirigidos a ciertos objetivos. Esta perspectiva abre el camino para reflexionar acerca de que, en todo el proceso de evaluación de desempeño, se ponen en juego ciertos intereses de actores (no necesariamente unipersonales) que operan en la institución, cuyos circunstanciales protagonistas son quien evalúa y quien es evaluado (Iacoviello, 1998).

Se entiende, con Iacoviello, que la evaluación de desempeño debe considerarse como “... un proceso político en el cual los actores intentarán utilizar los medios a su alcance para afectar el proceso de decisión de manera de favorecer sus propios intereses” (Iacoviello, 1998: 8).

Cabe destacar que la evaluación no es un proceso que se desarrolle de manera aislada. El hecho mismo de que haya un desempeño que cotejar implica que hay una función con determinadas tareas inherentes a ella, asignadas a una persona que eventualmente es

evaluada. Es decir, existe una organización que requiere conocer acerca del desempeño de su personal, dentro de la cual se dan procesos atravesados por los intereses de distintos actores (Iacoviello, 1998).

2.3. Política pública de personal según el enfoque elegido

La definición del concepto de políticas públicas de personal²⁰, que ya fuera expresada en la primera parte de este trabajo, fue construida teniendo en cuenta fundamentalmente la conceptualización desarrollada en el apartado anterior sobre políticas públicas.

Se propone considerar a las políticas públicas de personal como **un conjunto de decisiones políticas y cursos de acción promovidos desde el nivel decisional de una organización pública que mediadas del conflicto, la articulación y el consenso entre los intereses de distintos actores, se proponen alcanzar un objetivo institucional de carácter público que dé respuesta a cuestiones problematizadas respecto de la carrera administrativa del personal.**

En el apartado anterior había quedado expuesta la consideración acerca de que una cuestión "... atraviesa un 'ciclo vital' que se extiende desde su problematización social hasta su 'resolución'." (Oszlak y O'Donnell, 1982: 110).

²⁰ Como se advirtiera en la primera parte del trabajo, la expresión "política pública de personal" es considerada de modo equivalente a la expresión "política de personal", entendiéndose siempre que se trata de políticas públicas.

En este sentido, será posible plantear que el surgimiento de una cuestión concerniente a la realidad del personal de una institución que llega a ser socialmente problematizado, da inicio a dicho ciclo vital cuyo camino apunta a desembocar en una política de personal que dé respuesta y la resuelva.

Un ejemplo de lo planteado puede darse alrededor de la designación de personal en ciertos cargos de una institución pública. Si existieran denuncias de actores acerca de la legitimidad de los procesos para designar personas en los cargos, las cuales a su vez llegaran ser generalizadas en la institución como un problema que necesita ser resuelto, sería posible decir que hay una cuestión que ha ingresado a la agenda social de aquella.

Asimismo, es posible decir que, alrededor de dicha cuestión, ha comenzado un ciclo vital. Éste constituye un proceso social en el que intervienen los actores vinculados con la institución, cuyos intereses además se relacionan de alguna forma con la cuestión de los cargos. El posicionamiento de estos actores y las acciones que lleguen a desarrollar, pueden llegar a desembocar en su ingreso a la agenda pública y en una posterior puesta en marcha de una política que apunte a resolver la situación problematizada.

Desde ya que, no necesariamente, este ciclo vital conduce de manera inexorable a una toma de decisión y a la resolución de la cuestión. Puede ocurrir, como ya fuera desarrollado en el apartado anterior, que existan obstáculos o dificultades que impidan o condicionen la resolución.

Al incorporar a la agenda estatal o pública de la institución una cuestión sobre el personal, sería posible: identificar el posicionamiento de los diversos actores en torno a la cuestión, analizar su capacidad de influencia o de presión y conocer el contenido de las decisiones que al respecto se tomen.

La resolución de la cuestión puede adoptar, según el caso, varias formas. Estas no sólo estarán relacionadas con la relativa gravedad y las contingencias del problema en sí, sino que también lo estarán con las posiciones y percepciones que a su alrededor construyan los actores y con las características del objetivo institucional de carácter público presente en la institución.

Hacer referencia en la definición de políticas de personal al objetivo institucional de carácter público, no quiere decir que se estén ignorando los objetivos o intereses privados de los actores. Al contrario, se considera que el objetivo es el resultado del concierto de intereses entre los actores dentro de la institución, tengan o no formalizado su poder en ella. A su vez, es público en virtud de que la institución en que operan los actores lo es y de ninguna manera podría obviarse que el resultado de las políticas de personal influye en la actividad a la cual ésta se dedica.

Por otra parte, también puede identificarse que el objetivo institucional es de carácter público en virtud del propósito para el cual la organización pública fue creada y el sentido mismo de su existencia.

Retomando el ejemplo dado anteriormente sobre la designación de personal para los cargos de una institución pública, es posible decir que, ante una cuestión socialmente problematizada al respecto, el nivel decisorio puede adoptar diversas formas de resolver la cuestión. Para tomar una decisión de política que apunte a resolverla, deberá tener en cuenta los intereses de los actores involucrados con relación a los suyos como tal, a fin de evaluar cómo pueden afectarse recíprocamente en el juego de intereses. A su vez, todas las decisiones y cursos de acción desarrollados en dicho juego, se encuentran necesariamente enmarcados en la misión de la institución pública y en las reglas por las cuales ésta se rige.

En consecuencia, el objetivo institucional público se encuentra mediado por el conjunto de intereses particulares de los actores vinculados a la institución, quienes pueden presionar y actuar conforme a su interés de ocupar los espacios en donde se define la selección del personal, o incluso los propios cargos que se encuentran en el foco de la cuestión problematizada.

En este punto surge la posibilidad de establecer un nodo que es clave en la relación de ambas definiciones, tanto la de políticas públicas, de Oszlak y O'Donnell (1982), como la de políticas públicas de personal, elaborada en este trabajo.

Dada la emergencia de una cuestión socialmente problematizada en la sociedad (o en el personal de una institución) la cual, sea por iniciativa autónoma de la conducción o por el resultado de una efectiva presión de otros actores, llega a ingresar a la agenda estatal, será

orientada hacia su resolución según el objetivo que se desprenda del concierto de intereses de los actores involucrados. Dichos intereses no necesariamente coincidirán, podrán incluso estar enfrentados y dirimirse según el poder que cada actor detente, con una amplia gama de resultados posibles que van desde: un óptimo de Pareto, en donde se halle una solución favorable a todos los actores, hasta la crisis del grupo hegemónico y la sucesiva modificación del esquema de poder en la institución.

De este nodo se desprende otro elemento en común, explícito en ambas definiciones. Cuando se hace referencia a que existen acciones (Oszlak y O'Donnell, 1982) o cursos de acción cuyo fin está orientado a resolver el problema, se los puede relacionar (directamente en una definición, elípticamente en la otra) con una orientación normativa en los actores, la cual gravita indirectamente sobre el resultado de la política. Es decir, puede existir consenso acerca de qué es lo que debe resolverse pero tal vez el conflicto entre los actores surja, mediado por las diferencias ideológicas, al preguntarse cómo hacerlo.

CAPÍTULO 3

CARRERA ADMINISTRATIVA

3.1. La carrera administrativa en el sector público estatal

Las instituciones públicas del Estado pueden ser tenidas en cuenta como el ámbito en donde transcurre un ciclo vital para el funcionario. En su vinculación con la función pública, éste es incorporado, retribuido, sancionado, promovido y jubilado (Oszlak, 1990).

Dada esta circunstancia, la función pública contempla (o debe contemplar) como eje a la estructura de la carrera administrativa (Blanco Gaztañaga, 2006). En ella, se encuentran establecidos los procedimientos y condiciones de reclutamiento, selección y ascenso del personal a cargos de mayor jerarquía o responsabilidad. Particularmente, este último constituye a su vez el principal estímulo para el ejercicio de la función pública. (Oszlak, 1980; Oszlak, 1990).

Carmen Blanco Gaztañaga (2006), analiza a la carrera administrativa desde dos perspectivas: la de la organización y la del funcionario.

En la primera, entiende a la carrera como una expresión de aquellos valores que, quienes diseñan y establecen su estructura, asumen como relevantes en materia de personal. A partir de una determinada construcción de la estructura de carrera, pueden enfatizarse diversos aspectos (antigüedad, productividad, formación, combinaciones de varios de ellos, etc.), los cuales son consagrados (al menos formalmente) como valores para progresar en la organización. Al mismo tiempo, esto constituye un medio para orientar la actitud que la organización espera de parte del conjunto de los empleados.

En la segunda, entiende a la carrera a partir de un triple enfoque: económico, de seguridad y de reconocimiento. De esta forma, la autora plantea que los ascensos no sólo deben tener una repercusión en lo económico. También sugiere que surgen de ellos ciertas implicancias sobre las condiciones de seguridad en la fuente de trabajo y en el estatus del trabajador dentro de la organización.

Por otra parte, es posible argumentar que la existencia de un sistema de carrera apunta a garantizar cierta independencia relativa (en cuanto a la seguridad y estabilidad laboral) del personal de la administración, frente al poder de los funcionarios electivos y de gobierno con periodicidad en sus cargos. (Blanco Gaztañaga, 2006)

En el presente apartado se desarrollan, respecto de los regímenes de carrera administrativa, aquellas disposiciones y principios normativos útiles para el análisis, los que pueden encontrarse en las leyes y decretos que rigen de manera común a todas las instituciones y organizaciones públicas estatales centralizadas y descentralizadas de jurisdicción nacional. Ello se fundamenta en virtud de que el objeto de estudio de la presente investigación se encuentra enmarcado en una institución perteneciente a dicho ámbito.

Posteriormente, se describe el régimen de carrera del personal de apoyo académico de las universidades nacionales, en general, y de la Universidad Nacional de Cuyo, en particular, el cual rige para la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

No obstante, es menester dejar en claro que no se pretende hacer una mera descripción taxativa de las normas jurídicas, sino que se procura presentar de ellas sus aspectos más importantes en cuanto a lo que concierne a esta investigación, la cual, teniendo en cuenta la perspectiva teórica y disciplinaria ya planteada en la primera parte, no se encuentra enmarcada dentro del campo de estudio del derecho, pero sí recoge ciertos insumos de éste para realizar análisis.

Siguiendo la misma perspectiva, podría entenderse que la formación de las normas jurídicas no escapa a la pugna de intereses entre actores dentro de la sociedad y el Estado. Éstas surgen como resultado de sus conflictos, acuerdos y decisiones, en el marco de alguna

política pública. Como tales, surgirían para dar resolución a una cuestión problematizada socialmente e incorporada a la agenda por aquellos que se arroguen la potestad de hablar en nombre de la institución estatal (Oszlak y O'Donnell, 1982; Oszlak, 2006).

Aun cuando se pretende exponer aquellas bases normativas comunes a la administración nacional en materia de carrera administrativa, es de rigor destacar que, en aquella, coexisten distintos regímenes estatutarios y escalafonarios, convenios colectivos de trabajo y otras regulaciones (INAP, 2010). Es decir, no hay un único régimen de carrera administrativa para la administración nacional. Los hay diferentes en función de los distintos convenios colectivos de trabajo a los que cada sector sindical ha avenido con el Estado. Sin embargo, como se ve a continuación, pueden encontrarse normas de alcance general.

En primer lugar, es preciso hacer mención a un proceso clave en lo que hace a la definición de los regímenes de carrera administrativa: la negociación colectiva. Ésta se encuentra definida conceptualmente y en sus alcances, en la Ley N° 23.544. Esta norma ratifica la participación argentina en el Convenio N° 154° de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre fomento de la negociación colectiva. La misma se refiere a “... todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra...” (1988).

En el mismo sentido, la base legal establecida como referencia para las distintas negociaciones colectivas analizadas en este trabajo es la Ley N° 24.185, sancionada y promulgada en 1992. En ella queda plasmado, de forma general, el régimen para la conformación y vigencia de convenios colectivos de trabajo que resultaren de negociaciones entre la administración pública nacional y sus empleados. Las negociaciones pueden regular, entre otros temas, cuestiones relacionadas con la carrera administrativa del personal. Cabe destacar que los convenios colectivos de trabajo constituyen una herramienta con fuerza legal.

Blanco Gaztañaga afirma que, al entrar en vigencia una determinada estructura de carrera, está cristalizándose la forma en que va a tener lugar el ascenso progresivo por grados y categorías, al cual podrá apelar un funcionario público a lo largo de su paso por la administración. Asimismo, la carrera constituye un mecanismo fundamental que no sólo establece meramente una estructura organizativa y remunerativa del personal, sino que, además, se erige como un eje de motivación para los empleados que están insertos en el sistema (Blanco Gaztañaga, 2006)

Al respecto, existe la Ley Marco N° 25.164, sobre regulación del empleo público. Esta norma establece, entre otras, algunas precisiones generales en materia de carrera administrativa. En ella se definen, en su artículo 3°, sus alcances sobre la administración pública nacional centralizada y descentralizada, razón por la cual se la menciona en el presente apartado. Sin embargo, cabe destacar que, a pesar de alcanzar a los organismos

nacionales descentralizados, el régimen del personal de las universidades nacionales no está comprendido por considerarse que constituye una relación de empleo autorregulada en el marco de dichas instituciones de educación superior.

Dicha circunstancia queda expresa en otras dos normas, las cuales la especifican de la siguiente manera:

- Por un lado, la Ley N° 24.447, sancionada en 1994, que en su artículo 19° plantea:
“Las universidades nacionales fijarán su régimen salarial y de administración de personal, a cuyo efecto asumirán la representación que corresponde al sector empleador en el desarrollo de las negociaciones colectivas...”
- Por otro, el Decreto N° 366/06, el cual ratifica el convenio colectivo de trabajo suscripto entre el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y la Federación Argentina de Trabajadores de las Universidades Nacionales (FATUN), establece en su artículo 153°: “... En lo referente a la situación del personal no docente no rigen las disposiciones relativas al personal de la Administración Pública centralizada (Ley 25.164) ni en forma supletoria, por tratarse de una relación de empleo totalmente autorregulada...”

3.2. La carrera administrativa en el ámbito universitario

Tanto la estructura de carrera como otros aspectos que regulan las relaciones laborales para los trabajadores universitarios que pertenecen al claustro del personal de apoyo académico, se desprenden de un convenio colectivo realizado entre la Federación Argentina de Trabajadores de las Universidades Nacionales (FATUN) y el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el cual está cristalizado normativamente en el Decreto Nacional N° 366/06.

Dicho decreto fue suscripto por las partes mencionadas el día 16 de junio de 2005, con la intermediación del entonces llamado Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación²¹. Sin embargo, no fue sino hasta el 31 de marzo de 2006 que el acuerdo llegó a ser ratificado, a instancias de la Presidencia de la Nación, mediante el decreto indicado anteriormente.

El abordaje que se presenta a continuación se encuentra desarrollado teniendo en cuenta los criterios planteados sobre la carrera administrativa expuestos con anterioridad.

En cuanto a la carrera administrativa propiamente dicha, cabe destacar en primer lugar que, como ya fuera mencionado en la primera parte de este trabajo, su estructura salarial está constituida por agrupamientos de cargos, los que a su vez se dividen en tramos y categorías.

²¹ Luego de la asunción de Cristina Fernández a la Presidencia de la Nación, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología fue reorganizado en dos ministerios, uno de los cuales fue llamado Ministerio de Educación. En la órbita de éste se encuentran las universidades nacionales.

El cargo es definido como la posición concreta que ocupa una persona en la estructura funcional, prevista por la normativa y la institución universitaria, para el personal de apoyo académico. Cada cargo importa un conjunto de funciones, atribuciones y responsabilidades que corresponden a cada trabajador según su categoría.

3.2.1. Agrupamientos, tramos y categorías

Los agrupamientos son cuatro y pueden ser definidos, según lo establece el convenio, como el conjunto de "... categorías, divididas en tramos, abarcativos de funciones programadas para el logro de un objetivo común, dentro del cual se desarrolla una carrera administrativa." (artículo 47°).

Los tramos son divisiones de cada agrupamiento, las cuales están determinadas de acuerdo con la jerarquía de las funciones. Asimismo, los tramos se componen de categorías. Cada una de ellas constituye uno de los niveles jerárquicos dentro del agrupamiento. La categoría más alta dentro de la carrera es la categoría 1 y la más baja es la 7. Ello importa una diferencia pecuniaria y de responsabilidades y funciones.

Al respecto de los tramos, cabe mencionar que son tres y se encuentran delimitados en función de las categorías que ellos engloban. Así, en la carrera se encontrarán presentes los siguientes:

- Tramo mayor: corresponde a las categorías 1, 2, y 3.
- Tramo intermedio: corresponde a las categorías, 4 y 5.
- Tramo inicial: corresponde a las categorías 6 y 7.

Cabe destacar que, como se ve más adelante, esta estructura de tramos y categorías, no necesariamente se presenta de forma completa en todos los agrupamientos. Sin embargo, el orden de las jerarquías dispuesto no cambia.

Como fuera expresado en la primera parte de este trabajo, los agrupamientos que se desarrollarán a continuación, con prescindencia del asistencial, son:

- Administrativo
- Mantenimiento, producción y servicios generales
- Técnico-profesional

El agrupamiento administrativo, según queda establecido en el convenio, "... incluirá al personal que desempeñe funciones de dirección, coordinación, planeamiento, organización, fiscalización, supervisión, asesoramiento y ejecución de tareas administrativas, con exclusión de las propias de otros agrupamientos..." (artículo 48°).

Los tramos que componen este agrupamiento se conforman según las siguientes funciones:

- Mayor: incluye a los trabajadores que cumplan tareas de dirección, coordinación, planeamiento, organización o asesoramiento, destinadas a contribuir en la formulación de políticas y planes de conducción y en la preparación y control de programas y proyectos destinados a concretar aquéllas.
- Intermedio: incluye a los trabajadores que desarrollen funciones de colaboración y apoyo al personal del tramo mayor, así como la supervisión directa de tareas propias del personal del tramo inicial.
- Inicial: incluye a los trabajadores que desarrollen tareas de carácter operativo, auxiliar o elemental.

En segundo lugar, para el agrupamiento de mantenimiento, producción y servicios generales se define que "...incluirá al personal que tenga a su cargo tareas de producción, mantenimiento o conservación de bienes, vigilancia, limpieza de locales y edificios públicos, manejo de equipos y vehículos destinados al servicio y las que impliquen atención a otros agentes y al público..." (artículo 49°).

Los tramos que componen este agrupamiento se conforman según las siguientes funciones:

- Mayor: incluye a los trabajadores que administren, programen y controlen actividades sectoriales.
- Intermedio: incluye a los trabajadores que ejerzan funciones de colaboración y apoyo al personal del tramo mayor y de supervisión y control de las tareas encomendadas al personal del tramo inicial; o realicen funciones específicas o especializadas.
- Inicial: incluye a los trabajadores que desarrollen tareas de carácter operativo, auxiliar o elemental.

Por último, el agrupamiento técnico-profesional presenta una particularidad que, aun cuando no hace a una modificación estructural en el régimen de carrera, es preciso tener en cuenta: los tramos, y sus correspondientes categorías, están separados en dos sectores: profesionales, por un lado, y técnicos, por otro.

Se define que las funciones profesionales son aquellas “...para las cuales sea requisito poseer título universitario, y que consistan específicamente en el ejercicio de sus incumbencias profesionales...” (artículo 50°).

El sector profesional consta sólo de dos tramos:

- Mayor: comprende a los trabajadores que realicen funciones de programación profesional, jefatura, administración, control del área de su competencia, ejecución de tareas de nivel superior.
- Intermedio: comprende a los trabajadores que desempeñen funciones de colaboración y apoyo profesional especializadas, así como la supervisión directa de tareas específicas del tramo inicial.

Por otra parte, dentro del mismo agrupamiento, se define que las funciones técnicas son aquellas

“... para las cuales sea requisito poseer título habilitante. En casos en que en la especialidad requerida no se otorguen títulos específicos, o no hubiera en el lugar alguien que lo posea, este requisito podrá ser reemplazado por la demostración de la idoneidad adecuada para el desempeño de las funciones técnicas requeridas...” (artículo 50º)

El sector técnico se compone de los siguientes tramos:

- Mayor: comprende a trabajadores que realicen funciones de programación técnica, jefatura, administración, control técnico del área de su competencia, ejecución de tareas de nivel superior.

- Intermedio: comprende a trabajadores que desempeñen funciones de colaboración y apoyo técnico especializadas, así como la supervisión directas de tareas específicas del tramo inicial.
- Inicial: comprende a trabajadores que ejecuten tareas de carácter técnico operativo, conforme a la capacitación y experiencia adquiridas en su especialidad.

3.2.2. Tipificación de funciones por cargos y categorías

En el marco de este mismo convenio colectivo, ha sido establecido un tipificador de funciones. Éste asigna determinadas funciones a cada una de las categorías, las cuales, a su vez, son dotadas de una denominación según los cargos con los que se corresponden.

Así, para el agrupamiento administrativo, la categoría 1 corresponde al cargo de director general, dependiente en forma directa de la estructura de conducción, y tiene asignadas las siguientes funciones:

- Desempeñar de tareas de dirección, coordinación, planeamiento y organización general.
- Contribuir en la formulación de políticas y planes de conducción, así como en la preparación y control de programas y proyectos destinados a concretarlos.
- Supervisar y controla el desempeño de las direcciones y departamentos a su cargo.

La categoría 2 corresponde al cargo de director, dependiente de la dirección general o de la conducción si este no existiera, y cuenta entre sus funciones a las siguientes:

- Cumplir tareas de dirección, coordinación, planeamiento y organización.
- Asesorar a los niveles superiores.
- Supervisar y controlar el desempeño de los departamentos a su cargo.

La categoría 3 corresponde al cargo de jefe de departamento, dependiente del nivel jerárquico inmediato superior, al igual que el resto de las categorías. Entre sus funciones se encuentran:

- Organizar las tareas a nivel de departamentos y ejercer control sobre los jefes de división.
- Brindar asesoramiento a los niveles de jerarquía superior.
- Tener a su cargo la supervisión y control del desempeño del personal del tramo intermedio.

La categoría 4 corresponde al cargo de jefe de división o sección. También puede corresponder al cargo de subjefe de departamento. Las funciones asignadas a este nivel son:

- Desempeñar tareas de colaboración y apoyo al personal del tramo mayor.

- Supervisar las tareas del personal de su dependencia.
- Supervisar y controla al personal del tramo inicial.

La categoría 5 corresponde al cargo de jefe de supervisión o subjefe de división. Tiene como funciones a las siguientes:

- Colaborar y apoyar al jefe de división o departamento.
- Supervisar en forma directa las tareas propias del personal del tramo inicial.

La categoría 6 corresponde al cargo de subresponsable de supervisión. Su función es la siguiente:

- Efectuar tareas de carácter operativo auxiliar que requieren conocimientos específicos.

La categoría 7 corresponde al cargo de auxiliar administrativo tiene como función la siguiente:

- Desempeñar tareas de carácter elemental, de apoyo a la función administrativa.

Para el agrupamiento de mantenimiento, producción y servicios generales, la categoría 1 no existe. El tramo mayor encuentra su punto más alto en la categoría 2. Ésta corresponde al cargo de director, dependiente en forma directa de la estructura de conducción, y tiene asignadas las mismas funciones que las del agrupamiento administrativo en el mismo nivel, a excepción de la siguiente:

- Cumplir tareas de dirección, administración y programación de las actividades.

La categoría 3 corresponde al cargo de jefe de departamento, dependiente del nivel jerárquico inmediato superior, al igual que el resto de las categorías. Entre sus funciones se encuentran las mismas que han sido definidas para el agrupamiento administrativo en este nivel, con excepción de la siguiente:

- Colaborar en la programación de las actividades del sector.

La categoría 4 corresponde al cargo de jefe de división. También puede corresponder al cargo de subjefe de departamento. Las funciones asignadas son las mismas que las definidas para este nivel en el agrupamiento administrativo.

La categoría 5 corresponde al cargo de jefe de supervisión. También se le denomina oficial especializado. Entre sus funciones se cuentan las mismas que han sido definidas para el agrupamiento administrativo en este nivel, salvo la siguiente:

- Realizar tareas especializadas.

La categoría 6 corresponde al cargo de auxiliar de mantenimiento, producción o servicios generales. Su función es la siguiente:

- Efectuar tareas de carácter operativo, auxiliar.

La categoría 7 corresponde al cargo de personal de apoyo de mantenimiento, producción o servicios generales. La función definida para ésta es:

- Desempeñar tareas de carácter elemental, de apoyo a la función de mantenimiento, producción o servicios generales.

El agrupamiento técnico-profesional, como fuera mencionado anteriormente, se encuentra dividido en dos sectores: técnico, por un lado, y profesional, por otro. El primero consta de seis categorías y el segundo de cinco.

Dentro del sector técnico la categoría número 1 no existe. El tramo mayor encuentra su punto más alto en la categoría 2. Ésta corresponde al cargo de director, dependiente en forma directa de la estructura de conducción, y tiene asignadas las mismas funciones que las de la categoría 2 del agrupamiento administrativo, salvo la siguiente:

- Cumplir tareas de dirección, coordinación, programación técnica, administración y control técnico general del área de su competencia.

La categoría 3 corresponde al cargo de jefe de departamento, dependiente del nivel jerárquico inmediato superior, al igual que el resto de las categorías. Las funciones enumeradas para este nivel coinciden con las del mismo nivel en el agrupamiento administrativo.

La categoría 4 corresponde al cargo de jefe de división o sección. También puede corresponder al cargo de subjefe de departamento. Las funciones asignadas a este nivel son las mismas que las del agrupamiento administrativo en el mismo nivel, con excepción de la siguiente:

- Desempeñar tareas de colaboración y apoyo técnico especializado.

La categoría 5 corresponde al cargo de técnico superior especializado. Entre sus funciones se encuentran las mismas que las dispuestas para la categoría cinco del nivel administrativo, con excepción de la siguiente:

- Brindar colaboración y apoyo técnico especializado.

La categoría 6 corresponde al cargo de técnico auxiliar. Su función es la siguiente:

- Efectuar tareas técnico operativas de carácter auxiliar, conforme a la capacitación y experiencia adquiridas en su especialidad.

La categoría 7 corresponde al cargo denominado técnico auxiliar ayudante. Su función es la siguiente:

- Desempeñar tareas de carácter elemental, de apoyo a la función técnico-operativa.

El sector profesional, el cual se encuentra dentro de este mismo agrupamiento, consta de cinco categorías. La categoría número 1 corresponde al cargo denominado director general, se encuentra jerárquicamente subordinado a la estructura de conducción y le corresponden las mismas funciones que al agrupamiento administrativo en esta categoría, a excepción de la siguiente función:

- Desempeñar tareas de dirección, coordinación, programación profesional y organización general.

La categoría 2 corresponde al cargo de director. Se encuentra subordinada al nivel jerárquico inmediato superior, al igual que el resto. Sus funciones son las mismas que en el agrupamiento administrativo en este nivel.

La categoría 3 corresponde al cargo de jefe de departamento. Sus funciones son las mismas que las asignadas para el agrupamiento administrativo en esta categoría, a diferencia de las que se consignan a continuación:

- Ejecutar tareas de carácter profesional de nivel superior.
- Colaborar en la preparación y control de programas y proyectos.

La categoría 4 corresponde al cargo de jefe de división o sección. También puede denominársele subjefe de departamento. Las funciones que le han sido asignadas coinciden con las del mismo nivel en el agrupamiento administrativo, salvo por la siguiente:

- Desempeñar funciones de colaboración y apoyo profesional especializados.

La categoría 5 corresponde al cargo llamado profesional de colaboración y apoyo. Su función consiste en:

- Brindar colaboración y apoyo profesional especializados.

En relación con la estructura de la carrera administrativa que acaba de ser desarrollada, cabe hacer mención a la asignación salarial del personal sujeto a ella. Esta no sólo se desprende de la situación de revista del empleado, es decir, el sueldo no sólo está determinado por el agrupamiento, tramo, categoría y cargo en que reviste un trabajador, sino que existen adicionales pecuniarios que se agregan al sueldo de base. Según se precisa en el convenio, específicamente para los tres agrupamientos que aquí han sido desarrollados, los adicionales son: por antigüedad, por título y por permanencia en la categoría.

3.2.3. Concurso

Según ha quedado plasmado en el convenio colectivo, el concurso es la herramienta de “... selección del personal para la cobertura de puestos de trabajo, tanto para el ingreso como para la promoción...” (artículo 24°) en las universidades nacionales. Por otra parte, se define que los concursos pueden ser:

- Cerrados: dirigidos hacia el personal que ya se encuentra en funciones **dentro** de la institución universitaria. A su vez, han sido clasificados en internos o generales. Los primeros sólo se dirigen hacia el personal de la dependencia en donde eventualmente se haya producido la vacante. Los segundos apuntan a reclutar y seleccionar personal proveniente de toda la Universidad.
- Abiertos: puede participar cualquier persona siempre que acredite los requerimientos del puesto a cubrir.

En lo que respecta al régimen de concursos en el ámbito de la Universidad Nacional de Cuyo, cabe destacar que el convenio colectivo se encuentra reglamentado en forma particular por la Ordenanza N° 03/08 de su Consejo Superior. En ella se establece una serie de pautas sobre los aspectos procedimentales y de evaluación de los postulantes.

Teniendo en cuenta la diferenciación entre los concursos abiertos y cerrados, la norma establece una relación directa entre cada uno de ellos y la categoría a concursar.

Así, en su artículo 3° establece las siguientes pautas:

- Para la categoría 7, el concurso debe ser abierto.
- Para la categoría 6, el concurso debe ser cerrado interno.
- Para las categorías 5 y 4, el concurso debe ser cerrado general.

- Para las categorías 3, 2 y 1, el concurso debe ser cerrado general, salvo que el Consejo Superior disponga lo contrario.

Cuando un concurso cerrado interno llegara a fracasar en la convocatoria o en la evaluación de desempeño (dada esta por falta de méritos – artículo 31°), es decir, cuando no lograra ser cubierto el cargo, se ordena que el reclutamiento a efectuar sea cerrado general. Si aún éste fracasara, se permite realizar un concurso abierto.

3.2.4. Capacitación y evaluación de desempeño desde la perspectiva de la carrera administrativa

La capacitación es considerada en el convenio. Se promueve que todas las instituciones universitarias brinden posibilidades a su personal para acceder a ella y que la misma tenga vinculación con a las funciones a desempeñar en el ámbito de trabajo, sin que ello entorpezca la carrera administrativa de las personas.

Entre los objetivos que se atribuye a la capacitación, específicamente en relación con la carrera del personal se destaca el de “... mejorar las oportunidades de promoción y progreso, propendiendo al desarrollo pleno de su carrera dentro de la institución...” (artículo 120°).

Por otra parte, también apela a que cada universidad consensue con el gremio del personal, en comisiones paritarias particulares²², distintos planes de capacitación.

Más allá de que el convenio especifique las condiciones para la promoción en la carrera y para el acceso del personal a la oferta de capacitación, atribuyendo a las instituciones mencionadas la responsabilidad de garantizarla, también considera que “El desarrollo de la carrera individual es responsabilidad de cada uno de los trabajadores, quienes deberán realizar los esfuerzos necesarios para su progreso personal.” (artículo 122°).

Por último, la evaluación del desempeño del personal de apoyo académico apunta a observar las competencias, aptitudes, actitudes y el logro de objetivos, todo ello en el marco de las funciones y tareas que tiene atribuidas el trabajador en su cargo. Se instituye que dicha instancia de evaluación debe realizarse con una periodicidad anual.

Además de observar el desempeño del personal, se plantea que la evaluación debe constituir un estímulo para el trabajador en cuanto a la mejora de su rendimiento laboral, su desarrollo y capacitación, la profesionalidad de su gestión y a la mejora organizacional en su conjunto.

²² Sobre las negociaciones colectivas particulares se ampliará en el siguiente apartado.

En el convenio colectivo se destaca que la evaluación del personal debe ser desarrollada por un órgano conformado a tal efecto, al cual se debe convocar al jefe inmediato superior de la persona que se somete a tal proceso. Asimismo, en dicha norma se consignan los criterios a ser evaluados.

A los efectos de garantizar la posibilidad de que la persona evaluada interponga un recurso contra el resultado del proceso, se ordena que debe ser establecida una Junta Superior de Calificación en el ámbito de cada universidad, cuya composición debe conformarse a instancias de una negociación paritaria particular. La decisión de esta Junta cierra la vía administrativa para la interposición de recursos.

3.3. La estructura de la carrera administrativa en la Universidad Nacional de Cuyo

Este apartado se presenta a fin de ofrecer un desarrollo de las particularidades que, sin perjuicio de lo expuesto en los apartados anteriores, se presentan en la carrera administrativa del personal de apoyo académico de la Universidad Nacional de Cuyo. Estas particularidades encuentran su fundamento en el régimen de autonomía universitaria.

Previamente al análisis, cabe destacar que, el régimen de carrera que rige para la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales es el que disponen las normas vigentes para las

universidades nacionales, en general, y para la Universidad Nacional de Cuyo, en particular. No existe un régimen de carrera específico para el personal de aquella unidad académica, ya que se encuentra jurídicamente comprendida en el marco de la Universidad.

Con relación a lo expuesto en el párrafo anterior, cabe mencionar que el concepto de autonomía universitaria ha recorrido un camino complejo en la historia de nuestro país y de Latinoamérica (Delgado, 2008). Quizás éste podría ser observado a través del estudio de las diferentes políticas educativas de los distintos gobiernos. Sin embargo, lejos de aspirar a constituirse como un estudio (o repaso) histórico de la autonomía en las universidades, así como de aquellas discusiones filosóficas y teóricas a su alrededor, el presente apartado pretende tomar sus supuestos más elementales, a fin de plantear algunas cuestiones a propósito de la carrera administrativa, en la ya mencionada institución universitaria.

Así, en cuanto a la autonomía como concepto, se esboza su definición a los efectos de dejar brevemente planteada al menos una mirada en torno a ella. Luego, se expone una breve referencia a la autonomía universitaria, para pasar, posteriormente, al desarrollo de la carrera en los términos expuestos en el título del presente apartado.

Según la Real Academia Española (2010), la autonomía es la “Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.”.

En especial, el concepto de autonomía universitaria es tenido en cuenta “... analizando la relación entre la universidad como parte del Estado y el Estado.” (Delgado, 2008: 31).

Al margen de las vastas discusiones que puedan suscitarse en cuanto a los aspectos normativos, ideológicos, etc. que le caben a este concepto, podría afirmarse que, con base en él, ha ido surgiendo un conjunto de normas a partir de las cuales se establecen ciertas regulaciones en torno a la ya mencionada carrera administrativa.

En orden a la generalidad de los aspectos que regula, cabe hacer mención, en primer lugar, a la Ley N° 24.521, de Educación Superior, sancionada en 1995. Dicha norma, entre otros temas, reconoce la inherencia de la autonomía académica e institucional a las universidades, a la vez que enumera las atribuciones que de ella se desprenden. En cuanto a la carrera administrativa, afirma en su artículo 29° que le corresponde “...Establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente²³...” y“... Designar y remover al personal...”.

Dentro de la misma norma, se hace referencia al manejo de sus finanzas, agregando al conjunto de sus atribuciones como institución la de “... Fijar su régimen salarial y de administración de personal...” (artículo 59°).

²³ En el presente trabajo, según fuera expuesto y fundamentado en su primera parte, a quienes la ley denomina como personal no docente, se les denomina personal de apoyo académico.

Luego de hacer referencia a esta ley, es preciso interrogar sobre si dichas atribuciones no contrastan con lo que viene desarrollándose hasta aquí en cuanto al régimen de carrera. O, dicho de otra manera, cabe preguntarse cómo puede ser que el convenio colectivo de trabajo haya establecido el régimen de carrera para todas las universidades del país, si una ley anterior establece que ello es competencia de las universidades.

En las negociaciones colectivas del ámbito universitario es posible identificar dos niveles, conforme a lo que ha sido establecido en la normativa vigente al respecto. Ello ha quedado plasmado en la Ley N° 24.447, de Presupuesto, sancionada en 1994 para establecer la estimación de gastos y recursos del año siguiente. Así, en ella se mencionan dichos niveles de negociación colectiva (artículo 19°).

Por un lado, se encuentra el nivel general de negociación colectiva. En él se ordena que el conjunto de las universidades nacionales debe unificar su representación en un órgano, a fin de encabezar las negociaciones como la parte empleadora. En tanto llegue a plasmarse un acuerdo, la vigencia es general para todas las instituciones universitarias de la República Argentina.

Por otra parte, se encuentran las negociaciones colectivas particulares a nivel de cada universidad, donde la figura formal considerada como empleadora recae sobre la propia universidad que esté negociando.

A su vez, el Decreto N° 1007/95, reglamentario a esta norma, clarifica y especifica alguno de los aspectos que, sobre las distintas instancias de negociación, fueran instituidos previamente por ella. En consecuencia, la negociación colectiva en el ámbito universitario consta de dos niveles: general y particular.

El primero se integra "... con la representación del conjunto de las Universidades Nacionales y la representación del sector sindical..." (artículo 2°) a nivel nacional, en el marco de una comisión negociadora, a los efectos de realizar los acuerdos.

En cuanto al nivel particular, las negociaciones se constituyen "...con la representación de cada Universidad de conformidad con lo que establezca la reglamentación de cada Universidad, y la representación del sector sindical..." (artículo 2°), el cual, se prevé que debe ser integrado con representantes de la asociación o asociaciones colectivas de alcance general y con representantes gremiales del nivel particular, es decir, que representen a los trabajadores dentro de la universidad en cuestión.

Ahora bien, las materias que pueden ser tratadas en el marco de una negociación particular se encuentran reguladas a los efectos de no obstar los acuerdos generales. Ello ha quedado plasmado en el artículo 8° del mencionado decreto reglamentario, el cual establece que pueden discutirse los siguientes temas:

- los que no hayan sido tratados en el nivel general
- los que se hayan remitido expresamente desde el nivel general hacia el particular
- los que respondan a las necesidades y particularidades específicas de cada institución.

En virtud del desarrollo precedente, puede observarse que el convenio tratado en el apartado anterior (entre el CIN y la FATUN, cristalizado en el Decreto Nacional N° 366/06) constituye la negociación colectiva en una instancia general. Ello puede confirmarse remitiéndose nuevamente a esta fuente, la cual, en dos de sus artículos precisa el alcance de su vigencia.

Primeramente hace referencia al conjunto de empleados sobre quienes recaen los acuerdos emanados, estableciendo que comprende a “... todos los trabajadores de las Instituciones Universitarias nacionales, cualquiera sea su situación de revista, excluido el personal de conducción política y los trabajadores docentes.” (artículo 2°).

En segundo lugar, en su artículo 3° especifica su alcance sobre todo el territorio nacional en donde las universidades nacionales desarrollen sus actividades.

En cuanto a las negociaciones a instancias particulares de cada universidad con sus trabajadores en la Universidad Nacional de Cuyo, el abordaje debe comenzar a ser

desarrollado recurriendo a la regulación normativa de mayor jerarquía: su Estatuto Universitario. En él, la institución manifiesta su adhesión al principio de autonomía universitaria, al amparo de la cual se atribuye determinadas competencias. Así, este documento sostiene que la Universidad:

“... dicta y modifica su Estatuto, dispone de su patrimonio y lo administra, confecciona su presupuesto, tiene el pleno gobierno de los estudios que en ella se cursan, elige sus autoridades y nombra y remueve a sus profesores y personal de todos los órdenes y jerarquías y fija el régimen de convivencia con arreglo al presente Estatuto y sus reglamentaciones.” (Artículo 2º)

Sobre el personal de apoyo académico se deja establecido, en el artículo 80º, que es el Consejo Superior quien que debe instituir su escalafón, así como la manera de designación de las personas en los cargos. El concurso es la forma que instituye para la provisión de los cargos vacantes. Asimismo contempla el hecho de que se dicte una normativa al respecto, la cual reglamente su forma y procedimiento, teniendo en cuenta los factores de capacidad, estudios, dedicación y antigüedad en su realización.

Sobre el párrafo anterior cabe hacer hincapié. Mientras que, por un lado, la cuestión de los concursos ha sido reglamentada según lo que prescribe el Estatuto Universitario, por

otro, en cuanto a lo que establece sobre la competencia del Consejo Superior para instituir el escalafón del personal, pareciera haber una contradicción que es necesario resolver.

Ésta radica en que, el convenio colectivo de carácter general, el cual fuera plasmado en el Decreto Nacional N° 366/06, es el que efectivamente instituye el régimen escalafonario vigente para el personal. En tal caso, no es la Universidad Nacional de Cuyo la que establece el régimen de carrera, tal y como lo ordena su estatuto.

Aquí es donde debe hacerse referencia a la ordenanza N° 03/08, dictada por su Consejo Superior. En ella, la Universidad toma como referencia lo pactado en el convenio colectivo y, en ejercicio de su autonomía, reglamenta el Decreto N° 366/06. La vigencia de la Ordenanza N° 03/08 para el ámbito de la Universidad Nacional de Cuyo es el resultado de una negociación colectiva **particular** entre esta institución y el Sindicato del Personal de la Universidad nacional de Cuyo (SPUNC).

Como ya quedara planteado en el apartado anterior, en la Ordenanza N° 03/08 se encuentra la reglamentación a nivel **particular** específicamente en lo que atañe al régimen de concursos para la dotación de vacantes del personal de apoyo académico.

A los efectos de clarificar lo expresado en los párrafos anteriores, se transcribe el primer artículo de la Ordenanza N° 03/08, dictada por el Consejo Superior:

“Aprobar la ‘REGLAMENTACIÓN DEL RÉGIMEN DE CONCURSOS PARA CUBRIR CARGOS VACANTES DEL PERSONAL DE APOYO ACADÉMICO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO’, comprendido en el Convenio Colectivo de Trabajo para el Sector No Docente de las Instituciones Universitarias Nacionales celebrado por el Consejo Interuniversitario Nacional y la Federación Argentina de Trabajadores de las Universidades Nacionales, homologado por Decreto Nacional 366/2006, cuyo texto fue acordado en Paritarias Particulares en Acta del 25 de febrero de 2008, aprobada por resolución N° 43/2008-C.S. [Consejo Superior]...”

CAPÍTULO 4

ACTORES Y PROCESO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES

4.1. Los actores

El propósito del presente apartado es establecer ciertas precisiones acerca de los límites de la noción de actor. En el marco de la diversidad de interpretaciones y definiciones conceptuales que pueden ser planteadas para definir a los actores, cabe destacar que, una forma de entender los contornos de dicha noción, es aquella aportada por José Real Dato (2005). Este autor asocia la noción de actor con la de **participante en las políticas públicas**.

El criterio que utiliza para considerar a un actor como tal supone la existencia de una voluntad deliberada del mismo para tomar parte e intentar influir en la emergencia de una cuestión que ingresa en la agenda estatal, en el proceso de toma de decisiones, en la puesta en marcha de los cursos de acción de una política pública o en alguna otra de las instancias

del proceso de las políticas públicas (Real Dato, 2005). Desde ya, la influencia sobre una política surgirá a partir de la forma en que cada actor participe.

Por el contrario, y siguiendo la misma línea de razonamiento, cabe plantear que una persona, institución, grupo, etc. que no actúa deliberadamente y con una intencionalidad determinada en el proceso de las políticas públicas, difícilmente puede ser tenido en cuenta como actor.

La analogía que anteriormente fuera tomada de Oszlak y O'Donnell entre las políticas públicas y una obra musical²⁴ vuelve a ser tenida en cuenta para plantear que, a propósito de lo tratado en este capítulo, los músicos son los actores, cuya movilización, acciones, decisiones, intervenciones, etc. van delineando el ritmo y las alternativas del proceso social alrededor de un tema (Oszlak y O'Donnell, 1982: 110).

El surgimiento de un actor como tal puede reconocer distintos procesos y orígenes. Si bien no es objeto de este apartado ni de este trabajo desentrañar los procesos por medio de los cuales se produce la conformación de los actores, puede organizárseles analíticamente tomando como guía una tipología determinada.

²⁴ En la primera parte de este trabajo se presenta a las políticas como los acordes musicales de un proceso social construido en torno a un tema. La analogía es utilizada para plantear que éstas se vinculan de manera sistemática al tema que las origina, al contexto social en que se insertan, a los actores que intervienen y a las sucesivas políticas por venir (Oszlak y O'Donnell, 1982).

Real Dato (2005) ha producido una tipología, la cual será presentada aquí, no sin ciertos reparos. El primero de ellos es que no se trata de una tipología exhaustiva, dado que no ha sido construida por este autor con el objetivo de serlo. En segundo lugar, es menester tener presente que fue desarrollada a los efectos de ofrecer una de las distintas formas posibles que pueden construirse para la identificación y organización de los actores según un criterio, el cual tampoco pretende constituirse como universal. Por último, cabe reparar sobre el hecho de que esta construcción no es estática y que puede variar en sus alcances según el lugar donde tiene lugar el análisis, el momento y la mirada que le aporte cada observador.

Teniendo en cuenta estas advertencias que el mismo autor realiza, esta tipología ha sido tomada en cuenta para la realización de los análisis de este trabajo.

El autor establece como criterio ordenador una división bipartita de actores, la cual apunta a distinguir a aquellos con asiento dentro de la estructura institucional del Estado, a los cuales llama **actores gubernamentales**, y a aquellos que, como tales, no son parte de dicha estructura, a quienes denomina **actores no gubernamentales**.

Los primeros son los actores que se encuentran presentes dentro de la estructura institucional del Estado y que constituyen instancias depositarias de poder público (Real Dato, 2005). En consecuencia, no sería erróneo plantear que son aquellos que están investidos de la autoridad y de la legitimidad institucional para hablar “en nombre del Estado” (Oszlak y O’Donnell, 1982).

Dichos actores son presentados teniendo en cuenta que pueden encontrarse en los diferentes niveles político-administrativos de las distintas jurisdicciones del Estado²⁵. Los mismos tienen ciertas atribuciones y limitaciones para decidir y actuar, las cuales surgen de sus competencias formales (Real Dato, 2005).

El primer actor en este marco es el gobierno. El alcance que el autor elige atribuirle al término es el de “depositario del poder ejecutivo” (Real Dato, 2005: 79), asociándolo tanto al nivel central como a aquellos equivalentes en el resto de los niveles jurisdiccionales, así como en el ámbito supraestatal. El parlamento no es tenido en cuenta como gobierno en esta tipología que desarrolla el autor.

El segundo actor gubernamental descrito es la burocracia, entendida ésta como la administración pública del Estado (Real Dato, 2005). El autor toma a la administración pública y no hace distinción alguna sobre ella hacia su interior.

Si bien las dimensiones (tamaño) que pueden adquirir las burocracias estatales no son objeto de consideración en el presente trabajo, cabe señalar la posibilidad de que existan hacia su interior distintos actores gubernamentales con distintos intereses. A fin de ofrecer un ejemplo, podrían concebirse como actores diferentes a aquellos que operan en distintos niveles jerárquicos dentro de la burocracia. Éste puede ser el caso de distintas dependencias en una unidad académica o en una universidad, tales como la Secretaría de Ciencia, Técnica

²⁵ El término jurisdicción hace referencia a la distinción entre el nivel nacional, provincial y municipal.

y Posgrado de la Universidad Nacional de Cuyo respecto del Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

En cuanto al parlamento, el autor plantea que tiene una menor relevancia en comparación con el gobierno (según como él lo define), argumentando que los miembros de este cuerpo carecen de los recursos necesarios para una adecuada formulación de iniciativas. Sin embargo, no niega que sea un actor con capacidad de influencia y ejemplifica su participación en la competencia del cuerpo para asignar recursos para las políticas (Real Dato, 2005).

Haciendo una especial consideración sobre parlamento, sobre el cual parece obviarse su complejidad en la tipología²⁶, podría decirse que es un órgano susceptible de convertirse en un influyente actor, el cual puede llegar a condicionar fuertemente la composición de la agenda estatal y los procesos de toma de decisiones sobre la puesta en marcha de las políticas; todo lo cual, va más allá de una mera ejemplificación (que el autor esboza) acerca de su escasa influencia a través de la asignación de recursos.

Otro actor gubernamental que plantea es el de los tribunales de justicia, en tanto considera que puede influir en el proceso de las políticas públicas.

²⁶ En función de su lógica de funcionamiento y de la acción de los partidos políticos que tiene lugar en su seno.

A continuación se presentan aquellos actores que, según la tipología, han sido denominados no gubernamentales. Con esta denominación se pretende englobar a todos aquellos actores que “no forman parte del núcleo político administrativo del Estado en donde se deposita el poder público.” (Real Dato, 2005: 83).

En primer lugar presenta a los partidos políticos como actores no gubernamentales de considerable importancia. Entiende que lo son en tanto impregnan el funcionamiento de las instituciones estatales determinando la labor del gobierno, gravitando sobre la construcción de los ejes fundamentales del debate de los problemas de la agenda social problemática, coadyuvando a la articulación de ciertos intereses de otros actores y, en un sentido más amplio, de los sectores sociales a quienes representen (Real Dato, 2005).

En segundo lugar, hace referencia a las “organizaciones defensoras de algún interés colectivo, público o no” (2005: 83). Para estos actores el sentido de su existencia es la defensa de algún interés colectivo ante los poderes públicos y la sociedad. El interés necesariamente debe ser colectivo. Ejemplos de este tipo de actor son los sindicatos y algunas organizaciones vinculadas a movimientos sociales.

En tercer lugar están las empresas, cámaras y corporaciones empresariales. Pueden ser considerados como actores en tanto, a pesar de que su actividad central se relaciona con la obtención de beneficios económicos, “en ocasiones se convierten en participantes de primer

orden, en la medida en que ... sus resultados dependen de decisiones políticas” (Real Dato, 2005: 84).

En cuarto lugar consigna a las organizaciones del tercer sector, definiéndolas como aquellas ONG, fundaciones, etc. de las cuales no pueda considerarse que defienden algún interés colectivo, dado que “su finalidad principal no es la promoción de estos intereses ante las autoridades o la sociedad” (Real Dato, 2005: 85), por un lado, y que son intereses particulares **de carácter social**, por otro. Esta última cuestión a su vez las diferencia de las empresas. A pesar de que la promoción de sus objetivos no tenga una orientación directamente hacia las autoridades o hacia la sociedad, en varias ocasiones actúan en los procesos de las políticas públicas, sobre todo en la definición de las agendas estatales (Real Dato, 2005).

El quinto lugar está reservado para los expertos. Estos actores influyen (y son requeridos en numerosas oportunidades) en la toma de decisiones sobre políticas públicas, como consecuencia de la necesidad de conocimientos técnicos y científicos de base para resolver aquellos problemas complejos y situaciones de incertidumbre que puedan tener lugar a lo largo de la definición o implementación de las políticas (Real Dato, 2005).

Más adelante (sexto lugar) se refiere a los medios masivos de comunicación. Señala que la principal influencia que tienen es sobre la definición de temas y la construcción de la

agenda pública a través del planteo de aquellas cuestiones “... sobre las que los poderes públicos deberían concentrar su atención” (Real Dato, 2005: 86).

El autor añade una reflexión, al respecto de los actores mencionados anteriormente, planteando que también podría entenderse a los actores empresarios con intereses económicos, lo cual “complica aún más la consideración normativa del rol de los medios de comunicación dentro del sistema democrático.” (Real Dato, 2005: 87)

En séptimo lugar consigna como actor a aquellos individuos influyentes que, sin el objetivo de representar o actuar en función de la organización a la que pertenezcan (probablemente gracias a la cual obtienen su capacidad individual de influencia), ejecutan acciones que gravitan sobre las políticas públicas (Real Dato, 2005).

Por último, se refiere a la opinión pública. Ésta, aunque no constituya un participante en sí, puede influir indirectamente sobre el proceso de una política pública en función de la aceptación o rechazo que de ella se perciba acerca de las decisiones y acciones desarrolladas por el gobierno (Real Dato, 2005).

4.1.1. Identificación de actores en base a la tipología

El presente subapartado tiene como propósito esbozar una identificación de quienes podrían ser considerados como actores en los procesos de las políticas públicas de personal de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Esta identificación contempla la posibilidad del surgimiento de nuevos actores en indagaciones que se realicen a futuro. Asimismo, el resultado que de ella surge no pretende de ningún modo constituirse como una clasificación exhaustiva, definitiva y/o aplicable en cualquier tiempo y contexto. Los actores identificados constituyen la base sobre la cual se analizan más adelante las relaciones y políticas de personal en materia de carrera administrativa.

En primer lugar es menester establecer algunas precisiones acerca de la bipartición, realizada entre aquellos actores que podrían ser considerados como gubernamentales y aquellos que podrían considerarse como no gubernamentales. Se señalan algunas precisiones, de modo tal de tomar ciertos recaudos al transvasar y contextualizar la tipología.

De la descripción de actores gubernamentales se toma la idea de que son aquellos que se encuentran actuando en la estructura institucional del Estado en sus distintos niveles político-administrativos y constituyen instancias depositarias de poder público (Real Dato, 2005) o, al menos, instancias administrativas de decisión.

Al rescatar esta consideración no se pretende asimilar de ninguna manera a la unidad académica del presente estudio con un Estado, sino la posibilidad de que se reconozca como actores gubernamentales a aquellos con asiento en la estructura institucional de la Facultad.

Asimismo, para la identificación y clasificación de los actores entendidos como no gubernamentales, se tendrá en cuenta el criterio ya expresado en el apartado anterior, en virtud del cual, comprende a aquellos que “no forman parte del núcleo político-administrativo del Estado” (Real Dato, 2005: 83). Para este caso, se tomará en cuenta a la estructura administrativa propia del ámbito de la Facultad o de la Universidad.

4.1.1.1. Los actores llamados gubernamentales

El primero de los actores gubernamentales que ofrece la tipología es el gobierno. Puede pensarse que el actor gobierno se halla en el Decanato de la Facultad pero, con relación a esta afirmación, es de rigor mencionar que en el Estatuto Universitario de la Universidad Nacional de Cuyo se entiende al gobierno de las facultades de la siguiente manera: “El gobierno de cada Facultad lo ejerce un Consejo Directivo integrado por catorce miembros inclusive el decano...” (artículo 28°).

En la norma que se menciona precedentemente, la cual está sancionada de acuerdo con los principios establecidos por la Reforma Universitaria²⁷, se entiende al gobierno desde un criterio más amplio, o al menos distinto, al utilizado por Real Dato (2005). En la misma se incluye dentro de sus contornos al mencionado órgano colegiado con que cuenta cada unidad académica. En función de ello, se considera al Consejo Directivo como un actor que forma parte de la categoría gobierno, teniendo en cuenta que en él se encuentra incluido el decano de cada facultad.

Con base en el hecho de la participación del decano en este órgano colegiado, es preciso considerar la posibilidad de establecer análisis de los procesos decisorios en materia de políticas públicas y de las relaciones e intereses entre sus miembros²⁸.

En este sentido, se hace referencia al Estatuto Universitario, el cual en su artículo 29°, establece:

Además del Decano integran el Consejo Directivo de cada facultad cuatro miembros elegidos entre sus profesores titulares y asociados efectivos, eméritos y consultos, dos entre sus profesores adjuntos efectivos, uno entre sus auxiliares de docencia efectivos, dos

²⁷ La Reforma Universitaria de 1918 estableció entre sus bases el cogobierno universitario en virtud del cual los consejos directivo y superior de cada institución universitaria se componen por representantes elegidos por los distintos claustros.

²⁸ El desarrollo teórico de los procesos de toma de decisiones tiene lugar en el siguiente apartado.

*egresados, tres alumnos y un representante del personal no docente remunerado.*²⁹

Cabe destacar que, no obstante la mencionada diferencia de concepción respecto de los alcances del concepto de gobierno, se puede considerar al Consejo Directivo como un actor gubernamental, en los términos definidos en la tipología, dado que se encuentra dentro de la estructura institucional de la Universidad y constituye una instancia decisora en el ámbito de su competencia.

En un ámbito de alcance jurisdiccional mayor, puede mencionarse como actor al Consejo Superior, el cual se organiza de forma similar al Consejo Directivo. El artículo 14° del Estatuto Universitario establece al respecto:

“Componen el Consejo Superior: el Rector, los Decanos de las Facultades, un profesor de cada Facultad, un alumno de cada Facultad, cuatro auxiliares de docencia, tres egresados y un representante del personal no docente remunerado.”

²⁹ Las categorías con que se refiere al personal docente se encuentran reguladas dentro del mismo estatuto y en otras normas. Todas estas normativas establecen su situación laboral y escalafonaria. No obstante, este tema no será profundizado dado que la investigación está centrada en el personal de apoyo académico de los tres agrupamientos desarrollados en el capítulo anterior. El Estatuto Universitario denomina personal no docente al conjunto de trabajadores que en este trabajo, por los motivos desarrollados en la primera parte, se denomina personal de apoyo académico.

Según el mismo criterio expresado anteriormente, el Consejo Superior y el rector también podrían considerarse como integrantes del gobierno. La lógica de sus atribuciones y funcionamiento está regulada en el Estatuto Universitario, el cual establece para el Rectorado una organización similar a la descripta para el Decanato.

Por otra parte, a fin proporcionar ciertas características del actor gobierno, puede señalarse que el Estatuto Universitario le confiere al Consejo Superior la competencia de sancionar un régimen disciplinario (artículo 178°) para todo el personal de la Universidad.

Por otra parte, en la norma mencionada se establece también la potestad de designar y dar de baja al personal. Ello queda plasmado en su artículo 21° (inciso “q”), en donde se expresa: “[corresponde al Consejo Superior] ... Dictar las disposiciones generales correspondientes a designación, actuación y baja del personal de la Universidad; las especiales para los establecimientos de su dependencia; y ratificar las dictadas por cada facultad dentro de su respectiva jurisdicción”.

Como segundo actor gubernamental, la tipología establece a la burocracia. Esta puede ser asociada a la administración de la Facultad, distinguiendo dentro de la misma a los cargos del nivel político decisonal, cuya designación corre por cuenta del decano (tales

como las secretarías³⁰), de los cargos de los tres agrupamientos que fueran descriptos y desarrollados en el capítulo anterior, para cuya designación está estipulado el concurso.

Luego de haber agotado las referencias planteadas en la tipología, es posible continuar consignando algunos actores, en virtud de haber identificado una mayor diversidad respecto de la expuesta en la tipología tomada para este trabajo. Consecuentemente, en el caso de los actores gubernamentales podrían agregarse los que se esbozan a continuación.

Existe un procedimiento de selección para la provisión de cargos del personal de apoyo académico³¹, el cual prevé la constitución de un tribunal investido de la competencia para llevar adelante el proceso decisorio.

Cabe señalar que este tribunal no puede asociarse a los tribunales de justicia que propone Real Dato (2005) en su tipología, ya que su función es diferente. Sin embargo, puede entenderse que los miembros del mismo constituyen actores intervinientes en los procesos alrededor de las políticas de personal, en tanto son los integrantes de un ámbito depositario de la atribución para decidir el orden de méritos en la selección.

³⁰ Para una mejor referencia de la estructura organizativa de la Facultad, remitirse a la primera parte de este trabajo en el apartado denominado “Marco situacional”.

³¹ La selección de personal, tanto en sus aspectos teóricos como en la forma en que se encuentran regulados, ha sido desarrollada en los capítulos anteriores.

Las especificidades formales en cuanto a composición y atribuciones del mismo se encuentran consignadas en el Decreto Nacional N° 366/06 y en la Ordenanza N° 3/08 del Consejo Superior de la Universidad Nacional de Cuyo.

Vale decir que, como tal, el tribunal no es considerado un actor dado que constituye un órgano temporal y perentorio en función de la naturaleza de las atribuciones que se le asignan. Éstas están supeditadas al cumplimiento de cierta instancia administrativa, la cual, una vez concluida, implica la desintegración de aquél.

Por último, existen instancias gubernamentales que se encuentran por fuera del ámbito institucional de la Facultad y de la Universidad. No obstante, cabe hacer mención a ellas dado que no sólo se enmarcan en la estructura institucional del Estado y constituyen instancias depositarias de poder público, sino que, fundamentalmente, su accionar puede gravitar sobre las políticas de personal y procesos que se den en la Facultad. Desde ya, sin pretender alcanzar la exhaustividad, pueden mencionarse:

- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación
- Ministerio de Educación de la Nación
- Presidencia de la Nación
- Congreso de la Nación

4.1.1.2. Los actores llamados no gubernamentales

Los primeros actores no gubernamentales que se pueden identificar son las organizaciones defensoras de algún interés colectivo. En el ámbito que rodea a la Facultad, hay que distinguir a tres:

- El Sindicato de Personal de Apoyo Académico de la Universidad Nacional de Cuyo (SPUNC)³², dentro del cual se encuentra contemplado el personal de los cuatro agrupamientos que prevé el convenio colectivo de trabajo homologado en el Decreto N° 366/06.

Dicha organización, según se encuentra regulado en su estatuto gremial, cuenta con una Comisión Directiva, integrada por veinticuatro miembros, la cual dirige y representa al Sindicato (artículo 20°). La misma se encuentra encabezada por una Secretaría General.

Más allá de la identificación del gremio como actor, es preciso distinguir a la representación que éste tiene dentro de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Por la organización sindical establecida en dicho estatuto, puede entenderse que la delegación gremial propia de la unidad académica es un participante con posibilidades de influir sobre ciertos procesos relativos a las políticas de personal

³² Desde el año 1999, en razón de una modificación en su estatuto, el sindicato modificó su denominación. De llamarse Sindicato del Personal de la Universidad Nacional de Cuyo, pasó a llamarse Sindicato del Personal de Apoyo Académico de la Universidad Nacional de Cuyo. No obstante, las siglas con que se identifica no fueron modificadas.

que allí tienen lugar, razón por la cual cabe posibilidad de que la delegación de la Facultad sea considerada a su vez como un actor.

- La Asociación de Docentes e Investigadores de la Universidad Nacional de Cuyo (FADIUNC)³³. Éste es el sindicato que nuclea a los docentes de la Universidad Nacional de Cuyo. Se constituye orgánicamente por una Asamblea General, un Cuerpo de Delegados y una Mesa Ejecutiva, según lo establece su estatuto (artículo 21°). También en este caso, al igual que en el anterior, es preciso tener en cuenta a la representación que el gremio pueda tener en el ámbito de la Facultad.
- La Federación Universitaria de Cuyo (FUC), la cual constituye el órgano gremial de los estudiantes de la Universidad, nucleando a los centros de estudiantes de sus facultades. En este marco se encuentra el Centro de Estudiantes de Ciencias Políticas y Sociales. De la misma forma que en los casos anteriores, también puede considerársele como un actor con posibilidades de intervención en los procesos y decisiones de las políticas de personal.

Sobre las dos últimas organizaciones gremiales mencionadas, si bien no se puede afirmar que tienen la misma injerencia en las políticas para el personal de apoyo académico que el propio SPUNC, tampoco puede afirmarse que están exentos de influir sobre los procesos, dado que también pueden acordar acciones, estrategias, etc. entre sí y con otros actores.

³³ Se decidió conservar la sigla FADIUNC en 1995, de su anterior denominación Federación de Asociaciones de Docentes e Investigadores de la UNC, cuando se constituyó como entidad sindical única para toda la universidad. Más información en:

<http://www.laciudademendoza.com.ar/fadiunc04/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=38&Itemid=28> [consulta: 10 de octubre de 2010].

Con el mismo criterio, en un sentido bastante más amplio, pero necesario a tener en cuenta, cabe agregar como actor a la Federación Argentina de Trabajadores de las Universidades Nacionales (FATUN), la cual nuclea a todos los sindicatos del personal de apoyo académico en las universidades nacionales del país.

Otra organización a tener en cuenta es el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). Este órgano, según expresa el artículo 1° de su estatuto, nuclea a todos los rectores de todas las universidades nacionales y provinciales reconocidas por la jurisdicción nacional. Entre otras funciones, el CIN tiene la potestad de proponer y coordinar las políticas comunes a las instituciones universitarias que lo integran (artículo 2°).

Continuando con la enumeración, se identifica como actor a aquellas consultoras privadas que, en virtud de la toma de una decisión de política pública por parte de las autoridades de la Facultad o de la Universidad, fueran contratadas para trabajar sobre algún aspecto del personal de apoyo académico. En tal caso, el trabajo y los resultados a que arribaran intervendrían en otros procesos de decisión.

Con relación a lo anterior, aparecen los expertos como posibles actores a intervenir en los procesos de políticas públicas. Aquí se mencionan aquellas personas que trabajen en investigaciones sobre temas relacionados con las políticas de personal o la mejora de las herramientas técnicas y procesos de la administración, cuya intervención pueda constituir una influencia sobre las decisiones.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta la posibilidad de que los expertos trabajen en el marco de alguna consultora. En este caso puede coincidir la identificación, como actores, tanto del experto como de una empresa privada. De ocurrir, debe definirse si el actor a tener en cuenta es el experto, la empresa o ambos; todo ello en virtud de la circunstancia y del juego de los intereses que tenga lugar.

En otro orden, luego de haber agotado las referencias planteadas en la tipología, es posible continuar consignando algunos actores no gubernamentales en virtud de haber identificado una mayor diversidad respecto de la expuesta en la tipología tomada para este trabajo.

En este sentido, cada uno de los claustros puede llegar a ser entendido como un actor no gubernamental. Pueden ser definidos como un colectivo de personas cuya pertenencia está dada en virtud de compartir una misma condición en su vinculación con la Universidad (estudiantes, personal de apoyo académico, docentes y graduados). Si bien están reconocidos institucionalmente³⁴, no constituyen en sí mismos instancias depositarias de poder público con competencias formales para la toma de decisiones.

El ámbito depositario de dicha competencia es el Consejo Directivo, en la Facultad, y el Consejo Superior, en la Universidad. En ellos cada claustro cuenta con una cuota de participación. Sin embargo, fuera de este órgano colegiado, no cuentan en sí mismos con

³⁴ Ley de Educación Superior y Estatuto Universitario.

capacidad formal para la toma de decisiones institucionales. Por esta razón, el claustro es entendido en el presente trabajo como un actor no gubernamental.

Otros actores que pueden identificarse son las agrupaciones estudiantiles de la Facultad. Éstas, si bien se encuentran reconocidas institucionalmente en el Estatuto Universitario (artículo 155, inciso “e”), no se encuentran dentro de su estructura organizacional.

Por otra parte, hacia dentro de la Facultad puede considerarse como actores a aquellos grupos informales que en ella se constituyen. Los intereses a partir de los cuales se conforman como tales pueden ser diversos. Sin embargo, difícilmente pueda negarse la imposibilidad de su existencia, la cual puede fundamentarse a través de los planteos de la escuela administrativa de las relaciones humanas, que plantea, entre otras afirmaciones:

“... el trabajo en una organización es una actividad social, de forma que obreros, empleados y directores no son una colección de individuos aislados, que acuden a realizar una tarea independiente a cambio de una recompensa, sino que participan conjuntamente en una tarea colectiva ... existen en el trabajo los grupos informales, cuya existencia y actividad es independiente de la organización económica planeada” (Marín, 1992: 62)

Por último, es menester considerar la posibilidad del surgimiento de actores individuales, los cuales pueden actuar en función de sus intereses e intervenir en los procesos alrededor de las políticas públicas.

4.2. Sobre los procesos y las políticas públicas

La mirada sobre las políticas públicas debe contemplar los procesos por los cuales éstas atraviesan. En ellos habrá "... decisiones y no decisiones, [que] implican valores sociales, ritos, normas, procedimientos, recursos materiales y actores sociales." (Zeller, 2007: 20)

Los procesos de toma de decisiones en torno de las políticas públicas constituyen una verdadera caja negra cuyos mecanismos atraviesan la estructura institucional en donde tienen lugar (Rodríguez, 2010).

A fin de desentrañar algunos de ellos, el presente apartado tiene por objeto desarrollar y analizar la construcción de las decisiones sobre una política pública, sus particularidades y etapas.

Se asume que dichos procesos presentan una complejidad dada por la diversidad de modos o mecanismos de decisión que pueden hallarse en una institución. Por este motivo, cabe sugerir que no ocurre un único y unívoco proceso de toma de decisiones, sino que se

entrecruzan y yuxtaponen distintos procesos decisionales resultantes de diferentes dinámicas institucionales, inercias organizacionales, diversos ritmos de resolución, etc. (Rodríguez, 2010), conformando el curso que atraviesa de principio a fin una política pública.

A fin de tener una referencia conceptual sobre los procesos de toma de decisiones en el marco de las políticas públicas, se los puede definir, según Manuel Rodríguez, como aquel: “conjunto más o menos sistemático e institucionalizado de operaciones (o actuaciones) políticas y administrativas a través de las cuales una política pública es decidida, legitimada y puesta en marcha. (2010: 1).

En el mismo sentido, cabe señalar que “... el proceso decisional no ha de identificarse con el proceso formal.” (Mondragón, 2005: 134) El hecho de reducir el proceso al ámbito de la formalidad implicaría ignorar la existencia de los intereses de los actores no gubernamentales que entran en juego con los de los demás actores en el marco de un determinado contexto, todo lo cual, desde ya, influye sobre el contenido de las decisiones y de las políticas (Mondragón, 2005).

La sistematicidad e institucionalidad variable que plantea Rodríguez (2010) en su definición puede encontrar cierta relación con tres modelos de análisis. En los siguientes párrafos se describe someramente a cada uno.

En primer lugar, el modelo racional de toma de decisiones de Herbert Simon, al cual ya se había hecho referencia, plantea que las decisiones surgen como consecuencia de la elección de la mejor alternativa, luego de un análisis exhaustivo sobre todas las posibilidades y cursos de acción que pueden tomarse para dar respuesta a una cuestión (Mondragón, 2005).

Tiempo después del surgimiento de este modelo fue presentado, de la mano de Simon, quien reconoció las limitaciones del mismo, el planteo de la racionalidad limitada como reformulación del modelo racional.

En éste se reconoce que el proceso de toma de decisiones se encuentra limitado en sus posibilidades por una serie de factores dado que, quien decide, se encuentra en un entorno abierto y no maneja toda la información, no puede contar discrecionalmente con todo el tiempo ni con otros recursos y no puede prever con exactitud los resultados de sus decisiones. En este marco, la decisión que se toma no es la mejor, pero puede llegar a ser suficientemente satisfactoria si el decisor tiene en cuenta los factores que lo limitan (Mondragón, 2005).

En segundo lugar se ubica el modelo incremental como una postura contraria a la anterior por considerar que no puede afirmarse que el proceso decisional es un proceso racional. Su principal exponente, Charles Lindblom, basó su planteo sobre las limitaciones de los decisores. En esta línea, afirmó que sólo se decide entre un pequeño número de

opciones y sólo se atiende a aquellas políticas que difieren incrementalmente de las políticas existentes (Mondragón, 2005).

No obstante, el mayor énfasis se concentra sobre la idea de que el problema al que se enfrenta el decisor es constantemente redefinido. A raíz de esta consideración, los decisores van modificando el rumbo de la implementación de las políticas a través de ajustes incrementales en las decisiones iniciales.

En consecuencia, esta perspectiva asegura que no existe una solución correcta sino que existen constantes e interminables acercamientos hacia ella por la vía de análisis y evaluaciones sucesivas, que apuntan a remediar o corregir el rumbo de las políticas (Mondragón, 2005).

Finalmente, en tercer lugar se ubica el modelo propuesto por Amitai Etzioni, de exploración combinada, según el cual se deben rescatar planteos de ambas perspectivas. Propone que el decisor debe asumir una visión general y contextual del problema a resolver, para luego poder identificar y dedicarse al estudio puntual y preciso de algunos de sus componentes particulares, teniendo en cuenta en esta instancia a la racionalidad con las limitaciones del planteo de la racionalidad limitada (Mondragón, 2005).

La importancia de identificar el modelo de toma de decisiones que prima sobre el accionar de las instituciones, o de sus decisores, en torno de las políticas públicas, radica en que ello aporta información acerca de la forma en que una organización tiende a operar para abordar la solución de los problemas de su agenda (Rodríguez, 2010).

En el ámbito de las instituciones se formalizan y se legitiman dichas decisiones. Así, para comprender los procesos de forma más amplia, será preciso hacer brevemente referencia a ellas mencionando algunas de sus características, sobre todo aquellas que contribuyen a una mejor comprensión del tema del presente trabajo.

En las instituciones tiene lugar el desarrollo de numerosas relaciones que se construyen cotidianamente. Existe en ellas una mezcla que bien puede estar integrada por su relación con el contexto, por sus actividades y por la construcción colectiva de una cultura organizacional y de distintas relaciones de poder e intereses en su seno, así como por otros factores. Puede decirse, con base en ello, que una institución porta una mezcla particular en la que se involucran distintas proporciones de coerción y de consenso, de autoridad y de influencia, constituyéndose con ella una rutina culturalmente conformada sobre la cual “las reglas se cumplen, los procedimientos se ejecutan, las tareas se realizan y los resultados se obtienen.” (Rodríguez, 2010: 1).

Cabe suponer que las instituciones universitarias, en general, y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, en particular, sin perjuicio de los rasgos distintivos que pueda

presentar cada una, no escapan a la reflexión a la que se hace referencia en el párrafo anterior. A la vez, no debe dejar de señalarse especialmente que están regidas bajo un régimen jurídico determinado, según el cual desempeñan sus actividades, tareas, etc.

En este marco, es posible colegir dos cuestiones. Primero, que las políticas públicas que en ellas tienen lugar no se encuentran exentas de las lógicas bajo las cuales se rige el funcionamiento de una institución. En segundo lugar, que sus distintos estadios atraviesan su estructura organizativa.

Sin pretender realizar una indagación sobre las distintas posibilidades de clasificación y construcciones teóricas que existen acerca del análisis administrativo y organizacional, pueden identificarse los siguientes niveles organizacionales por los cuales atraviesa el curso de una política en su nacimiento y puesta en marcha (Martínez, 2010), los cuales serán tenidos en cuenta para el análisis del presente trabajo:

- El nivel estratégico decisional, donde se decide la política como un todo;
- El nivel direccional que comanda u ordena la implementación;
- El nivel logístico, que articula los recursos de puesta en marcha e implementación;
- El nivel operacional, que tiene a su cargo aplicar “en terreno” los programas que resultan de cada política.

El esbozo de estructura organizacional que acaba de ser expuesto no pretende de ninguna manera constituirse como una definición taxativa y única de los niveles organizacionales de una institución pública. Solamente se hace referencia a él con motivo de ofrecer una aproximación a partir de la cual puedan enmarcarse las etapas de las políticas públicas, presentadas más adelante en este capítulo.

En otro orden de cosas, ya se plantearon en el capítulo segundo algunas reflexiones sobre la cuestión, su emergencia social como problema y su ingreso en la agenda estatal. Ahora bien, es preciso profundizar acerca de la forma en que se conjugan los actores, las políticas y las instituciones alrededor de una cuestión.

A tal efecto, la primera relación a desentrañar (o al menos intentar hacerlo) es la que se establece entre la cuestión y los actores, es decir, la relación entre la existencia de una cuestión problematizada socialmente y el surgimiento de actores individuales y colectivos a su alrededor.

Entonces, ¿los actores son tales porque intervienen alrededor de una cuestión en la se pone en juego algún interés que les concierne? Al respecto, no puede afirmarse que no son actores si no emerge una cuestión socialmente problematizada que los moviliza. Es decir, no se puede aseverar que los actores están inexorablemente determinados en su origen por la emergencia de un problema. Sin embargo, tampoco puede afirmarse que nunca existieron

hasta que la cuestión providencialmente los constituyó, debido a que esto implicaría dejar de lado la historicidad presente en cada uno de ellos.

Lo que puede utilizarse como criterio es la consideración que al respecto hace Oscar Oszlak (2008), quien sugiere que, previo al momento en que emerge socialmente un problema, los actores existen, mas se encuentran en un estado de hibernación. Es decir, son actores potenciales, virtuales, pero no se les puede considerar como tales sin una cuestión que los referencie, a partir de la cual se movilicen, establezcan demandas y operen en la arena política desarrollando dinámicas de acción política.

Profundizando sobre este punto, la emergencia de una cuestión puede suscitar una mayor movilización por parte de algunos actores respecto de otros. Ello no sólo tendrá relación con los intereses. También es importante destacar las posibilidades que cada actor tenga para operar en función de la realización de los mismos.

Dicen Oszlak y O'Donnell: "... no existe una correspondencia necesaria entre la situación de un actor en relación con una cuestión y su propensión a movilizarse activamente en la defensa o cuestionamiento de dicha situación." (1982: 114).

Según esta afirmación, no puede ser planteada, al menos linealmente, una relación entre el interés que la cuestión afecta y el grado de movilización del actor. Existe la posibilidad

de que aquel actor, cuyos intereses se ven afectados más directamente, no se movilice o lo haga de forma tal que la intensidad de su participación no guarde una propensión lineal al grado en que se afectan sus intereses u objetivos.

Las causas de dicha circunstancia tal vez puedan encontrarse en los más diversos motivos, los cuales no viene al caso desentrañar en este trabajo. Sin embargo, puede afirmarse al respecto que, una escasa o nula movilización de actores cuyos intereses se ven afectados fuertemente ante la emergencia de una cuestión, puede darse en virtud de que el actor no alcanza a percibir su condición, ha naturalizado a la problemática como algo común en su realidad, carece de los recursos suficientes o se encuentra bajo una fuerte amenaza de ser reprimido (Oszlak y O'Donnell, 1982).

Al respecto puede afirmarse, con Zeller, que "...resulta importante estudiar a los mecanismos con que cuentan aquellos que demandan políticas sobre el aparato gubernamental." (2007: 9). Ello puede contribuir a una mejor comprensión de la forma en que actúan los actores en torno a una cuestión.

Asimismo, pueden ocurrir circunstancias en que otros actores, cuyos intereses no se encuentran directamente afectados a la emergencia de la cuestión, se movilicen en mayor medida respecto a los del párrafo anterior. En estos casos, cabe contemplar la posibilidad de que los actores menos vinculados a la cuestión interpreten que la circunstancia amerita una toma de posición, involucramiento e intervención de su parte, debido a que ello satisface

indirectamente sus intereses. Si bien sus intereses no están directamente relacionados con la resolución de la cuestión, contribuir a que ello ocurra, les significará algún beneficio de algún tipo (Oszlak y O'Donnell, 1982).

Al desarrollo de los párrafos anteriores hay que agregar que el Estado, o mejor dicho quien habla en su nombre, manifiesta una toma de posición sobre una cuestión socialmente problematizada emergente en la agenda, lo cual puede tener repercusiones tanto hacia el interior de su administración como en la sociedad.

Sobre ello debe señalarse que, hacia dentro de dicho Estado, puede tener lugar un conflicto de intereses contradictorios entre actores gubernamentales. Ello repercutirá sobre la toma misma de posición estatal y, fundamentalmente, sobre los procesos de decisión y sus consecuentes cursos de acción orientados a dar respuesta al problema. A dicha circunstancia puede denominársele conflicto de políticas (Oszlak y O'Donnell, 1982).

A su vez, el hecho de que se conozca públicamente la toma de posición estatal puede motivar la activación y movilización de actores como respuesta. También podrá haber actores que modifiquen su posición y otros que dejen de intervenir y movilizar sus acciones alrededor de la cuestión, sea porque voluntariamente dejan de hacerlo o porque son excluidos por otros.

Lo dicho en el párrafo anterior puede llegar a ser entendido en virtud de la cambiante naturaleza que caracteriza a todos los actores a lo largo de un proceso de resolución de un problema. En otras palabras, así como se van redefiniendo los términos de una cuestión a lo largo del transcurso de una política pública, también se van modificando los atributos y formas de agregación y representación de los actores (Oszlak y O'Donnell, 1982).

4.2.1. Las etapas del proceso de las políticas públicas

El presente subapartado se refiere a las etapas que conforman un proceso de políticas públicas.

La identificación de dichas instancias se basa en los aportes de Norberto Zeller (2007), por considerar que su análisis constituye una desagregación analítica útil, en el marco del presente trabajo, para observar la complejidad de las políticas públicas en los distintos momentos de desarrollo de las mismas.

Sin embargo, el hecho de tomar como referencia a dicho autor no implica que vayan a ignorarse los aportes de otros teóricos. Por el contrario, de ellos son tomadas ciertas referencias a fin de complementar los aportes de aquél.

Asimismo, cabe destacar que las etapas que se muestran a continuación, son presentadas únicamente en términos analíticos por entender que, en la práctica, el proceso que atraviesan no necesariamente debe darse de forma lineal. Por el contrario, puede ocurrir que distintas etapas tengan lugar simultáneamente, ello en virtud de las vicisitudes del contexto y las eventuales negociaciones e intereses de los actores en torno a una política. Al respecto, Zeller fundamenta lo dicho de la siguiente manera:

“La política pública puede entenderse como un proceso lineal y secuencial en términos analíticos. Pero en la realidad aparece como un accionar dinámico sujeto a acciones y reacciones, a consensos y conflictos entre los diversos actores que intervienen.” (2007: 20)

Este autor identifica analíticamente las siguientes instancias:

- La definición del problema o de la cuestión
- La formulación y sanción de la política
- La implementación
- Evaluación, consecuencias y resultados
- La reformulación

4.2.1.1. La definición (reconocimiento) del problema o de la cuestión

Se identifica a la definición con el reconocimiento de una problemática puesta socialmente en cuestión. Dicho reconocimiento, planteado en términos de proceso social, se considera subjetivo en tanto influyen en él los valores, los intereses y la acción de un actor o de varios. Su surgimiento está dado en virtud de las demandas y necesidades socialmente problematizadas que logran ingresar a la agenda estatal o pública³⁵ (Zeller, 2007).

Así, los problemas toman identidad como tales a partir de que son planteados por los actores, quienes subjetivamente llegan a definirlos. De su definición concreta se encuentran condicionadas las decisiones y cursos de acción futuros que tendrá el proceso de la política pública en lo sucesivo. El proceso por medio del cual se problematiza una situación, necesariamente está vinculado con el objetivo que los actores persigan en el marco de darle una resolución.

Cabe destacar que, si bien Norberto Zeller (2007) plantea que la definición del problema constituye analíticamente la primera etapa del proceso de las políticas públicas, es posible considerar que ésta forme parte de la instancia de formulación y sanción de aquéllas. Ello se fundamenta en que, tal y como fuera anteriormente dicho, ninguna etapa

³⁵ A los efectos de no repetir los contenidos del presente trabajo, no se profundizará sobre la cuestión del ingreso de un problema a la agenda, así como la conformación de ésta, dado que este punto ya ha sido tratado en el capítulo segundo.

es lineal respecto a las otras y la ocurrencia de sus procesos se mezcla en todo momento del ciclo vital.

4.2.1.2. La formulación y sanción de la política

La presente etapa puede ser definida como “el resultado de estimaciones y la previsión del curso de acción futuro.” (Zeller, 2007: 23).

La base de esta instancia está constituida por los diagnósticos científicos y técnicos, por un lado, y por la negociación de los actores acerca de objetivos que buscan incidir en el futuro, por otro (Zeller, 2007).

Tal y como quedó planteado anteriormente, las etapas no son lineales y secuenciales (Zeller, 2007). Por esta razón, no es absurdo plantear que la definición, delimitación y formulación de los objetivos que se esperan obtener con una política (desde ya, todo en el ámbito de la negociación entre actores), corresponda tanto a la primera etapa como a la segunda, así como a las etapas futuras.

En cuanto a las bases técnicas de la presente etapa, es menester considerar las posibilidades que brinda la realización de análisis prospectivos, útiles para fundamentar la formulación y la toma de decisiones sobre los futuros cursos de acción. Dicho análisis

podrá combinar la experiencia de otras políticas con las distintas opiniones de los actores y con técnicas de estudio prospectivo que requiera el caso (Mondragón, 2007).

La sanción de la política implica la toma de decisiones acerca de la asignación de competencias y recursos para su posterior puesta en marcha. Sobre las decisiones inciden innumerables factores (Zeller, 2007).

Existen distintas perspectivas teóricas acerca del abordaje analítico de los procesos de toma de decisión. Las concepciones más importantes son la racionalista, la incrementalista y la de exploración combinada³⁶ (Zeller, 2007).

Por su parte, la asignación de recursos para la futura puesta en marcha de la política puede ser entendida como el puente a partir del cual se vinculan en un continuum la presente etapa con la siguiente. A su vez, la asignación presupuestaria o de recursos es un útil instrumento para el análisis de las políticas públicas, en tanto puede servir como criterio para la identificación de los actores, quiénes efectivamente deciden sobre los factores administrativos y de quiénes los toman como medio para la implementación (Mondragón, 2005).

³⁶ Todas las cuales ya han sido desarrolladas anteriormente en el capítulo segundo y en el presente capítulo.

En un sentido más general, otro punto a señalar acerca de la asignación de recursos es que, de su análisis, pueden llegar a colegirse las prioridades de los niveles decisionales respecto a las cuestiones a resolver y a las formas para hacerlo.

El proceso decisional no está constituido únicamente por el proceso formal de decisiones con que opera la institución. Si así fuera, no se estarían teniendo en cuenta las posibilidades de intervención de los actores no gubernamentales en las decisiones (Mondragón, 2005).

Las distintas tomas de decisión pueden surgir como resultado de juicios técnicos, de negociaciones entre actores o de ambos. En este marco, si bien existe una multiplicidad de actores que pueden llegar a intervenir, un actor a ser especialmente tenido en cuenta es la administración pública (burocracia) o, en su defecto, los administradores que se encuentran en ella. La burocracia es un ámbito institucional en donde puede tener lugar el pronunciamiento sobre la viabilidad de las decisiones, los juicios técnicos, etc. Este actor puede potenciar u obstruir los cursos de acción definidos en los niveles decisionales o superiores de la institución, lo cual, si bien se pone de manifiesto en la etapa de implementación, halla relación con las decisiones y negociaciones de la etapa actual (Mondragón, 2005).

En este sentido, Mondragón plantea una observación acerca de la relación entre los actores políticos y administrativos:

“... la interrelación entre políticos y administradores supone un diálogo pero también una confrontación, pudiendo dar lugar a resistencias desde la administración o suspicacias desde el ámbito político. Pero el secreto del ‘buen gobierno’ es la integración de estos dos factores, el técnico y el político, que no han de ser opuestos sino complementarios.” (2005: 144)

4.2.1.3. La implementación

Existen numerosos conceptos para explicar esta instancia, tales como poner en práctica, dirigir, ejecutar, administrar, etc. Asimismo, no puede afirmarse que haya consenso alrededor de la delimitación de su significado y alcances. Puede señalarse al respecto que algunos autores diferencian a la implementación de la ejecución, planteando que la primera corresponde más a la etapa de planificación y asignación de recursos, y que la segunda corresponde a la instancia de gestión de dichos recursos en aras de la materialización de las decisiones (Blázquez y Morata, 2005).

En el presente trabajo, por considerar que las nociones de implementación y ejecución presentan características de interrelación mutua, se continuará utilizando el criterio de Norberto Zeller (2007), quien considera que la implementación:

“Está dada por el conjunto de las acciones necesarias para el logro de los objetivos formulados. Implica la movilización de los recursos materiales y humanos en el ámbito de gobierno y de la administración pública y afecta al ámbito privado.” (2007: 24).

Complementariamente puede decirse, con Revuelta, que es

“... el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado ... Es un momento, un proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes -actores y factores- que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales.” (2007: 139)

Si bien la burocracia es un actor interviniente en todas las etapas del proceso de las políticas públicas, puede decirse que, por el control que puede hacer de los recursos y por sus condiciones para interactuar con otros actores, en la presente etapa tiene mayor protagonismo (Blázquez y Morata, 2005)

Sobre la implementación, pueden identificarse dos modelos analíticos opuestos, cuyos surgimientos tuvieron lugar alrededor de las décadas de 1970 y 1980. A pesar de que

existen nuevas perspectivas al respecto, continúan teniéndose en cuenta como fuentes relevantes en el estudio de las políticas públicas, razón por la cual “pueden ser considerados como fuentes clásicas” (Revuelta, 2007: 144).

En primer lugar se encuentra el modelo arriba-abajo (top-down), cuyo planteo se basa en considerar la existencia de una nítida separación entre una esfera, a la cual llama administrativa y otra, a la cual llama esfera política. La división está trazada en virtud de que este modelo entiende que existen políticos, cuya tarea es tomar las decisiones, y administrativos, cuya tarea consiste en la mera ejecución de las mismas. Ambas esferas se consideran antagónicas. La concepción predominante sobre las políticas públicas en este modelo es jerárquica y lineal, nutrida sobre la base de las teorías clásicas de la administración racional weberiana (Blázquez y Morata, 2005).

En consecuencia, este modelo hace énfasis en la toma de decisión emanada de la etapa de la formulación. Ésta es considerada el factor más importante, en desmedro de la etapa de la implementación, a la cual se le atribuye escasa importancia (Zeller, 2007).

La razón por la cual no se le atribuye importancia a la implementación en este modelo está fundamentada sobre la idea de que, una vez emitida formalmente la orden desde la esfera política, ésta es obedecida progresivamente en todos los niveles administrativos a cargo de la ejecución. Por lo tanto, el énfasis está puesto en la calidad de las decisiones como condición del éxito o fracaso de la política (Blázquez y Morata, 2005).

En segundo lugar se presenta el modelo llamado abajo-arriba (bottom-up). Éste va construyéndose en respuesta al modelo anterior, tras los sucesivos fracasos que habían ocurrido como resultado de su aplicación en distintos planes y programas estatales (Blázquez y Morata, 2005).

El planteo critica al modelo arriba-abajo, al cual acusa de suponer erróneamente que los creadores de la política pueden llegar a controlar los procesos organizacionales, políticos y tecnológicos que afectan a la implementación, al punto tal de basar en ello la idea de que la implementación puede efectuarse como fue formulada (Revuelta, 2007).

Este modelo invierte la concepción anterior al sostener: "... en vez de que los administradores ayuden a los decisores a poner en práctica lo que ellos han pensado, los decisores piensan en ayudar a los administradores a solucionar los problemas con los que se encuentran a través de una política." (Blázquez y Morata, 2005: 162).

En el modelo abajo-arriba se trata de comenzar el análisis a través del estudio de la relación entre el personal que tiene contacto con quienes son los destinatarios de la política. En consecuencia, la formulación e implementación pasan a integrar el proceso por medio de una construcción que va jerárquicamente desde abajo hacia arriba, en la cual se intenta conocer la capacidad de cada nivel administrativo para contribuir con el desarrollo de dicha política, así como los recursos que necesita a tal efecto. También se entiende que esta es

una manera de que los decisores puedan controlar más de cerca las acciones de los niveles administrativos (Revuelta, 2007).

Podría decirse sobre este modelo, a modo de observación, que la tarea de conocer la capacidad de los niveles puede llegar a representar un importante desgaste para la organización. Incluso, los niveles decisionales que pretenden implementar la política no están exentos de que la situación de cada uno de los niveles jerárquicos de la estructura institucional sea disfrazada a través de distorsiones en la información que reciban sobre sus capacidades o sobre los recursos que necesita.

Cabe destacar que el presente desarrollo de la etapa de implementación, si bien está centrado en los modelos analíticos precedentes, no deja de considerar que esta etapa, al igual que el resto, no constituye una instancia que afecta únicamente a las burocracias y a los niveles decisionales. Por el contrario, se considera que la confluencia de otros actores en la implementación crea un entramado de relaciones de muy distinta naturaleza.

Luego de todo lo dicho, no se puede menos que dejar planteada la inquietud sobre los modelos desarrollados aquí, en el marco de las políticas públicas **de personal**. En ellas, la administración puede llegar a convertirse en un doble protagonista y jugar un doble rol: por una parte, opera como actor a cargo de la implementación, por otra, es destinataria de ésta.

4.2.1.4. Evaluación, consecuencias y resultados

Las evaluaciones pueden estar presentes en todas las etapas que hacen al proceso de las políticas públicas. Según la instancia en que se desarrolle una evaluación, adquiere una forma particular y una denominación específica, las cuales apuntan a evaluar distintos aspectos del devenir de aquel.

Según Zeller, las consecuencias y los resultados de una política pública se pueden estudiar a través de la observación de los impactos en sus destinatarios (2007).

A fin de ilustrar su noción de impacto en el marco de las políticas públicas, el autor plantea que “Comprende a los diversos aspectos observables como regulaciones, servicios públicos, productos materiales, etc. Esta dimensión es la de más difícil medición y evaluación.” (Zeller, 2007: 25)

Ahora bien, más allá de la mera comparación que apunta a definir si lo formulado y sancionado ha sido implementado, ¿cuál es el objeto de la evaluación en políticas públicas?

Según Martínez (2005) la evaluación de las políticas públicas tiene como objeto:

- Mejora o perfeccionamiento

- Recapitulación o rendición de cuentas e identificación de responsabilidades
- Ejemplificación o mejora del conocimiento para futuros programas

Cabe destacar que, los objetivos planteados son válidos para las distintas instancias de las políticas públicas, en tanto, tal y como la misma autora los presenta, le son inherentes al concepto más que al momento en que dicha evaluación tiene lugar.

Por su parte, Feinstein (2007) esboza una diferenciación algo más específica sobre los propósitos que motivan a las evaluaciones durante el transcurso de la implementación y sobre el final de la misma. A las primeras, las que considera como evaluaciones formativas, les atribuye la finalidad de aprender de la experiencia y extraer posibles lecciones aplicables a la mejora del diseño y la implementación. A las segundas, a las cuales denomina sumativas, les atribuye la finalidad de formar juicios de valor sobre lo actuado, y también sobre lo evaluado, y la finalidad de rendir cuentas al público y a quienes han aportado los recursos.

Las clasificaciones de los diferentes tipos, modelos o enfoques de evaluación son variadas, así como numerosos los autores que tratan sobre ellas. Dado que no es el interés del presente trabajo el desentrañar las distintas construcciones existentes sobre tipos de evaluación, se identifican los criterios para clasificar más extendidos en la literatura de esta materia, tomando del aporte de Martínez (2005), el cual se encuentra expuesto a continuación.

- Según el momento en el que se evalúa, responde a la pregunta ¿cuándo evaluar? dentro del cual se puede identificar:
 - o Evaluación ex-ante: se realiza antes de que la política se ponga en marcha
 - o Evaluación ex-post facto: se realiza una vez que la política ha sido ejecutada

Si bien la autora no la considera, no sería excesivo agregar en este criterio la evaluación concomitante, la cual tiene lugar durante la implementación.

- Según el papel que cumple la evaluación, criterio similar al de Feinstein (2007), responde a la pregunta ¿qué función queremos que cumpla? **No apunta a destacar lo temporal**, aunque toma como base a esta dimensión, sino el sentido funcional de la evaluación. Se pueden identificar en este criterio:
 - o Evaluación formativa o proactiva: cuyo sentido es el seguimiento del proceso de la política para la detección de desvíos, toma de nuevas decisiones y corrección de los mismos. Corresponde a una evaluación realizada durante la implementación.
 - o Evaluación sumativa o retroactiva: cuyo sentido es la evaluación de resultados e impactos de la política en términos globales. Corresponde a una evaluación realizada al final de la implementación.
- Según el contenido del programa o política que se evalúa, distingue a los siguientes tipos:

- Evaluación del diseño: parte de la base de que, detrás de todo programa subyace una teoría, razón por la cual analiza y valora aspectos de la formulación de la política, tales como el diagnóstico de la situación, la conceptualización, sus fundamentos, los objetivos, plazos y recursos previstos, su coherencia interna, su relación con el contexto al cual debe aplicarse, su metodología, etc.
 - Evaluación del proceso: analiza y valora cómo está siendo implementada la política, es decir, su funcionamiento en el terreno con los actores.
 - Evaluación de los resultados: dentro de la cual es menester hacer una doble distinción entre:
 - Evaluación de productos: analiza y valora lo que la política ha alcanzado a producir en concreto como resultado de la implementación.
 - Evaluación de efectos: analiza y valora lo que los productos concretos obtenidos han provocado en la población, tanto si son esperados como si no lo son.
- Según el agente que realiza la evaluación, puede ser:
- Interna: realizada desde el interior de la organización o institución responsable de la política,
 - Externa: realizada desde el exterior, por evaluadores ajenos a la política.

4.2.1.5. La reformulación

Esta instancia se encuentra presente en todo momento del proceso de las políticas públicas. Al respecto dice Zeller: “La reformulación implica la idea de una constante corrección de los cursos de acción y de los recursos necesarios para el logro de los objetivos centrales.” (2007: 25).

Esta etapa está relacionada con la anterior en virtud de que es sobre la base de las evaluaciones realizadas que se pueden tomar decisiones concernientes a la corrección de los cursos de acción.

No sería incoherente, en virtud de las reflexiones y desarrollos que vienen ofreciéndose en el presente trabajo, plantear que la reformulación no sólo se encuentra vinculada a las evaluaciones tal y como fueron presentadas en el punto anterior. También es posible contemplar que surjan reformulaciones como consecuencia de un cambio (de diverso origen) en los acuerdos o intereses que mantenían los actores gubernamentales y no gubernamentales en torno a la cuestión. Otra posibilidad es que las reformulaciones encuentren sus causas en el desplazamiento o incorporación de uno o varios actores con intereses en disputa alrededor de la política pública.

III PARTE: TRATAMIENTO EMPÍRICO DE LAS VARIABLES

CAPÍTULO 5

AGENDA Y ACTORES EN LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

5.1. Aclaraciones metodológicas y técnicas

Previo al desarrollo del presente capítulo, es necesario hacer referencia a lo siguiente: la información que se presenta en la tercera parte de esta tesina surge como resultado del procesamiento, interpretación y análisis de la información relevada. Asimismo, el análisis ha sido elaborado con base en el desarrollo teórico expuesto en la segunda parte.

En consonancia con lo establecido metodológicamente, la información construida por medio de la labor de campo se basa en:

- la realización de entrevistas al personal y autoridades de la Facultad
- la realización de entrevistas a informantes claves
- el análisis de documentos, los cuales se refieren a la temática de las políticas de personal en la institución

- el análisis de la normativa que regula los procesos de las políticas públicas y la organización de la institución

En total, las entrevistas en que se asienta parte de las reflexiones aquí expuestas son ocho. Se trató de entrevistas en profundidad, cuyo grupo de preguntas guía se encuentra en el anexo de este trabajo. Las mismas fueron realizadas en el mes de diciembre de 2010, salvo una de ellas que se llevó a cabo en enero del año 2011.

De las ocho entrevistas, tres fueron realizadas a autoridades de la Facultad de Ciencias Políticas y cinco a miembros del personal de apoyo académico de esa institución. De estos últimos, tres son mujeres y dos son varones.

Se destaca que los entrevistados del personal pertenecen a distintos agrupamientos y se encuentran en distintos tramo dentro de la jerarquía escalafonaria. En la siguiente tabla se presentan los datos al respecto.

Cuadro N° 5: Datos agregados de los entrevistados del personal de apoyo académico

Agrupamiento	Cantidad de personas	Tramo	Acceso al cargo por concurso
Administrativo	2	Mayor	No
		Mayor	Sí
Mantenimiento, producción y servicios generales	2	Mayor	No
		Inicial	Sí
Técnico profesional	1	Inicial	Sí

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de las entrevistas

Cabe destacar que no se difunde la identidad de los entrevistados dado que ello fue una pauta acordada con estas personas.

Los apartados que se presentan en este capítulo se basan en los testimonios y percepciones emergidas de las entrevistas. El mismo se orienta a identificar aquellas cuestiones socialmente problematizadas que han conformado los temas de la agenda pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales durante el período 2005-2011, así como a los actores que han intervenido a su alrededor.

En el capítulo siguiente se analizan los procesos de formulación, implementación y evaluación de las políticas de personal respecto de los contenidos desarrollados en este trabajo. Dicho análisis tiene lugar tomando en cuenta la interacción entre aquellas cuestiones y estos actores que son identificados en el presente capítulo.

5.2. Agenda pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Teniendo en cuenta el enfoque de políticas públicas desarrollado en este trabajo, vale decir que el ingreso de un tema o cuestión a la agenda pública surge en consecuencia de su problematización social, la cual llega a motivar la toma de decisiones por parte de aquel actor que habla en nombre del Estado, en este caso en nombre de la Universidad o de la Facultad.

Dicho actor, al conducir los destinos de la institución, articula con otros acerca de las decisiones y cursos de acción de las políticas públicas destinadas a dar respuesta a los temas de la agenda. Ello tiene lugar en el marco de una disputa de intereses entre actores, dentro de la cual, quien conduce, actúa de forma tal de mantener cierta correlación de fuerzas que le permita desarrollar acciones tendientes al alcanzar los objetivos establecidos en la institución, así como la realización de sus intereses como actor.

En este marco, la agenda pública, "... como un río que fluye y se transforma constantemente..." (Oszlak, 2008: 2), es construida en función del juego entre actores quienes, en la prosecución de sus intereses, impulsan o no la problematización de determinadas cuestiones y promueven el desarrollo de políticas para resolverlas³⁷.

Así, teniendo en cuenta que "Por 'resolución' de una cuestión entendemos su desaparición como tal [de la agenda], sin implicar que ello haya ocurrido porque haya sido 'solucionada' en sentido sustantivo alguno." (Oszlak y O'Donnell, 1982: 110), vale decir que la agenda pública va modificándose a través del tiempo según vayan emergiendo y vayan siendo resueltas las distintas cuestiones por medio de distintas políticas.

³⁷ El término resolver se emplea en concordancia con el significado, ya abordado en el capítulo segundo de esta tesina, que dan Oszlak y O'Donnell en su obra: "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". En: Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, N° 1, Caracas, 1982.

En la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales puede identificarse el surgimiento de algunas cuestiones socialmente problematizadas que llegan a ser objeto de una política pública por parte del nivel decisional y de otras que no llegan a ser objeto de política alguna.

En este sentido, puede decirse que existen ciertos temas que corresponden a la agenda social de la institución, dentro de la cual, a su vez, se pueden encontrar aquellos que el nivel decisional ha tomado en cuenta para resolver mediante el impulso de una política. Estos últimos configuran la agenda pública o estatal.

En el presente apartado se presentan los temas que, según lo dicho en todas las entrevistas, han sido señalados como problemáticos, algunos de los cuales han pasado a integrar la agenda pública, en virtud de haber llegado a ser objeto de la formulación de una política destinada a resolverlas.

A continuación se presenta una lista de temas, los cuales luego se describen a fin de proporcionar al lector las particularidades que, en el marco del presente trabajo, se consideran relevantes:

- Arbitrariedad en la designación de las personas en los cargos del claustro de apoyo académico.

- Impugnaciones sucesivas que demoran la terminación de los procesos de concurso del personal de apoyo académico
- Enfrentamientos de los miembros del personal de apoyo académico entre sí y con las autoridades
- Clima laboral desmotivante e insatisfactorio
- Ausencia de políticas por parte de las autoridades para mejorar la motivación y el clima laboral del personal de apoyo académico
- Prácticas machistas en el trato entre compañeros/as.
- Ausencia de un director de personal en la Facultad
- Ausencia de valoración, por parte de las autoridades, del personal de apoyo académico que cumple con las responsabilidades de su puesto.

Previamente a la descripción de cada cuestión de la agenda, cabe aclarar que en el capítulo siguiente se aborda el análisis del juego de los actores y de las políticas públicas que surgen en respuesta a las cuestiones problematizadas.

En cuanto a la primera cuestión detectada, puede señalarse que, durante los primeros tres años correspondientes al período tomado en cuenta en este trabajo, se problematizó en la Facultad la arbitrariedad respecto al nombramiento de las personas en los cargos de apoyo académico.

Teniendo en cuenta lo dicho en las entrevistas, por un lado, y en el informe de Andrea Mohammad y Vilma Jilek (2007)³⁸, por otro, es posible plantear que, la forma en que se producía el ingreso de las personas a los cargos, constituía una cuestión problematizada en la Facultad.

Según lo plantean las autoras “... el otorgamiento de categorías ‘a dedo’ produce profundo malestar entre el personal” (Mohammad y Jilek, 2007: 4). Por otra parte, según sus propias afirmaciones, al momento de asumir Juan Carlos Aguiló el cargo de decano “... se habían diluido las reglas de juego institucionales en prácticas clientelares a la hora de la distribución y asignación de recursos (básicamente cargos docentes y de personal de apoyo académico).” (Aguiló, 2009: 10).

Asimismo, los testimonios surgidos en las entrevistas permiten complementar la idea de la existencia de una cuestión problematizada en torno a este punto. Uno de ellos afirma que, durante los tres primeros años estudiados en este trabajo, “... *se hizo un ascenso de personal que no fue por concurso. Que se le asignó[aron] funciones a personas que estaban en la categoría inferior, inmediata inferior. Fueron por decisión política.*”

³⁸ El informe de Mohammad y Jilek (2007) forma parte del estado del arte en el presente trabajo. Las referencias a su contenido se encuentran en la primera parte del mismo, razón por la cual no se profundiza sobre el mismo en este apartado.

Esta situación, respecto de la forma en que eran incorporadas las personas a los cargos, constituyó una de las cuestiones problematizadas sobre las cuales el nivel decisonal formuló y posteriormente implementó una política de personal destinada a resolverla.

La puesta en marcha de una política de personal en este sentido dio lugar a la emergencia de una nueva cuestión socialmente problematizada. Teniendo en cuenta el planteo de Oszlak y O'Donnell (1982), vale decir que, el proceso de la política pública adoptada para dar respuesta a la cuestión, dio lugar a su vez a nuevas tomas de posición por parte de los actores involucrados y a nuevas situaciones en el proceso social tejido a su alrededor. Ello tuvo como resultado la emergencia de una nueva situación, la cual actualmente se encuentra problematizada dentro del ámbito de la Facultad.

Esta nueva cuestión, problematizada en el ámbito de dicha unidad académica, surge a partir de la implementación de los concursos para designar personal en los cargos de apoyo académico. Se plantea en torno a las demoras que existen en la terminación de los mismos como consecuencia de sucesivas impugnaciones que algunos miembros de ese claustro realizan sobre ciertas etapas del procedimiento formal.

El procedimiento se encuentra regulado en el marco del Decreto Nacional N° 366/06, el cual a su vez está reglamentado por la Ordenanza N° 03/08 del Consejo Superior de la Universidad Nacional de Cuyo. La normativa garantiza en el procedimiento la posibilidad de presentar impugnaciones.

A fin de ejemplificar lo expresado en precedentemente, se transcribe el testimonio de una de las personas entrevistadas: “... *le impugnan y le impugnan. Es la facultad de las impugnaciones. No sé si en otra facultad existe lo mismo que acá.*”

En otro orden, una de las cuestiones problematizadas que se señala enfáticamente en cada entrevista, hace referencia a la existencia de enfrentamientos entre empleados dentro del claustro, por un lado, y entre estos y las autoridades de la Facultad, por otro. Se plantea que, como consecuencia de ello, el clima laboral resulta desmotivante e insatisfactorio para el personal.

A continuación se transcribe uno de los testimonios a partir del cual se puede establecer una relación entre lo planteado precedentemente sobre esta cuestión y la idea de agenda social, entendida “como el conjunto de necesidades y demandas cuya satisfacción se asigna a determinados actores sociales.” (Oszlak, 2008: 1). Así, el entrevistado expresa: “...*es grave (...) llegaron hasta enfrentarse dentro del mismo claustro, confrontados unos con otros (...) Agresiones verbales, agresiones físicas, denuncias. Bueno, todo, todo fue empeorando. Y, ahí la gestión... digamos, podría haber tomado su participación, por ejemplo, emitían mails, de un grupo, donde apuntaban a tal o cual persona del personal no docente y la gestión. Esos mails llegaron al Consejo Superior, se plantearon y todo quedó en la nada.*”

Las personas entrevistadas del personal de apoyo académico plantean que esta situación debe ser resuelta por medio de una política que surja desde el nivel decisonal, a la vez que afirman que actualmente no hay iniciativas al respecto. Una de ellas afirma: “... *la motivación del personal, que tendría que estar a cargo del decano, la vicedecana y el director administrativo, no se ha hecho y hay mucha disconformidad en todos...*”.

En este marco, cabe destacar que, durante los primeros tres años analizados en este trabajo, la cuestión problematizada sí llegó a ser objeto de una política por parte de las autoridades de la Facultad. Los empleados entrevistados, no obstante reconocer la implementación de ésta, sostienen que el problema continúa. Coinciden a su vez en señalar que actualmente no existen decisiones ni cursos de acción por parte de las autoridades para dar una salida a esta circunstancia, constituyéndose la misma en una nueva situación problematizada.

A fin de complementar lo dicho en la cita anterior, se transcribe el testimonio de uno de los trabajadores del personal de apoyo académico: “*Y, después de la segunda gestión, no hizo nada para motivarnos. Motivación cero (...) En la segunda gestión no ha habido nada de encuentros ni de acercamientos [por parte de las autoridades hacia el personal] (...) Al contrario, ha habido un rechazo con la gestión.*”

Este planteo tiene lugar en las entrevistas en términos de una crítica hacia las autoridades, dado que se considera que son éstas las que pueden promover acciones que

resuelvan los conflictos. En ciertas ocasiones los entrevistados relacionan la falta de intervención de las autoridades con determinados ataques que éstas han sufrido por parte de actores del personal de apoyo académico.

Uno de los testimonios de un miembro del claustro, transcrito a los efectos de ilustrar lo expresado precedentemente, afirma: “... *hay un grupo de personas que van mal con las autoridades y, por ese grupo de personas, nos hemos visto perjudicados todo el personal de apoyo. Y las autoridades hicieron un paso al costado...*”

En contraposición, una de las personas entrevistadas que pertenece al nivel decisonal de la Facultad plantea: “... *ellos [los miembros del personal de apoyo académico] no han sido capaces de solucionarlo en forma personal (...) no es la gestión la que tiene que resolver los problemas personales de la gente. Y, bueno, y lamentablemente, a mi criterio, [esta situación] ha dificultado el mejoramiento del clima laboral.*”

Otra de las opiniones vertidas desde el nivel decisonal en el ámbito de las entrevistas plantea: “... *Hay problemas personales que se vienen arrastrando desde hace muchos años. Entonces, es difícil remover todo eso (...) En cuanto te metés vos ya se te vienen de este lado. Si te metés de este lado, se te vienen desde el otro. Entonces, lo mejor es trabajar con lo que hay, los que están y (...) darle para adelante ...*”

Así, mientras entre las personas del claustro de apoyo académico se opina que las autoridades deberían tomar ciertas iniciativas para resolver la situación, algunas de ellas opinan que no es el nivel decisonal quien debe encargarse resolverla y que, de intentar hacerlo, existe una dificultad dada por los conflictos personales entre éstas y el personal.

La siguiente cuestión problematizada se encuentra relacionada con la anterior. Se trata de la identificación, por parte de algunas mujeres del personal de apoyo académico, de prácticas que definen como machistas en el trato entre compañeros.

Respecto de esta circunstancia llegó a formularse una propuesta destinada a resolverla, la cual fue constituida a partir de la iniciativa de dichas mujeres en conjunto con una de las autoridades de la Facultad. Sin embargo, luego de establecida, la implementación no fue realizada. La falta de implementación se relaciona con el temor de las mujeres a las represalias por parte de los compañeros de trabajo del claustro. Cabe destacar que fueron ellas quienes solicitaron a la autoridad no avanzar en la puesta en marcha.

En razón de lo dicho sobre las últimas situaciones problematizadas, es posible suponer que las relaciones personales en el ámbito laboral de la Facultad constituyen una de las cuestiones más importantes según la percepción de las personas entrevistadas. Se plantea un deterioro de las relaciones y se lo atribuye a un alto nivel de conflictividad de las disputas entre actores dentro de la Facultad.

Sobre dicho deterioro, en uno de los testimonios de las entrevistas se afirma que “... *el personal hoy está muy dividido, muy seccionado, muy enfermo, muy afectado (...) es imposible la unión. Hay cosas que jamás van a volver a recuperarse. En cuanto a la relación personal, nunca más se van a volver a recuperar.*”

Otra de las cuestiones identificadas en algunas entrevistas es la ausencia de un director de personal en la Facultad. Esta situación tiene lugar debido a que el concurso para dotar ese cargo ha sido impugnado en repetidas oportunidades, lo cual ha implicado una demora de más de un año en la designación de una persona que se haga cargo de ese espacio institucional.

Por último, se hace referencia, en términos de situación problematizada, a la necesidad de valoración del personal de apoyo académico con relación al cumplimiento de su trabajo. Algunas de las personas entrevistadas consideran que en la Facultad no se valora su responsabilidad en el cumplimiento de las tareas dentro del ámbito laboral. En razón de ello, plantean que tal responsabilidad debe ser estimada por las autoridades, destacándose a quienes cumplen con sus obligaciones de quienes, según afirman, no lo hacen.

Para ejemplificar lo dicho anteriormente, una entrevistada comenta: “... *yo pienso que lo más importante es lo que estábamos hablando recién: que se le reconozca al empleado lo que hace, que lo valoren qué lo que hace y cómo trabaja, si es cumplidor, no es cumplidor (...) y todas esas cosas para evaluar y saber lo que tienen en la Facultad.*”

5.3. Actores en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Los actores que surgen alrededor de una cuestión se constituyen en virtud de encontrarse afectados por las políticas públicas a lo largo del ciclo vital de éstas. Este ciclo va desde su problematización social hasta su resolución. Al encontrarse los actores afectados por el devenir de los procesos de una política pública, toman posición según sus intereses y actúan en consecuencia (Oszlak y O'Donnell, 1982).

Asimismo, en tanto participantes en las políticas públicas (Real Dato, 2005), la movilización e intervención de los actores condiciona el proceso social tejido alrededor de un tema (Oszlak 1984).

Teniendo en cuenta la tipología planteada en este trabajo sobre los actores³⁹, se presentan a continuación aquellos que, en virtud del trabajo de campo realizado, se considera que han intervenido en la problematización de las cuestiones identificadas y en el devenir de las políticas de personal en el ámbito de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Previamente a la enumeración de los actores, cabe destacar que ésta de ninguna forma pretende ser taxativa y concluyente. La misma responde al criterio de quien escribe como

³⁹ La tipología a la que se hace referencia es aquella construida tomando como base la de José Real Dato (2005). La misma se encuentra en el Capítulo 4.

resultado de los análisis. Vale decir que dicho criterio puede variar según cambie la persona que se aboque a investigar estas temáticas y, en razón del dinamismo inherente a los procesos de las políticas públicas, según el momento histórico de la institución en el que éstas se analicen.

Cada actor enumerado interviene en el devenir de situaciones problematizadas y de políticas de personal, todas las cuales se enmarcan en este trabajo dentro de los contenidos desarrollados en el Capítulo 2.

5.3.1. Actores gubernamentales

Dentro del conjunto de los actores considerados como gubernamentales, en tanto se encuentran presentes dentro de la estructura institucional y constituyen instancias depositarias de poder público (Real Dato, 2005), es posible identificar a cuatro. El orden en que se encuentran presentados se relaciona con la gravitación que tiene su accionar en el curso de los procesos sociales de las políticas públicas.

A continuación se expone una lista de los actores gubernamentales. Luego se describe a cada uno de ellos.

- Decanato

- Consejo Directivo
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
- Unidad Ejecutora de Capacitación de la Universidad Nacional de Cuyo

En primer lugar se considera al Decanato de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Su identificación como actor surge en virtud de considerar que, las acciones y tomas de posición de su titular, influyen en el curso de los procesos sociales relacionados con las situaciones problematizadas y las políticas de personal correspondientes a todos los contenidos abordados en este trabajo.

Otro de los actores gubernamentales identificados es el Consejo Directivo de la Facultad. Este órgano colegiado puede ser considerado como actor dado que constituye una instancia política en donde se tratan ciertos temas de la agenda pública y se toman decisiones sobre los procesos de política de personal relacionados, fundamentalmente, con el reclutamiento, la selección y la capacitación del personal.

Por otra parte, con relación a los actores gubernamentales con asiento en un ámbito jurisdiccional superior al de la Facultad, puede considerarse al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Si bien este actor no ha influido de manera directa en la problematización de cuestiones alrededor del personal de apoyo académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, participó en la formulación de la política en materia de carrera administrativa, plasmada en el Decreto Nacional N° 366/06. Ésta ha condicionado el devenir de los procesos sociales y el posicionamiento de algunos actores alrededor de ciertas políticas implementadas en la Facultad. Por esta razón, la influencia de dicho ministerio sobre el devenir de las cuestiones y las políticas, aunque no haya sido directa, debe ser considerada y lo coloca como actor en el marco de este trabajo.

En el mismo sentido, puede mencionarse a la Unidad Ejecutora de Capacitación. Esta repartición depende del Rectorado de la Universidad Nacional de Cuyo y su intervención en las políticas de personal se relaciona con las iniciativas impulsadas y ejecutadas en materia de capacitación para el personal de apoyo académico.

5.3.2. Actores no gubernamentales

Dentro del grupo de actores no gubernamentales, entendidos como aquellos que “no forman parte del núcleo político administrativo del Estado en donde se deposita el poder público” (Real Dato, 2005: 83), pueden ser identificados seis. El orden de presentación de los actores responde al mismo criterio utilizado en el subapartado anterior.

- Grupos informales de trabajadores del personal de apoyo académico de la Facultad de Ciencias Políticas (se identifica a tres grupos)
- Miembros del Consejo Directivo
- Profesionales contratadas por la Facultad para asesoramiento en cuestiones del personal
- Sindicato de Personal de Apoyo Académico de la Universidad Nacional de Cuyo (SPUNC)
- Federación Argentina de Trabajadores de las Universidades Nacionales (FATUN)
- Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)

En primer lugar se identifica la existencia de tres grupos informales pertenecientes al personal de apoyo académico. Cada uno de ellos se constituye como actor con relación a una o más cuestiones.

Es posible señalar, siempre con base en el trabajo de campo, que uno de estos grupos se encuentra constituido como tal con relación a una de las cuestiones problematizada en el ámbito de la Facultad. Se trata de las relaciones de género en el trato cotidiano del personal. Dicho grupo expresa el interés de promover acciones e impulsar políticas al respecto.

Los otros dos grupos compiten en la prosecución de sus intereses y se constituyen como actores intervinientes en la problematización y en las políticas sobre más de una cuestión en la Facultad. La disputa de sus intereses, en que se enmarcan sus tomas de posición y

consecuentes acciones, atraviesa a las políticas de personal en cuanto a los contenidos de reclutamiento, selección y motivación.

Respecto de lo dicho precedentemente, se transcribe a continuación el siguiente testimonio de una de las autoridades de la Facultad entrevistadas en el marco del presente trabajo: *“... la Facultad podía ser caracterizada de la siguiente manera: existía una profunda división entre grupos antagónicos al interior del sector de apoyo académico...”*

Cabe destacar que, si bien las palabras del entrevistado hacen referencia a una situación pasada, la existencia de los grupos continúa. A fin de dar cuenta de ello, se transcribe otro de los testimonios de una autoridad: *“... cuando uno personalmente se acerca, nota que efectivamente hay dos grupos. Uno que ... está apoyando más al decano y otro ... que están bien en la oposición y que están en la política de obstaculizar todo lo que haga la gestión...”*

Complementariamente a la cita anterior, se transcribe el testimonio de un empleado del personal de apoyo académico que hace referencia específicamente a uno de los grupos: *“... hay un grupo de personas que van mal con las autoridades y, por ese grupo de personas, nos hemos visto perjudicados todo el personal de apoyo...”*

En segundo lugar, según el proceso social en torno a una cuestión y las repercusiones que éste pueda generar, dentro del Consejo Directivo cabe considerar la emergencia de alguno de sus miembros individualmente como actor. Ello puede tener lugar en tanto una persona influya desarrollando acciones destinadas a instalar o a constituirse como referente de una cuestión o como referente de alguna etapa en el curso de una política pública.

A fin de clarificar lo dicho en el párrafo anterior, puede ser tomado como ejemplo el impulso que uno de los integrantes del Consejo Directivo dio a la promoción de talleres sobre género en la Facultad, a partir de una situación problematizada por un conjunto de empleadas del personal en la Facultad. Esta propuesta, no obstante que no llegaron a implementarse los talleres, lo instaló como referente de ese tema o cuestión para un grupo de personas del claustro de apoyo académico⁴⁰.

A continuación, el actor que se presenta se encuentra constituido por las profesionales contratadas por la Facultad para brindar asesoramiento en cuestiones del personal de apoyo académico. Se les considera como actor dado que estuvieron a cargo de los talleres de integración y comunicación que fueron destinados al personal de apoyo académico de la Facultad. Dichos talleres constituyen la base sobre la cual fue implementado el *Programa*

⁴⁰ Esta cuestión se aborda en el capítulo siguiente, cuando se analizan las políticas de motivación formuladas en la Facultad.

de Mejoramiento del Clima Laboral, formulado a instancias del Decanato de esta unidad académica⁴¹.

Es preciso considerar que, su toma de posición al respecto y las acciones que hayan desarrollado al realizar su trabajo, han gravitado sobre el ciclo vital (Oszlak y O'Donnell, 1982) de la política implementada, especialmente teniendo en cuenta su influencia sobre la decisión de dar continuidad a los talleres en dos oportunidades⁴².

El siguiente actor no gubernamental aquí expuesto es el Sindicato del Personal de Apoyo Académico de la Universidad Nacional de Cuyo (SPUNC). La identificación del SPUNC como actor surge en virtud de considerar que esta institución influye en el curso de los procesos sociales relacionados con las situaciones problematizadas y las políticas de personal en materia de concursos y capacitación. No obstante, también debe señalarse que al gremio, como tal, le corresponde la injerencia respecto de todas las situaciones que afecten o involucren al personal de la Facultad o a parte de éste

Al respecto del primero de los contenidos mencionados en el párrafo anterior se destaca que los entrevistados atribuyen al gremio parte de la responsabilidad de que los concursos efectivamente se realicen. La siguiente cita expresa una de las opiniones de un miembro del

⁴¹ El resultado del trabajo de estas profesionales en la Facultad se encuentra plasmado en tres informes, los cuales están considerados en el estado del arte de esta tesina.

⁴² Dicho trabajo fue desarrollado en tres etapas. Las etapas segunda y tercera surgieron como consecuencia de la decisión acordada entre las autoridades de la Facultad y el equipo de coordinación de dar continuidad a las experiencias que, hasta el momento, habían sido hechas en la primera.

personal sobre la responsabilidad de los llamados a concurso: “[depende] *De las autoridades ... Si las autoridades no quieren, no se llama ... Y, ahí es donde tienen que intervenir el personal de apoyo académico, a través de los delegados, con el Sindicato. ...*”

Por otra parte, en cuanto a la capacitación, se destaca que el gremio ha influido en el devenir de la política dada su intervención en la formulación e implementación de la misma.

Por último, se identifica a la Federación Argentina de Trabajadores de las Universidades Nacionales (FATUN) y al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). Ambas instituciones son entendidas como actores según el mismo criterio con que se entiende al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en el sentido de que, tanto el CIN como la FATUN, han intervenido la formulación del Decreto Nacional N° 366/06, el cual establece, entre otros puntos, la estructura escalafonaria del personal de apoyo académico (en virtud de la cual tuvo lugar el proceso de reencasillamiento⁴³ del personal), así como sienta las bases respecto al proceso de ingreso, evaluación y capacitación del personal en las universidades nacionales.

⁴³ El reencasillamiento constituye el proceso por el cual fue trasladada la estructura escalafonaria anterior a la actual establecida en el mencionado decreto. Dicho proceso se encuentra explicado en la primera parte de este trabajo.

CAPÍTULO 6

LA POLÍTICA PÚBLICA DE PERSONAL EN LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES EN EL PERÍODO 2005 - 2011

6.1. Sobre reclutamiento y selección

Antes de desarrollar el tratamiento empírico de estos dos contenidos de la política de personal, es necesario, por un lado, hacer una aclaración acerca de la forma en que serán abordados y, por otro, brindar información sobre la realización de los concursos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, a fin de facilitar la comprensión del análisis de los testimonios y opiniones que emergen en las entrevistas.

Cabe mencionar que, a diferencia del resto de los contenidos, reclutamiento y selección son trabajados conjuntamente en este apartado por considerarse que el abordaje de ambos debe ser desarrollado de manera integrada.

A los efectos de fundamentar esta decisión, se hace una breve reseña acerca de lo trabajado en la segunda parte de esta tesina.

Así, en lo que al concepto de reclutamiento concierne, vale recordar que es aquel proceso por medio del cual la institución busca dar inicio a los mecanismos de incorporación de personas a las áreas que lo requieran. El mismo, una vez finalizado, da paso al proceso de selección (Ganga Contreras, 2008).

Como ya fuera planteado anteriormente, éste es un proceso de comunicación abocado a divulgar una oportunidad de empleo y a atraer potenciales candidatos, con determinadas condiciones, para el proceso selectivo (Lugo, 2007).

Por su parte, la selección comienza cuando finaliza el plazo de reclutamiento, en el que los aspirantes presentan su solicitud para ser tenidos en cuenta dentro del grupo de personas que van a ser evaluadas, y concluye cuando se decide la incorporación de uno de los solicitantes al puesto a cubrir (Ganga Contreras, 2008).

Ambos procesos encuentran una necesaria relación, en el marco de la cual se hace posible la incorporación de personas al trabajo en una organización, en este caso, pública.

A su vez, la normativa que regula los procedimientos para estos contenidos de política de personal, tanto a nivel nacional como en el ámbito de la Universidad Nacional de Cuyo, establece el mecanismo de concurso como vía para la dotación de cargos. Éste se encuentra estructurado procedimentalmente de forma tal que integra ambos procesos.

Ello queda reflejado en el Decreto Nacional N° 366/06 y en la Ordenanza N° 03/08, del Consejo Superior de la Universidad Nacional de Cuyo. La primera norma establece, entre otras, las pautas generales para todo el país en materia de concursos, mientras que la ordenanza es reglamentaria de aquella para el ámbito de esta Universidad.

Es importante destacar que ambos procesos se articulan y pueden ser abordados conjuntamente no sólo desde el aspecto teórico y desde el legal. Son los entrevistados de los niveles decisionales de la Facultad y del personal de apoyo académico quienes utilizan el término concursos para hacer referencia a ambos (reclutamiento y selección).

En función de lo expuesto, aun cuando haya tenido lugar en esta tesina un desarrollo teórico que, sin independizarlos entre sí, los individualiza como procesos, se toma la decisión de abordarlos aquí de manera integrada, utilizando el término concurso para referirse a aquella institución normativa que expresa un procedimiento en la cual se encuentran vinculados ambos procesos.

Luego de la aclaración, se presenta seguidamente la información relativa a la realización de concursos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, llevados a cabo en los últimos cinco períodos de gobierno en esta institución.

Cuadro N° 6: Concursos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales durante los últimos cinco períodos de gobierno

Período	Decano	Cantidad de cargos	Cargos concursados (por categoría ⁴⁴ y agrupamiento)
04/1996 – 03/1999	Carlos Finochio	4	Categoría 11 (agrupamiento administrativo) Categoría 10 (agrupamiento administrativo) Categoría 10 (agrupamiento administrativo) Categoría 3 (agrupamiento administrativo)
04/1999 – 03/2002	Carlos Finochio	0	
04/2002 – 03/2005	Laura Ciancio	0	
04/2005 – 03/2008	Carlos Aguiló	0	
04/2008 – 03/2011	Carlos Aguiló	5	Categoría 1 (agrupamiento administrativo) Categoría 1 (agrupamiento administrativo) Categoría 7 (agrupamiento administrativo) Categoría 7 (agrupamiento de mantenimiento, producción y servicios generales) Categoría 7 (agrupamiento técnico profesional)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la Dirección General de Gestión Administrativo-Financiera de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, la Dirección de Despacho de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Sistema de Gestión Administrativa de la Universidad Nacional de Cuyo⁴⁵.

En cuanto a los cinco concursos que han tenido lugar durante el período estudiado en este trabajo (2005-2011), cabe destacar que todos ellos han sido llevados a cabo en el lapso correspondiente al segundo de los mandatos de Aguiló (2008-2011). Ello reviste importancia en tanto se relaciona con algunos de los testimonios de las entrevistas, en donde esta situación es puesta de manifiesto por las personas interrogadas. La siguiente tabla expresa lo aquí aseverado.

⁴⁴ Las categorías consignadas en los concursos realizados durante el período 04/1996 – 03/1999 corresponden al escalafón anterior al actualmente vigente. Aquél contaba con un total de 11 categorías, siendo la categoría más alta la N° 11.

⁴⁵ Para acceder al Sistema de Gestión Administrativa de la Universidad Nacional de Cuyo se puede ingresar vía internet a la página: <http://www.rectorado.uncu.edu.ar/adminis2/digesto/digesto_herramientas.htm>

Cuadro N° 7: Desagregación anual de los concursos realizados en el período 2008-2011

Año de realización	Categoría concursada	Agrupamiento
2008	7	Administrativo
2009	7	Mantenimiento, producción y servicios generales
	7	Técnico profesional
	1	Administrativo
2010	1	Administrativo

Fuente: Dirección de Despacho de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Por otra parte, **los cargos para los cuales ya se encontraba iniciado el trámite de concurso** al 2 de mayo de 2011 son los siguientes:

Cuadro N° 8: Cargos en proceso de concurso al 15 de mayo de 2011

Agrupamiento	Cargos	Categoría
Administrativo	3	2 (Dirección de personal)
		2 (Dirección de informática)
		7 (Auxiliar administrativo)
Mantenimiento, producción y servicios generales	0	--
Técnico profesional	0	--

Fuente: Dirección de personal de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – UNCuyo.

Los cargos que aún no habían sido concursados al 2 de mayo de 2011 son los siguientes:

Cuadro N° 9: Cargos no concursados al 15 de mayo de 2011

Agrupamiento	Cantidad de cargos	Categoría	Situación del cargo
Administrativo	8	3	Vacante por subrogación
		4	Vacante por subrogación
		4	Vacante por subrogación
		4	Vacante (su titular ganó un concurso como directora de gestión académica)
		5	Vacante por subrogación
		5	Vacante por subrogación
		6	Vacante por subrogación
		7	Cubierto con un contrato administrativo
Mantenimiento, producción y servicios generales	4	4	Vacante por subrogación
		7	Vacante por subrogación
		7	Cubierto con un contrato administrativo
		7	Cubierto con un contrato administrativo
Técnico profesional	0	--	--
TOTAL	11	--	--

Fuente: Dirección de personal de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – UNCuyo.

A continuación se aborda en los siguientes subapartados el análisis de los testimonios y percepciones que los entrevistados aportan acerca de las políticas de personal en materia de concursos, organizados en torno a las etapas del proceso de la política de personal.

6.1.1. La formulación de la política

Los concursos han aparecido como propuesta desde el primer período de gobierno analizado (2005 – 2008). Según algunos de los testimonios, desde la campaña electoral previa a los comicios de 2005, Juan Carlos Aguiló, quien luego se convirtiera en decano de

la Facultad, planteaba como eje la necesidad de concursar los cargos del personal de apoyo académico y terminar con la asignación discrecional que de los mismos se hacía en los gobiernos anteriores.

Su análisis de la situación previa a 2005 en torno a este tema era el siguiente: “... se habían diluido las reglas de juego institucionales en prácticas clientelares a la hora de la distribución y asignación de recursos (básicamente cargos docentes y de personal de apoyo académico).” (Aguiló, 2009: 10)

Teniendo en cuenta el marco teórico, e integrándolo con la información del trabajo de campo, podría decirse que el tema de la dotación de los cargos por concurso era percibido como una cuestión problematizada en el ámbito de la Facultad. Algunas personas conocían acerca de la existencia de una normativa de concursos. Quienes la conocían también eran conscientes del incumplimiento de la misma en la mayoría de los casos. Así, la promesa de campaña de dar impulso al cumplimiento de la normativa de concursos generaba expectativas y suscitaba interés entre los distintos actores.

En abril de 2005 tuvieron lugar los comicios electorales que renovaron Consejos Directivos y Consejo Superior de la Universidad. En cumplimiento de lo establecido por el Estatuto Universitario, el nuevo Consejo Directivo de cada facultad, eligió a las personas para desempeñarse en los cargos de Decanato y Vicedecanato.

El relato que Aguiló ha publicado acerca del resultado de dicho proceso en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales se transcribe a continuación.

“Luego de producirse la ronda electoral para los distintos sectores en Abril de 2005 los guarismos fueron los siguientes: de los siete representantes docentes había obtenido dos (yo mismo como el docente más votado y otra colega); contaba además con los dos representantes estudiantiles por la mayoría y con los dos representantes de graduados. Luego de tensas negociaciones se produjo la definición por mi candidatura del representante del personal de apoyo académico y del otro representante estudiantil (minoría). Finalmente, en el momento de conformación del Consejo Directivo como colegio electoral, obtuve 8 votos contra 5 del otro candidato.” (Aguiló, 2009: 7)

En el marco de este nuevo esquema de poder es donde se plantearía el proceso de formulación e implementación de la política de concursos, expuesta como eje de campaña por el candidato ganador.

6.1.2. La implementación de la política

En este subapartado, previamente al análisis de las observaciones de los entrevistados sobre la implementación de la política de concursos, es necesario hacer referencia a la percepción que éstos plantean acerca del actor o actores sobre quien o quienes recae la responsabilidad de garantizar dicha implementación.

Tanto los entrevistados del nivel decisonal, como aquellos pertenecientes al personal de apoyo académico (salvo uno de ellos, que manifiesta desconocerlo), entienden que la responsabilidad de que se realicen los concursos y de que se establezcan como única alternativa para la dotación de cargos recae sobre las autoridades de la Facultad, en especial del decano. El planteo hace referencia no sólo a las competencias formales que el procedimiento y la normativa le atribuyen a distintas autoridades, sino también a que la responsabilidad sobre la realización de los concursos se encuentra en relación con la voluntad política de impulsarlos, más allá de lo meramente legal y procedimental.

Algunos de los testimonios también hacen referencia a las autoridades de la Universidad Nacional de Cuyo como responsables, sin embargo el hincapié se encuentra hecho sobre las autoridades de la Facultad.

Un ejemplo de lo enunciado anteriormente es la siguiente afirmación a cargo de un entrevistado: *“Es una decisión política del decano, de ocupar los cargos...”*. Otra de las personas se refiere al tema de la siguiente manera: *“Depende de tener la decisión política*

de hacerlo, en primera instancia del Decanato, que luego lo tiene que llevar al Consejo Directivo... ”

Existen matices en las opiniones que enriquecen el análisis. Al respecto, el juego entre actores parece no pasar desapercibido en algunos de ellos. Ciertos entrevistados entienden que la responsabilidad sobre la implementación de la política de concursos no sólo depende de las autoridades de la Facultad. Plantean que dicha política se sostiene con la voluntad de las autoridades, sumada a la cooperación de otros actores del personal de apoyo académico con capacidad para intervenir en las decisiones, entre ellos, el Sindicato.

Una de estas opiniones, transcrita a los efectos de intentar ilustrar lo expresado anteriormente dice: “... [depende] *De las autoridades. Si las autoridades no quieren, no se llama [a concurso] Y, ahí es donde tienen que intervenir el personal de apoyo académico, a través de los delegados, con el Sindicato...*”.

Otra perspectiva sobre lo mismo: “*Yo creo que tiene que ser de ambos lados (...) Desde la gestión, de propiciar que esto siga adelante (...) que todo esto sea con la seriedad absoluta que debe ser, desde su participación como gestión y como autoridad. Y, desde los no docentes, (...) [se] debe también dar su grado de compromiso, de participación también de una forma clara y concisa (...) Si hay una norma que establece tal y tal paso, que sea respetado, tanto por la parte no docente como la gestión...*”

Es preciso señalar que, el hecho de poner de manifiesto las opiniones de los entrevistados acerca de quién o quiénes son responsables de implementar la política de concursos, no solamente apunta a esbozar cuáles son los actores que influyen en las tomas de decisión según las personas entrevistadas, sino también a proporcionar información que facilite la comprensión de lo analizado subsiguientemente sobre el proceso y las dificultades en la implementación.

En cuanto a la puesta en marcha y realización de la política de concursos, algunos entrevistados perciben una diferencia entre el primero y el segundo período de gobierno y otros no.

Aquellos que no observan diferencias plantean que la implementación y, en consecuencia, el cumplimiento de la promesa de campaña, ha tenido lugar durante ambas. Atribuyen la implementación a la existencia de una voluntad política por parte del entonces decano.

Por otra parte, quienes consideran que existe una diferencia, afirman que, durante el primer período, no se implementó la política de concursos formulada y, durante el segundo, sí hubo implementación de la misma. A su vez, entre éstos, existen dos posturas. A los efectos de organizar la exposición será identificada, una, con la letra “A” y la otra con la letra “B”.

La postura “A” expresa que la falta de implementación de la política de concursos en el primer período se debió a que estaba discutiéndose el convenio colectivo que luego sería sancionado mediante el Decreto Nacional N° 366/06⁴⁶ y, más adelante, la Ordenanza N° 03/08, del Consejo Superior de la Universidad, reglamentaria de aquél.

La postura “B”, afirma que dicha falta de implementación fue a causa de que el decano debía dar cumplimiento de acuerdos políticos con actores del personal de apoyo académico a los efectos de generar un consenso básico, el cual le favoreciera el ejercicio del gobierno de la Facultad. Ambas posiciones se desarrollan y analizan a continuación.

A los efectos de ilustrar lo expresado en el párrafo anterior sobre la posición “A”, se puede citar el siguiente testimonio: *“En la primera gestión (...) no se podía llamar a concursos porque se estaba negociando el convenio colectivo (...) En ese período se hizo un ascenso de personal que no fue por concurso. Que se le (...) [sic] asignó funciones a personas que estaban en la categoría inferior, inmediata inferior. Fueron por decisión política. En la segunda parte, una vez que estaba (...) el convenio homologado, que está funcionando, que tenemos la ordenanza del Consejo Superior, del 2008 para acá, los cargos se han hecho por concurso ...”*

⁴⁶ El convenio colectivo plasmado en el Decreto Nacional N° 366/06 marcó un cambio en el procedimiento para concursar, así como un cambio en la estructura escalafonaria del personal de apoyo académico. El proceso de negociación y posterior entrada en vigencia del mismo tuvo lugar coincidentemente con el primer período de gobierno analizado en este trabajo.

Cabe aclarar que esta postura se refiere específicamente a los ascensos del personal dentro de la carrera administrativa. Los ingresos a la misma, según se afirma, fueron concursados con una ordenanza creada transitoriamente a los efectos de formalizar las designaciones que correspondieran hasta la entrada en vigencia del nuevo convenio (año 2006) y, más tarde, hasta que éste fuera reglamentado por la Universidad Nacional de Cuyo (año 2008) ya que, a pesar haber entrado en vigencia el decreto, no existía la reglamentación.

A esta postura se contraponen otra (postura “B”), en la cual se entiende que no fue impulsada la implementación en virtud de que las autoridades de la Facultad debían mantener una serie de acuerdos entre actores del personal de apoyo académico con diversos intereses. Se afirma que estos acuerdos apostaban a establecer cierto consenso dentro del personal de apoyo académico para el ejercicio del gobierno. Con referencia a ello, uno de los entrevistados relata: *“en la primera gestión, los cargos jerárquicos fueron ocupados por acuerdos políticos, lo cual llevaba a que hubiese realmente una muy buena relación entre (...) el ejecutivo y la jerarquía, justamente, institucional.”*.

Cuando se refiere a “cargos jerárquicos”, se precisa que se refería a las categorías más altas dentro de la carrera administrativa.

El hecho de hacer hincapié en el carácter jerárquico de los cargos cubiertos por decisión política, se realiza a fin de hacer un esfuerzo comparativo entre lo que expresan ambas

posiciones (“A” y “B”). En este sentido, vale recordar que la posición “A” señala que son los ingresos aquellos que fueron concursados y los ascensos los que no lo fueron.

En consecuencia, es posible analizar que la decisión de las autoridades de la Facultad sobre concursar los ingresos y definir políticamente la designación de los ascensos se deba a que aquellos, por tratarse de una categoría jerárquicamente baja, **no ponían en riesgo los acuerdos necesarios** para lograr el consenso en la conducción de la referida unidad académica, en cambio los ascensos sí.

Si bien ambas perspectivas se refieren a la falta de implementación de una misma política durante el primer período, las causas que una y otra esgrime son diferentes.

Por otra parte, aunque ambas posturas coinciden en afirmar que el segundo período de gobierno tuvo regularidad en la implementación de los concursos para el ingreso y el ascenso de personal a los cargos, la explicación que le cada una atribuye a ello, también difiere.

En este sentido, según la posición “A”, el motivo por el cual no se realizaban los concursos del personal en el primer período de gobierno (la falta del marco normativo) se encuentra resuelto para el segundo y, consecuentemente, la implementación de la política formulada se ha venido realizando en los cargos en que han ido produciéndose vacantes.

Según la posición “B”, la realización de los concursos en el segundo período obedece a una causa relacionada con el juego de intereses entre actores dentro de la Facultad. Este planteo afirma la existencia de dos grupos dentro del personal de apoyo académico en disputa por el poder dentro de la Facultad. Según esta perspectiva, uno de dichos grupos empezó a perder capacidad de influencia en el segundo período, al tiempo que el otro llegó a obtener en el año 2009 la representación del claustro en el Consejo Directivo, antes en poder del primero⁴⁷.

La siguiente cita expresa más claramente lo antes dicho: *“En la segunda gestión resulta que fallece quien estaba a cargo de la Dirección Administrativa, que es quien había tenido el acuerdo y además manejaba gremialmente a la Facultad (...) Es decir que eran sus candidatos quienes ganaban [las elecciones de Consejo Directivo y Superior]. Simultáneamente a eso, ya se había conformado otro grupo y gana otro grupo la elección, que tiene muy mala relación con el ejecutivo (...) Se habla mucho de que los cargos tienen que ser cubiertos por concurso (...) Como no había acuerdo político con el ejecutivo, entonces [se comienza] a impulsar la idea de que tiene que ser por concurso...”* [el resaltado es propio]

Así, según esta posición (“B”) la idea de que la política comience a implementarse tiene como punto de partida un desequilibrio en el conjunto de pautas que generaban el consenso

⁴⁷ Sobre la representación del personal de apoyo académico en las facultades de la Universidad Nacional de Cuyo, obsérvese, en el Estatuto Universitario de la misma, dentro del título tercero: Gobierno de las facultades, el artículo 29°.

para gobernar la Facultad. Ello puede observarse en la siguiente aseveración, al referirse la persona entrevistada a este nuevo grupo que llegó a ingresar con un representante al Consejo Directivo: “... *no lograban lo que ellos querían, como acuerdos políticos (...) el decano se puso firme y dijeron: nuestra política es llamar a concurso y vamos a llamar a concurso (...) Aplica la política y la promesa electoral de la primer gestión en la segunda gestión, que se refuerza, ¿no es cierto? Reforzamos nuestro postulado de la primera gestión, pero porque no hay acuerdo...*”

Entonces, esta perspectiva plantea que, al fracasar el entendimiento entre el gobierno de la Facultad y este nuevo grupo en ascenso, es reflatada desde el nivel decisonal la idea de concursar los cargos.

Al respecto, tomando la definición del concepto de políticas públicas de Oszlak y O'Donnell (1982) es posible analizar que el conjunto de acciones y omisiones que tenían lugar durante el primer período en relación con la cuestión aquí tratada, no sólo concitó la atención y el interés de los actores a su alrededor, sino que también potenció la capacidad de otros para movilizarse de forma tal que ello terminó alterando la direccionalidad y el futuro del proceso social tejido hasta entonces sobre este tema.

Asimismo, se observa que las políticas de personal, entendidas como decisiones y cursos de acción establecidos desde el nivel político decisonal, estuvieron mediadas en virtud de un conflicto de intereses entre actores dentro de la institución. En ese marco, no

está de más considerar que, a causa de existir en el claustro un estilo de representación en donde los acuerdos se basan sobre la voluntad de una persona, un hecho desgraciado como la muerte de la misma, si bien no es determinante, influye en los procesos sociales alrededor de las políticas.

En otro orden de cosas, los entrevistados identifican la existencia de ciertas dificultades en la realización de algunos concursos. Sus apreciaciones acerca de éstas coinciden en la existencia de demoras dentro del proceso administrativo, generadas como resultado de impugnaciones que distintos actores del personal de apoyo académico presentan.

Si bien coinciden en identificar las demoras, la diferencia se plantea en la interpretación que cada entrevistado hace sobre las impugnaciones que las causan.

Una de las interpretaciones identifica la existencia de numerosos vicios de forma, los cuales generan que los interesados, personas del mismo claustro de apoyo académico, presenten las impugnaciones al proceso. En este sentido, se plantea que las autoridades de la Facultad son ineficientes para gestionar las cuestiones relacionadas con dicho claustro.

Otra posición asocia las dificultades con un problema cultural, el cual refleja un momento de transición entre dos lógicas: “... *la implementación tiene sus inconvenientes.*”

Pero me parece, reitero, que es porque está en un período de transición. La transición de una vieja lógica a una nueva lógica. Este probablemente debe ser el período más difícil.”

La nueva lógica aparece en el testimonio de esta persona como una nueva forma de dotar de personal a la institución, en directa relación con la implementación de los llamados a concurso. Dicha práctica, entiende, se irá transformando en algo natural. Complementa lo dicho al expresar: “... *lo natural o lo normal para el que entró por concurso va a ser que va a ascender por concurso.*”. En contraposición aparece implícita la referencia a una vieja lógica en donde no media el concurso como forma de reclutamiento y selección para el ingreso.

En función de lo dicho precedentemente, podría interpretarse que la cuestión cultural se enmarca en un proceso social que, en tanto vayan aconteciendo los recambios generacionales que se produzcan con las jubilaciones y los nuevos ingresos, conduciría a una institucionalización del concurso como procedimiento de reclutamiento y selección y a la aceptación de éste en el personal.

Tomando la metáfora de Oszlak y O'Donnell (1982) sobre las políticas públicas entendidas como una obra musical, el acorde que se ejecuta al implementar la política de concursos, así como la etapa de transición entre estas dos lógicas, no puede desvincularse del proceso social relativo a la cuestión socialmente problematizada (la cuestión de los concursos) y del ámbito de acción en que ocurre (constituido por actores con intereses en

disputa), todo lo cual condiciona la resolución de la cuestión y las sucesivas políticas. Asimismo, sobre la implementación, desde la misma perspectiva se expresa: “... *en realidad, no serviría de nada si fuera del Decanato. Tiene que ser global. O sea, tiene que ser una decisión de [sic] policy, de política de Estado universitaria. Creo que esa decisión está y hay un acuerdo general (...) no hay vuelta atrás. Después, lo que queda en cada unidad académica es la aceleración con la que va la política. Eso también depende a veces (...) de la cultura propia...*”

Se destaca sobre esta última cita que el proceso social de la obra musical (continuando con la metáfora) varía en cada unidad académica, lo cual condiciona la aceleración con que se aplique la política (o con el *tempo* en que se toquen los acordes).

Complementariamente a lo dicho sobre la cuestión cultural, la opinión de otra persona entrevistada que comparte la perspectiva es que: “... *tenés gente que te va a decir: –¡Y, porque ahora hay que concursar!– ¡Y, sí! (...) yo te digo que he escuchado gente que, obviamente es gente que lleva muchísimos años en la Universidad, y tiene muchísimos años, entonces yo por ahí los entiendo y digo claro, lo que pasa es que, también con esa edad, tenerte que sentar a estudiar (...) cuando has visto que todos tus pares han ido quedando por dedo. Y, es un tema. ¿Entendés?*”

Otra interpretación a propósito de las impugnaciones que demoran los procesos de los concursos se encuentra en relación con la posición “B”. La misma plantea que son los

actores que no han podido acordar políticamente con el decano quienes pasan a enfrentársele y a obstaculizar el desenvolvimiento de los concursos por medio de sucesivas impugnaciones. Al respecto, ahora enmarcando el análisis en esta opinión, la imposibilidad de alcanzar los acuerdos para lograr cierto consenso básico en el gobierno de la Facultad, se pone de manifiesto con la emergencia de estos obstáculos (impugnaciones) para la implementación de la política, los cuales expresan las diferencias de intereses entre actores.

Otro punto de vista ubica las causas en el conjunto de problemas en la interrelación entre compañeros de trabajo, tanto entre miembros del claustro de apoyo académico, como entre estos y las autoridades de la Facultad. Esta posición puede dar cuenta de una particularidad del proceso social desarrollado alrededor del tema de los concursos, en donde tales problemas tienen consecuencias políticas en la implementación.

Merced a lo observado, la vigencia del Decreto Nacional N° 366/06 (específicamente en la parte que regula los concursos) y su norma reglamentaria, la Ordenanza N° 03/08 en la Universidad, parece presentarse ante los entrevistados como un proceso irreversible. Lo interesante es que anteriormente existía una normativa que establecía un procedimiento de ingreso y ascenso. Sin embargo, según las afirmaciones de los entrevistados, ésta no era respetada.

Puede interpretarse que, más allá del marco normativo, existía un conjunto de omisiones que manifestaban una determinada modalidad de intervención de la institución

universitaria, sobre la cual podría haberse llegado a inferir determinada direccionalidad de sus niveles decisionales. Actualmente, el nuevo marco normativo es reconocido y aplicado, pero no solamente por encontrarse vigente sino, tal vez, porque haya sido fruto de ciertos consensos entre actores en niveles superiores del Estado nacional pero, fundamentalmente, porque existe la voluntad política de aplicarlo.

6.1.3. La evaluación de la política

No han sido hallados registros a partir de los cuales se pueda afirmar que se haya llevado a cabo un proceso de evaluación de la política de concursos.

Sin embargo, las personas entrevistadas expresan ciertas conclusiones a tener en cuenta a los efectos de considerar sus perspectivas sobre el proceso de implementación de dicha política, es decir, la evaluación que de él realizan.

Tanto aquellos entrevistados pertenecientes al claustro de apoyo académico, como las autoridades de la Facultad, coinciden en señalar que el proceso tiene numerosas demoras a partir de impugnaciones de los participantes al procedimiento y a la selección de los jurados para los concursos.

Teniendo en cuenta que las consecuencias y los resultados de una política pública se pueden estudiar a través de la observación de los impactos en sus destinatarios (Zeller 2007), puede decirse que éstos observan que las demoras en el proceso debido a las impugnaciones perjudican al personal de apoyo académico en tanto la dotación de ciertos cargos se ve afectada. Una de las opiniones plantea sobre este tema: “... y le impugnan y le impugnan. Es la facultad de las impugnaciones. No sé si en otra facultad existe lo mismo que acá. Entonces es, también, es poner trabas al concurso. Nosotros mismos ponemos las trabas.”

Al respecto de dichas demoras, otra opinión aporta más elementos para el análisis: “... cuando no hay impugnación, realmente va muy rápido. Pero, cuando realmente alguien, como se dice en la jerga legal, lo quiere chicanear⁴⁸ legalmente, puede estar un año el concurso.”

Tomando la clasificación planteada por Martínez del Olmo (2005)⁴⁹, puede decirse que la evaluación del proceso no llega a ser totalmente satisfactoria, dado que las demoras están dadas en función de los obstáculos puestos por ciertos actores.

⁴⁸ Al ser consultado sobre el significado de la palabra ‘chicanear’, el entrevistado indicó que se refería a obstaculizar.

⁴⁹ La clasificación de Martínez Del Olmo que se menciona en esta parte está desarrollada en el capítulo cuarto del presente trabajo.

Asimismo, la crítica de las demoras deviene en una crítica hacia el diseño de la política pública, la cual está condicionada por tomas de decisión y normas elaboradas en ámbitos que trascienden a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Al respecto, la persona agrega: *“A ver, la ordenanza [3/08 del Consejo Superior, reglamentaria de concursos] habría que revisarla para que, sin tocar garantías y garantías procesales, ver si no hay (...) algunos puntos o algunas etapas o algunas instancias que se pudieran mejorar, acortar, cortar plazos, quitar algunas posibilidades porque ya las tenés en otras instancias, sabiendo que hay una cuestión cultural de que no todos están a favor del asunto (...) Hay muchos que se presentan, como el caso de nosotros que tenemos el concurso de personal, hay gente que se ha presentado nada más que para impugnar.”*

En virtud de expresar un juicio valorativo que constituye una evaluación hacia las particularidades del proceso, surge la necesidad de revisar el diseño de la política de concursos en cuanto a lo procedimental. Por lo tanto, continuando con la clasificación de Martínez Del Olmo (2005), la evaluación del proceso pone en cuestión a la implementación de la política, al contrastarla con el contexto en donde ésta se lleva a cabo.

En otro orden, cabe señalar que la cuestión de la dotación de cargos no sólo puede impactar sobre el personal de apoyo académico, sino también sobre las actividades que lleva a cabo la institución universitaria a través de las tareas que tiene a cargo dicho personal, lo cual puede llegar a constituir en el futuro una nueva cuestión socialmente

problematizada, configurando un proceso social (Oszlak y O'Donnell, 1982) en el que pasen a intervenir activamente los actores de los otros claustros.

6.2. Sobre capacitación

En cuanto a la capacitación, a fin de contextualizar el análisis de las entrevistas, se establecerá, con anterioridad al mismo, una breve reseña que contiene información sobre las iniciativas establecidas e implementadas sobre el tema en la Universidad Nacional de Cuyo. La información ha sido proporcionada por la Unidad Ejecutora de Capacitación, dependencia perteneciente al Rectorado de la Universidad.

El hecho de presentar esta reseña antes de proceder al análisis se fundamenta en que, las referencias de los entrevistados, remiten mayormente a algunas de las acciones de capacitación planteadas seguidamente. Por lo tanto, a los efectos de que el lector cuente con información acerca de las capacitaciones a las cuales se refieren los testimonios, las mismas son enumeradas a continuación.

Desde el sindicato que reúne al personal de apoyo académico de toda la Universidad Nacional de Cuyo⁵⁰, han sido impulsadas, a partir de la década de 1990, distintas iniciativas. Las mismas se materializaron por medio de convenios con el Rectorado.

La primera que llegó a institucionalizarse en el ámbito de la Universidad es el denominado *Programa de Capacitación Integral Permanente y Estratégico*, el cual fue impulsado por dicho sindicato en el año 1997, año en que fue aprobado y puesto en marcha mediante Resolución N° 12/97 del Consejo Superior.

En este programa se establecen los objetivos y lineamientos básicos para el dictado de cursos de capacitación y se crea la Unidad Ejecutora de Capacitación en el ámbito del Rectorado de la Universidad, la cual debe estar compuesta por un representante del gremio del personal de apoyo académico y uno de la Universidad.

En base a dicha norma, fueron implementándose distintos cursos de idioma y de capacitación laboral orientados hacia las tareas a desempeñar por el claustro, tales como capacitación en el ámbito administrativo e informático, mantenimiento de equipos e instalaciones, higiene y seguridad laboral, oficios y cursos destinados a tratar temáticas acerca de las relaciones interpersonales en el ámbito laboral, etc.

⁵⁰ Sindicato del Personal de la Universidad Nacional de Cuyo (SPUNC).

En este marco, en el año 2002 fue lanzado el subprograma denominado *Terminalidad de los Niveles EGB II y III*, a fin de que, el personal que no los tuviera acreditados, concluyera estos estudios. Los organismos responsables de estos programas fueron: la Unidad Ejecutora de Capacitación y la Escuela Carmen Vera Arenas.

Como continuidad del anterior, en el año 2005 fue lanzado el subprograma *Terminalidad Polimodal* en la modalidad de economía y gestión de las organizaciones. Asimismo, paralelamente fue puesto en marcha el subprograma *Terminalidad del Nivel Medio*, orientado a preparar al personal que adeudara materias de dicho nivel, de modo que pudieran rendirlas en el mismo establecimiento donde cursaron sus estudios. Los organismos responsables de estos programas fueron: la Unidad Ejecutora de Capacitación, y la Escuela Martín Zapata.

Por otra parte, en el año 2003 fue formulada como iniciativa la Tecnicatura en Gestión y Administración de las Organizaciones con orientación en Instituciones Universitarias, la cual se constituyó como una titulación de pregrado para el personal. Al año siguiente comenzó a ser llevada a cabo. Los organismos a cargo del dictado de la misma son: la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Instituto Tecnológico Universitario (ITU). Está diagramada como una carrera asociativa con sede física y dependencia conjunta de ambas instituciones.

Durante el año 2005 se estableció la Licenciatura en Documentación y Gestión de la Información, con una titulación intermedia de Técnico Universitario en Documentación. Dicha carrera de grado está orientada hacia el personal bibliotecario de la Universidad, principalmente, y a la comunidad universitaria en general. Los organismos a cargo de ésta fueron: Unidad Ejecutora de Capacitación, Secretaría de Extensión Universitaria y Facultad de Educación Elemental y Especial

Durante el año 2010 ha sido lanzada una nueva carrera de grado denominada Licenciatura en Gestión y Administración Universitaria, orientada a dar continuidad a la tecnicatura puesta en marcha en 2004. La institución responsable de su implementación es la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Cabe destacar que, tanto la Tecnicatura como la Licenciatura en gestión y administración universitaria son el resultado de un proceso iniciado por medio del Convenio Marco de Cooperación y Complementación, suscripto en el año 2003 entre la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, el Instituto Tecnológico Universitario (ITU) y el Sindicato del Personal de la Universidad Nacional de Cuyo (SPUNC). El convenio fue ratificado por la Resolución N° 317/03 del Consejo Superior.

6.2.1. La formulación de la política

Como quedara expresado en el apartado anterior, existe una política sobre este tema para el ámbito de toda la Universidad, de la cual la Facultad participa en su formulación e implementación.

En este sentido, cabe agregar que la formulación de la misma no puede circunscribirse solamente al período estudiado en esta tesina (2005-2011), ya que constituye un proceso que se inició con anterioridad a éste, en el cual la Facultad tomó parte a partir de los acuerdos materializados en el Convenio Marco de Cooperación y Complementación, al cual se hiciera referencia anteriormente.

Las personas entrevistadas del personal de apoyo académico coinciden en plantear que las capacitaciones a las que pueden acceder no corresponden a iniciativas autónomas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, sino que provienen de iniciativas formuladas a instancias del Rectorado, en acuerdo con el SPUNC.

En ningún momento se manifiesta en las entrevistas, salvo una de las personas que sí lo hace, conocimiento sobre la participación del Instituto Tecnológico Universitario en el dictado de las materias de la Tecnicatura. A modo de ejemplo, se transcribe lo que una de las personas afirma al respecto: *“De parte de las autoridades [de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales] no hemos tenido cursos de capacitación, porque se hacen a través de la UEC, de la Unidad Ejecutora de Capacitación de la Universidad, y nosotros nos vamos anotando en muchos cursos que creemos que nos pueden llegar a gustar...”*

A su vez, las autoridades sí plantean la existencia de propuestas concretas de capacitación dentro del ámbito de la Facultad, específicamente en temas de informática, planteadas como respuesta a demandas puntuales de un sector del personal.

Cabe destacar que, la temática de las capacitaciones, no aparece problematizada en ninguno de los testimonios como una cuestión a partir de la cual las autoridades deban establecer decisiones y cursos de acción tendientes a resolverla. Podría llegar a inferirse que en algún momento existió como cuestión problematizada en la agenda pública de la Universidad Nacional de Cuyo, a partir de lo cual se formuló e implementó una política al respecto.

Tomando las ideas de Oszlak y O'Donnell (1982), si existe un conjunto de acciones que configuran una política de capacitación, las cuales manifiestan una determinada modalidad de intervención por parte de quienes hablan en nombre de la Universidad, es porque hubo una previa problematización del tema por parte de uno o más actores.

Actualmente, los entrevistados no perciben que la capacitación sea una cuestión problemática necesaria de ser resuelta mediante una nueva formulación de política pública. No obstante, cabe destacar que en algunas oportunidades, las opiniones plantean la existencia de una necesidad concreta de capacitación en relación con la alfabetización digital del personal. Ello, si bien se encuentra presente en el plan de estudios de las

mencionadas tecnicatura y licenciatura⁵¹, es señalado al respecto de la utilización de nuevos programas informáticos específicamente para la administración y gestión de datos de los cuatro claustros en todo el ámbito de la Universidad⁵².

Sobre dicho planteo, si bien no existe la posibilidad de afirmar que sea una cuestión problematizada socialmente, queda abierta la posibilidad de que en el futuro sí lo sea, en tanto la necesidad de utilización de estos programas específicos sea cada vez mayor para todo el personal.

6.2.2. La implementación de la política

En cuanto a este proceso, cabe destacar que, tanto el dictado de la Tecnicatura en Gestión y Administración de las Organizaciones como el de la Licenciatura en Gestión y Administración Universitaria, están dirigidas hacia el personal de apoyo académico.

Todos los entrevistados se refieren a ambas carreras al tratar el tema de la capacitación del personal. En las entrevistas, salvo uno de los casos en que la persona no lo menciona, se destaca como algo positivo el respeto de las autoridades de la Facultad a los derechos

⁵¹ El plan de estudios de ambas se encuentra ratificado por las ordenanzas del Consejo Superior de la Universidad Nacional de Cuyo 59/03 y 36/10.

⁵² Los programas son aquellos adquiridos y gestionados por la Universidad Nacional de Cuyo en el marco del consorcio de universidades del Sistema de Información Universitaria (SIU). Más información en: <<http://www.siu.edu.ar/>>

establecidos en el Decreto Nacional N° 366/06⁵³ en materia de capacitación. Una de las entrevistadas afirma: *“Te dan permiso para ir a todas (...) acá hay gente que, en su horario de trabajo, está haciendo la tecnicatura ...”*

Otra persona asevera que, más allá de que se encuentre establecido normativamente, el respeto a dicha regulación se destaca especialmente en el caso de la Facultad. Rescata que: *“... son pro-estudio, en la Facultad. Porque hay otras facultades (...) donde las autoridades (...) no son pro-estudio (...) te van a tratar de hacer laburar más y que estudiés menos (...) Por más de que viene bautizado por el rector y todo lo que quieras. O sea, empezás a estudiar y pasás a ser un kelper. Acá no. Acá empezás a estudiar y se te apoya y se te respeta que estás estudiando...”*

Al preguntársele qué quería significar con la expresión kelper, planteó que se refiere a ciudadanos de segunda, a fin de describir una situación en la cual existen diferencias en el trato, por parte de la autoridad, hacia aquellos que se capacitan respecto de quienes no lo hacen.

Otro tema que se surge en la mayoría de las entrevistas es el hecho de que el dictado de las carreras tenga lugar en el ámbito de la Facultad. Una de las opiniones al respecto

⁵³ El decreto 366/06 expresa en materia de capacitación: (art. 124º) “Cuando la capacitación tenga que ver con procesos o conocimientos a los que el trabajador deba acceder para adecuarse a la modernización de la tarea o a la aplicación a áreas creadas a posteriori de su incorporación en el trabajo, los cursos serán gratuitos y en horario de trabajo.”

expresa: “... te ponen el edificio, te ponen toda la infraestructura. Te ponen, inclusive, profesores evaluadores, los profesores. Si el decano (...) hubiera querido poner piedras en el camino (...) El decano, el Consejo, o sea, la autoridad en la Facultad (...) Todavía no andarían.

La opinión citada hace referencia no sólo a la cuestión del espacio y la infraestructura puesta a disposición del dictado de las carreras, sino que también expresa la existencia de una toma de posición en torno al tema de la capacitación por parte de las autoridades de la Facultad.

Puede interpretarse que, ante la implementación de la política de capacitación, existe una toma de posición por parte de aquellos actores de la Facultad, quienes manifiestan una cierta direccionalidad y orientación normativa acerca de la ejecución del proceso destinado a resolver la cuestión. La toma de posición y las acciones en consecuencia condicionan el proceso de la implementación (Oszlak y O'Donnell, 1982). En este caso, parece ser que la toma de posición de las autoridades de la Facultad favorece la implementación de la misma.

Por otra parte, los testimonios manifestados no dan cuenta de la existencia de intereses contrapuestos entre actores que puedan conducir a la interpretación de dificultades en la implementación de la política de capacitación.

6.2.3. La evaluación de la política

Si bien no han sido halladas referencias que indiquen la existencia de un proceso evaluativo institucional formal de la política de capacitación, las percepciones que surgen sobre la implementación de la misma en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, aportan elementos a tener en cuenta.

En ninguno de los testimonios se plantea observación alguna sobre dificultades en el proceso de implementación de la política. Por el contrario, se destaca la disposición de las autoridades para garantizar el dictado de las capacitaciones concernientes a la tecnicatura y a la licenciatura.

No se plantea la existencia de dificultades en la implementación, a partir de las cuales pueda inferirse una diferencia entre intereses de actores.

6.3. Sobre motivación

6.3.1. La formulación de la política

En torno al tema de la motivación del personal de apoyo académico, existe un conjunto de decisiones que fueron tomadas en el ámbito del Decanato de la Facultad, las cuales

surgieron en función del diagnóstico elaborado, entre otros, por el ex decano Juan Carlos Aguiló al inicio del período 2005-2008, quien expresa:

“... el diagnóstico institucional que habíamos construido con mi equipo era que la Facultad podía ser caracterizada de la siguiente manera: existía una profunda división entre grupos antagónicos al interior del sector de apoyo académico. Dado lo anterior, la desmotivación y apatía entre el personal era moneda corriente llegando a establecerse un clima organizacional ‘enfermante’.
(Aguiló, 2009: 9)

Se rescata, además del diagnóstico, el hecho de la intervención de otras personas en la elaboración de aquél. Reviste importancia en tanto la problematización ha sido construida por un conjunto de personas. Dado que la definición de un problema es subjetiva en tanto en ella influyen los valores e intereses de un actor o de varios (Ortega y Ruiz, 2005), la percepción acerca de la realidad del personal en términos de motivación, se encuentra mediada por el enfoque ideológico, teórico y disciplinar adoptado por todos ellos para definir al problema, tomar posición y orientar las decisiones en una determinada direccionalidad.

Asimismo, la identificación de dos grupos antagónicos a la que se refiere el texto transcrito, también se encuentra condicionada por el enfoque del equipo que llevó a cabo el diagnóstico.

A raíz de lo diagnosticado, fue formulada una estrategia para abordar dicha situación problematizada. A tal fin se elaboró el *Programa de Mejoramiento del Clima Laboral*. El mismo fue diseñado para dar resolución al tema y conseguir mejoras en el clima organizacional.

Según palabras de Aguiló:

“Me encontraba altamente motivado para liderar un proceso de cambio que condujese a mejorar el clima de trabajo, tal cual lo había prometido en campaña, con la seguridad de que esta mejora conduciría a un mejoramiento del nivel de eficacia en el desempeño institucional.” (Aguiló, 2009: 13).

Esta iniciativa fue concebida, en términos de decisión tendiente a resolver⁵⁴ una cuestión problemática, con la idea de generar “un sistema de expectativas mutuas a partir de un esquema participativo que luego actuase como esquema regulatorio de los intereses

⁵⁴ El término resolver se emplea en concordancia con el significado, ya abordado en el capítulo 2 de esta tesina, que dan Oszlak y O'Donnell (1982).

de los empleados reduciendo el nivel de incertidumbre, desmotivación e incomodidad en el trabajo.” (Aguiló, 2009: 13)

La implementación del programa tuvo lugar en la Facultad durante el primer período de gobierno estudiado en el presente trabajo. En el segundo fue suspendida. Los detalles a este respecto son presentados en el siguiente subapartado.

Por otra parte, una consejera directiva planteó una iniciativa de capacitación para el personal de apoyo académico, la cual se orientaba a informar a las mujeres acerca de temáticas de género que les proporcionaran herramientas para la defensa de sus derechos en el ámbito laboral.

La iniciativa, aun cuando fuera formulada como una capacitación, se entiende aquí como un esfuerzo por colaborar con la mejora de las relaciones entre el personal a través de su concientización sobre las mencionadas cuestiones de género. Por esta razón se aborda en el presente apartado.

El planteo de abordar esta temática en la Facultad estuvo relacionado con el análisis acerca de la situación de las mujeres en la Facultad. Al respecto se ha mencionado que: “... *el machismo está muy marcado en la Facultad (...) Hay amenazas, hay insultos, hay degradación de la mujer...*”.

El tratamiento tuvo lugar como resultado del accionar de algunos actores del personal de apoyo académico, quienes impulsaron su problematización y expresaron su preocupación y el interés por elaborar y llevar a cabo alguna iniciativa al respecto. Sin embargo este mismo conjunto de actores decidió suspender las acciones argumentando temor a represalias por parte de otros miembros del claustro.

En este caso vale decir que, la cuestión que un conjunto de actores problematizó e intentó incorporar a la agenda pública en la Facultad a través de la articulación con la consejera directiva, no superó la etapa de formulación. La implementación no tuvo lugar como consecuencia de que otros actores, quienes evidencian un mayor poder para imponer su juego de intereses, accionaron en función de impedirla y lo consiguieron.

Asimismo, ante una situación problematizada por un conjunto de actores, la posición de las autoridades de la Facultad ha sido no tratarla.

Otra posibilidad a tener en cuenta en el análisis es que, el accionar de las personas cuyo interés es abordar la cuestión de género, no alcanza a concitar la atención, interés o movilización de otros actores (Oszlak y O'Donnell, 1982) como para ingresar a la agenda pública y motivar la toma de decisiones para dar resolver la situación problematizada.

Sin embargo, el temor de las personas al que se hace mención puede llegar a significar que están siendo reprimidas en el reclamo por satisfacer su necesidad, lo cual, en este caso, no provendría de quienes hablan en nombre del Estado (Oszlak, 2006) sino de otro actor no gubernamental.

Una de las entrevistadas, si bien no hace referencia específica a la cuestión de género, aporta ciertos elementos a tener en cuenta en relación con lo planteado aquí sobre la posición de las autoridades de no tratar ciertos temas y sobre la agresión entre compañeros del mismo claustro. Comenta acerca de la situación vivida en la Facultad a partir de los conflictos suscitados entre distintos actores del personal de apoyo académico y el gobierno de la Facultad a raíz de la cuestión, anteriormente abordada, del ingreso de personal a los cargos. No sólo se señala a los niveles decisionales de la Facultad, sino también a los de la Universidad. La entrevistada expresa: “... *es grave (...) llegaron hasta enfrentarse dentro del mismo claustro, confrontados unos con otros (...) Agresiones verbales, agresiones físicas, denuncias. Bueno, todo, todo fue empeorando. Y, ahí la gestión (...) podría haber tomado su participación. Por ejemplo: emitían mails, de un grupo, donde apuntaban a tal o cual persona del personal no docente y la gestión. Esos mails llegaron al Consejo Superior, se plantearon y todo quedó en la nada...*”

Por último, es preciso señalar que en algunas entrevistas se consideró que los trabajos realizados por David Cepero durante los años 2008 y 2009⁵⁵ constituyen una iniciativa de

⁵⁵ El trabajo a cargo de David Cepero fue plasmado en dos documentos institucionales, los cuales forman

política por parte de las autoridades de la Facultad orientada a evaluar la motivación del personal en la institución. Sin embargo, si bien podría establecerse una relación con la motivación del personal, los trabajos no se orientaron específicamente a ello. El primero se abocó a conocer las funciones desarrolladas en cada dependencia administrativa con el objeto de dar respuesta “a la necesidad de introducir progresivamente la herramienta de planificación en el accionar cotidiano de la gestión administrativa.” (Cepero, 2008: 2). Su segundo trabajo, el cual se basó en el anterior, estuvo orientado a “trabajar en la mejora del esquema de funcionamiento de cada área, partiendo de las necesidades institucionales actuales de Facultad” (Cepero, 2009: 2).

6.3.2. La implementación de la política

El *Programa de Mejoramiento del Clima Laboral* fue implementado a través de la contratación de tres profesionales para desarrollar encuentros con el personal de apoyo académico, a fin de lograr los objetivos propuestos por medio de dinámicas y estrategias grupales de integración.

El resultado de esta labor se plasmó en sucesivos informes que daban cuenta de lo trabajado en cada encuentro y de las conclusiones a las cuales las profesionales iban arribando. Los mismos han servido para construir el estado del arte de la presente tesina. Por esta razón, en el este subapartado no se profundiza sobre las particularidades de lo

parte del estado del arte en esta tesina.

realizado por las profesionales, ya que ello ya ha sido desarrollado en la primera parte de este trabajo.

La implementación del Programa tuvo lugar sólo durante el primer período de gobierno estudiado en este trabajo. Luego fue discontinuado.

La mayoría de las personas entrevistadas coinciden en señalar a esta política como un esfuerzo de las autoridades de la Facultad por mejorar la relación entre los integrantes del claustro. Las opiniones son disímiles en cuanto a los resultados de la experiencia. Quienes participaron de los encuentros, consideran que fue positivo en función de los objetivos que habían sido planteados. Quienes no lo hicieron, expresan que los esfuerzos no han producido resultados satisfactorios en el mejoramiento del clima y la cultura organizacional. Es importante mencionar que la participación en los encuentros era voluntaria.

En cuanto al hecho de que el programa no haya funcionado durante el segundo período (2008-2011), cabe destacar que ello fue decidido, por el entonces decano, en el mes de junio de 2007. Tras dos semanas de haber empezado con una nueva serie de encuentros, tomó la determinación de suspender indefinidamente las acciones. Desde entonces los encuentros no volvieron a realizarse. La causa de esta decisión se expone, dentro de este subapartado, más adelante.

Norberto Zeller, sostiene que: “Las políticas pueden generar acciones y reacciones a lo largo de su proceso de implementación. No son un momento o instante. Deben observarse como un proceso que incluye decisiones y no decisiones...” (2007: 20).

El planteo de Zeller constituye un aporte para el análisis en tanto la implementación de la política orientada a resolver el tema de la motivación, generó acciones y reacciones entre los distintos actores involucrados desde el momento en que comenzó a ser llevada a cabo. A modo de ejemplo puede mencionarse el hecho de que haya habido personas que decidieron participar de los encuentros y otras que decidieron no hacerlo. También hubo quienes luego fueron sumándose, lo cual puede ser tenido en cuenta a los mismos efectos de ejemplificar lo aquí aseverado.

En el mismo sentido, el conjunto de acciones y reacciones que genera el trabajo con dinámicas de integración grupal para el personal de una organización, impacta sobre las relaciones cotidianas en el ámbito laboral.

Por otra parte, en tanto política pública, el trabajo realizado implica una intervención, por parte de quien habla en nombre de la Facultad, destinada a resolver una cuestión ingresada en la agenda pública, la cual afecta el proceso social desarrollado en torno del tema o cuestión (Oszlak y O'Donnell, 1982).

Ahora bien, entendiendo a esta política de personal como un proceso con decisiones y no decisiones, la disposición acerca de terminar con la implementación de la política, puede ser vinculada a los avatares que atravesó el proceso social en torno ella.

En este sentido, es menester establecer una relación entre la política de motivación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y la implementación de otra política común a todas las universidades nacionales argentinas, expresada en el Convenio Colectivo de Trabajo CIN-FATUN (homologado por Decreto Nacional N° 366/06).

El mencionado Convenio avanzó en el establecimiento de un nuevo escalafón para el personal de apoyo académico de todo el país, el cual reformuló la escala de once categorías, integrándolas en un nuevo escalafón de siete (actualmente vigente). A este proceso se le llamó reencasillamiento.

El mencionado proceso agrupó las cinco categorías inferiores del escalafón anterior y las transformó en una sola, que ocupa el último lugar en la jerarquía escalafonaria actual. El resto de las categorías fueron transferidas al nuevo régimen jerárquico de forma lineal.

Por otra parte, en el marco del mismo proceso de reencasillamiento, se les requirió a los trabajadores del claustro una autoevaluación por dependencias administrativas, la cual sería utilizada para elaborar la nueva escala jerárquica. Según uno de los testimonios, las

autoevaluaciones no fueron finalmente tenidas en cuenta durante la negociación paritaria nacional entre la FATUN y el gobierno, ya que finalmente se tomó la decisión de hacer equivalencias lineales entre las categorías de la vieja pirámide.

Al implementarse dicha política, generó acciones y reacciones que condicionaron los procesos sociales en la Facultad. Según palabras del entonces decano, la formulación e implementación del convenio colectivo impactó negativamente sobre el proceso que, a propósito de la política de motivación, se encontraba teniendo lugar en la institución. Ello motivó la decisión de suspender los encuentros grupales.

Al respecto, Aguiló expresa: "... esto [reencasillamiento] fue un duro golpe para el proceso que habíamos iniciado de mejora del clima laboral, las acciones retomadas con las consultoras en julio duraron unas pocas semanas y decidí suspenderlas." (Aguiló, 2009: 15)

Si bien el reencasillamiento no implicó un perjuicio en términos salariales para el personal, hubo un profundo malestar en aquellas personas que vieron frustradas sus aspiraciones de reconocimiento a sus funciones, sobre todo en quienes se encontraban jerárquicamente en categorías intermedias y, dada la agrupación de cinco categorías en una, pasaron a ubicarse en la última.

En razón de dicha circunstancia, Aguiló agrega que, luego de terminado el proceso de reubicación:

“... se produjo un profundo retroceso en cuanto a la situación del personal: desgano y desesperanza generadas por un proceso (reencasillamiento) largo, complejo, con una altísima dosis de incertidumbre y con un final decepcionante para la gran parte de los trabajadores.” (Aguiló, 2009: 15)

La modificación de las jerarquías correspondientes a la carrera administrativa del personal impactó sobre los procesos sociales de la Facultad de forma implacable, dado que es una política de alcance nacional acordada incluso con el órgano gremial máximo del claustro, la Federación Argentina de Trabajadores de las Universidades Nacionales (FATUN). Ello influyó en los procesos de la política de motivación en la Facultad.

Al preguntárseles sobre las iniciativas de motivación durante el segundo período, todas las personas entrevistadas coinciden en plantear que no han existido.

Todos los testimonios agregan, a propósito de esto, la existencia de una permanente confrontación entre personas del claustro de apoyo académico y las autoridades de la Facultad, en especial el ex decano.

Algunos encuentran en ella un elemento que ha dificultado aún más la posibilidad de formular e implementar iniciativas de motivación que provengan de las autoridades de la Facultad. Otras personas advierten también que existe una relación entre la falta de iniciativas y dicha confrontación, específicamente con relación a la política sobre concursos llevada a cabo durante el segundo período.

La falta de iniciativas de motivación por parte de las autoridades es vinculada en los testimonios con que no se ha logrado alcanzar un acuerdo con el nivel decisonal para la dotación de cargos a través de una decisión política. Entonces, al impulsarse la realización de los concursos, este actor del personal de apoyo académico se enfrenta permanentemente, desgastando así las relaciones con las autoridades y entre los miembros del mismo claustro.

Por otra parte, cabe mencionar que las personas que se refieren a la posibilidad de impulsar políticas provenientes del claustro de apoyo académico, se ven condicionadas en razón de que los enfrentamientos existentes dificultan la posibilidad de que las iniciativas sean recepcionadas e impulsadas por las autoridades. Un ejemplo de esta perspectiva es el siguiente testimonio: *“Es lo que yo te estoy diciendo, que hay un grupo de personas que van mal con las autoridades y, por ese grupo de personas, nos hemos visto perjudicados todo el personal de apoyo. Y las autoridades hicieron un paso al costado. A ver, cuando los no docentes nos demos cuenta de que las autoridades son un ave de paso y nosotros seguimos quedando, esto va a cambiar (...) Pero tiene que reinar la paz (...) esto es un infierno”*.

Por otra parte, a las cuestiones señaladas se agrega la falta de una persona que cumpla las funciones del director de recursos humanos en la Facultad. Al respecto, una persona expresa: “... *no hay motivación en absoluto. No han generado (...) recursos humanos, al no tener un director, porque fue impugnado el concurso.*”

Es posible notar que nuevamente aparece un emergente que da cuenta de la relación entre el tema o cuestión de los concursos y las dificultades relacionadas con la política de personal en torno a la motivación.

Por último, es preciso señalar una percepción realizada por una de las personas entrevistadas pertenecientes al personal de apoyo académico, la cual aporta ciertos elementos que no son tenidos en cuenta en ningún otro testimonio. Lo afirmado por esta persona hace referencia a políticas sobre motivación formuladas e implementadas pero no reconocidas como tales por ninguno de los entrevistados, incluso aquellos del nivel decisonal. Al respecto, se expresa: “*Los concursos es una grossa (...) como motivación vos decís: (...) yo estoy trabajando acá en la Universidad. ¿Y qué posibilidades de crecimiento tengo? ¡Todas! (...) Entonces vos te encontrás con que vos entraste a laburar y en (...) cinco, seis años, además hiciste una licenciatura. Supermercado Vea no te da eso.*”

Cabe destacar que la persona que realiza esta observación es quien tiene menos años de servicio en el personal de apoyo académico, comparativamente con el resto de los entrevistados. Por otra parte, es el único de ellos que expone una comparación entre dos

ámbitos laborales a fin de ponderar algunas características sobre el trabajo en la Facultad, Esto permite suponer la existencia de experiencias laborales fuera del ámbito universitario y un proceso de inserción laboral diferente a la de sus compañeros entrevistados.

A raíz de esto, es posible plantear que su pensamiento en torno al trabajo en la Facultad sea una expresión del recambio generacional, al cual se hiciera referencia anteriormente, a propósito de la cuestión cultural en los concursos.

En este sentido, la motivación se plantea como una cuestión sobre la cual se han formulado e implementado acciones. Sin embargo, no deja de ser impactada por otras problematizaciones, ya que se encuentra mediada por los intereses y consecuentes acciones de los actores en torno de otras cuestiones relacionadas con la carrera administrativa y la disputa por la dotación de los cargos.

6.3.3. La evaluación de la política

Al respecto de la evaluación de la política de motivación, cabe mencionar que lo evaluado en el marco del *Programa de Mejoramiento del Clima Laboral* fueron las características de la motivación del personal de apoyo académico en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. En virtud de ello, los resultados permiten elaborar

conclusiones acerca de la política de personal sobre motivación, tanto en el período aquí estudiado como anteriormente.

En lo informado por las profesionales se destacan, entre otros temas, las referencias hacia el reencasillamiento. En este sentido, el informe manifiesta la existencia de una marcada incertidumbre y preocupación por parte de los trabajadores sobre el futuro de su situación en la estructura de la carrera administrativa.

Como fuera planteado anteriormente, este proceso influyó en el devenir de las acciones destinadas a mejorar el clima laboral y terminó motivando la decisión del Decanato de suspender la ejecución del programa.

Juan Carlos Aguiló, al hacer un balance de la experiencia en torno al tema durante el primer período aquí estudiado (2005-2008), expresa: "... es evidente que una sensación de insatisfacción se mantiene ... los intentos para mejorar el clima de trabajo no han alcanzado el nivel de logro que nos propusimos." (2009: 16)

Por otra parte, como ya fuera expresado en el subapartado anterior, las percepciones acerca de la política desarrollada en el marco del *Programa de Mejoramiento del Clima Laboral* son disímiles. Aquellos que participaron de los encuentros consideran que fue positiva, mientras que los que no lo hicieron opinan lo contrario.

Por su parte, el personal de apoyo académico que participó de los encuentros considera que, si bien fue positivo en términos de clima, cultura organizacional y estímulo a la motivación, ello no se vio plasmado en lo sucesivo. Asimismo, se advierte una diferente percepción y una diferente actitud en cuanto al primer y al segundo período de gobierno. Un ejemplo de ello es el siguiente relato de una de las personas entrevistadas: *“Y, después de la segunda gestión, no hizo nada para motivarnos. Motivación cero (...) En la segunda gestión no ha habido nada de encuentros ni de acercamientos (...) Al contrario, ha habido un rechazo con la gestión.”*

Por su parte, acerca de quienes no participaron de los encuentros, podría inferirse que han rechazado al programa como iniciativa de motivación. A su vez, luego de haber sido ejecutado, consideran que el trabajo en los encuentros no ha dado resultados.

6.4. Sobre evaluación del desempeño

6.4.1. La formulación de la política

Las opiniones de las personas entrevistadas son disímiles cuando se les pregunta acerca de si han tenido una instancia de evaluación del desempeño.

Cabe destacar previamente que la formulación de la política en materia de evaluación del desempeño encuentra una base normativa en el Decreto Nacional N° 366/06. En él se establece que la evaluación debe practicarse de forma anual a los trabajadores del claustro aquí estudiado. La norma expresa además que la evaluación “... será tomada en cuenta para elaborar políticas de recursos humanos, capacitación e incentivos y como antecedente en las promociones y los concursos.” (Art. 133°).

Resulta de importancia para la política sobre evaluación en tanto establece en su cuerpo las pautas generales de la misma. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre respecto de la cuestión de los concursos (también regulada en esa norma), no existe identificación de las personas entrevistadas acerca de la existencia en la Facultad de una política de personal en materia de evaluación del desempeño.

Asimismo, si bien, tanto sobre los concursos como sobre la evaluación del desempeño, la iniciativa proviene de un ámbito distinto al de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, acerca de esta última no existen registros documentales de que haya sido formulada una política. En el mismo sentido, las autoridades de la Facultad que fueron entrevistadas lo confirmaron.

De igual manera que con el tema de los concursos, lo dispuesto en el Decreto Nacional N° 366/06 debe ser reglamentado en el ámbito del Consejo Superior de la Universidad

Nacional de Cuyo. A diferencia de aquellos, no existe ordenanza reglamentaria para la evaluación del desempeño.

Sin embargo, aun cuando la evaluación no estuviera regulada formalmente en ninguno de los ámbitos mencionados, no existe prohibición alguna para establecerla como decisión de política de personal dentro de la Facultad.

No obstante ello, existen testimonios de algunas de las personas entrevistadas, pertenecientes al claustro de apoyo académico, que recuerdan haber sido evaluados en su desempeño en una oportunidad durante el primer período de gobierno aquí estudiado. Estas personas coinciden en plantear que la evaluación tuvo lugar en el ámbito de la repartición dentro del cual trabajan y que la persona evaluadora fue el jefe de la repartición.

Es posible plantear que la evaluación haya sido impulsada desde la misma jefatura de cada repartición de manera independiente. Asimismo, teniendo en cuenta lo analizado acerca del proceso de reencasillamiento, también cabe suponer que, en el marco de la puesta en marcha de este proceso⁵⁶, la evaluación a la que las personas se refieren haya tenido lugar fundamentalmente con motivo de conocer las funciones de cada puesto más que con una política destinada a calificar el desempeño de cada empleado.

⁵⁶ Vale recordar que en el apartado anterior, cuando fue planteada la referencia acerca del reencasillamiento del personal, fue hecha la referencia a la solicitud de una autoevaluación practicada en cada dependencia de las facultades.

A su vez, quienes afirman que no existe formulación de política alguna en esta materia, fundamentan lo dicho en base a percepciones distintas.

En general, existe en todas estas personas (con excepción de una) una sensación de injusticia en la “valoración de méritos individuales” (Bilbao De Terk, 2002: 353) en virtud de dos cuestiones: por un lado, al faltar la evaluación de desempeño, hay una ausencia de criterios para valorar del trabajo de cada persona. Por otro, se hace más difícil lograr que todos cumplan adecuadamente con sus obligaciones. Ejemplo de ello es el siguiente testimonio: *“Me parece a mí (...) tendrían que evaluar más a la gente que está ahí. A la que trabaja, a la que cumple ¡A la que cumple! (...) no veo que se le dé auge a una persona que trabaja mucho (...) y a otra que no trabaja y tiene los mismos méritos que la que cumple”*

Otro de los testimonios que da cuenta de lo expresado aquí plantea que no existe una evaluación *“Porque, si a mí me evalúan, me tendrían que pagar más por las funciones que hago...”*.

Es posible establecer en este punto una relación entre el tema de la evaluación del desempeño y el de la motivación, en tanto la falta de un criterio de valoración del trabajo individual que pueda aplicarse a todos es percibido como una injusticia en relación con las recompensas y castigos, lo cual puede contribuir con la desmotivación.

En cuanto a la autoridad sobre quien recae la responsabilidad de formular y poner en práctica la política, algunas de las consideraciones plantean que es el Decanato y otras el Rectorado.

Finalmente, a los efectos de contribuir con el análisis sobre lo aquí expuesto, puede decirse que tal vez la evaluación del desempeño ha sido problematizada por algunas personas en la Facultad, pero no ha alcanzado el peso necesario como para incorporarse a la agenda pública en esa institución.

En este sentido, será posible suponer que, si fuera impulsada una iniciativa destinada a establecer un proceso periódico de evaluación para el personal, los procesos sociales en torno a otros temas podrían alterarse de tal forma que condicionaran la capacidad de las autoridades para tomar decisiones respecto de otras políticas.

CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo ha sido abordada la investigación acerca de la carrera administrativa y la política de personal en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales durante el período 2005-2011. Teniendo en cuenta el objetivo principal fijado, se analizaron las políticas destinadas a resolver cuestiones socialmente problematizadas sobre la realidad del personal de apoyo académico en dicha institución.

Asimismo, considerando los objetivos específicos, se ha indagado en el conjunto de normas que regulan los procesos propios del ingreso y el ascenso del personal de apoyo académico. Dicha indagación ha sido planteada en el marco del análisis de la estructura en que se basa la carrera administrativa de este claustro.

En el mismo sentido, las políticas públicas de personal han sido estudiadas en términos de cursos de acción y procesos de decisión presentes a lo largo de distintas etapas. En este marco, la investigación ha inquirido en las circunstancias que llevaron al nivel decisonal de

la Facultad a tomar decisiones, orientar esfuerzos e impulsar iniciativas destinadas a resolver las situaciones socialmente problematizadas en ese ámbito.

Por otra parte, con los desarrollos del presente trabajo se ha pretendido producir una contribución con dicha unidad académica por medio de los análisis de los procesos en las políticas públicas. Éstos tal vez puedan servir a sus autoridades para sustentar aquellas decisiones que crea convenientes, para la toma de futuras decisiones y para explorar nuevos cursos de acción al respecto de las cuestiones problematizadas.

El trabajo de esta tesina ha sido llevado a cabo a partir de la definición de un problema de investigación, en el que se procuró identificar cuáles son las dificultades en la aplicación de políticas referidas a la carrera administrativa del personal de apoyo académico en el ámbito de la Facultad.

En aras de buscar respuestas a tal inquietud, fue necesario estudiar el conjunto de disposiciones formales que establecen la carrera administrativa y regulan la dotación de los cargos para el personal de apoyo académico, así como la aplicación concreta de las mismas en el mencionado ámbito.

En el mismo sentido, fueron estudiadas las propuestas y cursos de acción en materia de políticas de personal, tomando en consideración las etapas y las distintas circunstancias que las mismas han atravesado a lo largo de su ciclo vital.

Por otra parte, se analizó la influencia de las diferentes lógicas de acceso y tiempos de permanencia en la gestión sobre la implementación del régimen de carrera administrativa del personal.

La hipótesis elaborada se estableció a los fines de contar con una herramienta que orientara y delimitara el tema de la investigación, considerando los conocimientos preexistentes sobre el tema, las presunciones de quien escribe y los aportes de la Magíster Gabriela Castiglia, directora de esta tesina. En ella se afirma: “Las dificultades que se plantean en las políticas de personal, referidas al personal de apoyo académico, están vinculadas al proceso político de adopción de las mismas, el cual expresa los intereses de los actores involucrados”.

Las conclusiones expuestas a continuación surgen a partir del análisis de las entrevistas realizadas a miembros del personal de apoyo académico y a autoridades de la Facultad. El mismo fue efectuado a través del método cualitativo, con base en los marcos teórico, normativo y situacional que forman parte de este trabajo. Los datos cuantitativos relevados fueron utilizados a fin de establecer el marco situacional del personal de la Facultad y para contrastar la información surgida de las entrevistas.

En función de todo lo planteado anteriormente se exponen las conclusiones sobre las dificultades halladas en la implementación de las políticas de personal. Seguidamente se comentan los procesos de decisión respecto de cada uno de los contenidos abordados. Luego se hace referencia a los intereses de los actores involucrados en dichos procesos, para concluir con el planteo de los puntos más relevantes detectados en la agenda pública de la Facultad.

Así, en cuanto a las **dificultades**, se identifican algunas específicamente con relación a un contenido, en tanto se observan otras que son comunes a más de uno de ellos.

Sobre las dificultades relacionadas con los concursos se destaca que, durante el primer período de gobierno, la dificultad para implementarlos se suscitaba con relación a dos situaciones, las cuales fueron analizadas a partir de las distintas versiones aportadas en las entrevistas.

Por un lado, se plantea que estaba discutiéndose el nuevo régimen de carrera administrativa para el personal, lo cual implicaba un obstáculo en términos jurídicos y escalafonarios para realizar los concursos. Por otro, se expresa que la dotación de los cargos era realizada mediante acuerdos políticos con actores del claustro, a fin de garantizar consensos entre las autoridades y dichos actores de modo tal de favorecer el ejercicio del gobierno de la Facultad. Todo ello se enmarca en las dificultades que imposibilitaron la

implementación de la política formulada durante los primeros tres años de gobierno (2005-2008).

Por otra parte, ya en el segundo período de gobierno, se destaca la cuestión de las demoras en la resolución de algunos concursos dadas las sucesivas impugnaciones que diversos actores del personal realizan al procedimiento.

Las explicaciones que se dan en las entrevistas acerca de ello difieren. Sin embargo, en todas pueden observarse referencias a un conflicto entre grupos, el cual incide sobre los tiempos en que se realizan dichos concursos.

Puede considerarse que la situación alrededor de los concursos constituye una arena en donde los actores disputan y miden su poder. Así, la implementación en la Facultad resulta entorpecida, dadas ciertas dificultades para coordinar los intereses de los actores involucrados en los procesos de decisión.

Con relación a lo anterior, en algunos testimonios surge la idea de que las dificultades planteadas para implementar esta política se encuentran originadas en un problema cultural y generacional, el cual va más allá de las impugnaciones.

En algunas entrevistas se plantea la necesidad de abandonar una cultura organizacional, relacionada con la discrecionalidad como criterio para la designación de las personas en los cargos, a otra donde el criterio de acceso son los concursos. Así, las dificultades en la implementación se atribuyen en parte a esta circunstancia, en tanto el planteo es que algunos miembros del personal de apoyo académico no llegan a aceptar a los concursos como medio para dotar los cargos.

En dichos testimonios se completa la idea sobre la existencia de un problema cultural con la expectativa acerca de que las dificultades respecto de las impugnaciones tiendan a resolverse con el tiempo y los trasvases generacionales dentro del personal de apoyo académico.

Cabe destacar especialmente que, si bien en las entrevistas se plantea que la falta de acuerdo entre los actores de la Facultad genera dificultades para implementar los concursos, el Decreto Nacional N° 366/06 aparece en todas ellas reconocido y legitimado como medio indiscutido para la dotación de los cargos del personal. Por el contrario, los procedimientos para la dotación de personal acaecidos con anterioridad a aquel, si bien existía una norma al respecto, aparecen en las entrevistas ligados a la idea de discrecionalidad en los nombramientos.

Con relación a las dificultades para implementar la política de personal en materia de capacitación, puede mencionarse que no fue detectada la existencia de una cuestión

problematizada a partir de la cual se concluya que hay dificultades o conflicto de intereses entre actores alrededor de los sucesivos procesos de esta política.

La política formulada e implementada probablemente haya surgido en su momento como respuesta a una situación problematizada por distintos actores (entre ellos el Rectorado y el SPUNC). El surgimiento del proceso en virtud del cual se problematizara la cuestión de las capacitaciones y se formulara una política al respecto, no solamente ha tenido lugar en un momento anterior al período estudiado, sino también en un ámbito jurisdiccional que trasciende e involucra a la Facultad: la Universidad Nacional de Cuyo.

Los entrevistados afirman la existencia de una buena predisposición de las autoridades de la Facultad para favorecer la ejecución de la política. Identifican dos decisiones y consecuentes cursos de acción. Una de ellas, relacionada con la puesta a disposición de los recursos para satisfacer las necesidades, en términos de espacios e infraestructura, que demanda el dictado de la tecnicatura y la licenciatura destinadas al personal. La otra, relacionada con el respeto a los derechos que el Decreto Nacional N° 366/06 reconoce en cuanto a los permisos para capacitarse en horario de trabajo.

Al respecto de las dificultades para implementar una política en materia de motivación es preciso hacer referencia al *Programa de Mejoramiento del Clima Laboral*. El mismo, destinado al personal de apoyo académico, fue formulado e implementado en la Facultad como iniciativa de sus autoridades.

Dicho programa fue implementado entre los años 2005 y 2007. La decisión de interrumpirlo se originó tras la identificación, por parte las autoridades de la Facultad, de dificultades para llevarlo adelante. Éstas se relacionaban con el reencasillamiento. Se planteó que este proceso de reestructuración escalafonaria generaba un profundo malestar entre los empleados y una consecuente apatía para la participación en las instancias previstas dentro del Programa, razón por la cual el decano decidió suspender las acciones.

Por otra parte, en virtud de la identificación de prácticas definidas como machistas en el ámbito de la Facultad, existió una iniciativa para brindar herramientas a las mujeres de modo tal de que pudieran defender sus derechos ante estas circunstancias. Sin embargo, la misma no fue llevada a cabo dado el temor de las mismas mujeres (quienes habían colaborado con un miembro del Consejo Directivo en la formulación) a represalias por parte de sus compañeros.

Surge de las entrevistas que han existido enfrentamientos continuados entre los miembros del claustro, por un lado, y entre éstos y ciertos actores del nivel decisonal, por otro. Esta situación se encuentra planteada tanto por autoridades de la Facultad como por el personal de apoyo académico.

Es necesario añadir que, el hecho de haber relaciones agresivas, constituye no solamente una dificultad para llevar a cabo las mencionadas políticas sobre motivación,

sino que trasciende como tal, transformándose en una dificultad común en la implementación de otras políticas sobre los demás contenidos planteados en este trabajo.

Asimismo, puede decirse que esta situación se enmarca en las disputas de interés que existen entre actores dentro de la Facultad, sobre todo con motivo de la dotación de los cargos para el personal de apoyo académico.

La relación entre las dificultades en las políticas sobre motivación y los concursos se basa en que la constante confrontación proviene de un grupo del personal de apoyo académico que no ha logrado acordar con el nivel decisorio de la Facultad la dotación de cargos a través de una decisión política.

A esta circunstancia descripta se suma la ausencia de una persona que cubra el cargo de director de personal. El cargo ha sido concursado pero impugnado en sucesivas oportunidades, lo cual impide la terminación del proceso.

Con relación a la política de personal en materia de evaluación del desempeño puede afirmarse que no ha sido formulada en la Facultad una iniciativa al respecto. Si bien existe un marco legal en el Decreto Nacional N° 366/06 que establece la evaluación, el mismo no ha sido reglamentado en términos de establecer su procedimiento en la Universidad

Nacional de Cuyo. Sin embargo, dicha circunstancia de ninguna forma obsta a las autoridades de la Facultad a desarrollar evaluaciones del desempeño en su ámbito.

Aún cuando existan planteos, por parte de algunos entrevistados del personal, acerca de la necesidad de diferenciar a quienes cumplen sus obligaciones de quienes no lo hacen, no existe un tratamiento por parte de las autoridades que impulse la evaluación del personal. Uno de los obstáculos que dichas autoridades argumentan es la falta de reglamentación.

Por otra parte, es posible suponer que, si bien la evaluación del desempeño ha sido problematizada por algunas personas en la Facultad, no ha alcanzado el peso necesario entre los actores como para incorporarse a la agenda pública en esa institución.

Luego de hacer referencia a las dificultades en la implementación de las políticas analizadas, se exponen a continuación las conclusiones acerca del **proceso de adopción de decisiones** en torno a las mismas.

En cuanto a la política en materia de concursos surge que la formulación fue planteada por las autoridades de la Facultad como resultado de un análisis previo del proceso de dotación de los cargos. En dicho análisis se observó la falta de concursos para la asignación de personal en los puestos de apoyo académico. Con base en lo observado, se plantea que

fue formulada como propuesta la necesidad de realizar los concursos para dotar esos cargos.

Sin embargo, la implementación de la política no tuvo lugar sino hasta el segundo período de gobierno. Como anteriormente fuera mencionado, se retrasó la implementación con motivo de que estaba siendo discutida una nueva normativa sobre la carrera administrativa en paritarias nacionales. Por otro lado, también se plantea que fue necesario establecer ciertos acuerdos con un sector del personal de apoyo académico, los cuales tendieran a favorecer el ejercicio del gobierno a las autoridades.

Por lo tanto, los nombramientos que implicaban ascensos (los ingresos contaban con una normativa provisoria creada específicamente a tal efecto) durante el primer período de gobierno, fueron el resultado de decisiones políticas sin la mediación de un concurso.

Durante el segundo período estudiado en este trabajo, la implementación sí fue llevada a cabo. Ello implica que fue reflatada la propuesta de concursar los cargos que había sido formulada en la primera etapa de gobierno. La decisión de hacerlo tiene relación con lo mencionado anteriormente: la entrada en vigencia de la normativa, por un lado, y la falta de acuerdo con las autoridades en materia de nombramientos, por otro. Así, es posible analizar que ambas posiciones surgidas en las entrevistas proporcionan argumentos destinados a explicar la ocurrencia de un mismo proceso.

La evaluación de la política en materia de concursos, tomada en cuenta como una etapa de la política de personal, no ha sido llevada a cabo en el ámbito de la Facultad.

En el análisis de la política en materia de capacitación se destacan las decisiones tomadas en la unidad académica (ya mencionadas anteriormente) para garantizar la implementación de la misma, dado que la formulación surgió con anterioridad al período aquí estudiado.

En cuanto al análisis de la política en materia de motivación, puede concluirse que el proceso de adopción de las decisiones ha tenido lugar en el marco de un proceso social atravesado por importantes disputas de poder entre actores dentro de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

En este marco, las decisiones en torno a la formulación e implementación del *Programa de Mejoramiento del Clima Laboral* constituyen instancias a tener en cuenta en materia de motivación en tanto condicionan el devenir del proceso social constituido en torno al tema o cuestión.

Dentro de ellas se pueden destacar las decisiones de: contratar especialistas para la coordinación de los encuentros, dar continuidad y, posteriormente, suspenderlos. Podría plantearse que tales decisiones constituyen los puntos de inflexión a partir de los cuales el

ciclo vital de la política se inicia con determinada direccionalidad, continúa en el mismo sentido generando acciones y reacciones, pero luego se suspende dejando inconcluso el proceso hasta la fecha.

En lo que respecta a la decisión de evaluar lo formulado e implementado en este contenido por el nivel decisonal, se señala que no ha sido establecido ningún proceso institucional tendiente a hacerlo. Sin embargo, las opiniones de las autoridades sobre los resultados de las acciones expresan que no llegaron a ser alcanzados los niveles de logro esperados.

Por otra parte, se destaca la iniciativa de motivación en torno a la temática de género. Sin embargo ésta no superó la instancia de formulación en razón de la dificultad expresada anteriormente.

En cuanto al segundo período de gobierno, no se ha conocido la existencia de iniciativas de política de personal en materia de motivación.

Cabe destacar que la conflictividad descripta en las entrevistas, tanto entre actores antagónicos del personal, por un lado, como entre éstos y las autoridades, por otro, constituye un argumento en virtud del cual los entrevistados fundamentan la ausencia de una nueva iniciativa desde el nivel decisonal.

Se exponen a continuación las conclusiones acerca de los **intereses de los actores** involucrados en torno a las mismas.

Las propuestas del Decanato de la Facultad han variado a lo largo de los dos períodos de gobierno. Ello puede concluirse al observar la diferencia en las decisiones tomadas. Mientras que en el primer período la prioridad era el consenso con determinado sector del personal, los cambios en el esquema de poder entre actores, operados en el segundo, orientaron sus intereses hacia la implementación de los concursos.

Por otra parte, en el segundo período entró en vigencia la normativa que posibilitó al decano el impulso de la política sobre concursos, la cual proporciona un marco normativo para la consecución de dicho interés.

La cuestión y las políticas en torno a la motivación se relacionan con lo anteriormente expresado. Durante el primer período de gobierno el interés del decano se manifestó a favor de abordar la cuestión de los enfrentamientos en el personal. Sin embargo, en el segundo período se produjo un alejamiento entre éste y el Decanato, motivado por el proceso de reencasillamiento y la disputa los actores del claustro por el acceso a los cargos. A raíz de esto, el interés de aquel se centró en otras cuestiones, dejando de lado las iniciativas de motivación.

En materia de capacitación, las propuestas del Decanato tienden a favorecer la implementación de la política por medio del impulso a las dos carreras cuyo dictado tiene lugar en la Facultad. No ha sido identificada divergencia de intereses alguna que obstaculice la implementación de esta política.

Por su parte, respecto del Consejo Directivo, se puede concluir que no ha sido posible identificar inquietudes concretas de este actor gubernamental a partir del trabajo hecho con el análisis de las entrevistas, de los documentos y de la normativa.

No obstante, en el ámbito del Consejo Directivo, puede identificarse a un actor cuya preocupación en torno al personal de apoyo académico se expresó en el impulso de iniciativas destinadas a dar respuesta a la cuestión planteada acerca del machismo en la Facultad.

Puede destacarse la existencia de un sector conformado por un grupo informal dentro del personal de apoyo académico. Éste fue el que planteó la cuestión de género. Sin embargo, evidentemente sus expectativas no alcanzan a gravitar en el ámbito de la Facultad de forma tal de ingresar la cuestión del machismo en la agenda pública.

En cuanto al SPUNC se puede concluir que los intereses más sobresalientes detectados son aquellos que se orientan a favorecer la capacitación del personal, por un lado, y la

realización de los concursos, por otro. En cuanto a los primeros, su preocupación coincide con la del Decanato en términos de fortalecer las posibilidades de profesionalización del personal.

Respecto de la **agenda pública de la Facultad**, cabe hacer referencia a dos grandes temas, los cuales se encuentran relacionados. Uno de ellos es la existencia de un clima laboral desmotivante y el otro la disputa por el acceso a los cargos del personal.

En cuanto al primero, puede decirse que surge en virtud de los enfrentamientos entre miembros del personal de apoyo académico, por un lado, y entre estos y las autoridades, por otro, los cuales se constituyen como causas centrales de la desmotivación en el ámbito laboral.

Asimismo, tal circunstancia encuentra relación con el segundo tema mencionado, en tanto los enfrentamientos se vinculan con la disputa que tiene lugar entre distintos grupos del personal y las autoridades respecto del acceso a los cargos de apoyo académico. De dicha disputa se desprenden las cuestiones acerca de las demoras en la terminación de los concursos, a causa de las impugnaciones realizadas al procedimiento, y la ausencia de un director de personal en la Facultad.

En función de lo investigado, es posible concluir que, la presencia de las dificultades en las políticas de personal, encuentra su origen en la falta de consensos a través de los cuales se puedan articular los intereses divergentes en la Facultad.

En el proceso político de adopción de decisiones queda expresada la disputa de intereses entre actores. En tanto las decisiones y los cursos de acción para llevar a cabo una política han requerido el establecimiento de consensos, algunos de los cuales no han sido logrados, es posible plantear que existe una vinculación entre aquel proceso y las dificultades.

Asimismo, la existencia en simultáneo de más de un proceso de política pública también puede generar dificultades. Ejemplo de ello es la política sobre motivación que estaba siendo ejecutada cuando se implantó el nuevo escalafón para el personal. En circunstancias como esa, en las cuales tienen lugar simultáneamente distintos procesos, intereses y configuraciones de actores que se vinculan alrededor de cada cuestión, es factible que se generen dificultades en la implementación.

Teniendo en cuenta que la coexistencia en simultáneo de distintos procesos puede ser algo recurrente en la Facultad (así como en cualquier institución), es preciso plantear que es sumamente relevante establecer consensos firmes y duraderos entre los actores.

Tomando en consideración la hipótesis formulada para el desarrollo de la tesina, puede decirse que la misma ha sido útil al propósito con el que fue creada. En tanto fue concebida y tenida en cuenta como una guía en la cual se reflejaron las presunciones acerca del tema y los límites de la investigación, no solamente orientó los esfuerzos de la indagación sino que también se constituye como una respuesta posible de ser tenida en cuenta para comprender el tema de este trabajo.

Finalmente, es deseo de quien escribe señalar, a modo de opinión personal, que la situación acerca del clima y la desmotivación en la Facultad debe ser tenida en cuenta con especial atención y deben ser tomadas las iniciativas pertinentes para resolverla. De lo contrario, se corre el riesgo de que los enfrentamientos entre actores vayan aumentando con el paso del tiempo, lo cual atenta contra el desenvolvimiento de las actividades de la institución y pone en severo riesgo la salud y la estabilidad psicológica de las autoridades y del personal de apoyo académico.

ÍNDICE BIBLIOGRÁFICO

BIBLIOGRAFÍA

BILBAO DE TERK, Miriam. *Administración del personal*. Mendoza, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo, 2002.

BLÁZQUEZ VILAPLANA, Belén y MORATA GARCÍA DE LA PUERTA, Belén. “La implementación de las políticas públicas: modelos analíticos y el papel de la administración pública”. En: PÉREZ SÁNCHEZ, Margarita (editora). *Análisis de políticas públicas*. Granada, España, Universidad de Granada, 2005.

CHIAVENATO, Idalberto. *Administración de los recursos humanos. El capital humano de las organizaciones*. México DF, Mc Graw Hill, 5ª edición 2007.

FEINSTEIN, Osvaldo. “Evaluación pragmática de políticas públicas”. En: Revista ICE, N° 836, Madrid, mayo-junio 2007. [en línea]

<http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE_836_19-31_0B24D3C2A65D74BACC7ADCC22F6A471E.pdf> [consulta: 19 de octubre de 2010].

FOLLARI, Roberto. *Epistemología y Sociedad. Acerca del debate contemporáneo*, Argentina, Homo Sapiens, 2000.

GRAMSCI, Antonio. *Cuadernos de la cárcel*. México D.F, Era, 1986.

JAÉN, Marian. “Predicción del rendimiento laboral a partir de indicadores de motivación, personalidad y percepción de los factores psicosociales”. Tesis doctoral. Facultad de Psicología, Universidad Complutense de Madrid, ISBN: 978-84-693-3484-3 Madrid, 2010.

MARÍN, Antonio Lucas. *Sociología de la empresa*. Madrid, Ibérico Europea de Ediciones S.A., 5ª edición, 1992.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto. *Análisis de políticas públicas*. Buenos Aires, INAP, 1996.

MARTÍNEZ DEL OLMO, María Teresa. “La evaluación de políticas y programas públicos”. En: PÉREZ SÁNCHEZ, Margarita (editora). *Análisis de políticas públicas*. Granada, España, Universidad de Granada, 2005.

MC FARLAND, Dalton. *Administración de personal. Teoría y práctica*. México DF, Fondo de Cultura Económica, 1972.

MONDRAGÓN, Jaione. “El proceso de toma de decisiones públicas: de la formulación de la decisión a la asignación de recursos”. En: PÉREZ SÁNCHEZ, Margarita (editora). *Análisis de políticas públicas*. Granada, España, Universidad de Granada, 2005.

ORNELAS DELGADO, Jaime. “Reflexiones en torno a la autonomía universitaria”. En: SADER, Emir; GENTILI, Pablo; ABOITES, Hugo (compiladores). *La reforma universitaria: desafíos y perspectivas noventa años después*. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 1ª edición, 2008.

ORTEGA PÉREZ, Nieves y RUIZ SEISDEDOS, Susana. “Definición de problemas y diseño de la agenda”. En: PÉREZ SÁNCHEZ, Margarita (editora). *Análisis de políticas públicas*. Granada, España, Universidad de Granada, 2005.

OSZLAK, Oscar. "Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas". En: Documento de Estudios CEDES Vol. 3 N° 2, Buenos Aires, 1980.

OSZLAK, Oscar. "La Reforma del estado en Argentina". En: Documento de Estudios CEDES, N° 36, Buenos Aires 1990.

OSZLAK, Oscar. "El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación actual y retos futuros". Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Argentina, 5 - 9 de noviembre de 2001.

OSZLAK, Oscar. "Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de una marco analítico". Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la administración Pública. Buenos Aires, 4 – 7 de noviembre de 2008.

OSZLAK, Oscar y O'DONNELL. Guillermo. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". En: Revista venezolana de desarrollo administrativo, N° 1, Caracas, 1982.

REAL DATO, José. "Actores, ideas e instituciones en las políticas públicas". En: PÉREZ SÁNCHEZ, Margarita (*editora*). *Análisis de políticas públicas*. Granada, España, Universidad de Granada, 2005.

SALTALAMACCHIA, Homero. Del proyecto al análisis. Aportes para una investigación cualitativa socialmente útil, Tomo Primero, 2005. [en línea] <<http://Saltalamacchia.com.ar>> [consulta: 19 de enero de 2010].

------. Del proyecto al análisis. Aportes para una investigación cualitativa socialmente útil, Tomo Segundo, 2005. [en línea] <<http://Saltamacchia.com.ar>> [consulta: 19 de enero de 2010].

------. Del proyecto al análisis. Aportes para una investigación cualitativa socialmente útil, Tomo Tercero, 2005. [en línea] <<http://Saltamacchia.com.ar>> [consulta: 29 de enero de 2010].

ZELLER, Norberto. (Coordinador), *Marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, INAP, 2007.

NORMAS

ARGENTINA, Presidencia de la Nación. Decreto N° 993/1991. Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA).

ARGENTINA, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Decreto N° 366/2006.

ASOCIACIÓN DE DOCENTES E INVESTIGADORES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO (FADIUNC). Estatuto gremial [en línea] <http://www.laciudaddemendoza.com.ar/fadiunc04/index.php?option=com_content&view=article&id=56&Itemid=59> [consulta: 10 de octubre de 2010].

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, Consejo Directivo. Ordenanza N° 116/03.

SINDICATO DEL PERSONAL DE APOYO ACADÉMICO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO (SPUNC). “Nuevo estatuto social del Sindicato del Personal de Apoyo Académico de la Universidad Nacional de Cuyo”. 1999.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO. “Estatuto Universitario”. 1995.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO. Consejo Superior. Ordenanza N° 3/2008.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

AGUILÓ, Juan Carlos. “Sobreviviendo en mi posición de liderazgo. Reflexiones sobre mi desempeño como Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina, período 2005-2008”. Mendoza, 2009.

BERÓN, Patricia. “Capacitación y Desarrollo del Personal No Docente en Instituciones Universitarias. Propuesta de un cuadernillo de consulta sobre conocimientos y competencias personales y profesionales”. Trabajo final presentado para la Tecnicatura en Gestión y Administración de Organizaciones con orientación en Instituciones Universitarias. Universidad Nacional de Cuyo, 2009.

BLANCO GAZTAÑAGA, Carmen. “La carrera administrativa”. En: Presupuesto y gasto público 41/2005. Secretaría General de Presupuestos y Gastos 2005. Instituto de Estudios Fiscales. España, 2006, pp. 199 - 210.

CEPERO, David. “Plan de gestión administrativa 2008”. Unidad de Planeamiento - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo, 2008.

-----". "Esquema óptimo de funcionamiento. Áreas administrativas. Año 2009". Unidad de Planeamiento - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo, 2009.

GANGA CONTRERAS, Francisco. "Estudio sobre el proceso de reclutamiento y selección de personal en la comuna de Puerto Montt, región de Los Lagos – Chile". En: Gaceta Laboral, año/vol. 14, N° 2, Universidad de Zulia. Maracaibo, Venezuela, mayo/agosto 2008.

LUGO, María Del Carmen. "El reclutamiento y la selección de los empleados públicos. Una experiencia en República Dominicana". En: Revista de Administración Pública, N° 2, Oficina Nacional de Administración Y Personal (ONAP). República Dominicana, 2007.

MENA, Marta. "La educación a distancia en el sector público. Manual para la elaboración de proyectos" INAP, 1996. [en línea] <<http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/capacitacion/distanci.pdf>>

[consulta: 14 de junio de 2010].

MOHAMMAD, Andrea y JILEK, Vilma. "Informe de actividades de acompañamiento del personal no docente". Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – Universidad Nacional de Cuyo, septiembre de 2006.

-----". "Informe de actividades de acompañamiento del personal no docente". Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – Universidad Nacional de Cuyo, septiembre de 2007.

MOHAMMAD, Andrea y QUIROGA, Mariana. "Informe de actividades de acompañamiento del personal no docente". Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – Universidad Nacional de Cuyo, septiembre de 2007.

SALAS, Eduardo. “Empleo público y gobernanza democrática: reflexiones desde la experiencia argentina”. Ponencia presentada y publicada en: *Seminario Internacional sobre Modernización del Estado*, octubre-2006, págs. 95-107 (Buenos Aires, 2006: Proyecto de Modernización del Estado de la Jefatura de Gabinete de Ministros).

ZELLER, Norberto y RIVKIN, Ana. “El empleo en la administración pública nacional: estudio de la distribución de cargos y de las características de sus remuneraciones”. En: Serie I: Desarrollo institucional y reforma del Estado, N° 69, INAP, 2003.

OTRAS FUENTES

CONSORCIO SIU, Base de Datos Unificada (BDU). [en línea] <<http://bdu.siu.edu.ar/>> [consulta: 5 de mayo de 2010].

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES. [en línea] <<http://www.fcp.uncu.edu.ar/>>

----- [en línea] <<http://www.fcp.uncu.edu.ar/paginas/index/telefonos-fcpys>> [consulta: 25 de mayo de 2010].

GILES, Jorge. “Estado y democracia: ¿Qué políticas de formación y capacitación se requieren en el nuevo contexto nacional y regional?”. Ponencia presentada y publicada en Seminario Internacional sobre Modernización del Estado en Buenos Aires, octubre-2006, págs. 108-115 (Buenos Aires, 2006: Publicación del Proyecto de Modernización del Estado de la Jefatura de Gabinete de Ministros).

IACOVIELLO, Mercedes. “Una perspectiva política sobre la evaluación de los gerentes en el Estado”. INAP – CEPAS, 1998. [en línea] <<http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/capacitacion/cepas8.pdf>>

[Consulta: 26 de julio de 2010].

LAHERA, Eugenio. “Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas”. En: Revista Reforma y Democracia. Caracas, N° 16, 2000.

MORENO LUZÓN, Javier. “El clientelismo político: historia de un concepto multidisciplinar”. En: Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), N° 105, julio – septiembre de 1999, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Ministerio de la Presidencia, Madrid.

OSZLAK, Oscar. “Tensiones y (des) anudamientos. El Estado, la sociedad y las políticas públicas en Argentina”. En: Revista Mapas, N°2, año 1, noviembre de 2006, del Centro Nueva Tierra., Buenos Aires, pp. 10 - 14.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. “Diccionario de la lengua española”. [en línea] <http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=autonomía> [consulta: 15 de septiembre de 2010].

RODRÍGUEZ, Manuel Luis. “Los procesos de toma de decisiones de las políticas públicas: una aproximación desde la Ciencia Política”. En: Gobierno y Administración, 2010. [en línea] <<http://gobiernoyadministracion.wordpress.com/2010/05/14/los-procesos-de-toma-de-decisiones-de-las-politicas-publicas-una-aproximacion-desde-la-ciencia-politica/>>

[consulta: 12 de octubre de 2010].

SOSA, Pamela. “Los límites de la categoría clientelismo político para la comprensión de la política”. En: Revista Margen, N° 57, marzo de 2010, Buenos Aires.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO. Sistema Integrado de Documentación (SID) [en línea] <<http://sid.uncu.edu.ar/index2.php>> [consulta: 5 de mayo de 2010].

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO. Sistema de Gestión Administrativa. Digesto. [En línea] <http://www.rectorado.uncu.edu.ar/adminis2/digesto/digesto_herramientas.htm>

VAZQUEZ DIAZ, Antonio Joaquín y otros. “Factores psicosociales motivacionales y estado de salud”. En: Revista Medicina y Seguridad del Trabajo, vol. 56, N° 218. Enero – marzo 2010 [en línea] <http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0465-546X2010000100002&lng=es&nrm=iso> ISSN 0465-546X. [consulta: 15 de agosto de 2010].

ANEXO 1

Guía de preguntas utilizadas en las entrevistas

- En las últimas dos gestiones de gobierno en la Facultad se ha llevado a cabo una mayor cantidad de concursos en comparación con las gestiones anteriores ¿A qué cree que se debe esta circunstancia?
- ¿De quién/es cree que depende que se realicen o no los concursos?
- ¿Considera que han existido dificultades en la realización de los concursos?
- Si considera que han existido:
 - ¿Qué dificultades identifica?
- Si considera que no han existido:
 - Pasa a la siguiente pregunta
- ¿Qué iniciativas ha tomado el gobierno de la Facultad para trabajar sobre la motivación del personal de apoyo académico?
- Si identifica iniciativas:
 - Las iniciativas: ¿finalmente se han concretado en la práctica?
 - ¿A qué se debe que se hayan o no concretado?

- ¿Cuáles de las iniciativas concretadas cree que han mejorado la motivación del personal? ¿Por qué?
- ¿Alguien en el gobierno de la Facultad ha evaluado la motivación del personal?
- ¿El gobierno de la Facultad ha llevado a cabo por su cuenta alguna capacitación para el personal de apoyo académico?
- ¿Ha colaborado con las capacitaciones que se impulsan desde el Rectorado y desde el SPUNC? ¿De qué forma?
- ¿Ha impulsado alguna capacitación con otra institución?
- Si dice que sí:
 - ¿Con cuál?
- Si dice que no:
 - Pasa a la siguiente pregunta
- ¿Considera que han existido dificultades para llevar adelante las capacitaciones que se dictan en la Facultad?
- Si considera que han existido:
 - ¿Qué dificultades identifica?
- Si considera que no han existido:
 - Pasa a la siguiente pregunta
- Teniendo en cuenta que está establecida en el Decreto N° 366/06: ¿Se ha implementado la evaluación del desempeño al personal de apoyo académico?
- Si responde que sí:
 - ¿Cuándo se hizo?
 - ¿Cómo ha sido organizada en la práctica?

- ¿Quién o quiénes han sido los evaluadores?
- ¿A quiénes se le ha practicado?
- ¿Qué dificultades han tenido en la implementación de la evaluación?
- ¿Conoce los resultados de dicha evaluación?
- ¿Existe algún informe con los resultados al que se pueda acceder?
- Si responde que no:
 - ¿Por qué cree que no se ha implementado?
 - ¿Quién/es es/son responsable/s de que no haya sido implementada?
 - ¿Quién más es responsable por ello?

ÍNDICE DE TEMAS

INTRODUCCIÓN.....	3
PRIMERA PARTE – PRESENTACIÓN DEL TEMA Y DEL ENFOQUE.....	6
CAPÍTULO 1.....	7
1.1. Presentación del tema y planteo del problema.....	7
1.2. Estado del arte.....	13
1.3. Marco teórico.....	23
1.4. Marco normativo.....	39
1.5. Marco situacional.....	46
1.6. Metodología e hipótesis.....	51
SEGUNDA PARTE – TRATAMIENTO TEÓRICO DE LOS CONCEPTOS.....	55
CAPÍTULO 2: POLÍTICA PÚBLICA DE PERSONAL.....	56
2.1. El enfoque de políticas públicas.....	56
2.1.1. La política pública como modalidad de intervención del Estado.....	59
2.1.2. El contenido.....	62
2.1.3. La toma de posición de los actores.....	65
2.1.4. El ámbito de acción.....	66
2.1.5. Las decisiones en términos de un proceso.....	68
2.1.6. Las agendas.....	70
2.2. Contenidos de una política de personal.....	72
2.2.1. El reclutamiento.....	74
2.2.2. La selección.....	80
2.2.3. La capacitación.....	83
2.2.4. La motivación.....	89
2.2.5. La evaluación del desempeño.....	94
2.3. Política pública de personal según el enfoque elegido.....	96
CAPÍTULO 3: CARRERA ADMINISTRATIVA.....	101
3.1. La carrera administrativa en el sector público estatal.....	101

3.2. La carrera administrativa en el ámbito universitario.....	106
3.2.1. Agrupamientos, tramos y categorías.....	108
3.2.2. Tipificación de funciones por cargos y categorías.....	113
3.2.3. Concurso.....	121
3.2.4. Capacitación y evaluación de desempeño desde la perspectiva de la carrera administrativa.....	123
3.3. La estructura de la carrera administrativa en la Universidad Nacional de Cuyo.....	125
CAPÍTULO 4: ACTORES Y PROCESO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES.....	134
4.1. Los actores.....	134
4.1.1. Identificación de actores en base a la tipología.....	141
4.1.1.1. Los actores llamados gubernamentales.....	143
4.1.1.2. Los actores llamados no gubernamentales.....	149
4.2. Sobre los procesos y las políticas públicas.....	154
4.2.1. Las etapas del proceso de las políticas públicas.....	164
4.2.1.1. La definición (reconocimiento) del problema o de la cuestión.....	166
4.2.1.2. La formulación y sanción de la política.....	167
4.2.1.3. La implementación.....	170
4.2.1.4. Evaluación, consecuencias y resultados.....	175
4.2.1.5. La reformulación.....	178
TERCERA PARTE – TRATAMIENTO EMPÍRICO DE LAS VARIABLES.....	180
CAPÍTULO 5: AGENDA Y ACTORES EN LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.....	181
5.1. Aclaraciones metodológicas y técnicas.....	181
5.2. Agenda pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.....	183
5.3. Actores en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.....	194
5.3.1. Actores gubernamentales.....	195
5.3.2. Actores no gubernamentales.....	197
CAPÍTULO 6: LA POLÍTICA PÚBLICA DE PERSONAL EN LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES EN EL PERÍODO 2005-2011.....	203
6.1. Sobre reclutamiento y de selección.....	203
6.1.1. La formulación de la política.....	208
6.1.2. La implementación de la política.....	210
6.1.3. La evaluación de la política.....	223
6.2. Sobre capacitación.....	226
6.2.1. La formulación de la política.....	229
6.2.2. La implementación de la política.....	232
6.2.3. La evaluación de la política.....	235
6.3. Sobre motivación.....	235
6.3.1. La formulación de la política.....	235
6.3.2. La implementación de la política.....	241

6.3.3. La evaluación de la política.....	249
6.4. Sobre evaluación del desempeño.....	251
6.4.1. La formulación de la política.....	251
CONCLUSIONES.....	256
ÍNDICE BIBLIOGRÁFICO.....	274
ANEXO I.....	283
ÍNDICE DE TEMAS.....	286