

**CONFIGURACIÓN DE
INTERESES EN LA
GESTIÓN DE LA FUERZA
DE TRABAJO EN EL
ÁMBITO PÚBLICO.
IMPLICANCIAS POLÍTICAS
E INSTITUCIONALES EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE
CORRIENTES (1983-2012)**

· Valeria Patricia Ojeda ·

CONICET



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DEL NOROESTE



I I G H I

Serie Tesis

2

Resumen

Este trabajo busca indagar en la configuración de intereses que operan tras las decisiones que se toman sobre la Gestión de la Fuerza de Trabajo (GFT) en la Administración Pública de la provincia de Corrientes. Nuestra principal hipótesis plantea que existen intereses diversos que van delineando formas de relación que impactan sobre la gestión de los trabajadores y producen el debilitamiento de algunas de sus funciones.

Con un recorte temporal de casi 30 años y observando tres ministerios de la Administración Central, a partir de una triangulación de métodos (tales como entrevistas en profundidad, encuestas, análisis documental y estadístico) nuestro trabajo logró delinear un panorama descriptivo de las principales características que definen la GFT. El tejido normativo que sustenta las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, la dinámica en la estructuración orgánica ministerial, la evolución numérica de los agentes del Estado y la organización e implementación de las funciones de personal en los ministerios formaron parte de estos resultados.

Finalmente pudimos comprobar que sobre la GFT confluyen intereses que impiden la constitución de un verdadero sistema de gestión de los trabajadores. Estos intereses operan institucionalizándose informalmente, sin que predominen criterios racionales de gestión, sino que ingresan al balance decisonal otros criterios de tipo político, personal y de cercanía/familiaridad.

ISBN 978-987-28041-5-2



9 789872 804152

Índice

Agradecimientos	28
------------------------	----

Introducción	30
---------------------	----

La Administración Pública de la Provincia de Corrientes. Desarrollo contextual del fenómeno en estudio	42
---	----

Ira Parte

Capítulo 1

1. Principales referencias históricas y geográficas	44
2. Evolución de la Estructura económica de la Provincia de Corrientes	47
2.1. <i>Estructura productiva y ocupacional de la Provincia</i>	55
2.2. <i>Impacto del Empleo Público en la estructura ocupacional de Corrientes</i>	59
2.3. <i>El Empleo Público como eje de la discusión</i>	61
3. Contexto político-institucional de la Provincia de Corrientes	65
3.1. <i>Dinámica político-partidaria: alternancia, alianzas, rupturas, intervenciones federales</i>	67
3.2. <i>Los gobiernos provinciales en el período 1983 – 2012</i>	70
3.3. <i>Trabajo, poder familiar y raíz histórica del poder político en Corrientes</i>	82

Organismos del Estado y configuración de intereses: la administración pública como espacio de tensiones	90
--	----

Capítulo 2

1. Marcos de abordaje específico en las teorías sobre la organización pública: paradigmas tradicionales y renovadores	92
1.1. <i>La organización burocrática</i>	94
1.2. <i>El New Public Management</i>	99
1.3. <i>Cuasi-paradigmas o los paradigmas ocultos: patrimonialismo burocrático</i>	104
2. El Estado como plataforma de la organización pública: Competencias y capacidades del Estado	108
2.1. <i>Procesos de reforma del Estado: implementación y resultados. El caso argentino</i>	113
2.2. <i>El Neoinstitucionalismo en el análisis de las organizaciones</i>	119

3. Administración y Política: el Estado como espacio de tensiones	123
3.1. <i>Configuración de intereses en los organismos del Estado: compromisos, lealtades, ambiciones y voluntades en el ámbito público</i>	128
3.2. <i>La circulación de intereses en las estructuras administrativas</i>	131
3.3. <i>El clientelismo político</i>	134

Capítulo 3

El Sistema de Gestión de la Fuerza de Trabajo 144

1. El trabajo como estructurador de la vida social	146
1.1. <i>El trabajo y sus fines</i>	147
1.2. <i>El modelo neoliberal y la pérdida de la centralidad del trabajo</i>	149
1.3. <i>La teoría social crítica y el concepto de fuerza de trabajo</i>	153
2. Sistema de Gestión de la Fuerza de Trabajo: Etapas y características de la Función de GFT	157
3. El Estado como empleador: política laboral y organización del trabajo	166
3.1. <i>Rasgos distintivos de la GFT en la faz pública</i>	168

Intermezzo Metodológico: Del camino elegido para llevar adelante la investigación y de las contingencias del viaje 176

Capítulo 4

1. Problema de investigación	178
2. Hipótesis y presupuestos que guiaron la investigación	180
3. Objetivos	182
4. Población	183
5. Muestra	185
6. Estrategias de recolección y análisis de datos	189

2da Parte

Capítulo 5

La Administración Pública como espacio laboral en Corrientes. Marco normativo del Servicio Civil 200

1. Marco normativo del Servicio Civil de Corrientes. Principales antecedentes	202
1.1. <i>El período 1958-1973: primeros antecedentes al vigente cuerpo normativo laboral</i>	204
1.2. <i>Una etapa de incertidumbres: 1973-1983</i>	206
2. La Ley 4067: Ley de Servicio Civil de la Provincia. Características, escalafón y discusiones sobre su implementación	208
2.2. <i>Escalafón: la estructura laboral en el Estado Provincial</i>	212

3. La Ley 3801: Ley de Sueldos y Remuneraciones	214
3.1. <i>Un largo camino de modificaciones</i>	217
3.2. <i>La Ley 3801 y el escalafón escondido</i>	219
4. Una discusión lejana: reglamentación y vigencia de los marcos normativos	225
5. El Poder Ejecutivo como decisor en la construcción del marco normativo	232

Capítulo 6

El Sistema de Personal de la Provincia: Evolución cuantitativa de la planta de agentes del Estado

1. La Dirección General de Personal: organismo centralizador de la información del personal	238
1.1. <i>Desarrollo orgánico de la Dirección General de Personal</i>	239
1.2. <i>El SIS.PER y la constitución de los datos: principales variables utilizadas</i>	248
2. Análisis cuantitativo y longitudinal de la planta de personal del Estado	250
2.1. <i>Algunas referencias sobre las fuentes de datos: SIS.PER, Dirección de Estadísticas y Censos, Contaduría General de la Provincia.</i>	250
2.2. <i>Características cuantitativas de la planta de personal del Estado durante el período 1981-2012</i>	252
2.3. <i>Evolución numérica de los ingresos de personal durante el período 1983-2012</i>	278

Capítulo 7

De cómo se estructuran orgánicamente los Ministerios de Salud, Gobierno y Justicia, y Secretaría General de la Gobernación

1. Leyes de Ministerio: definiciones orgánicas y evolución de las estructuras del Estado	310
1.1. <i>Estructuras ministeriales: cambios en la configuración de las estructuras según leyes de ministerio desde 1981 a 2012</i>	311
2. Características generales de los Ministerios de Salud, Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación	318
2.1. <i>Desarrollo de las estructuras orgánicas desde 1981 a 2012</i>	320
2.1.1. <i>Ministerio de Salud Pública</i>	321
2.1.2. <i>Secretaría General de la Gobernación</i>	334
2.1.3. <i>Ministerio de Gobierno y Justicia</i>	346

De cómo se desarrollan y articulan las diferentes funciones del sistema de Gestión de la Fuerza de Trabajo

360

1. Funciones de Personal. Presencia y articulación de las diferentes etapas del proceso de GFT	362
1.1. <i>Las funciones de GFT en los ministerios</i>	369
1.1.1. <i>La planificación del personal y el diseño y análisis de los puestos de trabajo</i>	370
1.1.2. <i>Características del proceso de empleo</i>	374
1.1.3. <i>La capacitación y la evaluación de los desempeños: ausentes con aviso</i>	381
1.1.4. <i>La evaluación de los desempeños</i>	386
1.1.5. <i>La carrera profesional</i>	389
1.1.6. <i>Compensaciones: una revisión al equilibrio en el sistema salarial</i>	397
1.1.7. <i>Condiciones de salud y medio ambiente de trabajo</i>	403

De cómo se manifiesta la configuración de intereses en la Gestión de la Fuerza de Trabajo

408

1. La organización pública como espacio de intereses	410
1.1. <i>Los actores y sus intereses. Las rendijas que deja el sistema institucional</i>	412
1.2. <i>La trama normativa y los actores que la definen: El Estado y los Sindicatos</i>	413
1.3. <i>Estado y Sindicatos: el proceso de producción de la Ley 4067</i>	415
2. Encargados de personal y trabajadores. Cuando de acortar las distancias se trata	425
1.1. <i>De cómo conseguir empleo en la Administración Pública</i>	435
1.2. <i>Ingresos: la perspectiva cuantitativa</i>	443
1.3. <i>Carrera con vallas: ¿quién traza la pista?</i>	447
1.4. <i>Capacitación. Decisiones que construyen un rudimentario sistema de formación para el trabajo</i>	458
1.5. <i>Decisiones que impactan sobre el sistema salarial</i>	461

De cómo se configuran los intereses sobre el Sistema de GFT: intereses patrimonialistas, personalistas y pre burocráticos

468

1. La construcción de redes de compromiso/reciprocidad	472
1.1. <i>¿Quiénes componen las redes?</i>	474
1.2. <i>La relevancia de las redes en el proceso de ingreso</i>	477
1.3. <i>Operatoria racional en la construcción de redes</i>	483

2. Configuración de intereses. Redes, compromisos y ambiciones	485
2.1. <i>Los políticos y sus intereses</i>	486
2.1.1. <i>Adquisición de mayores cuotas de poder</i>	487
2.1.2. <i>Poder y grupos de poder</i>	489
2.1.3. <i>Construcción de bases electorales</i>	495
2.1.4. <i>Rent seeking</i>	502
2.1.5. <i>Afianzar redes de cautividad</i>	504
2.2. <i>Los trabajadores y sus intereses</i>	510
2.2.1. <i>El trabajador vuelve a la escena</i>	512
2.2.2. <i>El acomodo: una categoría en construcción</i>	520
2.2.3. <i>Cientelismo y logro de intereses</i>	524
Conclusiones	532
Bibliografía	550
Anexos	570
.....	
Anexo 1	570
Anexo 2	578
Anexo 3	582
Anexo 4	584