

**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

Serie Tesis
Instituto de Investigaciones Geohistóricas
2

**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 ·

Ojeda, Valeria Patricia

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. - 1a ed. - Resistencia : Instituto de Investigaciones Geohistóricas, 2016.

590 p. ; 21 x 15 cm. - (Tesis / Marisa Censabella, ; 2)

ISBN 978-987-28041-5-2

1. Relaciones Laborales. 2. Administración Pública. I. Título.
CDD 351

Fecha de catalogación: 16/08/2016

Primera edición.

© Instituto de Investigaciones Geohistóricas (IIGHI)-CONICET/UNNE
Av. Castelli 930 (3500) Resistencia (Chaco) (Argentina), C.C. 438.
Correo electrónico: iighi.secretaria@gmail.com

Diseño: Cristian Toullieux

ISBN 978-987-28041-5-2

ISSN 2451-777

Impreso en Argentina - Printed in Argentina

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Ojeda, Valeria Patricia

2016 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. Instituto de Investigaciones Geohistóricas (IIGHI-CONICET/UNNE). Serie Tesis. Resistencia (Chaco, Argentina).

Queda prohibida la reproducción parcial o total, por cualquier medio de impresión, en forma idéntica, extractada o modificada, en castellano o en cualquier otro idioma. Las opiniones vertidas en los trabajos publicados en esta compilación no representan necesariamente la opinión de la Institución que la edita.

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 |

Índice de Figuras

(Organizadas por capítulo)

| | |
|---|-----|
| Figura 1.1. <i>Evolución del índice de pobreza por aglomerados según EPH. Período 2001-2013</i> | 52 |
| Figura 1.2. <i>Evolución del índice de indigencia por aglomerados según EPH. Período 2001-2013</i> | 53 |
| Figura 1.3. <i>Evolución del índice de pobreza. Provincias de la Región NEA (por aglomerados). Período 2001-2013</i> | 54 |
| Figura 1.4. <i>Evolución del índice de indigencia. Provincias de la Región NEA (por aglomerados). Período 2001-2013</i> | 55 |
| Figura 1.5. <i>Importancia del sector público provincial sobre la PEA según diversas fuentes estadísticas (2003-2008)</i> | 62 |
| Figura 1.6. <i>Distribución del empleo según grandes ramas de actividad en el aglomerado urbano Corrientes. Período 1995-2009</i> | 64 |
| Figura 1.7. <i>Gobernadores de la Provincia de Corrientes desde 1983 a 2009</i> | 81 |
| Figura 6.1. <i>Dirección General de Personal. Organigrama. Decreto 1859/1983</i> | 240 |
| Figura 6.2. <i>Secretaría General de la Gobernación. Estructura Orgánica de la Dirección General de Personal. Extracto del Decreto 339/01</i> | 241 |
| Figura 6.3. <i>Dirección General de Personal. Reestructuración orgánica. Decreto 169/2002</i> | 242 |
| Figura 6.4. <i>Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos. Extracto del Organigrama. Decreto 196/2002</i> | 243 |

| | |
|--|-----|
| Figura 6.5. <i>Organigrama Dirección General de Personal. Reestructuración orgánica. Decreto 878/2006</i> | 244 |
| Figura 6.6. <i>Ubicación jerárquica de la Dirección General de Personal. Extracto del Decreto 559/2012</i> | 245 |
| Figura 6.7. <i>Dirección General de Personal. Reestructuración orgánica. Decreto 559/2012</i> | 245 |
| Figura 6.8. <i>Dirección General de Personal. Organigrama actual</i> | 246 |
| Figura 6.9. <i>Cantidad acumulada de cargos liquidados (planta total) por partida en el Período 1981-2012</i> | 253 |
| Figura 6.10. <i>Evolución en la cantidad total de cargos liquidados (planta total) por año</i> | 254 |
| Figura 6.11. <i>Evolución comparada entre la cantidad total de cargos liquidados y la cantidad total sin docentes y policía por año para todas las jurisdicciones</i> | 255 |
| Figura 6.12. <i>Evolución comparada entre la cantidad total de cargos liquidados sin docentes y policía y cargos liquidados por Ministerio por año</i> | 256 |
| Figura 6.13. <i>Promedio de liquidaciones agrupadas (todas las partidas) por gestión de gobierno para todas las jurisdicciones</i> | 258 |
| Figura 6.14. <i>Promedio de liquidaciones agrupadas (todas las partidas) por gestión de gobierno. Comparativa entre el total de la planta y la planta menos docentes y policía</i> | 260 |
| Figura 6.15. <i>Evolución de la cantidad de cargos liquidados (planta total) por año según partida para todas las jurisdicciones</i> | 261 |
| Figura 6.16. <i>Evolución de la cantidad de cargos liquidados (planta total) por año según partida sin docentes y policía</i> | 263 |

| | |
|---|-----|
| Figura 6.17. <i>Ministerios Salud, Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación. Cantidad de cargos liquidados en todas las partidas. Período 1983-2012</i> | 266 |
| Figura 6.18. <i>Ministerio de Salud. Evolución anual total de cargos liquidados (totales y según partida). Período 1981-2012</i> | 268 |
| Figura 6.19. <i>Ministerio de Salud. Evolución anual total de cargos liquidados en la partida Becados. Período 1981-2012</i> | 269 |
| Figura 6.20. <i>Ministerio de Salud. Promedio de liquidaciones agrupadas (todas las partidas) por gestión de gobierno</i> | 270 |
| Figura 6.21. <i>Ministerio de Gobierno y Justicia. Evolución anual total de cargos liquidados (totales y según partida). Período 1981-2012</i> | 273 |
| Figura 6.22. <i>Ministerio de Gobierno. Promedio de liquidaciones agrupadas (todas las partidas) por gestión de gobierno</i> | 273 |
| Figura 6.23. <i>Ministerio Secretaría General de la Gobernación. Evolución anual total de cargos liquidados (totales y según partida). Período 1981-2012</i> | 275 |
| Figura 6.24. <i>Ministerio Secretaría General de la Gobernación. Promedio de liquidaciones agrupadas (todas las partidas) por gestión de gobierno</i> | 276 |
| Figura 6.25. <i>Evolución anual del total de ingresos en todas las jurisdicciones (todas las partidas agrupadas) desde 1983 a 2012</i> | 279 |
| Figura 6.26. <i>Relación entre los ingresos anuales de docentes y policía sobre el resto del personal del Estado provincial</i> | 280 |
| Figura 6.27. <i>Evolución interanual comparativa entre los ingresos a planta del Estado provincial (sin docentes y policía) y los ingresos por Ministerio</i> | 281 |
| Figura 6.28. <i>Comparativa entre el promedio de ingresos al Estado provincial y el promedio de ingresos sin docentes y policía por gestión de gobierno</i> | 283 |

| | |
|---|-----|
| Figura 6.29. <i>Total de ingresos por partida desde 1983 a 2012</i> | 284 |
| Figura 6.30. <i>Evolución interanual de los ingresos según partida desde 1983 a 2012</i> | 285 |
| Figura 6.31. <i>Ministerio de Salud. Evolución de los ingresos según partida desde 1983 a 2012</i> | 287 |
| Figura 6.32. <i>Ministerio de Salud. Promedio de ingresos agrupados (todas las partidas) por gestión de gobierno</i> | 288 |
| Figura 6.33. <i>Ministerio de Gobierno y Justicia. Evolución interanual de los ingresos según partida desde 1983 a 2012</i> | 290 |
| Figura 6.34. <i>Ministerio de Gobierno y Justicia. Promedio de ingresos agrupados (todas las partidas) por gestión de gobierno</i> | 291 |
| Figura 6.35. <i>Secretaría General de la Gobernación. Evolución interanual de los ingresos según partida desde 1983 a 2012</i> | 293 |
| Figura 6.36. <i>Secretaría General de la Gobernación. Promedio de ingresos agrupados (todas las partidas) por gestión de gobierno</i> | 294 |
| Figura 6.37. <i>Cantidad de agentes ingresados al Estado provincial durante el período 1983-2012 en las diez categorías laborales de mayor frecuencia</i> | 296 |
| Figura 6.38. <i>Ministerio de Salud. Cantidad de agentes en planta durante el período 1983-2012 en las diez categorías laborales de mayor frecuencia</i> | 297 |
| Figura 6.39. <i>Ministerio de Gobierno y Justicia. Cantidad de agentes en planta durante el período 1983-2012 en las diez categorías laborales de mayor frecuencia</i> | 298 |
| Figura 6.40. <i>Secretaría General de la Gobernación. Cantidad de agentes en planta durante el período 1983-2012 en las diez categorías laborales de mayor frecuencia</i> | 298 |

| | | |
|---------------------|---|-----|
| Figura 6.41. | <i>Composición actual de la plantilla de personal del Estado provincial por nivel de instrucción alcanzado (se muestran las diez categorías más frecuentes)</i> | 300 |
| Figura 6.42. | <i>Ministerio de Salud Pública. Relación entre la partida de ingreso de los agentes y nivel de instrucción alcanzado. Período 1983-2012</i> | 301 |
| Figura 6.43. | <i>Ministerio de Gobierno y Justicia. Relación entre la partida de ingreso de los agentes y nivel de instrucción alcanzado. Período 1983-2012</i> | 302 |
| Figura 6.44. | <i>Secretaría General de la Gobernación. Relación entre la partida de ingreso de los agentes y nivel de instrucción alcanzado. Período 1983-2012</i> | 303 |
| Figura 7.1. | <i>Ley de Ministerios 3635/1981</i> | 313 |
| Figura 7.2. | <i>Modificación a la Ley de Ministerios 3635 (Ley 5249/1997)</i> | 313 |
| Figura 7.3. | <i>Decreto Ley de Ministerios 219/01</i> | 315 |
| Figura 7.4. | <i>Ley de Ministerios 5549/2004</i> | 316 |
| Figura 7.5. | <i>Modificación a la Ley de Ministerios 5549/2004 (Ley 5935/09)</i> | 317 |
| Figura 7.6. | <i>Estructura orgánica del Ministerio de Salud. Decreto 1631/1984</i> | 322 |
| Figura 7.7. | <i>Estructura orgánica del Ministerio de Salud. Decreto 3064/1984</i> | 323 |
| Figura 7.8. | <i>Estructura orgánica del Ministerio de Salud. Decreto 102/1991</i> | 324 |
| Figura 7.9. | <i>Estructura orgánica del Ministerio de Salud. Decreto 46/1992</i> | 326 |
| Figura 7.10. | <i>Estructura orgánica del Ministerio de Salud. Decreto 639/1992</i> | 327 |

| | |
|--|-----|
| Figura 7.11. <i>Estructura orgánica del Ministerio de Salud. Decreto 126/1992</i> | 328 |
| Figura 7.12. <i>Estructura orgánica del Ministerio de Salud. Decreto 343/2000</i> | 330 |
| Figura 7.13. <i>Extracto de la estructura orgánica del Ministerio de Salud. Decreto 1099/2010</i> | 334 |
| Figura 7.14. <i>Estructura orgánica del Ministerio Secretaría General de la Gobernación. Decreto 1948/1981</i> | 336 |
| Figura 7.15. <i>Estructura orgánica del Ministerio Secretaría General de la Gobernación. Decreto 6/1985</i> | 338 |
| Figura 7.16. <i>Estructura orgánica del Ministerio Secretaría General de la Gobernación. Decreto 126/1992</i> | 339 |
| Figura 7.17. <i>Estructura orgánica del Ministerio Secretaría General de la Gobernación. Decreto 2205/1995</i> | 340 |
| Figura 7.18. <i>Estructura orgánica del Ministerio Secretaría General de la Gobernación. Decreto 203/1997</i> | 342 |
| Figura 7.19. <i>Estructura orgánica del Ministerio de Gobierno y Justicia. Decreto 1948/1981</i> | 347 |
| Figura 7.20. <i>Estructura orgánica del Ministerio de Gobierno y Justicia. Decreto 1187/1992</i> | 348 |
| Figura 9.1. <i>Trabajadores que sostienen haber obtenido ayuda para ingresar al empleo público</i> | 444 |
| Figura 9.2. <i>Actores que facilitaron el ingreso al empleo público según nuestra encuesta</i> | 445 |
| Figura 9.3. <i>Formas de ingreso al Estado provincial según encuestados que expresaron no haber recibido ayuda en su ingreso</i> | 446 |
| Figura 9.4. <i>Obtención de promociones por ministerio y total agrupado</i> | 452 |

| | | |
|---------------------|--|-----|
| Figura 9.5. | | |
| | <i>Actores que gestionaron promoción o ascenso por Ministerio y total agrupado</i> | 453 |
| Figura 9.6. | | |
| | <i>Recurrencia de situaciones en las cuales los trabajadores vieron truncadas sus posibilidades de ascenso/promoción en la carrera profesional</i> | 455 |
| Figura 9.7. | | |
| | <i>Motivos por los que los trabajadores consideraron ser merecedores de ascensos/promociones</i> | 456 |
| Figura 9.8. | | |
| | <i>Porcentaje de tareas que sostuvieron conocer al ingresar al puesto de trabajo</i> | 459 |
| Figura 9.9. | | |
| | <i>Porcentaje de tareas que sostuvieron conocer al ingresar al puesto de trabajo según profesión del trabajador</i> | 460 |
| Figura 9.10. | | |
| | <i>Porcentaje de trabajadores que sostuvieron haber sido capacitados al momento de ingresar al puesto de trabajo</i> | 460 |
| Figura 9.11. | | |
| | <i>Tipo de capacitación recibida por los trabajadores al momento de ingresar al empleo público</i> | 461 |
| Figura 10.1. | | |
| | <i>Actores a los cuales recurren los trabajadores a los efectos de hacer valer sus derechos</i> | 493 |
| Figura 10.2. | | |
| | <i>Formas en las que los trabajadores procesan las situaciones de “acomodo”</i> | 494 |
| Figura 10.3. | | |
| | <i>Percepción de los trabajadores acerca de la existencia de clientelismo a nivel institucional</i> | 501 |
| Figura 10.4. | | |
| | <i>Justificaciones de los trabajadores acerca de la existencia del clientelismo a nivel institucional</i> | 501 |
| Figura 10.5. | | |
| | <i>Recorte de algunos altares encontrados en oficinas públicas de Corrientes</i> | 520 |
| Figura 10.6. | | |
| | <i>Respuestas obtenidas ante la pregunta ¿Entre quiénes se ve más acomodo?</i> | 522 |

| | |
|--|-----|
| Figura 10.7. <i>Respuestas de los trabajadores ante la inclusión de un nuevo compañero “acomodado” en sus ámbitos laborales</i> | 523 |
| Figura 10.8. <i>Porcentaje de trabajadores que manifiestan estar acostumbrados a las situaciones de acomodo</i> | 524 |
| Figura 10.9. <i>Favores recibidos por parte de los políticos</i> | 526 |
| Figura 10.10. <i>Tipos de operatoria del trabajador que ingresa en un intercambio clientelar</i> | 526 |
| Figura 10.11. <i>Consecuencias del clientelismo sobre la dinámica laboral</i> | 527 |
| Figura 10.12. <i>Respuestas de los trabajadores ante la consulta de si el clientelismo presentó más notoriedad en alguna gestión</i> | 528 |
| Figura 10.13. <i>Gestiones en las cuales el clientelismo se evidenció con mayor fuerza</i> | 529 |

Índice de Tablas

(Organizadas por capítulo)

| | |
|--|-----|
| Tabla 1.1. <i>Población con NBI según Censos 1991 y 2010. Cifras absolutas y porcentuales</i> | 48 |
| Tabla 1.2. <i>Porcentaje de población bajo la línea de pobreza e indigencia. Aglomerado Corrientes y Total País</i> | 49 |
| Tabla 1.3. <i>Ocupación, subocupación y desocupación. Aglomerado Corrientes. 1er Trimestre de 2010 a 4to Trimestre de 2011 (Cifras porcentuales)</i> | 50 |
| Tabla 1.4. <i>Porcentaje de población con NBI por regiones según censos 1980-1991-2001-2010</i> | 51 |
| Tabla 1.5. <i>Porcentaje de población con NBI. REGION NEA. Por Aglomerados, según censos 1980-1991-2001-2010</i> | 52 |
| Tabla 1.6. <i>Producto Bruto Geográfico. Año 2011. En millones de \$ corrientes</i> | 56 |
| Tabla 4.1. <i>Identificación y descripción de los informantes clave entrevistados</i> | 192 |
| Tabla 4.2. <i>Identificación y descripción de los entrevistados</i> | 194 |
| Tabla 5.1. <i>Categorías y clases que componen el escalafón definido en la Ley 4067</i> | 213 |
| Tabla 5.2. <i>Tabla comparativa entre categorías y clases que componen el escalafón de la Ley 4067 y la escala salarial definida en la Ley 3801</i> | 215 |
| Tabla 5.3. <i>Categorías y clases según registros pertenecientes al SIS.PER</i> | 220 |
| Tabla 5.4. <i>Sinopsis de los tres instrumentos analizados para la estructura escalafonaria del Estado provincial</i> | 224 |

| | |
|---|-----|
| Tabla 5.5. <i>Contenido, reglamentación y vigencia del articulado de la Ley 4067</i> | 226 |
| Tabla 6.1. <i>Distribución porcentual de la planta total de trabajadores del Estado según gestión de gobierno</i> | 264 |
| Tabla 6.2. <i>Distribución porcentual de la planta total de trabajadores del Estado según gestión de gobierno (excepto docentes y policía)</i> | 265 |
| Tabla 6.3. <i>Distribución porcentual de la planta de trabajadores del Ministerio de Salud por partida laboral según gestión de gobierno</i> | 271 |
| Tabla 6.4. <i>Distribución porcentual de la planta de trabajadores del Ministerio de Gobierno y Justicia. Partida laboral según gestión de gobierno</i> | 274 |
| Tabla 6.5. <i>Distribución porcentual de la planta de trabajadores del Ministerio Secretaría General de la Gobernación. Partida laboral según gestión de gobierno</i> | 277 |
| Tabla 6.6. <i>Distribución porcentual de la planta de trabajadores según partida laboral por gestión de gobierno</i> | 286 |
| Tabla 6.7. <i>Distribución porcentual de los ingresos al Ministerio de Salud según partida laboral por gestión de gobierno</i> | 289 |
| Tabla 6.8. <i>Distribución porcentual de los ingresos al Ministerio de Gobierno y Justicia según partida laboral por gestión de gobierno</i> | 292 |
| Tabla 6.9. <i>Distribución porcentual de los ingresos al Ministerio de Gobierno y Justicia según partida laboral por gestión de gobierno</i> | 295 |
| Tabla 7.1. <i>Cantidad de modificaciones a las estructuras orgánicas de cada ministerio según gestión de gobierno</i> | 350 |
| Tabla 9.1. <i>Respuestas a la pregunta CII. Si vivió esta situación ¿cómo la procesó?</i> | 457 |

*A la memoria de mi abuelo Jorge,
por heredarme su amor por la política.*

Agradecimientos

El aprendizaje de estos años de investigación me ha permitido crecer más allá de lo estrictamente disciplinar. La vida me ha puesto en este camino a personas generosas, quienes me han allanado el tránsito y ayudado a culminarlo. Doy gracias a Dios por ello.

En primer lugar quisiera agradecer al Dr. Julio César Neffa. Su espíritu generoso, su calidez humana y su contracción al trabajo fueron la mejor guía para navegar las aguas, a veces calmas a veces turbulentas de la investigación. A la Dra. María del Mar Solís Carnicer, por su acompañamiento cercano, por la palabra justa en los momentos de zozobra, por ayudarme a definir mi trayectoria académica y profesional. A ellos dos les agradezco profundamente el ejemplo comprometido hacia la tarea de investigación.

A mis colegas del Instituto de Investigaciones Geohistóricas por el apoyo brindado, en especial a los amigos del NIERI, quienes en el intercambio diario fueron apuntalando mis ganas de finalizar este proyecto. Quisiera también agradecerles a mis compañeros de la cátedra Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales, en particular a la Prof. María Andrea Benitez, por el ánimo y aliento durante la etapa de redacción de la tesis.

Debo hacer un reconocimiento especial a los trabajadores y trabajadoras de los Ministerios de Salud, Gobierno y Justicia, Secretaría General de la Gobernación. Gracias por su voluntad y colaboración desinteresada: la impronta que han dejado en mí no se borrará jamás.

Finalmente, quiero manifestar mi total agradecimiento a quienes han sido puntales de mi vida y de este trabajo. A mi familia, por las horas robadas al compartir, y en especial a mi esposo Raúl por su paciencia a mi lado en las horas de mayor ansiedad. Mi corazón les pertenece.

Introducción

Expedientes, sellos, escritorios... Las imágenes que circulan respecto de las organizaciones del Estado se han asociado, históricamente, a técnicas y rutinas burocratizadas. Sobre este escenario, en las administraciones subnacionales la atención a los “empleados públicos” y a sus procesos de gestión ha permanecido limitado al mantenimiento de los aspectos salariales a fin de sostener la prestación de los servicios públicos. Mas la gestión de los trabajadores no se agota en ello. Este trabajo pretendió re-visualizar esas funciones que hacen a la gestión de la fuerza de trabajo (GFT) en la faz pública.

Sin embargo la GFT no se da en el vacío. Es un proceso integral que se define a partir de una diversidad de intereses que obran en su conformación. Nuestro trabajo buscó conocer acerca de esa configuración de intereses que operó en la definición de decisiones y acciones que se tomaron sobre la GFT, analizando las características, influencia y efectos de la misma tanto sobre el mencionado sistema como sobre la dotación de trabajadores públicos provinciales. Por lo tanto, nos preguntamos cuáles son los intereses que influyeron en la definición del sistema de GFT en la Administración del Estado Provincial y cómo intervinieron los mismos en tal proceso. También quiénes sostuvieron tales intereses, sus roles en la organización, el poder relativo que cada uno tuvo y las estrategias que implementaron al efecto.

El abordaje planteado tomó como ámbito de estudio el nivel provincial de la Administración Pública de Corrientes, y para ello centramos nuestros objetivos específicamente en tres ministerios y en el nivel administrativo central de éstos. Asimismo, el recorte temporal elegido (1983-2012) nos permitió observar de manera longitudinal el desarrollo de nuestro problema de investigación.

La principal hipótesis que guió nuestras decisiones teóricas y metodológicas fue que la configuración de intereses, en tanto respaldo de la trama de decisiones que se establecen sobre la GFT, establece una manera informalmente institucionalizada de relación dentro de la Administración Pública correntina, que impactó en el sistema de GFT. De esta manera, articula la adopción de decisiones al mismo tiempo que debilita algunas de sus funciones.

A la luz de esta anticipación de sentido, y a fin de poder lograr los objetivos trazados, nos vimos en la necesidad de recuperar información básica acerca de la GFT en la provincia, con el objeto de contar con un panorama de mediano plazo sobre el cual analizar la configuración de intereses que sobre ella operó. El trabajo de definición de las características de la GFT constituyó un momento sustantivo para poder llegar a un abordaje completo de la problemática.

Las dimensiones teóricas a las cuales apelamos a fin de dar marco a nuestro análisis provienen de la confluencia de tres disciplinas: las Ciencias Políticas, las Ciencias de la Administración y las Ciencias Sociales del Trabajo. Esta puesta en diálogo interdisciplinar responde también a la trayectoria formativa que hemos desarrollado. Nuestra formación previa con una Licenciatura en Relaciones del Trabajo y posteriormente una Maestría en Ciencias Políticas demanda esta necesaria articulación a fin de abordar el problema. Así, por ejemplo, para comprender los aspectos relativos a los procesos de institucionalización y el rol del Estado como espacio sobre el cual se desenvuelve el fenómeno administrativo nos remitimos a Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak, entre otros. Para recuperar la dimensión organizacional consideramos tres teorías, de las cuales los desarrollos de Weber son los más adecuados para el escenario propuesto. Y, en cuanto al Trabajo y a los aspectos técnicos que hacen a la GFT tanto a nivel genérico como en la faz pública, nos basamos, esencialmente, en Neffa, Iacovello y Longo.

Sin embargo, el concepto que enlazó todas estas dimensiones

teóricas es el de Configuración de Intereses, de Enrique De la Garza Toledo: este nos proveyó la noción de que la dinámica propia de los sistemas no permite una definición concreta y cerrada de los niveles de interacción, y que existe un espacio de intereses que, aún en contradicción, pueden proveer cierta lógica a los intercambios (dado que la noción de sistema de GFT no se adecuaba a la realidad provincial). De esta manera entendimos que el abordaje de este tipo de fenómenos debe necesariamente ser multidisciplinario: no podríamos haber finalizado esta investigación sin trazarlo desde esta perspectiva.

La apelación a estos núcleos conceptuales, provenientes de tradiciones y perspectivas teóricas diferentes, respondió a cierta imposibilidad de encontrar un modelo teórico que pudiera dar cuenta integralmente de la realidad empírica sobre la cual trabajamos en esta investigación. Entendemos que los marcos analíticos a los cuales acudimos son muy coherentes en sí mismos pero no logran atender a la diversidad de categorías abordadas desde nuestro problema dado que fueron pensados para otros contextos, con otras realidades, en otras regiones del mundo.

Nuestra intención fue entonces articular estos conceptos integrando algunas variables teóricas, tales como la fortaleza de las instituciones (formales e informales), las capacidades de las que disponen los estados, el cálculo que realizan los actores ante determinadas configuraciones laborales, los intereses que van delineando la gestión, entre otras. Todas estas conceptualizaciones bajo el paraguas metodológico postinstitucionalista, que como sostiene Julio C. Neffa (2008), convoca diferentes recursos apelando a la historia, al derecho, a la administración, a la economía, a partir de datos empíricos pero a la luz de diversas teorías para comprenderlo.

Partimos entonces de O'Donnell (1993) para referirnos al Estado, en cuanto a que su fortaleza o debilidad determinará el tipo de régimen democrático en el cual se desarrollarán las instituciones. Incluso el mismo autor sostiene que existe una interrelación entre

los estados y sus sociedades respectivas que hacen que los rasgos de cada uno de ellos tengan impacto en el tipo de democracia posible de consolidarse. Consideramos que Corrientes poseería algunas características que la ubicarían entre aquellos estados en los cuales las regulaciones no pueden garantizarse o sostenerse eficazmente. Incluso constituiría una sociedad en donde la esfera de lo público y lo privado tiende a desdibujarse. Y que en este marco las capacidades estatales, o sea la fortaleza del tejido institucional que deriva de las características del Estado, estará debilitada.

Las organizaciones (en el caso de esta tesis los ministerios y su GFT), se valen de ese tejido para establecer sus pautas de interrelación. Por tanto, en función de la poca fortaleza del tejido formalmente institucionalizado, los criterios de tipo burocrático, la racionalidad, la previsibilidad, la meritocracia, no se verificarían en la realidad; por consiguiente aquí opera otro tipo de modelo. Sostenemos que el patrimonialismo estatal (Weber 1993) podría incorporarse como un concepto que aporte a la definición de los tipos de relaciones que dentro de las estructuras del estado observamos.

Recapitulando, en este marco de capacidades estatales debilitadas, que no permiten un tejido institucional formal fuerte, y una organización con características que la acercan al modelo patrimonial-burocrático, procedimos a pensar en la fortaleza de las instituciones informales que se generan en ese marco. Allí entonces convocamos nuevamente a O'Donnell (1996) precisamente para dar cuenta de esto: instituciones informales que derivan de intereses que aprovechan débiles condiciones de racionalidad y autonomía. Estas instituciones informalmente establecidas son también el clientelismo, los particularismos, etc.

En este sentido, y en tanto estas instituciones informales derivan de intereses, apelamos a dos autores de tradiciones teóricas distintas pero que, a los efectos del análisis, colaboran en nuestra labor: Adam Przeworski y Enrique De la Garza Toledo. Del primero

abrevamos en su esquema de relación entre principales y agentes, es decir, aquel en donde se define el interjuego entre actores que operan bajo diversos intereses. En tanto que de De la Garza utilizamos la noción de configuración dado que nos permitió operar en condiciones de mayor apertura: posibilitó la agregación de la mayor cantidad de actores e intereses, sin centrarnos en un solo fenómeno (por ejemplo, “el clientelismo”).

De este modo, y a fin de reforzar el esquema, hacemos el camino conceptual inverso: en función de estos intereses que se configuran de manera múltiple, y que se van institucionalizando informalmente en una organización con características patrimonial-burocráticas, en el marco de un estado debilitado a nivel de su institucionalidad, existe un impacto sobre la GFT atribuible a esta interacción. Este es el aporte conceptual que nos proveen Neffa y José Antonio Noguera y sobre el cual nosotros pretendimos operar.

El rastreo de antecedentes en la materia nos llevó a consultar una extensa cantidad de trabajos relativos a la gestión del empleo en los organismos del Estado. Dado que la atención a la misma constituye una materia relativamente novedosa, instalada a partir de la década del 90, las investigaciones en este sentido se centran dentro del paradigma neoliberal, analizando los distintos procesos de implementación de nuevos sistemas de gestión de “recursos humanos”. La mayoría de los desarrollos identificados se basan en la lógica administrativista (sea del tipo burocrático-racional o del modelo empresarial). Asimismo, los antecedentes consultados se concentran en los niveles federales de la administración del Estado, tomándolos como un sistema homogéneo y sin preguntarse por las lógicas internas que configuran el sistema de GFT.

Por lo anteriormente expresado consideramos que nuestro abordaje plantea una nueva arista a partir de la cual analizar las formas en las que se estructura el sistema de GFT, trayendo a la discusión no sólo la configuración de intereses que opera sobre el mismo,

sino también la observación de los procesos de gestión a nivel provincial. Esto puede ser relevante en función de que el empleo en el Estado constituye una parte importante dentro de la estructura laboral y productiva de las diversas jurisdicciones provinciales. En el marco específico de la región, esta investigación busca abrir el panorama sobre los estudios del trabajo, sumando la gestión de los trabajadores en el ámbito del Estado como un universo pasible de ser abordado tanto a nivel científico como a nivel técnico. De esta forma, consideramos se podrían enriquecer las perspectivas analíticas que se instalan sobre el colectivo de trabajadores del Estado atendiendo a la configuración de sus procesos de gestión como una variable relevante a la hora de analizar los resultados de la prestación de los servicios públicos.

El trabajo de investigación que llevamos adelante es el fruto de largos años de trabajo pero, más allá del tiempo, la profundidad que pretendimos otorgarle está en función de la carencia de estudios sobre este espacio en la región, y de esta problemática en particular. La estructura de la tesis persigue el objetivo de instalar a nuestros lectores en el marco contextual de la GFT en Corrientes para luego proceder al análisis del problema de investigación. Consideramos que sin las referencias contextuales será difícil interpretar el impacto que tuvo la configuración de intereses sobre la definición del sistema de GFT.

Hemos organizado la presentación de esta tesis en tres partes. La primera de ellas pertenece al núcleo conceptual teórico que ha guiado esta investigación. La conforman los tres primeros capítulos. El Capítulo I propone algunas referencias macro respecto a la Provincia de Corrientes y sus aspectos geográficos, estructurales, históricos y políticos. La atención a la estructura laboral provincial y a las cuestiones culturales, e histórico-políticas brindan algunas claves que colaborarán en el entendimiento de la lógica de intereses que opera sobre la GFT. En el segundo y tercer capítulo atendemos los aspectos teóricos más generales que hacen a la construcción del problema de

investigación: la dimensión político-institucional y el proceso de gestión de la fuerza de trabajo.

A manera de articulador, pero también proponiendo un cambio de ritmo en la lectura, encontraremos a continuación el Intermezzo Metodológico (Capítulo IV), en el cual desarrollamos de manera detallada el camino transitado para el cumplimiento de nuestros objetivos. De esta forma estamos en condiciones de ingresar al análisis propiamente dicho.

En la segunda parte de la tesis, los Capítulos V, VI y VII, desarrollamos el marco normativo del Servicio Civil provincial, la constitución cuantitativa del empleo público desde una perspectiva longitudinal, y la estructura organizacional que contextualiza la GFT. Los resultados obtenidos permiten establecer la dimensión real sobre la cual se estableció la GFT, y anticipar cuáles son los criterios a partir de los que ésta se organiza.

Finalmente, en la tercera parte de la tesis ingresamos de lleno en el análisis de cómo se configura la gestión de los trabajadores, cuáles son los patrones de interacción que se establecen entre trabajadores, gestores de personal y funcionarios políticos, y a partir de qué parámetros estos van delineando una determinada GFT. La configuración de intereses también determinará diversas estrategias de acercamiento de los actores a las funciones de personal, desde las cuales asimismo podremos observar de qué tipo son esos intereses y cuál es el impacto total sobre la conformación del sistema de GFT.

A partir de los resultados obtenidos pudimos arribar a algunas conclusiones que permiten afirmar que la GFT en los ministerios abordados se encuentra históricamente desarticulada, y que por lo tanto es inviable considerarla en tanto sistema. A ello hay que sumar que sus funciones estuvieron acotadas a un núcleo de actividades rutinizadas, de índole administrativa y de control. De esta forma, el resto de las funciones de personal fueron articuladas a partir de de-

cisiones que pertenecieron a diversos intereses: políticos, partidarios, personales. Fueron los distintos actores de la organización (trabajadores, encargados de personal, funcionarios con cargos políticos) los que ingresaron a la configuración de intereses delineando una GFT a partir de criterios racionales, balanceados en función a las características del contexto. El establecimiento de redes, la intermediación y los intereses político-partidarios operando de manera central en la articulación de las funciones de GFT fueron los principales emergentes de nuestra investigación.

1ra Parte

Capítulo 1

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

1. Principales referencias históricas y geográficas

Corrientes es una provincia ubicada al noreste de la República Argentina. Su actual ciudad Capital fue fundada en 1588 por el español Juan Torres de Vera y Aragón, y forma parte del núcleo de catorce provincias que constituyeron el Estado Argentino.

En un territorio poblado originariamente por aborígenes de diferentes etnias en donde se destacaba la guaraní, un grupo de españoles llegados con la corriente conquistadora de Asunción se instaló en la zona, y a través del uso de la violencia redujo a sus legítimos ocupantes. Se inició así una larga historia de minimización e invisibilización de los pueblos originarios en Corrientes. En este proceso, los poderes político, militar y eclesial tuvieron grandes cuotas de responsabilidad.

Durante la etapa de las guerras por la independencia, Corrientes aportó hombres a las luchas entabladas para contrarrestar el poder español. De este período se destacan las figuras de José de San Martín y Juan Bautista Cabral, quienes posteriormente en la historia fueron elevados a la categoría de emblemas del arrojo y coraje correntinos. En las décadas siguientes, épocas de construcción del federalismo y discusión del centralismo porteño, los ejércitos correntinos entraron en constantes confrontaciones armadas con los ejércitos rosistas. Más tarde, ya en la década de 1860, Corrientes fue escenario de la Guerra de la Triple Alianza.

Esta herencia combativa fue construyendo el mito de que el correntino es valeroso, “corajudo”.¹ “En la defensa de este ideal de

¹ En el vocabulario popular correntino la expresión “corajudo” engloba más que valentía. Implica compromiso y arrojo más allá de las consecuencias. La escritora Marilyn Morales Segovia retrató esta historia de confrontaciones y la fuerza de esta expresión en el chamamé “Glorias de Nuestro Pasado”.

vida los correntinos invirtieron gran parte de sus energías a lo largo de cuatro siglos de existencia preñados de luchas, ora violentas, ora en el terreno puramente ideológico, pero siempre, de una u otra forma, marcando de manera indeleble el camino por seguir en cada circunstancia, trascendiendo al plano nacional en momentos cruciales de nuestra historia” (Castello 1996: 620).

A esta caracterización se le suman una serie de elementos diacríticos, en tanto aspectos visibles/observables de raigambre histórica, que fueron caracterizando la construcción que circula en torno al correntino y a la sociedad en su conjunto. Es lo que Rosana Guber denomina “correntinidad”, definida de manera recurrente desde el “origen hispano-guaraní, el feudalismo y la sumisión, el coraje y la antigüedad, el criollismo y el catolicismo” (Guber 2001). La referencia a alguno de estos elementos es habitual en el discurso de “sentido común” que circula entre los correntinos. Sin embargo, Guber instala una noción disruptiva sobre ello, ya que la conjunción de estos elementos diacríticos es “reelaborada como una doctrina por parte de los intelectuales correntinos incluyendo a políticos, historiadores, escritores y periodistas, quienes recurren a ella para dar cuenta del devenir social, político y económico de la provincia” (Guber, *Ibíd.*). Problematicaremos estas nociones y su relación con nuestro objeto de investigación en el transcurso de este capítulo.

Glorias de Nuestro Pasado (Soldado Desconocido)

Se llamaba Juan, Ramón, Manuel, nadie sabía su nombre, sólo él...

Cuando el clarín encendía la aurora de nuestra patria, su presente fue la entrega de su vida a las batallas.

El amor lloró su nombre hecho sombra en la distancia, peregrino de la guerra que liberó nuestra patria.

Cazadores correntinos, combatientes de Belgrano, soldados de San Martín, glorias de nuestro pasado.

Correntino corajudo, sementera libertaria, nadie conoce tu nombre y eres padre de la patria.

En los rumbos de la historia brotó en la tierra su sangre, generosa y correntina desde el mar hasta los Andes.

Se levantó su estatura cuando oyó la clarinada. “¡Soy correntino, presente!” y se sumó a la patriada.

Geográficamente, la provincia de Corrientes se sitúa en el corazón del MERCOSUR: posee fronteras internacionales (Paraguay al Norte, Brasil y Uruguay al Este), y nacionales con Chaco, Misiones, Santa Fe y Entre Ríos. Esto le provee una posición estratégica dentro del conglomerado de países, situación que no siempre fue aprovechada por los gobiernos de turno.

Según el censo nacional realizado en el 2010, Corrientes tiene casi un millón de habitantes (993.338). Los principales centros urbanos de la provincia, en orden de importancia demográfica son la ciudad de Corrientes, Goya, Paso de los Libres, Curuzú Cuatiá y Mercedes. Es en la ciudad Capital donde se centralizan los más importantes organismos de formación y núcleos de decisión política, cultural y económica. En este sentido las áreas más relevantes de la administración del Estado Provincial se encuentran en la Capital.

A partir del año 2007, se le otorga rango constitucional a una nueva forma de unidad regional y productiva.² A partir de ello, y a los efectos geoeconómicos, la provincia se empieza a organizar en seis microrregiones (Capital, Tierra Colorada, Noroeste, Centro Sur, Río Santa Lucía, Humedal), compuestas por municipios vinculados por su cercanía geográfica y por intereses de desarrollo económico comunes. Cada una de estas microrregiones imprime, a partir de acuerdos tanto con entes del Estado Provincial y Nacional como con organismos regionales y/o internacionales, una dinámica de crecimiento y desarrollo con características diferenciales.

Las microrregiones, que efectivamente responden a agrupamientos, reproducen también ciertas nociones autorreferenciales sostenidas por los habitantes de estas zonas. Es así que el correntino de

² Corrientes es la primera provincia del país que otorgó rango constitucional a las microrregiones. En el artículo 227 de la Carta Magna Provincial se sostiene que “Los municipios pueden crear microrregiones para desarrollar materia de competencia propia o delegada a nivel intermunicipal y supramunicipal y establecer organismos con facultades para el cumplimiento de esos fines. La participación en microrregiones es voluntaria. Las relaciones intermunicipales y supramunicipales pueden involucrar sujetos públicos, privados y del tercer sector, y organismos internacionales”.

la costa del río Uruguay se identifica menos con el de Capital. Su referencia principal es Brasil; comparten la zona limítrofe desdibujándose las demarcaciones políticas y estableciendo relaciones más allá de lo comercial. Los pobladores de la Región Centro Sur, por las características geográficas y productivas de la zona, se interpretan “distintos”, en tanto con capacidad productiva genuina, atada a la explotación de la tierra³. La microrregión de la Tierra Colorada mira hacia Misiones: su producción y las formas de generación de riquezas se emparentan más con las de la vecina provincia. Otras microrregiones de importancia son también las del Humedal y la de Santa Lucía.

2. Evolución de la Estructura económica de la Provincia de Corrientes

A lo largo del siglo XX, la provincia de Corrientes fue desarrollando una estructura económica atada a la producción de bienes primarios, con escasa industrialización, lo cual le valió la construcción de una imagen de provincia empobrecida, fuertemente dependiente del empleo público. Sin embargo, esta visión debe observarse a la luz de sus indicadores económicos y sociales y en función también de su posición dentro del contexto regional y nacional.

Respecto a los indicadores sobre el sector social de la Provincia, tales como el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, el índi-

³ La antropóloga Rosana Guber rescata los señalamientos de un intelectual correntino respecto de estas autorreferencias: “El triángulo sur es el más moderno. Los campos tienen una producción más diversificada. Hay sociedades anónimas, así que los patrones no son una figura tan importante como en el triángulo norte. Por ejemplo, los terratenientes de Mercedes viven en Barrio Norte en la Capital [Buenos Aires], mandan a sus hijos a estudiar el secundario y la universidad en Buenos Aires... Por eso a Mercedes le dicen la capital de los mayordomos ... Igual, cuando las figuras de los patrones están presentes en el campo también arman su tropa con la peonada. Eso sería igual que en el norte... pero la gente de la costa del Uruguay, de Mercedes, de Curuzú Cuatiá, e incluso de Goya tienen la mirada vuelta hacia el sur, hacia Paraná o Buenos Aires Tienen más en común con los entrerrianos y brasileros que con los correntinos del triángulo norte. Ocurre, también, que el triángulo norte y la capital tienen cuatrocientos años de historia y el sur no más de ciento cincuenta” (En Guber 2001.)

ce de pobreza e indigencia, y los de ocupación, subocupación y desocupación, si observamos los últimos diez años estos arrojan mejoras significativas, lo cual queda evidenciado en las tablas 1.1, 1.2 y 1.3. De igual manera estos datos deben observarse a la luz de las modificaciones realizadas en la forma de construcción de la información derivada de la EPH a partir de 2003.⁴

Tabla 1.1. Población con NBI según Censos 1991 y 2010. Cifras absolutas y porcentuales

| Censo | Población | | |
|-------|-----------|---------|------|
| | Total | Con NBI | % |
| 2001 | 925.924 | 264.277 | 28,5 |
| 2010 | 985.404 | 194.335 | 19,7 |

Fuente: Dirección de Estadísticas y Censos (Corrientes) sobre Censos Nacionales. INDEC.

Podemos observar un importante retroceso en los números de la población con NBI en los primeros diez años del siglo XXI, y que respeta una importante tendencia descendente desde el porcentaje relevado durante la década de 1980 (46,9%) para la Provincia. No obstante, a nivel nacional Corrientes está entre las cinco primeras provincias con Necesidades Básicas Insatisfechas.

⁴ Para una mayor comprensión de la naturaleza de estos cambios existe una detallada literatura publicada por el INDEC que ofrece comparaciones sistemáticas de los cambios introducidos en los indicadores de la encuesta.

Tabla 1.2. Porcentaje de población bajo la línea de pobreza e indigencia. Aglomerado Corrientes y Total País

| Jurisdicción | 2010 | | 2011 | |
|---|--------|--------|--------|--------|
| | 1º Sem | 2º Sem | 1º Sem | 2º Sem |
| Línea Pobreza: Aglomerado Corrientes Total Aglomerado País | 23,5 | 19,0 | 16,2 | 13,4 |
| | 12,0 | 9,9 | 8,3 | 6,5 |
| Línea Indigencia: Aglomerado Corrientes Total Aglomerado País | 6,0 | 3,6 | 3,3 | 4,1 |
| | 3,1 | 2,5 | 2,4 | 1,7 |

Fuente: Corrientes en Cifras 2012. Publicación periódica Dirección de Estadísticas y Censos (Corrientes) sobre Encuesta Permanente de Hogares. INDEC.

En la tabla 1.2 también podemos observar que los índices de pobreza e indigencia presentaron una tendencia negativa. Aquí hay dos cuestiones: la primera es que, nuevamente comparando estos resultados a nivel nacional, Corrientes se encuentra entre aquellas provincias con los números más alarmantes. Segundo, y vinculándolo a cuestiones metodológicas propias del INDEC, este indicador está calculado en función de la relación ingresos-canasta básica alimentaria,⁵ lo cual arrojaría un índice sesgado si lo comparamos con otros sistemas como la medición por IBP (Índice Barrial de Precios) o MPI (Índice Multidimensional de Pobreza). Al aplicar estos métodos alternativos, los resultados podrían variar de manera considerable, profundizando la gravedad de la situación (Gómez 2013).

⁵ En función al IPC que calcula el INDEC.

Tabla 1.3. Ocupación, subocupación y desocupación. Aglomerado Corrientes. 1er Trimestre de 2010 a 4to Trimestre de 2011 (Cifras porcentuales)

| Tasa | 2010 | | | | 2011 | | | |
|---------------|-----------|------|------|------|-----------|------|------|------|
| | Trimestre | | | | Trimestre | | | |
| | I | II | III | IV | I | II | III | IV |
| Desocupación | 4,9 | 3,1 | 6,8 | 3,7 | 3,3 | 6,8 | 4,5 | 5,8 |
| Subocupación* | 3,6 | 3,1 | 2,8 | 2,4 | 2,7 | 5,5 | 3,3 | 2,8 |
| Empleo | 36,8 | 37,2 | 36,6 | 37,1 | 38,8 | 40,4 | 39,0 | 39,7 |

* Corresponde a Tasa de Subocupación de Demandantes.

Fuente: Extracto de Corrientes en Cifras 2012. Publicación periódica Dirección de Estadísticas y Censos (Corrientes) sobre Encuesta Permanente de Hogares. INDEC.

Debido a restricciones de tipo documental, la descripción ofrecida respecto de estos indicadores sociales llega solo hasta el año 2011, dado que son estos los datos con los que cuentan los organismos de estadística del Estado Provincial. No obstante, los mismos nos permiten trazar un panorama descriptivo a nivel cuantitativo de la situación económica y social en la Provincia de Corrientes.

Para obtener una real dimensión de estos indicadores es conveniente trazar comparaciones a nivel nacional. De esta forma observaremos la ubicación de Corrientes dentro del conjunto de provincias y detectar su comportamiento a partir del promedio.

Tabla 1.4. Porcentaje de población con NBI por regiones según censos 1980-1991-2001-2010

| Región/ Censo | 1980 | 1991 | 2001 | 2010 |
|------------------|--------|-------|-------|-------|
| NEA | 49,7 | 35,9 | 30,5 | 17,12 |
| NOA | 44,81 | 32,28 | 26,25 | 14,92 |
| GBA | 8,3 | 8,1 | 7,8 | 6 |
| CENTRO | 25,14 | 16,8 | 14,3 | 5,9 |
| CUYO | 29,03 | 19,63 | 16,13 | 8,56 |
| PATAGONIA | 31,87 | 20,55 | 14,47 | 10,12 |
| PROM. PAIS | 31,475 | 22,21 | 18,24 | 10,43 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC. Censos nacionales / Datos para el total del país y provincias.

La comparación intercensal demuestra que, a lo largo de las décadas, el índice de NBI en la Región NEA bajó un importante 32,5%. Sin embargo, siempre se mantuvo considerablemente por encima del promedio país (entre un 18% y un 7%). También demuestra que el NEA es la región que presenta el más alto NBI de la Argentina, sosteniéndose esta tendencia a lo largo de las últimas tres décadas.

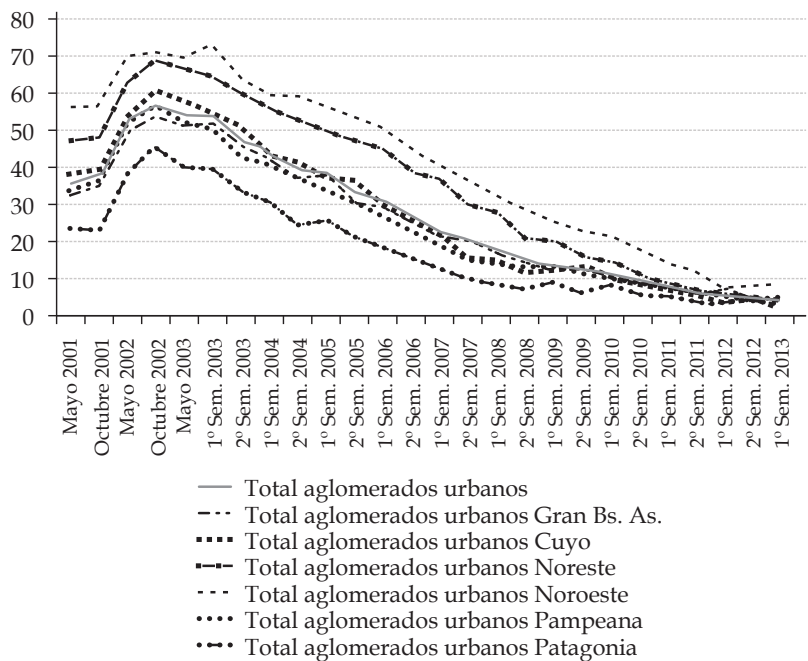
Es relevante considerar cómo se comportó Corrientes dentro del grupo de provincias que componen la región en relación a estos indicadores. En la tabla 1.5 podemos observar cómo el índice de NBI fue descendiendo a lo largo de las décadas (correlativamente al comportamiento de toda la región), presentando incluso cifras inferiores al promedio, manteniendo una relativa mejor posición dentro de la configuración de la región, excepto para el censo 2001 en donde este último puesto lo ocupó la provincia de Misiones.

Tabla 1.5. Porcentaje de población con NBI. REGION NEA. Por Aglomerados, según censos 1980-1991-2001-2010

| Provincia | 1980 | 1991 | 2001 | 2010 |
|------------|------|------|------|-------|
| Chaco | 52,1 | 39,5 | 33,0 | 18,1 |
| Corrientes | 46,9 | 31,4 | 28,5 | 15,1 |
| Formosa | 54,4 | 39,1 | 33,6 | 19,7 |
| Misiones | 45,4 | 33,6 | 27,1 | 15,6 |
| Total NEA | 49,7 | 35,9 | 30,5 | 17,12 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC. Censos nacionales / Datos para el total del país y provincias.

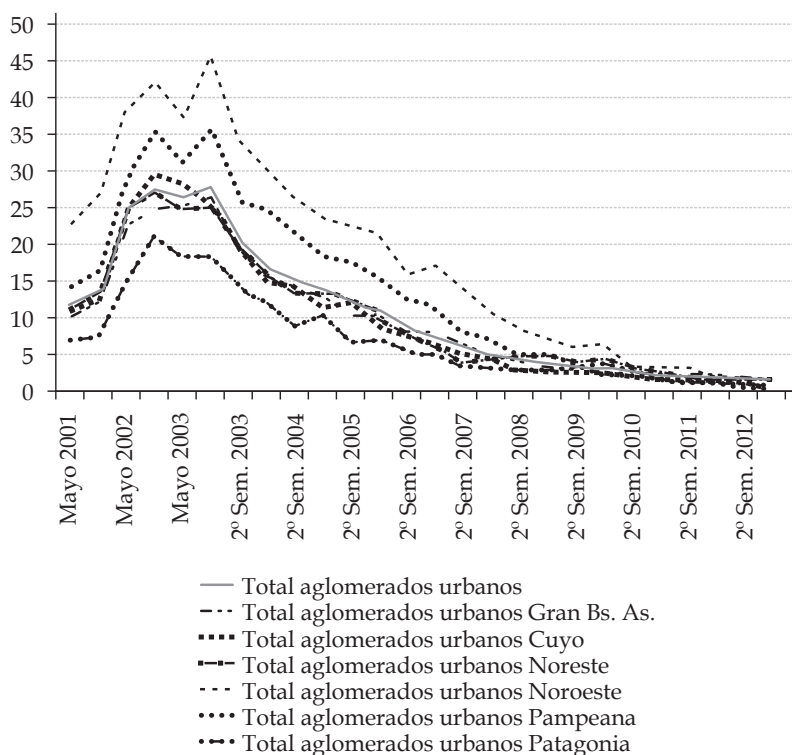
Figura 1.1. Evolución del índice de pobreza por aglomerados según EPH. Período 2001-2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de la EPH. INDEC.

En cuanto a los índices de pobreza e indigencia a nivel país, durante el período 2001-2013, la región NEA (remarcada con línea continua color gris claro) se ha encontrado al tope de las mediciones, superando a la totalidad de los aglomerados urbanos relevados en la EPH. Las figuras 1.1 y 1.2 deben leerse, nuevamente, en función de los cambios acaecidos en la forma de medición de la EPH (a partir del 2do. semestre de 2003).

Figura 1.2. Evolución del índice de indigencia por aglomerados según EPH. Período 2001-2013



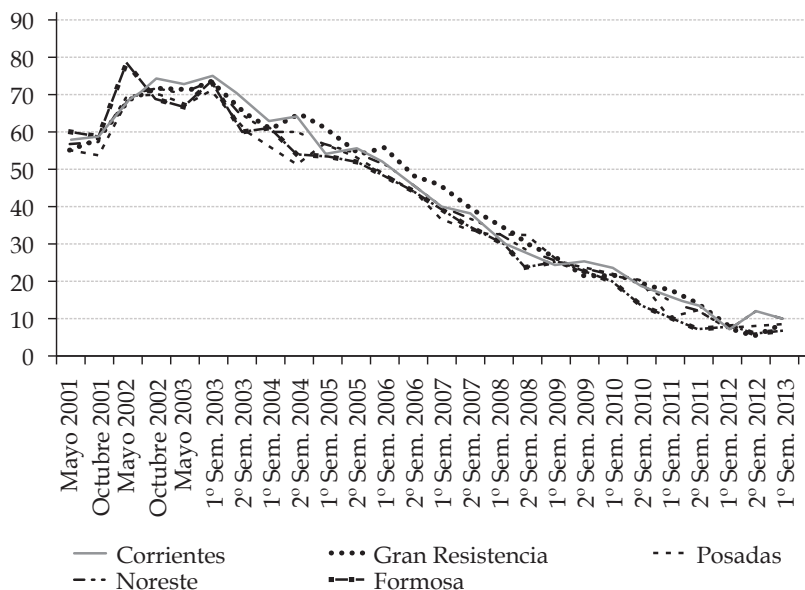
Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de la EPH. INDEC.

Considérese además que la información incluida en las figuras 1.1 y 1.2, construida a partir de los datos que brinda la EPH, provee

estimaciones de pobreza e indigencia elaboradas por el método de ingresos en función de la Canasta Básica de Productos (expresada a partir del Índice de Precios al Consumidor), y que pueden variar según se apliquen índices de precios alternativos más complejos que el IPC del INDEC, tales como el Índice Barrial de Precios, tal como lo decíamos más arriba.

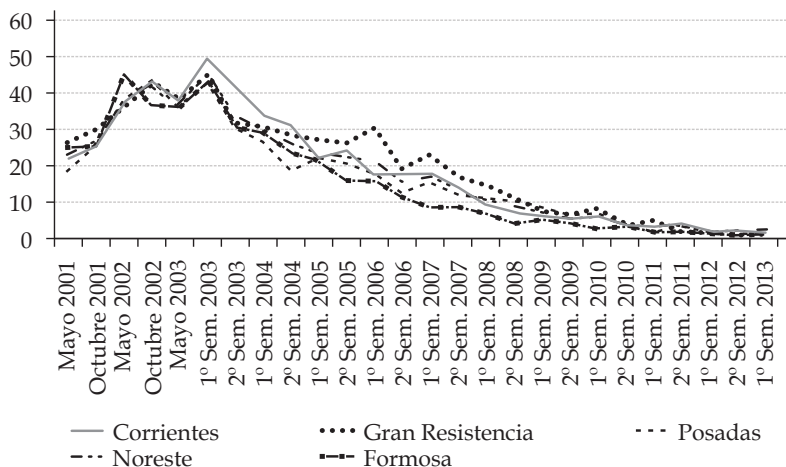
Igualmente observaremos en las figuras 1.3 y 1.4 la evolución de los índices de pobreza e indigencia de manera comparada para las provincias de la Región NEA. La Provincia de Corrientes presenta una evolución equiparable al resto de las provincias, con prevalencia de ambos indicadores durante los años 2003 y 2004; en el resto del período, oscila entre un segundo y tercer lugar.

Figura 1.3. Evolución del índice de pobreza. Provincias de la Región NEA (por aglomerados). Período 2001-2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de la EPH. INDEC.

Figura 1.4. Evolución del índice de indigencia. Provincias de la Región NEA (por aglomerados). Período 2001-2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de la EPH. INDEC.

Antes de pasar a observar de manera más directa la evolución de los indicadores del mercado de trabajo, consideramos importante establecer algunas particularidades respecto de la estructura productiva de la provincia de Corrientes, a fin de observar el comportamiento de los indicadores laborales en su contexto económico.

2.1. Estructura productiva y ocupacional de la Provincia

A fin de conocer en mayor profundidad el objeto de nuestro estudio, precisamos describir de manera sintética la estructura productiva de la Provincia de Corrientes, para luego poder ubicar el impacto del empleo público en la misma. Para ello, a partir del cálculo del Producto Bruto Geográfico podemos realizar inferencias respecto de las actividades productivas de la Provincia, y de la importancia relativa que tienen cada una de ellas como aportantes a la economía en general.

Según estimaciones provisionarias realizadas por el INDEC, el

PBG de Corrientes asciende a 22.563.031 al año 2011 (último cálculo disponible). Como podremos observar en la tabla 1.6 el sector servicios se lleva más de la mitad del PBG, con un poco más del 60%. Le siguen la industria con un 25% y finalmente, el sector primario con un 15%. Sobre esta distribución se manifiesta una estructura productiva “centrada fundamentalmente en la industrialización de productos primarios y comprende la producción de hilados y tejidos de algodón, la elaboración de yerba mate, el empaque de frutas y hortalizas, carne bovina y la elaboración de tabaco y cigarrillos” (Neffa, Persia, Trucco & Bustos 2010).

Tabla 1.6. Producto Bruto Geográfico. Año 2011. En millones de \$ corrientes

| RAMA DE ACTIVIDAD | \$ | % |
|--|-------------------|---------------|
| Actividades Primarias | 3.194.231 | 14,15 |
| Agricultura | 1.080.989 | 4,8% |
| Ganadería | 847.695 | 3,75% |
| Silvicultura | 1.153.548 | 5,12% |
| Resto | 111.999 | 0,5% |
| Actividades del Sector Secundario | 5.658.235 | 25% |
| Industria | 2.981.933 | 13,22% |
| Electricidad, gas y agua | 977.997 | 4,3% |
| Construcción | 1.698.305 | 7,5% |
| Sector Terciario: Servicios | 13.710.564 | 60,75% |
| Comercio, Hoteles y Restaurantes | 2.368.644 | 10,5% |
| Transporte, Comunicaciones e Intermediación Financiera | 1.626.021 | 7,2% |
| Actividades inmobiliarias y empresariales | 2.414.602 | 10,7% |
| Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria | 1.336.926 | 5,92% |
| Enseñanza | 2.102.225 | 9,32% |
| Servicios sociales y de salud | 2.397.024 | 10,62% |
| Servicios comunitarios, sociales y personales n.c.p. | 1.245.369 | 5,52% |
| Servicios de hogares privados que contratan servicio doméstico | 219.753 | 0,97% |
| PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO | 22.563.031 | 100,0% |

Fuente: Elaboración propia sobre Indicadores Económicos 2012. Publicación periódica de la Dirección de Estadísticas y Censos de Corrientes. // 50

Al presentar estos datos iniciamos el camino para ubicar dentro del contexto general de la economía correntina, el peso del Sector Público en la estructura productiva de la provincia. Según el PBG a precios corrientes del 2011, la incidencia de la Administración Pública como rama de actividad llegaba a casi el 6%.

Sin embargo, este dato por sí solo nada nos revela. A fin de que sea realmente dimensionable la importancia del Empleo Público en tanto rama productiva y por lo tanto generadora de fuentes de trabajo, es necesario complementar el dato con una revisión a la estructura ocupacional de la provincia. Para ello nos apoyaremos en el informe denominado “Evolución del Mercado de Trabajo en la provincia de Corrientes” y que formó parte del proyecto “Asistencia técnica para el estudio del empleo desde una perspectiva regional y análisis y propuesta de políticas de empleo de impacto local”, llevado adelante por el Dr. Julio Neffa y un equipo de colaboradores en el año 2010.

En este informe, a partir de datos de la EPH, se da cuenta de la estructura de la ocupación en Corrientes, considerando primeramente la relación entre el crecimiento del PBG y el crecimiento del empleo (con y sin planes) desde el 1991 al 2009. De ello surge que “la dinámica del empleo tiende a acompañar la dinámica de la evolución de la economía de la provincia”. También se destaca que, ante la recuperación iniciada en 2003, tanto el PBG como el empleo⁶ se mantuvieron crecientes de manera continua, aunque a tasas inferiores. Finalmente, entre 2003 y 2009 “la generación de empleo genuino acompañó de cerca la expansión de la economía real de la provincia: mientras ésta creció a una tasa promedio anual de 6,7%, los ocupados sin planes de empleo lo hicieron a una tasa del 5% (Neffa, Persia, Trucco & Bustos 2010: 9).

En este marco, la evolución de los principales indicadores del mercado de trabajo para el período observado en el mencionado in-

⁶ Neffa denomina empleo genuino a aquel que no está caracterizado por el cobro de un plan y/o asignación. En este caso nos referimos a ambos tipos.

forme (1990-2009) nos demuestran que la tasa de actividad en el aglomerado urbano de Corrientes partió del 33% en 1993; en 1995 creció de modo tal que le permitió ubicarse aproximadamente dos puntos porcentuales por arriba de la media regional. Luego, durante el período 2003-2007 tendió a converger con el nivel de actividad del resto de los aglomerados del NEA, para finalmente hacia 2009 volver a ascender, incluso en un contexto de descenso generalizado de la tasa de actividad del resto de los aglomerados que conforman la zona.

Respecto de la tasa de empleo, la provincia de Corrientes presentó variaciones que fueron desde niveles extremadamente bajos a inicios de la década de 1990 (29% en el período 1992-1994) pasando por un pico máximo, según mediciones de la serie puntual de la EPH, en el período 1997-1998 (32%). A partir de allí experimentó otros descensos, específicamente durante la salida de la convertibilidad. No obstante, el escenario postdevaluatorio le permitió recuperarse, y llegar al 37,6% en el año 2008.

Los indicadores de desempleo que se manejaron en el informe mencionado permiten observar que la tasa se situó por encima de los niveles de desempleo de la región, tendencia que se mantuvo en todo el período observado (1990-2009). Se acercó de esta forma a los altos niveles que se verificaban a nivel nacional. Luego de la crisis de la salida de la convertibilidad, el descenso del desempleo fue marcado: cayó casi 10 puntos en 2003 (13%) en comparación con el nivel del año anterior. A partir de allí la tasa de desempleo continuó reduciéndose hasta llegar a converger “con los niveles más bajos de desempleo del NEA, ubicándose desde 2007 en torno al 6% de la PEA” (Neffa, Perissia, Trucco & Bustos: 27).

A fin de cerrar el marco de observación sobre el empleo público, revisaremos a continuación lo que el informe de referencia nos muestra respecto de la distribución de ocupados según grandes sectores de la actividad, según el ámbito de inserción (privado o público). Finalmente, revisaremos los datos disponibles sobre el sector

público específicamente, en el período estudiado en el mencionado trabajo.

La distribución de la ocupación respecto de los grandes sectores de la actividad demuestra que, según datos que surgen de la EPH, entre 1991-2009 no existieron cambios significativos en la estructura del empleo en Corrientes. Fue el sector terciario el que, en la mayor parte de esta etapa, ocupó casi al 70% promedio de los trabajadores. Dentro de este porcentaje, casi el 49% se encontraba trabajando en el sector servicios, y el 20% restante, en el comercio. En menor medida, dentro del sector secundario, la construcción y la industria se distribuyeron los porcentajes más significativos: la construcción presentó una tendencia constante de entre 9% y 10%, mientras que el sector industrial bajó de un 9% a un 7%; ambos entre 1995 y 2009.

El comportamiento de la ocupación en el sector público provincial revela que durante toda la extensión del período analizado, se mantuvo sobre una media del 14% del total del empleo en el aglomerado Corrientes. Ahora, si se agregan al sector público provincial los niveles municipal y nacional, la participación crece al 25% (en el 2009). Si comparamos el impacto del Empleo Público agregado a nivel del NEA, Corrientes se encuentra en una situación intermedia: en el extremo superior se ubica Formosa, con más del 30%, mientras que la provincia con menor impacto de la actividad pública es Misiones, con el 23% (Neffa, Persia, Trucco & Bustos, 2010).

2.2. Impacto del Empleo Público en la estructura ocupacional de Corrientes

Cuando se remite a considerar la estructura ocupacional de Corrientes, de manera muy general se sostiene que la importancia del Empleo Público es tal que la estabilidad de la economía se basa en esta actividad. Efectivamente, esta percepción se construye a partir de un método que extrapola los porcentajes señalados en el párrafo

anterior al total de la población urbana a fin de obtener números absolutos: “Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que este tipo de ejercicio conlleva a resultados que tienden a sobreestimar al sector público, ya que se traslada al total urbano la estructura público-privado de la capital administrativa de la provincia. Además del problema de cobertura territorial de la EPH, esta encuesta no ofrece información respecto del nivel de gobierno -nacional, provincial o municipal- al cual corresponden los puestos del sector público” (Neffa, Persia, Trucco & Bustos: 14).

A fin de mantener correspondencia en las variables utilizadas para el análisis, el informe que estamos utilizando como principal referencia de este apartado propone analizar la evolución de la estructura pública a partir de las fuentes presupuestarias disponibles en los Anuarios Estadísticos que genera la Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia de Corrientes, la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP) y los presupuestos públicos provinciales.⁷ Pese a este abanico de posibilidades, es necesario destacar que la disponibilidad conjunta de estas tres fuentes recién se da desde el año 2003; los datos provistos por la DNCFP son los únicos que se mantienen constantes.

A partir de estos datos, los investigadores llegaron a la conclusión de que se mantuvo estable el número de empleados públicos durante la década de 1990, con un leve descenso durante la etapa recesiva 2000-2002. Considérese que en esa etapa, además de la crisis económica a nivel nacional, la provincia de Corrientes transitó un nuevo período de Intervención Federal derivado de un proceso de desestabilización política y económica que se inició en el año 1999. Ya desde el 2003 se cuenta con información pasible de ser comparada, en donde se observa, en las tres fuentes mencionadas, una tendencia al incremento en la cantidad de trabajadores del Estado. Sin embargo,

⁷ Para complementar este análisis, en el Capítulo VI realizamos una observación estadística detallada de la estructura interna del empleo público, a partir de datos derivados de liquidaciones salariales obtenidos para todo el período que abarca nuestra tesis, y que permiten desagregar los presentados en este capítulo.

existen disparidades en la importancia de estos incrementos debido a la naturaleza y la composición de los datos de cada fuente.⁸

También es importante observar el impacto que representa el grupo de trabajadores públicos en relación a la población económicamente activa. Para el período 2003-2009 las tres fuentes disponibles destacan la creciente importancia del sector público sobre el mercado de trabajo; a partir de 2005 se detecta un estancamiento en el crecimiento de la planta de personal del Estado. Para ilustrar de manera más clara este impacto sobre la PEA presentamos a continuación una figura perteneciente al informe de referencia, en la cual se pueden observar también las distancias entre cada una de las fuentes.

2.3. El Empleo Público como eje de la discusión

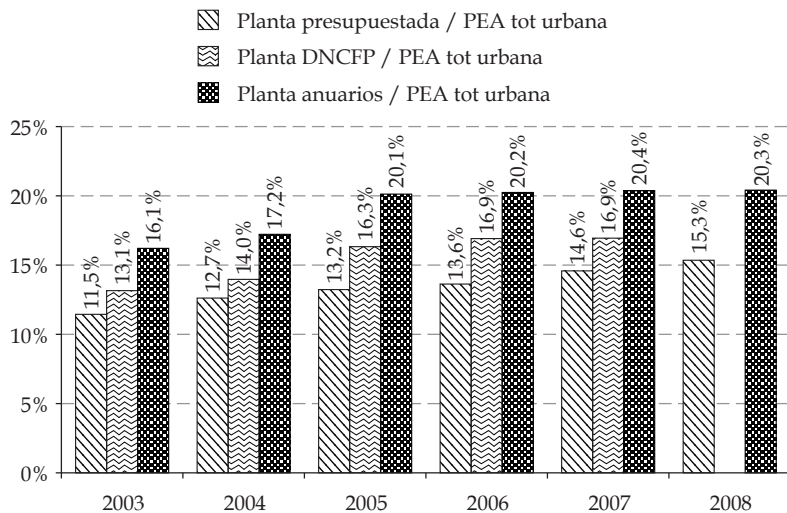
Como hemos visto hasta el momento, los principales indicadores socio-demográficos, económicos y laborales de la provincia la sitúan entre aquellas pertenecientes a la periferia decisional del país.⁹ En este sentido, Marta Panaia, como coordinadora del Programa del Área de Investigaciones sobre Trabajo y Empleo de la UBA, publicó entre 1992 y 2002 una serie de investigaciones sobre las regiones NOA y NEA. En ellas sostiene que específicamente, el Nordeste Argentino “ha sido tradicionalmente considerado como formando parte

⁸ “Dicha comparación deja en evidencia que si bien las tres fuentes señalan una tendencia hacia el incremento del personal provincial, la información de la DNCFP resulta en promedio un 18% superior a la presupuestada, mientras que los datos del anuario estadístico marcan que en promedio existiría un 43% más de empleados provinciales que los presupuestados. En éste último caso, debe tenerse en cuenta que parte de esa importante diferencia está explicada por el hecho de que los presupuestos consideran únicamente al personal permanente mientras que en el anuario se tiene en cuenta a todo el personal de la administración provincial” (Neffa, Persia, Trucco & Bustos, 2010: 14).

⁹ Dado el nivel económico del Noreste Argentino (medido en indicadores de producción y asentamiento de industrias, promoción a la actividad agrícola/ganadera y en general aquellas actividades de generación de empleo genuino), la Provincia de Corrientes se encuentra entre aquellas que, situadas en la periferia geográfica, fiscal y decisional del país, establecen sus estructuras laborales a partir del reforzamiento del Estado como principal empleador (Panaia 2001, Van Raap 2004).

de la periferia por su tardío ingreso a la conformación del país con categoría de provincias y el predominio de formas no capitalistas de producción” (Panaia 2001: 8).

Figura 1.5. Importancia del sector público provincial sobre la PEA según diversas fuentes estadísticas (2003-2008)



Fuente: Presupuestos públicos de la provincia de Corrientes, DNCFP-MECON, y EPH-INDEC

Fuente: Proyecto “Asistencia técnica para el estudio del empleo desde una perspectiva regional y análisis y propuesta de políticas de empleo de impacto local”. Neffa, Persia, Trucco & Bustos (2010).

Si observamos los indicadores económicos de la Provincia de Corrientes bien podemos llegar a la misma conclusión. La producción, el asentamiento de industrias, la promoción de la actividad agrícola/ganadera, y en general todas aquellas actividades de generación de empleo genuino señalan un importante atraso respecto de otras regiones del país.

En este tipo de configuración de la estructura laboral, y a fin de

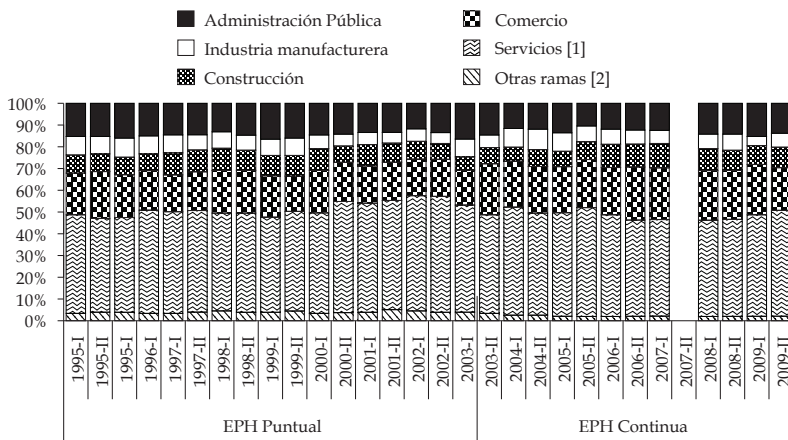
paliar las brechas que la misma provoca, ingresan al juego otros actores que no precisamente están caracterizados por un rol netamente económico. Los resultados de la lógica de mercado (o de las debilidades para desarrollar un mercado eficiente) empiezan a ser salvados por actores tales como los gobiernos.

Respaldados por una estructura de Estado, los gobiernos consolidan sobre esta circunstancia una doble responsabilidad: por un lado, y operando sobre la complejidad de restricciones políticas, sociales, económicas, culturales, etc., no generan modificaciones sustanciales a la estructura laboral y económica de la provincia. La generación de industrias, el fortalecimiento del sector primario, y la modernización del Estado no ha figurado entre las principales políticas trazadas en la provincia desde 1983. Si bien desde lo discursivo esto pueda sostenerse en la práctica los indicadores continúan revelando una economía debilitada.

Por otro lado, conexo y/o como resultado del anterior corrimiento, el sector público estatal actúa para atenuar el vacío existente. Sin embargo, no debemos interpretar esto como una relación directa y/o propia de la Provincia. Las estadísticas demuestran que Corrientes, en comparación con las restantes provincias del país, toma un lugar intermedio (25%) en la participación de los ocupados en el sector público sobre el total de ocupados. Los extremos superior e inferior los ocupan los aglomerados Viedma-Carmen de Patagones, con 39% y Partidos del GBA con un 10%, respectivamente según datos al segundo semestre del 2009 (Neffa, Persia, Trucco & Bustos 2010).

Asimismo, al revisar la distribución del empleo según grandes ramas de actividad también observamos que el impacto del sector público permanece en valores cercanos al 14% (en el período 1995-2009), como se puede evidenciar en la siguiente figura.

Figura 1.6. Distribución del empleo según grandes ramas de actividad en el aglomerado urbano Corrientes. Período 1995-2009



Nota: [1] Incluye: "Enseñanza", "Servicios sociales y de salud" y "Otras actividades de servicios, comunitarios, sociales y personales", "servicio doméstico", "Hoteles y restaurantes", "Intermediación Financiera", "Servicios a Empresas", "Transporte y comunicaciones" [2] Incluye: "Agricultura, caza, silvicultura y pesca", "Explotación de minas y canteras", "Suministro de electricidad, gas y agua" y "Actividades no bien especificadas".

Fuente: Proyecto "Asistencia técnica para el estudio del empleo desde una perspectiva regional y análisis y propuesta de políticas de empleo de impacto local". Neffa, Persia, Trucco & Bustos (2010).

Al presentar estos datos pretendemos establecer una distancia cautelosa de aquellas nociones deterministas en cuanto al empleo público, y a la supuesta generación de una "industria" a su alrededor. Consideramos que el peso relativo de las distintas actividades propone una lectura alternativa, y sobre ella situaremos nuestro análisis en esta tesis.

No obstante, sería imprudente decir que el empleo público en Corrientes no posee una importancia destacada. Por lo que señalá-bamos en párrafos anteriores, esta relevancia debe vincularse también con otros aspectos más allá de los económicos y/o estructurales. Aquí entonces entran a considerarse cuestiones relativas a las con-

diciones culturales, tanto de la organización en sí como del contexto en general, temas políticos que se entroncan con la historia misma de la provincia y con la repetición de patrones de interacción social fuertemente arraigados en la sociedad correntina, entre otros. En los próximos apartados, nos detendremos sobre estos temas para un análisis más profundo.

3. Contexto político-institucional de la Provincia de Corrientes

¿Por qué es importante realizar una revisión sobre la forma de organización político-institucional de Corrientes? A los efectos de observar cómo diversos intereses se configuran definiendo una determinada lógica de interacción al interior del empleo público, es necesario recuperar cómo se fue construyendo política e institucionalmente la provincia. Lógicamente, lo abordaremos brindando un panorama sucinto, focalizado en la segunda mitad del siglo XX para entrar de lleno en el período que estudia esta tesis.

Tal como lo señala la historiadora María del Mar Solís Carnicer (2013a), las características políticas e institucionales de la provincia de Corrientes presentan una mistura en donde el conservadurismo, la inestabilidad institucional, el faccionalismo y la constitución de pactos conforman un conjunto de variables que fueron delineando la historia de la provincia desde los albores del siglo XX.

Es relevante destacar que Corrientes estableció su primera carta magna en 1821 a la que se le efectuaron distintas modificaciones, algunas de las cuales iban en sintonía con el devenir político e institucional a nivel nacional. Entre ellas las más relevantes son la de 1889, 1913, 1949, 1960 y las dos últimas, en 1992 y en 2000. Las dos primeras son importantes porque organizaron la provincia institucionalmente. La reforma de 1913, posterior a la sanción de la Ley de Sufragio Universal de 1912, pretendía que las provincias se adapten al nuevo sistema electoral. Corrientes modificó su Constitución y actuó

en consecuencia pero con reservas en cuanto a los beneficios de sostener un sistema electoral de voto indirecto, dado que este permitía mantener la hegemonía de los sectores conservadores. Corrientes “no estaba dispuesta a modificar su régimen electoral, por medio del cual podían obtener representación todos los partidos políticos en forma proporcional a los votos obtenidos, por ello conservó el régimen de 1889” (Solís Carnicer 2001: 126).

El sistema de voto indirecto, sistema de proporcionalidad, o Colegio Electoral, constituía un método que hacía sumamente difícil que una sola fuerza pudiera lograr la totalidad de los electores necesarios para consagrar la fórmula triunfante (Solís Carnicer 2001). Esta circunstancia llevaba a una política de acordadas permanentes entre los sectores mayoritarios lo cual caracterizó los procesos electorales durante la mayor parte del siglo XX.

En 1949 se modificó la Constitución de 1913, respondiendo a las reformas a nivel nacional promovidas por el gobierno de Juan Domingo Perón, en donde se incluyeron derechos de segunda generación. Pero producida la caída del peronismo con la denominada Revolución Libertadora, los cambios se retrotrajeron a la de 1913.

Normalizada la situación institucional y con el retorno de la democracia en 1958, resultó electo Fernando Piragine Niveyro, quien promovió una nueva reforma constitucional en el año 1960. Sin embargo las reformas pretendidas por el gobernador no fueron incorporadas en aquella circunstancia. En la voz de este gobernador, con la reforma se pretendía establecer “bases modernas para el progreso de la sociedad correntina”, lo que traducido a nivel electoral implicaba el reaseguro del “voto directo para Gobernador y Vice, al que se lo consideraba como el mejor sistema de expresión de la ciudadanía” (Solís Carnicer, Zarrabeitia & Ramírez Braschi: 36).

Tuvieron que pasar casi tres décadas para que una nueva reforma constitucional pusiera en debate la necesidad de eliminar de

manera cierta y definitiva el sistema indirecto como método de elección popular. Fue luego del período de incertidumbre institucional posterior a los comicios del 28 de octubre de 1991, en el que se llegó a un empate de electores en el Colegio Electoral, irresoluto ante la intransigencia de los sectores en disputa (Pacto Autonomista Liberal – Alianza para el Cambio). Ante esta situación de incertidumbre institucional el gobierno de Carlos Menem decidió intervenir la provincia: fue su primer interventor Francisco de Durañona y Vedia, luego Claudia Bello y por último, Ideler Tonelli.

Durante la intervención de Claudia Bello tuvo lugar la reforma de la Constitución Provincial, la que adoptó “el sistema de elección directa, con la instancia de ‘ballotage’ para las dos primeras minorías que no pudieran obtener los porcentajes de votos o las diferencias exigidas por la norma constitucional para la elección de Gobernador y Vice” (Solís Carnicer, Zarrabeitia & Ramírez Braschi 2008: 60). Luego, ya más cerca de la actualidad, se promovió una nueva reforma de la Carta Magna provincial en el año 2007.

Como puede observarse en estos párrafos, el contenido de las distintas reformas constitucionales que buscamos destacar está en relación con la vigencia, continuidad e implicancias del sistema de voto indirecto o colegio electoral. Los historiadores y estudiosos de las Ciencias Sociales en la Región NEA coinciden en apuntar que “el sistema electoral indirecto y el predominio de partidos políticos provinciales con importante arraigo popular son otros elementos particulares y peculiares de su política, que la diferencian de otros casos provinciales” (Solís Carnicer 2013: 37).

3.1. Dinámica político-partidaria: alternancia, alianzas, rupturas, intervenciones federales

El sistema de partidos en la provincia de Corrientes inició su conformación tempranamente, a mediados del siglo XIX, con la inci-

piente organización del Partido Liberal. Un par de décadas más tarde, en 1870, el Partido Autonomista empezó a tomar forma. Ambos partidos poseen características que los emparentan con los denominados “partidos de notables”. En su proceso de formación se iniciaron como “clubes electorales” a fin de participar en las contiendas electivas. En esta dinámica, la debilidad orgánica favorecía el faccionalismo y por lo tanto reforzaba el estilo personalista de estos partidos. Más hacia finales del siglo XIX fueron adquiriendo mayor estabilidad (Solís Carnicer 2009).

Los estudios sobre historia política regional coinciden en destacar estos rasgos como característicos de los partidos “tradicionales” de Corrientes. “Se trata de una provincia con una larga presencia de partidos locales tradicionales (autonomista y liberal) que dominaron la actividad política provincial desde fines del siglo XIX y que cumplieron un rol protagónico en el desarrollo de los procesos políticos durante la etapa aquí estudiada” (Solís Carnicer 2005: 1).

A inicios del siglo XX eran tres las fuerzas partidarias presentes en la arena política de Corrientes. A las expresiones provinciales liberal y autonomista se le sumó el radicalismo correntino, el cual constituía una facción del liberalismo mantillista. Es importante destacar a la política del acuerdo como una característica de relevancia en el sistema de partidos de la provincia. De esta forma el establecimiento de alianzas, primeramente derivadas del poder de los líderes faccionalistas en las primeras etapas de conformación del sistema, luego perfeccionada, “acorde a los nuevos tiempos y a las exigencias de transparencia política que imponía el nuevo clima de ideas de los años del Centenario de mayo” (Solís Carnicer 2009: 36) constituyó una forma de hacer política en Corrientes que perduró durante todo el siglo XX. Sobre esta dinámica los partidos fueron definiendo sus identidades.

Así, los autonomistas fueron los primeros en autodenominarse conservadores; rápidamente cohesionaron sus fuerzas a fin de supe-

rar el faccionalismo, reunidos bajo la tutela del caudillo Juan Ramón Vidal, quien dirigió el partido autonomista desde 1886. En 1909 establecieron el primer intento de alianza con los Liberales: se iniciaba de esta forma una larga historia de pactos y desacuerdos entre los Partidos Autonomista y Liberal que se mantuvieron a lo largo de las décadas. Sin embargo, las coincidencias prevalecieron sobre las discrepancias y el Pacto Autonomista-Liberal se constituyó en una fuerza importante en el sistema de partidos de Corrientes.

La expresión correntina del Partido Radical se diferenció de los conservadores por su alcance nacional. Simultáneamente, estos sectores tildaban a los radicales como un partido “irrespetuoso de la tradición provincial, revolucionario e indisciplinado y por lo tanto, peligroso para el orden” (Solís Carnicer 2009: 38). En contrapartida, los radicales sostenían representar una “nueva política”, diametralmente opuesta a la de los políticos del Pacto Autonomista Liberal, y se autoproclamaban “representantes del pueblo” para diferenciarse de la oligarquía que había gobernado Corrientes por tantos años.

Autonomistas, liberales y radicales conformaron la escena política de las primeras cuatro décadas del siglo XX. Los avatares a nivel provincial, las luchas y desacuerdos entre las élites políticas también tenían su caja de resonancia a nivel nacional. Los acuerdos, las alianzas, y los intereses de distintos grupos dentro de los partidos políticos e incluso de sectores de la sociedad civil motivaron, en reiteradas veces, la intervención del Estado Nacional en el Gobierno Provincial.¹⁰

En 1946 el Partido Peronista se suma al sistema de partidos vigente. Igualmente, por las características laborales de la provincia en

¹⁰ Las intervenciones federales incidieron en la política provincial. Las que merecen destacarse son las que se generaron durante el gobierno de Hipólito Irigoyen, la primera en 1916 y luego en 1929, Ramón Castillo en 1942, Juan Domingo Perón en 1947 y las tres correspondientes a los gobiernos de facto que gobernaron el país en las décadas del 60 y 70 (1962, 1966 y 1976). Ya durante el período que abarca esta investigación se dieron dos Intervenciones: la de 1992-1993, por la cual pasaron Francisco de Durañona y Vedia, Claudia Bello e Ideler Tonelli, y la de 2000-2001, a cargo de Ramón Mestre y posteriormente Oscar Aguad.

aquella época, en la que la industria no se encontraba desarrollada y por lo tanto no existía una masa obrera constituida, el peronismo no contó con el apoyo electoral esperable. La fuerza de los patrones tradicionales de vínculo electoral movilizó a los sectores conservadores que se aliaron con el partido radical y lograron el gobierno provincial. Así, Corrientes se convirtió en la única provincia radical del país durante la presidencia de Perón (Solís Carnicer 2013b). Finalmente, en el año 1947, esta circunstancia motivó una nueva intervención federal.

Luego del derrocamiento de Perón, la inestabilidad política e institucional imperante a nivel nacional tuvo su correlato en la provincia. Corrientes no fue ajena a los avatares de la segunda mitad del siglo XX. Dado que no es intención de este apartado hacer un relato histórico de la dinámica político-partidaria de la provincia en los últimos cien años obviamos una parte importante de la historia política correntina. Por ello nos concentramos en reconocer el valor de los partidos provinciales y el peso de ellos tanto en la configuración del sistema de partidos como en el movimiento político-institucional para el período que estudia esta tesis.

De la misma manera, consideramos relevante destacar el rol que tuvieron las intervenciones federales al gobierno provincial. Corrientes es una de las provincias que más veces ha recurrido al “remedio federal” a fin de sanear sus conflictos internos. Lógicamente, en los procesos intervencionistas, los intereses locales no permanecieron ajenos. Además de ello, debemos distinguir las intervenciones decididas durante gobiernos democráticos de aquellas vinculadas a gobiernos de facto.

3.2. Los gobiernos provinciales en el período 1983 – 2012

Desde la recuperación de la democracia en el año 1983, fueron nueve las gestiones que pasaron por el gobierno de la provincia de Corrientes. De esas nueve, dos pertenecieron a Intervenciones Fede-

rales, cuatro a partidos provinciales y cuatro a partidos nacionales.¹¹ De estos partidos políticos, el peso de las agrupaciones provinciales en Corrientes es importante: en cuatro oportunidades gobernó la provincia el Pacto Autonomista-Liberal y el Partido Nuevo (escisión del Pacto).

El 30 de octubre de 1983, conjuntamente con todo el país, se reestablecía el derecho al voto y se celebraron elecciones en Corrientes. En la oportunidad resultaron ganadores los candidatos del Partido Autonomista: José Antonio Romero Feris y José María García Enciso. Cabe destacar que en la provincia aún regía el sistema de elección indirecta. En ese marco, los integrantes del Pacto Autonomista Liberal fueron con candidatos propios previo acuerdo de que, a posteriori, en instancia del Colegio Electoral, “los postulantes que triunfaran recibirían el apoyo de todos los electores de ambos partidos” (Solís Carnicer, Zarrabeitia & Ramírez Braschi 2008: 54). La fórmula gubernativa quedó entonces compuesta por un gobernador de extracción autonomista, Romero Feris, y su vice del partido liberal, García Enciso.

El gobierno de José Antonio “Pocho”¹² Romero Feris estuvo atado a la escasez de recursos y a la constante atención a la coparticipación federal, la que era definida por el poder central. Se realizaron algunas obras importantes, aunque la construcción de viviendas por parte del ente provincial INVICO (Instituto de Vivienda de Corrientes) fue lo más destacado. También es necesario subrayar que durante su gobierno se sancionó el Estatuto del Empleado Público (Ley 4067).

¹¹ Es necesario destacar que en las contiendas electorales es común el establecimiento de alianzas diversas, por lo que las gestiones de gobierno no pertenecen a un determinado partido político sino a un conjunto de facciones que se agrupan al efecto. Por una cuestión organizativa, y para no detenernos en los detalles de la dinámica interna de estas alianzas, definimos la pertenencia de cada gestión de gobierno a un determinado partido en función de la pertenencia del titular del Poder Ejecutivo.

¹² Resulta interesante observar la forma en que la ciudadanía establece cercanía con sus gobernantes a partir de la adopción de apodos y la referencia a los mismos por sus nombres de pila, algo habitual en el habla cotidiana de los ciudadanos correntinos. Así, la gran mayoría de los titulares del PE provincial son referidos de esta forma (“Pocho”, “Ricardo”, “Pedrito”, “Tato”).

La segunda etapa de la gestión de Romero Feris coincidió con el inicio del proceso inflacionario que hiciera eclosión en el 1989. Por lo tanto, las limitaciones económicas hicieron mella en el sistema de sueldos y remuneraciones provinciales, y los reclamos de índole salarial no se hicieron esperar.

Sin embargo, más allá de esta cuestión, el Pacto Autonomista Liberal seguía contando con el consenso de la ciudadanía. Es por ello que en las elecciones de 1987 volvieron a triunfar los candidatos de esta alianza. En este caso se invirtió la fórmula y el candidato liberal Ricardo Leconte ocupó la gobernación. Lo acompañó en la vicegobernación un antiguo dirigente autonomista, el Dr. Gabriel Feris (tío del anterior gobernador).

La crisis económica y el proceso inflacionario se iban desarrollando de manera vertiginosa. En esta coyuntura tuvo que gobernar Leconte, aún más restringido que su antecesor. Y aunque su gestión no presentó mayores alteraciones en cuanto al funcionamiento de la administración pública, sí tuvo que sortear problemas al interior de la coalición que representaba. Las relaciones de poder entre los mismos componentes del Pacto en la figura de sus presidentes (Romero Feris, Autonomista; Leconte, Liberal), amenazaban la integridad de la alianza y, de igual manera, hacían inminente la intervención a ambos partidos. A fin de salvaguardar el Pacto y el control del poder en la provincia, la figura de Gabriel Feris fue sustantiva. El legendario político medió en el conflicto entre los presidentes garantizando a los partidos conservadores presencia en la arena política provincial durante algunos años más.

Ante este panorama de inestabilidad interna del Pacto, los demás partidos empezaron a reagrupar fuerzas a fin de aprovechar la contingencia y poder arrebatárles el control del poder político. La premisa fundamental era “derrocar al pacto”. Así, el Justicialismo, la UCR y la Democracia Cristiana, más otras fuerzas de menor anclaje electoral, conformaron acuerdos preelectorales para cumplir con

este fin, denominándose a los fines comiciales como “Alianza para el cambio”. Recordemos que las acordadas y los compromisos previos a las elecciones eran indispensables a raíz de la vigencia del sistema indirecto. Asimismo, los partidos nacionales pretendían una reforma constitucional a fin de modificar este sistema. Las distancias existentes entre radicales y justicialistas se vieron acortadas cuando de revertir años de gobierno conservador se trató.

El 28 de octubre de 1991 se realizaron las elecciones provinciales, y el candidato del Pacto Autonomista Liberal Raúl Romero Feris se alzó con cerca de 170000 votos. Por su parte el justicialista Alberto Di Filippo sacó 130000, mientras que 70000 votos fueron los que aproximadamente obtuvo la UCR, con Noel Breard como candidato a la gobernación. Sin embargo esto, traducido al colegio electoral implicaba un virtual empate en 13 electores para el Pacto y 13 para la Alianza para el Cambio. La tensión existente entre ambas fuerzas se hizo patente desde el primer día y se extendió a lo largo de todo el período de sesiones, llegándose incluso a situaciones dramáticas y muy alejadas de lo que la Constitución Provincial preveía¹³. Contaban con un plazo perentorio que se extendía hasta febrero de 1992 para resolver la situación. Pero la misma no tuvo resolución y finalmente el 7 del mismo mes el gobierno de Carlos Menem decretó la Intervención Federal a la Provincia de Corrientes.

Se designó para la función de interventor a Francisco de Durañona y Vedia con el objetivo de convocar a elecciones para la designación del titular del Poder Ejecutivo Nacional en el menor tiempo posible. Pero el decreto de intervención no fijaba plazos, y en el menester de reestablecer el normal funcionamiento institucional de la provincia, pasaron casi dos años (22 meses) y tres interventores.

Luego de seis meses de tareas conciliadoras, Durañona y Vedia

¹³ Sesiones en minoría, con la sola asistencia de los electores del Pacto, fuera del ámbito provincial, en la ciudad de Resistencia, Chaco. “Asilo” político de los electores del Pacto en Asunción, Paraguay.

desistió de la empresa y le sucedió Claudia Bello. Esta joven militante justicialista llegó a la intervención de la provincia retomando el objetivo de su antecesor, pero también con la intención de “peronizar” la gestión a fin de colaborar en el triunfo del candidato justicialista Di Filippo. Asimismo, buscaba convocar a elecciones constituyentes para reformar la Constitución Provincial.

El 20 de diciembre de 1992 se realiza un nuevo acto electoral que arroja un escenario muy similar al de octubre de 1991. Se vuelve a producir un empate en el Colegio Electoral entre el Pacto y las fuerzas antipacto. Tanto este escenario como los sucesos acaecidos posteriormente dieron por hecho la caducidad del sistema de elección indirecta. Se dieron situaciones ininteligibles, en las que operadores del radicalismo y del Pacto aunaron fuerzas, pero no para votar al candidato pactista Romero Feris sino para votar al candidato radical Breard. En ese marco la UCR se alzaba con la gobernación. Sin embargo duro fue el golpe para Breard al enterarse que uno de sus electores se ausentaba sin aviso a la reunión del Colegio Electoral y desaparecía por mucho tiempo.¹⁴

Estas circunstancias tan reñidas con los intereses democráticos y más cercanas a ambiciones faccionalistas y/o particulares dieron rápido paso a la decisión de la interventora provincial Claudia Bello de llamar a la Convención Constituyente a fin de lograr la reforma a la Carta Magna Provincial y eliminar de esta forma el sistema de voto indirecto.

¹⁴ “El elector 14, el del quórum legal y la mayoría, el amigo íntimo de Noel Breard, se fue. No estaba en su casa, nadie lo vio, la Policía no logró ubicarlo para trasladarlo al recinto, se marchó con una declaración radial en la que aducía su desaparición a ‘problemas de conciencia’.

La estela que dejó su partida, presumiblemente al Uruguay, adquirió forma con mil rumores sobre un presunto soborno, que rápidamente el peronismo, con la Interventora Claudia Bello a la cabeza, salieron a desmentir. No obstante, admitían que operaron sobre Bruzzo, nada insospechable para el momento que vivía la institucionalidad en Corrientes, con negociaciones a la vuelta de cada esquina”. Fuente: Diario “El Litoral” <http://www.ellitoral.com.ar/es/articulo/62864/Murio-Bruzo-el-elector-que-dejo-sin-gobierno-a-la-UCR-y-a-Breard>

Fue así que, en octubre de 1993 se realiza un nuevo llamado a elecciones, esta vez ya bajo el sistema de elección directa. Los candidatos más votados en aquella contienda fueron el autonomista Raúl Rolando “Tato” Romero Feris y Alberto Di Filippo, del PJ. En la oportunidad, Romero Feris no consiguió los porcentajes necesarios para ganar en la primera vuelta, por lo cual correspondía una instancia de ballottage a la cual el PJ no accedió. Por fin, luego de tantas corridas institucionales la provincia volvió a contar con gobernantes elegidos por el pueblo.

Si bien fue el Pacto Autonomista Liberal quien llevó a Raúl Romero Feris a la gobernación de la provincia, este dirigente rápidamente supo distinguirse. Estableció un estilo de gobierno de corte autoritario, a partir del cual logró adhesiones de dirigentes de distintos partidos (aliados y de la oposición). La potencia de su liderazgo y su forma confrontativa de relación lo llevaron a romper con la propia alianza que posibilitó su llegada al poder, e incluso con su propio hermano José Antonio Romero Feris, quien controlaba la estructura partidaria del autonomismo. La disidencia promovida por Raúl Romero Feris tomó rápidamente forma de partido político, al que denominó “Partido Nuevo” (Solís Carnicer, Zarrabeitia & Ramírez Braschi 2008).

Con su creación en 1996, este “Partido Nuevo” se estableció como “una nueva forma de hacer política”, y se fue constituyendo con el aporte de todos aquellos dirigentes de otros partidos (PJ, UCR, PL, PA, sectores independientes) que se plegaron a la propuesta de Raúl Romero Feris. El pragmatismo, el personalismo y hasta a veces cierto corrimiento de los mecanismos institucionales de funcionamiento del Estado fueron característicos de esta gestión. Cabe destacar que esta forma ejecutiva de gestión lograba amplio consenso en la ciudadanía, por lo cual Romero Feris logró hacerse de una base electoral importante durante los años del “nuevismo” en Corrientes. Esto le permitió al Partido Nuevo (PANU) triunfar en la siguiente

elección a gobernador.

En 1997 el PANU logró tanto el gobierno provincial como gran parte de los municipios del interior. Y por supuesto, logró la intendencia de la Capital, el distrito electoral más grande de la provincia, que quedó bajo la titularidad del mismo Romero Feris. Así, el gobernador electo Pedro Braillard Pocard se mantuvo en el poder ejecutivo hasta que, en marzo de 1999 un importante cuestionamiento de la sociedad correntina, visto primeramente como de índole económica (se adeudaba a la administración pública provincial alrededor de cuatro meses de sueldos) derivó en una discusión respecto de la forma de sostener la hegemonía en la provincia por parte de lo que la misma consideraba “partidos conservadores”. Es que, más allá del nombre y de cierto estilo diferente, marcado por la cercanía en la relación con la ciudadanía (más cercano), el Partido Nuevo seguía conservando aquellas prácticas tradicionales de mantenimiento del poder.

La crisis del Estado Provincial de 1999, surge en primera instancia a partir un movimiento de reclamo por parte de los trabajadores estatales. En este grupo se nucleaban docentes, trabajadores judiciales, empleados de la Administración Pública Provincial y “autoconvocados”.¹⁵ A más de cuatro meses de atraso en el pago de los salarios, y considerando la estructura laboral correntina, la situación resentía grandes porciones de la población asalariada. Sin embargo, el reclamo basado en el malestar económico superó esa noción. Ya Gramsci afirmaba que “el malestar o bienestar económico como causa de nuevas realidades históricas es un aspecto parcial de la cuestión de las relaciones de fuerzas en sus diversos grados” (Gramsci 1990: 39).

El detonante económico derivó en un importante cuestiona-

¹⁵ “Los autoconvocados eran quienes no se identificaban con una dirección sindical o política y decidían participar en el movimiento social por propia iniciativa o libre determinación, en pos de un objetivo determinado, el cobro de los haberes atrasados o el reclamo de juicio político a los representantes del régimen nuevista, y esto tanto por motivos ideológicos como por ser víctimas personales de los funcionarios del régimen del PANU” (Guber 2001).

miento de la sociedad correntina respecto de la forma de sostener la hegemonía en la provincia por parte del Partido “Nuevo” y sus representantes, entendiendo por hegemonía no “la manipulación ni el adoctrinamiento de los grupos sociales sino en una serie de prácticas y expectativas que abarcan todo el proceso de la vida (de una sociedad) y que se vinculan con las percepciones que (ésta) se forma de sí misma” (Williams 1977, en Behrend 2003: 11). El proceso de discusión permeaba todos los ámbitos de la vida social correntina, siendo su locación por excelencia la plaza 25 de mayo (frente a Casa de Gobierno), denominada como “Plaza del Aguante”¹⁶, luego consagrada “Plaza de la Dignidad” y perduró casi 8 meses.

Durante este proceso, en junio de 1999, el Poder Legislativo en sesión resuelve la destitución del gobernador nuevista Braillard Pocard, como así también la de Raúl Romero Feris, intendente de la Capital, bajo acusaciones de incumplimiento de los deberes de funcionario público, administración fraudulenta y malversación de fondos públicos entre muchos otros cargos. Ocupa el poder ejecutivo de manera provisional un “Gobierno de Coalición”, integrado por todos los partidos opositores al PANU, pero que tenía como figuras más destacadas a dos justicialistas, Hugo Perié y Rodolfo Martínez Llano.

La característica más distinguible de este período de turbulencia institucional (entre marzo y diciembre del 99) fue la emergencia de actores sociales que habían permanecido hasta el momento lejos de la vida política activa en Corrientes. Los autoconvocados podían ser tanto trabajadores públicos, como estudiantes, comerciantes, remiseros, profesionales, policías, pequeños productores, trabajadores independientes, que se veían profundamente afectados por la crisis

¹⁶ La ocupación de la “Plaza 25 de Mayo” recibió el nombre de “Plaza del Aguante”, primero, y “de la Dignidad” después. El primer término designaba la irrupción de un hecho excepcional, de un estado de confrontación al filo de un desenlace que merecía “aguantar” hasta obtener lo reclamado (aquí el énfasis cae no en el objetivo final sino en las maneras del “aguante”); el segundo, en vez, apelaba a un nuevo orden y a una nueva integración de la persona humana en la ciudadanía que no debía ser vandalizada por el poder (Guber 2001).

pero también comprometidos con la situación. Y en tanto los sectores político-sindicales no otorgaban respuestas podemos afirmar que estos sucesos demostraron una profunda crisis de legitimidad y de representación de los actores políticos y sociales tradicionales de Corrientes.

Dado que el “Gobierno de Coalición” no había podido dar una resolución a la crisis imperante en la provincia, y luego de reiterados enfrentamientos de la ciudadanía con efectivos de la gendarmería nacional, en los que incluso fallecieron dos humildes trabajadores,¹⁷ en diciembre de ese año el recién asumido presidente, Fernando De la Rúa, decretó una nueva intervención federal a la provincia. Llegó entonces el turno del cordobés Ramón Mestre.

La Intervención Federal llegó a Corrientes el 10 de diciembre y se mantuvo exactamente por dos años. En una primera etapa, que se prolongó hasta marzo de 2001, fue interventor Ramón Mestre, tal como lo señalábamos en el párrafo anterior. Le siguió en esta función otro comprovinciano, Oscar Aguad, hasta diciembre de 2001.

El período de la Intervención Federal estuvo marcado por la impronta de la crisis del 99. Los sectores sociales movilizados en aquella oportunidad retomaron los reclamos salariales. Pero la situación económica de la provincia era muy complicada, y el Estado Nacional poco podía colaborar en sanearla ya que estaba transitando las primeras dificultades derivadas de la crisis de la salida de la convertibilidad. Así que el gobierno de la intervención tomó la decisión de emitir bonos, denominados CE.CA.COR (Certificado para la Cancelación de la deuda pública de Corrientes) para cumplir con sus obligaciones. Estos bonos, en principio poseían un idéntico valor nominal y real. Pero una intensa actividad especulativa acompañó su ingreso y mantenimiento en el mercado, por lo cual su valor real

¹⁷ Mauro Ojeda y Francisco Escobar eran trabajadores del cartoneo, que resistieron conjuntamente con los estatales la toma del puente General Belgrano, que une las provincias de Chaco y Corrientes, en diciembre de 1999.

se fue reduciendo hasta alcanzar valores cercanos al 25% de su valor nominal.

El colofón de la Intervención Mestre-Aguad fue un reacomodamiento de fuerzas entre los principales sectores políticos de la provincia. Así, el PJ, la UCR y el Partido Liberal establecieron una alianza denominada “Frente de Todos” que aglutinó a los intendentes de las ciudades más importantes del interior de la provincia. Este se conformó como un exitoso conglomerado político para hacer frente al poderío del PANU, el cual se había visto seriamente afectado a raíz de los sucesos de 1999.¹⁸

De esta manera, el Frente de Todos llega al gobierno en diciembre de 2001 de la mano de Ricardo Colombi (UCR) como gobernador y de Leonel Galantini (PJ) como vice. Ambos fueron intendentes por varios períodos de las ciudades de Mercedes y Monte Caseros respectivamente. Este acuerdo reunía a la UCR y al PJ como sus actores principales, en donde el objetivo era revertir décadas de primacía de los partidos conservadores en la provincia. Sin embargo, dentro de la alianza también existían sectores afines al Partido Liberal y al Autonomista.

Esta mezcla de tantas vertientes dentro de un mismo frente no tardó en presentar los primeros signos de conflicto. A la multiplicidad de intereses internos y de discrepancias en la toma de decisiones políticas a nivel provincial se sumó la cada vez más creciente tensión con el gobierno nacional, a cargo de Néstor Kirchner. No obstante esta distancia, el radicalismo logró mantener su hegemonía en la provincia hasta la actualidad. En diciembre de 2005 asume el Poder Ejecutivo provincial Arturo Colombi, primo del anterior gobernador. Durante su gobierno se logró la última modificación a la Carta Magna provincial, en la cual se habilitó la reelección consecutiva de los mandatarios provinciales por un período (Art. 150. CP). La gestión

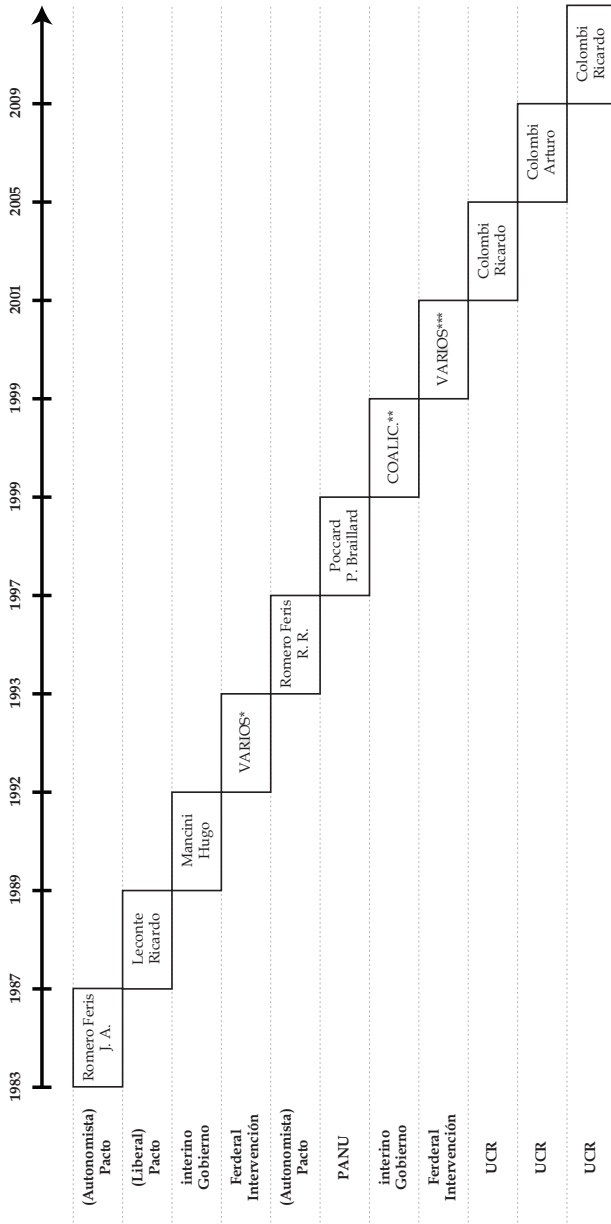
¹⁸ Su principal referente, Raúl Romero Feris, aún hoy a 2014 se encuentra inhabilitado para ejercer cargos públicos.

de Arturo Colombi finalizó en diciembre de 2009; volvió a asumir el poder ejecutivo Ricardo Colombi.

A partir de diciembre de 2001 se inicia un nuevo ciclo en la historia política de Corrientes, en el cual el radicalismo empezó a ser protagonista. Esta circunstancia fue inédita, pues antes sólo había gobernado la provincia quince meses, entre 1946 y 1947. A título de resumen de lo anteriormente expuesto, ofrecemos a continuación una línea de tiempo que nos permite ubicar cada gestión, su partido de referencia y al titular del gobierno.

Entendimos relevante graficar la dinámica del recambio gubernamental en Corrientes dado que el recorte temporal elegido para este trabajo nos planteaba la observación de la alternancia entre partidos conservadores provinciales y partidos nacionales. De ello, y de la descripción ofrecida en estas páginas, se puede evidenciar que, hasta el año 2000 los partidos que han tenido mayor significación electoral han sido precisamente los provinciales: la alianza Pacto Autonomista-Liberal y su expresión más joven, el Partido Nuevo. Significativamente, luego de la Intervención Mestre-Aguad, ocupó el gobierno de Corrientes la UCR en tres oportunidades, aunque también es llamativo que los destinos de la provincia quedaran en manos de una misma familia, los Colombi; situación idéntica a la acontecida con la familia Romero Feris en las décadas del 80 y 90.

Figura 1.7. Gobernadores de la Provincia de Corrientes desde 1983 a 2009



* Francisco Durañona y Vedia, Claudia Bello, Ideler Tonelli

** Coalición Gubernativa integrada por senadores provinciales: Titular Hugo Perié

*** Ramón Mestre, Oscar Aguiar

Fuente: Elaboración propia.

3.3. Trabajo, poder familiar y raíz histórica del poder político en Corrientes

Para recuperar los últimos treinta años de gobierno provincial en Corrientes debemos atender a una diversidad de factores que exceden lo netamente institucional. Las dimensiones histórica y cultural también son importantes cuando de analizar la trama del poder político se trata. Y en función de nuestro objeto de estudio, en el que los intereses políticos forman parte de la configuración que define la manera de gestionar el trabajo, consideramos relevante revisar histórica y culturalmente la raíz de este vínculo.

En este apartado observaremos cómo estas dimensiones, en la relación entre el trabajo y el poder político y familiar en Corrientes, pudieron favorecer la conformación de una estructura productiva segmentada y de corte muy particular. En perspectiva histórica, encontramos que el fenómeno de segmentación del mercado laboral que describimos en la primera parte de este capítulo, conjuntamente con otros elementos históricos, económicos y sociales, podría encontrar fundamento en dos circunstancias.

La primera de ellas surge al comparar los procesos inmigratorios de las provincias co-lindantes. En comparación con Chaco, Misiones o Santa Fe, Corrientes recibió una muy baja proporción de inmigrantes provenientes de Europa (Pérez Sosto 2000). Cabe aquí señalar que las olas inmigratorias no solo aportaban un aumento en la cantidad de mano de obra, sino que, con estos trabajadores llegaban también nuevas ideas políticas vinculadas al asociativismo, la promoción y desarrollo social y el cooperativismo.

La segunda circunstancia reside en lo que muchos investigadores llaman identidad cultural, o matriz identitaria de una sociedad: aquel conjunto de construcciones, creencias y valores compartidos por una comunidad humana. Así, el conservadorismo, los lazos sociales interclase sustentados en patrones de semi-feudalismo, el

caudillismo y el liderazgo paternalista, son factores que permanecen sin condicionantes según la perspectiva que sostiene gran parte de la comunidad científica de la región. Es Rosana Guber quien plantea una ruptura, o por lo menos un punto de atención sobre estas nociones. La investigadora sostiene que la conjunción de estos factores, (lo cultural) “no sería una “superestructura” ni un dominio nítido de la realidad, sino una fuerza constitutiva de las formas de existencia sociales” (Guber 2001).

A estas dos circunstancias corresponde sumarle el proceso de conformación de una clase política ligada firmemente a los círculos de poder económicos de la provincia. Los sectores agrícola-ganaderos constituyeron a la largo de la historia una verdadera fuente de poder ligado a lo territorial, y de allí provenían los principales exponentes del devenir político y social. La conjunción de estas condiciones colaboró en la construcción de un determinado tipo de trabajador, alejado del estilo fabril y/o cooperativista, para acercarlo más al modelo de peón de campo.

Por ello existe una importante relación entre la propiedad de la tierra y la “propiedad” en la política. En términos más específicos, entre la propiedad de los medios de producción y el acceso a las estructuras de poder. Tomando en cuenta esto nos encontramos ante una estructura productiva sustentada en un modelo de producción cuasi-feudal, “ya que la estructura de tenencia de la tierra es en su mayoría latifundista y por ello su estructura social es muy polarizada” (van Raap 2004: 181). Sumado a la baja capacidad tecnológica y formas no capitalistas de producción, la conjunción de estos factores permitiría manejos de poder y relaciones sociales con arreglos basados en relaciones de reciprocidad, amiguismo, cercanía, paternalismo, etc.

En este sentido, Bolsi (1989: 66) sostiene que “podría haber sido entonces un proceso cultural (con todos los ingredientes de indeterminación que los caracterizan) el que se encontró en la base de

la organización del sistema productivo y la subsecuente organización de la estructura social de la provincia". La cuestión del "latifundismo", la tenencia de la tierra como respaldo de poder y prestigio social permaneció prevalente, principalmente en el triángulo noroeste de la provincia.¹⁹ Los grandes ganaderos y terratenientes eran también los caudillos políticos y los gobernantes que administraban la cosa pública desde un pequeño aparato estatal. Esta situación, naturalizada en la historia de la provincia, en las últimas décadas se traduce en apellidos tales como Romero Feris, Meabe, Colombi, quienes pertenecen a estos sectores sociales. Es así como el poder territorial, que sirve de base para operar políticamente, se troca *a posteriori* por el poder derivado del aparato estatal. De ahí que Corrientes haya continuado aferrada a su economía agropecuaria tradicional, básicamente ganadera. Ni siquiera la agricultura alcanzó un desarrollo significativo.

En este marco histórico "la provincia se cerró fuertemente a las inversiones, locales o extranjeras, que hubieran generado una modernización económica, cuyas consecuencias hubieran sido un cambio inevitable en la estructura de poder, fundada en el predominio de las familias tradicionales. La clase dirigente correntina actuó como si la aparición de nuevos actores económicos pudiese socavar su control del poder político" (Martínez Llano 2001: 13).

La conjunción de factores precedentemente descripta tuvo como consecuencia que la provincia prácticamente ignorara el proceso de industrialización que, con suerte diversa, siguió el resto del país durante el siglo XX. Aquí entonces fue el Estado (en todos sus niveles) el encargado de atender/absorber la creciente masa labo-

¹⁹ "El territorio, entonces, dibujaba un triángulo cuyos lados norte y oeste eran el río Paraná, y cuya hipotenusa se extendía, dependiendo del período, por el río Santa Lucía o el río Corrientes. En esta porción se emplaza lo que diversos autores llaman "el triángulo conservador". Un intelectual señalaba al respecto:

El triángulo norte es el más atrasado, feudal, con los componentes más reaccionarios de lo guaraníco... porque ese sentimiento de integración a una comunidad de los guaraníes, también legitima la dominación feudal de los patrones. Las propiedades son grandes, pero no muy productivas. A ese triángulo pertenecen las tierras de los Romero Feris, por ejemplo" (Guber 2001).

ral. No obstante, cabe destacar que esta situación no fue privativa de Corrientes: la forma en que se implementó el modelo económico agroexportador primero, y posteriormente el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, hizo que las producciones provinciales quedaran postergadas en el circuito de ambos modelos.

Al plantearse entonces el Estado como el principal empleador de la provincia sin intentar reconvertir la estructura productiva de la misma, las diferentes administraciones ingresaron en un círculo en donde los gobernantes sólo debían lograr que el dinero percibido (a partir de la Coparticipación Federal de Impuestos) alcance para su distribución, y los gobernados se sentían por completo ajenos a la necesidad de control de un Estado al que no sentían estar solventando en forma directa (Martínez Llano 2001).

Como lo indica Marta Panaia (2001: 19), “la lógica de la distribución de recursos se relaciona con la asimetría interjurisdiccional existente entre responsabilidad de gastos y disponibilidad de recursos”. Al concentrarse en mayor cuantía la recaudación tributaria en manos de la administración nacional, los gobiernos provinciales y municipales, dependen financieramente del gobierno central. La recepción de fondos coparticipables tiende a estar en relación directa con el crecimiento del empleo público. Como lo sostiene la mencionada autora, “lo que suele suceder es que a mayor recepción de recursos tiende a aumentar el tamaño del empleo estatal”.

Debemos agregar a esta lógica de dependencia tributaria el componente político: la mayor cercanía política e ideológica con los poderes federales permitirá una asignación de recursos más eficiente. Como sostiene Carlos Gervasoni “la fuerte asimetría en la distribución secundaria de los recursos federales entre las provincias argentinas no responde a criterios redistributivos claros, y se origina en parte en un factor político: reciben más las provincias más sobre-representadas en el congreso” (Gibson & Calvo 2000; Porto & Sanguinetti 2001, en Gervasoni 2013: 2).

Considerando los aspectos antes mencionados, al carecer la provincia de una estructura productiva diferenciada, con un sector privado fuerte, y en razón de la debilidad y/o ausencia de mecanismos institucionales que propendan a la diversificación de la misma, el Estado se configura, entonces, como el principal paliativo de sus propias deficiencias. En este orden de cosas se produciría una suerte de transferencia del modelo de relación semi-feudal hacia los sectores de servicio, específicamente al sector del empleo público, el cual, al configurarse como el principal mecanismo paliativo de la ingente situación de desempleo, absorbe a grandes masas de trabajadores. Son las condiciones que tomará esa absorción las que intentaremos describir en el presente trabajo.

.....

Este primer capítulo pretendió ubicar contextualmente la problemática de nuestra investigación. La complejidad que propone pensar en una configuración de intereses operando sobre la gestión de los trabajadores en el ámbito público, no puede desatender el marco contextual, histórico, político y cultural sobre el cual se construyen tales intereses. De la misma manera, no hablamos de un ámbito de trabajo más: en la constitución de las relaciones laborales dentro de una Administración Pública interactúan esta multiplicidad de factores que la van definiendo, y por lo tanto, delineando el alcance y sentido de los fenómenos que allí acontecen.

En Corrientes la forma de interpretar el valor de los intereses en juego y la importancia de la Administración Pública como espacio de trabajo responde a una determinada manera de entender las construcciones que circulan a lo que es ser correntino, y a cómo se define la sociedad en esos términos: el coraje, el arrojo, la obediencia, la lealtad. No nos situamos ante posturas deterministas sino que agregamos al análisis esto que permanentemente emergerá en el discurso de los trabajadores y trabajadores del Estado.

También la forma en que se fue estructurando económica y laboralmente la provincia nos aportó información sustantiva en cuanto a las oportunidades de inserción en espacios laborales alternos a la Administración del Estado que poseen los correntinos. Pudimos observar que el acceso a otras opciones de empleo es estrecho, que la estructura laboral se encuentra deprimida (o por lo menos no existe un desarrollo significativo de los sectores más dinámicos de la economía). Pero, al revisar los datos económicos, tampoco es posible acordar con la tan divulgada idea de la “industria del empleo público”, lo cual es una noción que se reformula y se reedita de manera constante a lo largo de las décadas.

Finalmente, una de las aristas más importantes de la constitución de un sector público con determinadas características es el sector político y su desarrollo a lo largo de los años. Nos referimos a una clase política que surgió vinculada a un poder económico y territorial y que trasladó parte de esa lógica al Estado. Dado nuestro recorte temporal, que recupera los últimos treinta años desde el retorno de la democracia, consideramos sustancial retener parte de las particularidades que cada gestión de gobierno aportó al sistema durante el período, en el que la inestabilidad institucional fue uno de los rasgos más importantes.

Capítulo 2

**Organismos del Estado
y Configuración
de Intereses: la
administración pública
como espacio de
tensiones**

1. Marcos de abordaje específico en las teorías sobre la organización pública: paradigmas tradicionales y renovadores

El capítulo anterior nos permitió recuperar algunas de las características generales que presenta el contexto histórico, económico, cultural y político de Corrientes. Estas particularidades van delineando la forma que tomarán las interrelaciones sociales, y en el mismo sentido, se incorporarán como pautas de interacción en las organizaciones del Estado.

Ya en este segundo capítulo, pretendemos realizar un abordaje analítico sobre el ámbito de las organizaciones públicas estudiándolas en tanto sistema complejo. Desde esta perspectiva difícilmente podamos analizarlas apelando a teorías de la organización pertenecientes a enfoques más tradicionales y/o escisionistas. No porque discutamos la potencia explicativa que las mismas puedan contener sino porque entendemos, en la misma línea que Oszlak (1977, 1999, 2009), que para considerar las organizaciones públicas como objeto de estudio debemos partir de marcos epistémicos abiertos y atender a las características contextuales de las mismas.

De la variedad de teorías explicativas de la organización existentes, las que presentaremos en este capítulo han sido elegidas en función de su relevancia a nivel internacional a lo largo del siglo XX. Éstas han establecido incluso escuelas de pensamiento administrativo de las cuales derivaron una multiplicidad de líneas teóricas. Fueron tan importantes que marcaron el rumbo de las políticas administrativas aplicadas por los gobiernos, especialmente de los países centrales. Paralelamente, a partir de estos postulados teóricos también se ha pretendido analizar las realidades organizacionales de países periféricos, e incluso intentado su implementación.

Para iniciarnos en la comprensión de la Administración Pública como objeto analítico, entendemos relevante correr los velos de las ciencias de la administración y observar el fenómeno de la organización pública desde la complejidad que su naturaleza amerita. El politólogo argentino Oscar Oszlak señalaba que:

Ninguna disciplina de las Ciencias Sociales -ni siquiera la administración pública- puede reivindicar “jurisdicción” sobre la misma, aun cuando conceptual y metodológicamente todas ellas contribuyan a darle sentido. (...) La enorme variedad de enfoques resultante y la tendencia al sincretismo parece constituirse en la única aproximación viable para captar la complejidad de la burocracia estatal (Oszlak 1977: 3).

Por lo tanto, no existe disciplina alguna que reúna la posibilidad de explicar la Administración Pública de manera completa. Esta condición nos motiva a establecer nuestro recorrido teórico buscando dar cuenta de los principales paradigmas que intentaron explicarla. Retomando la perspectiva de Oszlak, no perderemos de vista la influencia del marco contextual: los aspectos históricos, socioculturales, económicos, políticos e históricos. La no atención a estas condiciones en los estudios sobre las burocracias estatales, ha provocado la descontextualización y una automática aplicación de modelos al análisis de las mismas. “Su difundida y mecánica ‘aplicación’ al análisis de organizaciones públicas insertas en contextos con características muy diferentes a las del medio en que esos modelos se generaron, dificultó la generación de interpretaciones más sensibles a especificidades nacionales y regionales” (Oszlak 1977: 4).

Siguiendo esta línea, recuperaremos aquí dos enfoques que interpretamos han sido relevantes a lo largo de la historia en el estudio de las organizaciones públicas. También un tercero, que si bien no ha tenido la trascendencia teórica de los mencionados, bien puede dar cuenta de algunos procesos a nivel de las burocracias latinoamericanas. Por lo tanto, presentaremos algunas reseñas respecto de los dos primeros paradigmas. En primer término el burocrático o racional, y

en segundo lugar el posburocrático o gerencial, ligado a las corrientes del New Public Management (NPM). Por último, indagaremos en el enfoque patrimonialista, al que calificamos especulativamente, como un paradigma oculto.

1.1. La organización burocrática

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) define a las organizaciones como sistemas sociotécnicos desarrollados a fin de integrar racionalmente la actividad humana. Esta integración apunta al logro de determinados objetivos que buscan, consecuentemente, satisfacer las necesidades tanto de sus miembros como de terceros. Decimos que constituyen sistemas socio-técnicos dado que en su configuración intervienen elementos tecnológicos y sociales. Así, los equipos y métodos de producción se conjugan con el sistema social, compuesto por los trabajadores, interactuando y complementándose para la obtención de los objetivos de la organización (INAP 1997).

La organización burocrática, como sistema moderno de producción, surgió en Europa a principios del siglo XVII. Los cambios originados a partir del Renacimiento, que inicialmente se constituyeron como de naturaleza religiosa, provocaron una verdadera conmoción en el núcleo de normas morales vigentes. El surgimiento, en palabras de Max Weber, de una “ética protestante”, caracterizada por el vínculo estrecho del hombre con el trabajo, el ahorro y la austeridad como marcas predominantes, sirvieron de base para la instauración de una nueva forma de racionalidad. Esta racionalidad, derivada de los cambios instalados a nivel religioso, se transpoló al sistema productivo a gran escala (con el ascenso del capitalismo) e impregnó la ciencia con el mismo cariz. Por lo tanto, como sostiene Weber, el capitalismo, la burocracia y la ciencia moderna constituyen tres formas de racionalidad que surgieron a partir de esos cambios religiosos

El modelo burocrático se constituyó, de esta manera, en el fundamento del estado moderno en tanto reaseguro del bienestar general a partir de la pretensión de neutralidad del sistema burocrático y la necesaria (para Weber) separación de las lógicas pública-privada (Crozier 1996). De esta forma, al instalarnos dentro del modelo clásico de la burocracia weberiana, existe una división fundamental entre políticos y burócratas. En el principio de racionalidad burocrática, el papel de los funcionarios se encuentra en razón de la necesidad de un balance entre la representatividad de los políticos y los principios de objetividad técnica, los cuales proveerían los funcionarios de carrera (Weber 1993, 1991).

No podemos continuar este desarrollo sin mencionar que Weber ancla las raíces de su teoría de la burocracia en el concepto de dominación. En cierta forma, es el mismo autor quien, en el segundo volumen de *Economía y Sociedad*, presenta su propia postura al sostener que la dominación se traduce en un acto de ejercicio del poder, en tanto “posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena” (1993: 696), aún contra resistencias y sea cual fuere el fundamento de esas legitimidades. Ese ejercicio del poder estará presente en todo tipo de relaciones. Así, “onde quer que existam agrupamentos humanos o poder estará presente, pulverizado e disperso por seus detentores, simbolizando la forma mais típica do agir social baseado em elementos de alteridade” (Barile 2006: 27).

“Todas las esferas de la acción comunitaria están sin excepción profundamente influidas por las formas de dominación” (Weber 1993: 695). Y en este sentido, la política y la administración de los asuntos públicos no escapan a tal influencia. De allí que, a partir de las nociones de poder y dominación, la tensión relativa entre los propósitos políticos y los objetivos administrativos se constituya en parte de la naturaleza de la relación, inescindible y por lo tanto característica de la misma. Guy Peters, desde un enfoque neoinstitucionalista, plantea que la relación entre políticos y burócratas es un

proceso político de “intercambio de poder e influencia, de conflicto y cooperación” (Peters 2001: 343).

A lo largo del siglo XX mucho se ha escrito sobre ello. La teoría de la burocracia, en tanto modelo, explica las condiciones a partir de las cuales se desarrolla la dominación burocrática.

La burocratización es el procedimiento específico de transformar una ‘acción comunitaria’ en una ‘acción societaria’ racionalmente ordenada. Como instrumento de la ‘socialización’ de las relaciones de dominación ha sido y es un recurso de poder de primera clase para aquel que dispone del aparato burocrático” (Weber 1993: 741).

Es la burocracia, como forma de organización humana basada en la racionalidad, la que busca encuadrar las relaciones de dominación a partir de criterios racionales a fin de garantizar la máxima eficiencia en el logro de los objetivos.

Los elementos tipificantes de la burocracia (Weber 1993), los cuales constituyen sus rasgos específicos, se organizan de la siguiente manera:

- 1) Las *atribuciones* son aquellas que emanan de reglas, leyes o disposiciones reglamentarias: los deberes oficiales conferidos a los funcionarios se distribuyen teniendo en cuenta los fines de la organización, el mando para el cumplimiento de esos deberes también está determinado (fijo), y para ejercer esas atribuciones se instituye a un funcionario con aptitudes adecuadas al cargo que desarrollará.
- 2) Sistema de mando y subordinación a partir del principio de jerarquía funcional.
- 3) Basamento en documentos producidos y conservados por cuerpos de burócratas especializados.
- 4) La ocupación de los cargos, presupone una preparación profunda y experta, y aun cuando el cargo se halla en pleno

desarrollo, la actividad del funcionario requiere toda su capacidad de trabajo, independientemente del hecho de que su tiempo obligatorio se halle firmemente delimitado.

- 5) El desarrollo del cargo sigue normas generales, más o menos estables, más o menos exhaustivas, y que pueden aprenderse. El conocimiento de estas normas representa un saber técnico especial que posee el funcionario. Comprende la jurisprudencia, o la administración pública o de empresas.

Estos puntos nos permiten observar que el rol del funcionario/burócrata es sustantivo en la configuración de la estructura burocrática. Esta serie de elementos revelan un conjunto de características, a saber:

- a) El cargo que ostenta se constituye en una profesión, que exige un determinado *expertise*, el dominio de una serie de conocimientos derivados de prescripciones. “La ocupación del cargo es considerada, inclusive en las empresas privadas, como la aceptación de un deber específico de fidelidad al cargo a cambio de la garantía de una existencia asegurada” (Weber 1993: 719).
- b) El burócrata conforma una “posición personal” a partir de la estimación social emanada de su posición dentro de los estamentos y de un proceso de nombramiento que, en definitiva, revela una elección radicada sobre la persona del burócrata por parte de un superior jerárquico. Esa elección se basa en las competencias, dado que “el funcionario designado por un jefe, desempeña su función con más exactitud desde un punto de vista técnico, pues en las mismas circunstancias, los puntos de vista puramente profesionales y las aptitudes técnicas determinan con mayor probabilidad su elección y su carrera” (Weber 1993: 720).
- c) Sostiene perpetuidad en el cargo como garantía del cumpli-

miento riguroso de los objetivos.

- d) El funcionario recibe una compensación remunerativa fija, no por el trabajo realizado sino por las funciones asignadas.
- e) Finalmente forma parte de un escalafón que se transita desde los puestos menos importantes a los más altos. Esto presupone la existencia de una carrera administrativa.

Paolo Benedetti recupera todos estos puntos señalando que

En su forma ideal, el modelo weberiano requiere de una administración pública organizada en unidades especializadas desde las cuales la información precisa fluya hacia arriba, abajo y transversalmente. Las órdenes se obedecen, los organismos cooperan y la toma de decisiones se delega al nivel apropiado. A su vez, el personal es empleado estrictamente en base a sus méritos y conforme a reglas que relacionan las escalas salariales con puestos de trabajo definidos, y proveen de procedimientos abiertos y justos para la contratación, despido y ascenso, siendo su permanencia, por lo general, vitalicia. Asimismo, los registros son precisos y los procedimientos están codificados y su cumplimiento es efectivo. Por último, los presupuestos son previstos de manera exacta, y los sistemas financieros verifican que los gastos se efectúen de manera honesta y conforme a esos presupuestos (Benedetti 1999: 5-8).

Para finalizar, podemos resumir los elementos fundamentales del modelo burocrático situándolo como aquel que apunta, a partir de criterios de racionalidad, a la máxima eficiencia organizacional. Sobre ello se articulan entonces como elemento sustantivos:

- Las comunicaciones de tipo formal, en donde las mismas queden pertinentemente documentadas.
- La división sistemática del trabajo (en el sentido de atribuciones emanadas de reglamentos) y la estandarización de procedimientos.
- La necesaria impersonalidad de las relaciones.

- La jerarquía como principio de autoridad a partir de la competencia técnica y la elección de los funcionarios que formarán esa jerarquía en función de sus méritos.
- La especialización y profesionalización de los burócratas.
- La completa previsión del funcionamiento del sistema.

La construcción de un Estado burocrático entendido como el “conjunto de instituciones públicas capaces de responder formal y racionalmente, con base en una función pública profesional, a los grandes retos sociales y económicos” (Rodríguez Vázquez 2005: 5), fue el paradigma que marcó el sendero de los esfuerzos a nivel gubernamental y del sistema económico a fin de trazar una administración pública eficiente y de calidad. Sin embargo, como veremos más adelante en este capítulo, la realidad Latinoamericana y Argentina presenta una diversidad de aspectos que, ligados a la naturaleza política de las relaciones que dentro de la Administración Pública se desarrollan, otorgaron al modelo burocrático hasta aquí expuesto una configuración característica. Nuria Cunill Grau asocia al concepto de “Matriz Estadocentrista” en tanto “ésta matriz no sólo expresa una regulación estatal de la economía, sino que supone un modo distorsionado de relación del Estado con la sociedad y un patrón sesgado de toma de decisiones y de resolución de conflictos que se asienta en la mayoría de los países latinoamericanos a pesar de la diversidad de regímenes políticos” (Cunill Grau 1997: 202).

1.2. El New Public Management

Conforme fueron pasando las décadas del siglo XX, y ya casi llegando a su final, el modelo de estado intervencionista empezó a ser cada vez más discutido en sus resultados. Esta circunstancia estuvo fuertemente vinculada también a la crisis del capitalismo a nivel global. La caída del capitalismo dio paso al surgimiento de enfoques

neoconservadores y neoliberales que pugnaban por una retirada del Estado en la economía, la defensa del mercado como única forma de regulación entre los países, y la idea de que para lograr el máximo desarrollo de la economía era preciso dejarla al arbitrio de la libre competencia.

En este marco empieza a tomar fuerza una demanda de reforma a nivel de las administraciones del Estado fundamentada en la obsolescencia de sus estructuras y métodos, y la ineficiencia de los resultados alcanzados. Lógicamente, dentro de este paradigma la eficiencia es la regla a partir de la cual se mide el éxito de las organizaciones.

Según Hood (1991), el paradigma del New Public Management (NPM) nace a partir de la vinculación de dos corrientes. La primera de ellas fue la nueva economía institucional, determinante en la constitución de principios administrativos novedosos tales como la transparencia, la elección del usuario y la importancia de los incentivos. En segundo lugar la gestión empresarial, que reforzó la idea de replicar el estilo de gestión de la empresa privada en el ámbito público.

La gestión privada o empresarial constituyó el norte a partir del cual se trazaron los esfuerzos por reformar el aparato administrativo del Estado. Inclusive la misma corriente del NPM considera que los desafíos que la originan se dan a partir del cambio en las condiciones del entorno exterior, en donde se pasó de un cuadro de estabilidad a un mundo caracterizado por el dinamismo, la complejidad y la interdependencia. Entendamos que estos no son cambios en el estricto sentido del término sino nuevas formas de observar la realidad. También esta corriente interpreta que existe una serie de cambios a nivel de modificaciones en los valores dentro de las organizaciones, en las que se sustituye la obediencia y el deber en pos del logro de valores relativos al desarrollo personal. Esto nos da la pauta de una re-atención a la individualidad como patrón de éxito. Se deposita en el "éxito" personal del trabajador la posibilidad de éxito de

la organización.

Finalmente, las corrientes del NPM sostienen que, el último aspecto que propició su emergencia y consolidación fue el constante aumento de las funciones y personal en el sector público, lo cual impactó de manera negativa en el sistema financiero de los Estados.

A partir de la década de 1990 se intensificaron e hicieron orgánicamente más visibles los esfuerzos por implantar el modelo del NPM en Latinoamérica. En clave latina, la “Nueva Gestión Pública” (NGP) constituyó una agrupación de diferentes corrientes y modelos de gestión, algunos de corte más analítico, aunque la mayoría de tipo prescriptivo. Carles Ramió Matas, incluye dentro de las corrientes significativas de la NGP a la “desregulación, la agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privados con y sin ánimo de lucro), la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, etc.” (Ramió Matas 2001: 4).

Nuria Cunill Grau sostiene que la NGP consiste en esencia, en:

el cambio de los métodos burocráticos por métodos manejados por el mercado para la provisión de bienes y servicios producidos por el gobierno. A tal efecto se trata de constituir mercados para la mayoría de los servicios públicos, separando la elaboración de políticas de la provisión de servicios (o ejecución de políticas). Ello se realiza abriendo éstos a la competencia y desarrollando vínculos contractuales entre los proveedores de los servicios, los consumidores y los financiadores de ellos, de forma tal de crear las figuras de ‘vendedores’ y ‘compradores’ de bienes y servicios que el mercado requiere para funcionar. La separación de estas figuras se completa con cambios en las prácticas de trabajo en el interior de las agencias, así como entre ellas y sus financiadores, de manera que las agencias puedan responder a las presiones del mercado (Cunill Grau 1997: 236).

La NGP, modelo que como hemos observado deriva del sector privado, puede ser clasificada en dos grandes vertientes. Nickson (2002) sostiene, que la primera de ellas está relacionada al gerencia-

lismo y la teoría del principal y el agente. Buscan desde este enfoque:

- Desarticular el poder de agencia que sostienen las grandes burocracias. Esto se logra al deslocalizar las funciones operativas de los organismos y crear agencias ejecutivas separadas. Esto retoma lo que Cunill Grau señala en tanto la separación entre aquellos que definen la política de quienes la ejecutan. “Las agencias no se relacionan más con el ministro de adscripción a través de la tradicional jerarquía departamental, sino por un acuerdo contractual que incluye objetivos de desempeño especificados” (Nickson 2002: 2).
- Cambiar las “altas jerarquías” por estructuras más horizontalizadas, responsables y flexibles, organizadas en función más de los procesos operacionales que llevan adelante que en las funciones que cumplen.
- Desvincular las cuestiones financieras de los temas organizacionales, es decir que por un lado, se definan las necesidades y los pagos por esas necesidades, y por otro, se atiendan efectivamente las mismas.
- Otorgar, a partir de la descentralización de la autoridad gerencial, mayor autonomía a la gestión. Esta autonomía constituye en realidad dar cuenta de una serie de objetivos de desempeño trazados de antemano.
- Relacionado al anterior punto, entregar el control financiero y presupuestario a los organismos descentralizados pero a partir de la creación de centros presupuestarios, quienes serían los encargados de establecer la relación costo-efectividad de los servicios requeridos.
- Establecer los procesos organizacionales en función a los resultados que se busquen lograr. Para ello será relevante que los gerentes y funcionarios aprendan a trabajar con

metas e indicadores de desempeño y de resultados.

En segundo término, se identifican vertientes que apuntan a una observación de la NGP como parte de un contexto de organizaciones y desde la cual se propende a la vinculación de las mismas. Esta corriente es tributaria de la Nueva Economía Institucional y que “enfatan en los mercados y la competencia como una forma de dar ‘voz y voto’ a los usuarios y promover la eficiencia en la provisión de servicios” (Nickson 2002: 3). Se puede evidenciar este énfasis en:

- Introducción de mecanismos de mercado en la organización. Esto se operacionaliza en la tercerización, las franquicias, los vales, cargos y cuotas a los usuarios, entre otros.
- Búsqueda de la calidad, pensada desde la demanda, es decir, desde los ciudadanos en tanto clientes.
- Modificaciones en las relaciones del trabajo, caracterizadas por el abandono de la carrera tradicional y una alta flexibilidad de la misma y del sistema de remuneraciones.

Finalmente, una perspectiva menos holística y más pragmática de la NGP tiende a considerarla como una “caja de herramientas”, a la cual los gobiernos pueden recurrir a fin de enfrentar las consecuencias de la globalización. Entre los “instrumentos” que se proponen, se encuentran:

- Delegar autoridad, dotar de flexibilidad.
- Asegurar desempeño, control y rendición de cuentas.
- Desarrollar competencia y alternativas.
- Proporcionar servicio responsable a los ciudadanos.
- Mejorar el manejo de los recursos humanos.
- Explotar la tecnología de la información.
- Mejorar la calidad de la regulación.

- Fortalecer las funciones del gobierno central.

1.3. Cuasi-paradigmas o los paradigmas ocultos: patrimonialismo burocrático

Los dos enfoques que hemos recuperado sobre la gestión del Estado han sido troncales en el pensamiento administrativo de las últimas décadas. Los contextos temporales y geográficos en los cuales surgieron y sus posibilidades de traslación automática al análisis e incluso implantación, no encontraron el esperado y consecuente resultado en las realidades latinoamericanas.

Más allá del alcance del éxito de estos modelos (sobre los cuales volveremos en los próximos títulos), el objetivo de éste apartado es reconocer la pertinencia de rescatar una lógica de organización de los recursos estatales que se encuentra incluso en nociones previas a la burocracia. Consideramos que la misma opera de manera no nominada, pero no oculta: el patrimonialismo como forma de relación articula más que sólo las relaciones sociales, propone también una traslación de estos criterios a todas las funciones de gestión que puedan desarrollarse en la organización pública.

La literatura latinoamericana sobre gestión pública da cuenta, de manera intensa, del rol que tienen los patrimonialismos hacia el interior del entramado de la Administración del Estado. Tanto el modelo burocrático como el modelo de la NGP buscan minimizar el impacto de los patrimonialismos considerados ‘desviaciones’ que atentan contra la racionalidad, en el primero de los casos, y la eficiencia, para el modelo empresarial.

Efectivamente, esta propensión a eliminar al patrimonialismo de las estructuras organizativas públicas confirma de manera radical la existencia de un ‘paradigma oculto’, en el sentido que opera de manera naturalizada, y por lo tanto no sometida a observaciones críticas.

De hecho, en un documento publicado en el 2010 por el CLAD denominado “Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI”, se menciona al patrimonialismo entre los siete factores históricos-estructurales que impidieron procesos de modernización del Estado en Latinoamérica. “La tendencia patrimonialista se manifiesta en la opacidad de las decisiones públicas, en la captura de estructuras estatales por parte de oligarquías políticas (nepotismo) y en la influencia de sectores económicos sobre las decisiones gubernamentales” (Merlo Rodríguez 2013: 13).

Lo mencionado en estos párrafos amerita volver a la observación del patrimonialismo desde la perspectiva de Weber. Como categoría analítica fue él quien lo incluyó dentro de sus tipologías de dominación, a fin de describir las relaciones de poder establecidas en las sociedades de tipo pre-capitalistas tradicionales. En ellas quien gobernaba era un “señor” que poseía “servidores”. Si se equiparara la forma de dominación tradicional a la burocrática estos se traducirían en el “superior jerárquico y su grupo de funcionarios”. Sin embargo, la naturaleza de la relación es otra: la legitimidad en el modelo burocrático descansa en criterios de racionalidad sustentados en la legalidad del sistema, mientras que en el modelo patrimonial está orientada fundamentalmente por la tradición. La legitimidad recae en la “creencia en el carácter inquebrantable de lo que ha sido siempre de una manera determinada” (Weber 1993: 185).

La característica principal del patrimonialismo es, entonces, el reparto de bienes a los miembros de un círculo. Cuando este tipo de dominación se ejerce en un marco organizacional estatal debe ser denominado “estatal-patrimonial”. No obstante, en las organizaciones no son sólo bienes lo que se reparte. De hecho, tampoco es el reparto la única forma en la cual se plasma la dominación patrimonialista. Desde esta perspectiva, se deposita la fuente de legitimidad en un poder no racional que se perfecciona en algo que se otorga. Esto, además, revela una relación de intercambio. Y en la dinámica

del intercambio los agentes aplican diversos conjuntos de intereses, evaluados en función de sus márgenes de maniobra, lo cual termina por afectar el proceso de toma de decisiones.

Siguiendo este razonamiento, podemos considerar que en la administración pública, como organización compleja, el mismo modelo de gestión toma las características de la dominación patrimonialista. Horacio Cao sostiene que “muchos gobiernos locales podrían encuadrarse en lo que se denomina régimen patrimonialista, cuya característica esencial es la transformación del Estado en propiedad privada de quienes poseen los recursos de dominación política” (Cao 2008: 27).

Cabe rescatar aquí el uso que Oszlak (1980) hace de la categoría analítica “régimenes patrimonialistas”. Este autor desvincula la historización que hace Weber de la categoría para utilizarla en función de definir la relación existente entre regímenes políticos y políticas públicas. Nos parece pertinente considerarlo en el mismo sentido, en tanto aquellas situaciones en las cuales “la dominación de un solo hombre necesita de funcionarios para ejercer la autoridad”. O’Donnell también aporta al respecto: al profundizar en los matices de las actuales poliarquías posiciona a los particularismos como una de las formas que discute la “institucionalidad” de las mismas:

Muchas poliarquías nuevas no carecen de institucionalización, pero una fijación con las organizaciones complejas y altamente formalizadas nos impide ver una institución extremadamente influyente y muchas veces encubierta: el clientelismo y, en forma más general, el particularismo. (..) El particularismo (como sus contrapartes, las concepciones y prácticas de gobierno neopatrimoniales y delegativas) antagoniza con uno de los aspectos principales del paquete institucional de la poliarquía: la distinción conductual, legal y normativa entre una esfera pública y una privada (O’Donnell 1996: 10).

En definitiva, tanto Oszlak como O’Donnell retoman el concepto de patrimonialismo para aludir a la institucionalización de

prácticas políticas que desdibujan la diferencia entre la esfera de lo público y lo privado. Aquí, la llave para pensar al patrimonialismo en tanto modelo y/o paradigma oculto que opera organizando los organismos del Estado es la de la institucionalización.

Dentro de los estamentos de la Administración Pública existe, necesariamente, una heterogeneidad de arreglos institucionales, algunos de los cuales son plasmados en regulaciones y normativas. Estas constituyen la base formal de las relaciones y derivan de un proceso de acuerdo y negociación. Existe también otro tipo de arreglos que se genera a partir del mismo proceso de aprendizaje que la organización va construyendo, y que conforma un sustrato que articula, de manera no formalizada, las relaciones y los procesos laborales, productivos, administrativos, que en ella se desarrollan.

Enderle & Guerrero sostienen en este sentido que:

As instituições são habitualmente um processo rotinizado do comportamento humano prevaemente no ambiente social, cultural, político e econômico que evoluem através de um processo seletivo e adaptativo (...) Isso denota os aspectos em que as instituições são cumulativas e persistentemente “self-reinforcing” através de um processo positivo, e porque não negativo, de retroalimentação (feedback). (...) As idiosincrasias determinadas pelo ambiente institucional enraizado historicamente moldam as escolhas dos indivíduos e a resolução de problemas empresariais e contratuais (Enderle & Guerrero 2008: 6).

La dinámica de establecimiento, el contenido y la forma de los acuerdos dependerá fuertemente de las características de la organización, de su entorno, del momento en el cual se “instituya”, y por supuesto, del balance de poder con el que puedan contar sus actores.

Sonia Fleury, ya en 1998 señalaba que en América Latina permanecieron constantes tres características centrales que califican la relación entre el Estado y la sociedad, “que actúan de manera sinérgica, cada una de ellas potenciando a las demás” (Fleury 1998: 2). Estas son el patrimonialismo, el autoritarismo y la exclusión, y las tres se

mantuvieron invariables tanto en momentos de democracia como en épocas de regímenes autoritarios. En el próximo título retomaremos estas cuestiones y observaremos el rol del Estado en tanto fundamento contextual de las organizaciones públicas.

2. El Estado como plataforma de la organización pública: Competencias y capacidades del Estado

Hasta ahora hemos repasado una serie de modelos de administración estatal que consideramos nos proveerán las herramientas para analizar la configuración de la organización del Estado en la provincia de Corrientes. Hemos comentado, de manera superficial, las implicancias entre los mismos y las realidades que se pretendió analizar o sobre las que se buscó aplicarlos. Sin embargo este ejercicio teórico resultará incompleto si no agregamos a la fórmula el reconocimiento de las características del Estado en tanto plataforma en donde la organización pública asienta sus bases institucionales, normativas, organizaciones y relacionales.

Si bien entendemos que existe un debate respecto de la amplitud de la noción de capacidades estatales, en esta parte del marco teórico la observaremos primordialmente en su dimensión administrativa a fin de poder contar con un parámetro adecuado de comparación a nivel organizacional, y de esta forma contar con un marco de análisis de los procesos que en la misma se desarrollan.

En este sentido, al Estado se le han echado culpas, ha sido el responsable del fracaso de los intentos por modernizarlo, se lo ha denominado “obstáculo del desarrollo”. Y es que el Estado, en palabras de Peter Evans “tiene una función central en el proceso de cambio estructural, aun cuando dicho cambio se defina como un ajuste estructural. El reconocimiento de este papel central retrotrae, inevitablemente, a las cuestiones vinculadas con la capacidad del Estado” (Evans 1996: 530). Se trata no sólo de definir un conjunto de políticas

y que estas sean adecuadas sino también de la posibilidad de que las mismas tengan una aplicación válida.

El rol del Estado ha permanecido signado por las contingencias históricas, sociales y económicas por las cuales ha atravesado. La primera ola de ideas acerca de la reforma del Estado apuntó a reposicionarlo en tanto motor del desarrollo. Se trataba de un Estado totalmente involucrado en el desarrollo y la implementación de políticas públicas que apuntalaran la industrialización, así como cambios en la agricultura y la necesaria infraestructura urbana para las crecientes ciudades. Pero según Evans, cuando un Estado procura la atención total a estas cuestiones, deriva en un hipertráfico aparato, lo cual influirá de manera negativa en el desarrollo del mismo (Evans 1996).

La segunda ola puso directamente en discusión la relevancia de contar con un Estado en tanto agente económico. Por supuesto, esta reversión extrema en la que el Estado debía mantener un discreto rol de “policía de la propiedad privada” también estuvo destinada al fracaso; un fracaso relativo a la falta de amplitud respecto de los agentes convocados a ser protagonistas del cambio. De esta forma se minimizó la importancia de su base institucional.

La tercera corriente, ya a finales de la década de 1980, recuperó la noción de la importancia de las capacidades del Estado en el sentido de la perdurabilidad y eficacia de su estructura institucional. ¿En qué aspectos recaen las capacidades estatales? ¿Cómo se construye esa capacidad? En este rol fundamental del Estado, adquiere una necesaria prevalencia su estructura institucional o, en otras palabras, el aparato estatal y sus posibilidades de responder de manera efectiva a problemas tales como la estabilización y el ajuste (Evans 1996). El basamento institucional es aquello que proporciona mayor perdurabilidad en el tiempo, y que ha sido construido en función de su vínculo con las estructuras sociales a lo largo de la historia del Estado.

Ya Oszlak, cuando en 1999 presentaba ante el CLAD la po-

nencia “Quemar las Naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)” sostenía que de estos intentos de reforma del Estado hay que diferenciar aquellos que apuntan a “producir transformaciones ‘hacia adentro’ del Estado”, de aquellos que buscan principalmente “correr las fronteras entre el estado y la sociedad sin producir necesariamente cambios importantes en las modalidades de gestión (...) (Es decir) reformas tendientes a minimizar al aparato estatal y las que intentan mejorar sustantivamente su gestión” (Oszlak 1999: 4). Planteando esta dicotomía, en cierta forma “descubre” también un tercer espacio de atención en el cual los actores internos del aparato estatal serían clave para llevar adelante las reformas.

Tanto lo que propone Evans como lo que recupera Oszlak nos es de utilidad para sumarlo a nuestro análisis. De esta forma adscribimos a una perspectiva superadora de las dicotomías a fin de observar el problema de estudio desde una perspectiva compleja. En una definición de lo que implican las capacidades estatales consideramos que son el conjunto de facultades y habilidades con las que el Estado cuenta a fin de llevar adelante su labor (generar procesos racionales de política pública) de manera autónoma (Rodríguez 2012). De este concepto se destacan dos cuestiones no menos importantes: la idea de “procesos racionales” y la de “autonomía”. Respecto del primero, los Estados se encontrarían operando en condiciones de racionalidad cuando las instituciones cuentan con los “recursos institucionales, organizacionales, materiales y humanos necesarios para llevar a cabo las funciones y cometidos estatales”. En cuanto al segundo, se vincula a la capacidad de “conducir los procesos de políticas públicas orientados hacia el interés general, y con independencia de intereses espurios o particularistas” (Rodríguez 2012: 2).

Agregamos también aquí otros aportes teóricos al concepto de capacidades estatales. Alonso, las define como “recursos de capacidad extractiva, de intervención, regulación y mediación que el estado desarrolla en el largo plazo (...) el desarrollo y la consolidación de

habilidades y rutinas por parte de las agencias estatales que, al mismo tiempo, operan como marcos estables y predecibles para la interacción estratégica entre actores” (Alonso 2006a: 6). Grindle (1997, en Balan 2012: 4) por su parte, las interpreta como “la habilidad de ejecutar tareas de manera efectiva, eficiente y sustentable”. Asimismo, le otorga cuatro dimensiones de expresión: la institucional, la técnica, la administrativa y la política. En el marco del desarrollo de estas capacidades, entendemos que el aparato estatal proveerá una serie de resultados que estarán en estrecha consonancia con la potencialidad que expresen las administraciones para organizar los recursos estatales con autonomía y racionalidad. De esta manera conectamos la atención que pretendemos realizar sobre nuestro problema de investigación.

Sin embargo, las capacidades estatales no funcionan en el vacío. El tipo de régimen democrático en el cual operen dependerá de la fortaleza o debilidad de los estados en los que se desenvuelven. En palabras de Guillermo O’Donnell (1993: 64) “los estados están entrelazados con sus sociedades respectivas de complejas y variadas maneras; esa inserción conduce a que los rasgos de cada uno de ellos y de cada sociedad tengan un enorme influjo sobre el tipo de democracia posible de consolidarse”.

La ciencia política más tradicional ha vinculado la fortaleza de los regímenes democráticos a las posibilidades de consolidación de la base institucional de los Estados. En el caso de O’Donnell, al cual nosotros pretendemos adscribir, se recupera esta noción pero se complejiza la mirada en cuanto a la institucionalidad. Cuando decimos institución nos referimos, siguiendo al autor, a “un patrón regularizado de interacción, que es conocido, practicado y aceptado (aunque no necesariamente aprobado) por actores que esperan seguir interactuando conforme a las reglas sancionadas y garantizadas por ese patrón” (O’Donnell 1996: 4). Si bien para él las poliarquías²⁰ cuentan con

²⁰ Según la define Dahl, la poliarquía tiene siete atributos: 1) funcionarios electos; 2)

una serie de atributos que las tipifican – entre los cuales la existencia de elecciones institucionalizadas es el más extendido – las instituciones, desde su punto de vista, configuran mucho más que regulaciones “indisputables de las expectativas y la conducta”. En el proceso de consolidación de las mismas se convierten en “organizaciones complejas: se presume que funcionan según unas reglas sumamente formalizadas y explícitas y se materializan en edificios, rituales y funcionarios” (O’Donnell 1996: 4). Pero esta visión las paraliza en tanto construcción de base eminentemente social: son los agentes quienes interactúan con y a través de las instituciones, dan por sentado su existencia y le otorgan continuidad en el tiempo.

El autor explica la amplitud del sentido que le otorga a las instituciones, en tanto que:

cuando la concordancia es vaga o prácticamente inexistente, nos enfrentamos a la doble tarea de describir la conducta real y descubrir las reglas (generalmente informales) que rigen la conducta y las expectativas. Los actores son tan racionales en esos ambientes como lo son en los muy formalizados, pero no es posible delinear los perfiles de su racionalidad sin conocer las verdaderas reglas –y el conocimiento común de éstas– que ellos siguen. Uno puede definir esa situación negativamente, enfatizando la falta de concordancia entre las reglas formales y la conducta observada; pero, como lo saben los antropólogos desde hace tiempo, eso no sustituye el estudio de las reglas que realmente se observan; ni tampoco autoriza la suposición de que existe de alguna forma cierta tendencia al acatamiento creciente de las reglas formales. Eso es especialmente cierto cuando las reglas informales están ampliamente difundidas y tienen raíces profundas; en ese caso se puede decir que esas reglas (antes que las formales) están altamente institucionalizadas (O’Donnell 1996: 9).

elecciones libres y limpias; 3) sufragio universal; 4) derecho a ser candidato; 5) libertad de expresión; 6) información alternativa; 7) libre asociación. Los primeros cuatro atributos nos dicen que un aspecto básico de la poliarquía es que las elecciones son generales, limpias y de libre competencia. Los atributos restantes nos remiten a las libertades políticas y sociales que son mínimamente necesarias, no sólo durante sino también entre las elecciones, como un requisito para que éstas sean limpias y competitivas. (O’Donnell 1996: 2)

En el marco de este análisis, atendemos entonces a la constitución de instituciones informales. La búsqueda de sustento teórico para abordar nuestro problema de investigación nos invita a continuar la lectura de Guillermo O'Donnell. El autor establece que entre la gama de instituciones de este tipo, existen algunas tales que su influencia sobre la configuración del aparato del Estado es imposible soslayar: el clientelismo y los particularismos. Sostiene que son “varios (los) tipos de relaciones no universalistas que van desde los intercambios particularistas jerárquicos, el patronazgo, el nepotismo y los favores hasta ciertas acciones que se considerarían corruptas según las reglas formales del paquete institucional de la poliarquía” (O'Donnell 1996: 10).

2.1. Procesos de reforma del Estado: implementación y resultados. El caso argentino

Las reformas iniciadas luego de la crisis que acompañara la salida del gobierno de Raúl Alfonsín en el año 1989, tales como las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, provocaron un cambio en la concepción respecto del mercado, y en consecuencia, una importante reducción del tamaño y la actividad del Estado.

Conjuntamente con el proceso de privatización de empresas, la concesión de servicios públicos, los retiros voluntarios o anticipos jubilatorios, el empleo público se redujo en forma significativa. Se profundizó tal reducción con la transferencia de servicios del gobierno nacional a las provincias, como sucedió por ejemplo, con la salud y la educación.

El Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA) surgió como una necesidad en el marco de las reformas laborales de la década del '90 al momento de definir el “nuevo Estado”. En el año 1991, por decreto 993 del Poder Ejecutivo Nacional se crea el SINAPA, el cual se sustentaba en la nueva lógica que tenía como propósito

imprimirse al accionar estatal. El papel de los recursos humanos en la reorganización del sistema “sustentado en la mejora de las calificaciones, la elevación del desempeño y la competitividad del recurso humano al servicio del estado, erigiendo en política pública la profesionalización de la carrera administrativa” (Bonifacio, en Abal Medina & Nejamkis 2001: 9) era vital en la consecución de este objetivo.

Más allá de virtudes e imperfecciones atribuibles a las reformas introducidas, el nuevo sistema de carrera administrativa vino a poner en vigencia legal los principios de una burocracia pública basada en el mérito, que las prácticas políticas y administrativas habían dejado en desuso. Las reformas abrieron el camino para nuevos desarrollos de la política de recursos humanos en la Administración Pública, otorgando mayor institucionalidad a su gestión por medio de oficinas ministeriales jerarquizadas, incorporando técnicas modernas en la selección y gestión de personal, estableciendo condiciones para el trabajo planificado de los gerentes públicos y haciendo posible la evaluación de los resultados de gestión (Bonifacio & Falivene 2002: 2-4).

Desde estas pautas, el SINAPA pretendió establecer reglas de planificación operativa y compromisos de gestión para los cargos de la Administración Pública Nacional. Centró el cumplimiento de estos planes y compromisos en la evaluación del desempeño, la que en caso de no ser satisfactoria provocaba el término de la designación. Sin embargo, esta herramienta para llevar adelante el proceso de reforma y modernización estatal no tuvo el impacto esperado.

Esta y otras medidas relacionadas con el establecimiento de procesos transparentes y fundamentos técnicos para la selección, tuvieron problemas de implementación y sufrieron distorsiones, entre las que cuentan las derivadas de la persistencia del padrino y el ejercicio de presiones para desplazar funcionarios seleccionados para desempeñar funciones ejecutivas (Bonifacio & Falivene 2002: 4).

En el año 2000, la Oficina Anticorrupción de la Nación publicó por primera vez un informe en el cual ilustraba claramente el estado de situación de la Administración Pública Nacional. El informe,

llamado “Estudio exploratorio sobre transparencia en la Administración Pública Argentina: 1998 – 1999”, delineó una imagen concreta sobre dos de las principales áreas que componen la gestión pública a nivel central: la Gestión de Recursos Humanos y la Gestión de Compras y Contrataciones de Bienes y Servicios. Por lo objetivos de esta tesis, lógicamente nuestra mirada se enfocó específicamente en los aspectos referidos a la Gestión de los Trabajadores. De esta forma pudimos corroborar la situación en la que quedó la GFT luego del proceso de reforma del Estado, lo cual presentamos a continuación:

- Normas Administrativas de Aplicación General:
 - » Cumplimiento de la normativa sobre procedimientos exclusivamente en términos formales y no funcionales.
 - » Los incentivos, objetivos y procedimientos se cumplen en el sentido formal, pero en la actualidad sirven a funciones políticas o personales.
- Análisis de Puestos:
 - » Definición vaga de perfiles laborales permite mayor discrecionalidad en la selección.
 - » Perfiles laborales diseñados a medida de una persona particular.
- Planificación de los Recursos Humanos:
 - » No existe una planificación racionalizada de necesidades de personal. No se reporta el uso de estudios técnicos para planificar la contratación de personal temporario o transitorio. Como no se aplican criterios estandarizados, los que rigen son particularistas (como la relación personal o la afiliación política)
 - » Se admitió el desconocimiento, por algunos directores, de las dimensiones del personal contratado en sus áreas.

- » Carencia de un listado o padrón oficial.
- Cobertura de las necesidades de Recursos Humanos: Reclutamiento y Selección:
 - » Difusión restringida de la demanda de trabajo para el beneficio de personas particulares.
 - » Criterio que rige la selección de los oferentes: vínculo de parentesco o amistad.
 - » Concursos irregulares en los cuales se respetan los procedimientos pautados pero rigen los criterios personales o políticos por encima de los perfiles formales.
 - » Nombramientos realizados sin mediar concursos.
 - » Acceso a cargos por una lógica corporativa y política, no por méritos profesionales.
- Formación y Desarrollo de Competencias:
 - » Formalmente se toma la participación en cursos de capacitación como uno de los criterios de evaluación. Los empleados suman créditos para planes de promoción (60 por año). En la práctica, se detecta un desfase entre la participación en cursos de capacitación y el nivel profesional de la planta. Hay evidencia que se toman cursos no relacionados con los perfiles profesionales.
- Gestión y Planificación de la Carrera:
 - » Uso improductivo e informal del personal contratado.
 - » Utilización del personal por parte de la jerarquía para fines personales y políticos (como el uso de chóferes). Se indicó como una práctica usual la utilización de recursos del estado para otros fines de los previstos y en beneficio propio o de terceros.

- » Existencia, algunas veces en números significativos, de “ñoquis” que cobran sueldos y no desempeñan ningún trabajo formal.
- » Evidencia de rotación del personal, algunas motivadas en relaciones laborales conflictivas, que las Direcciones de Recursos Humanos no tienen actualizadas en sus registros.
- Evaluación del Rendimiento y Sistema de Compensaciones:
 - » No existen indicadores objetivos ni de gestión que permitan evaluar al personal.
 - » Los niveles salariales son establecidos sin respetar las escalas de compensación de personal contratado. Existe evidencia del carácter completamente discrecional de la determinación de los niveles de compensación y del desconocimiento tanto de la normativa que rige la determinación de salarios, como de su aplicación en la actualidad.

En cierta forma, estos puntos demuestran los resultados de toda una década de reformas estatales. Estas se anunciaron de manera altisonante tanto al inicio del gobierno menemista como promediando el mismo, allá por 1996, bajo el nombre de “Segunda Reforma del Estado”.

Sobre este escenario, las estructuras del empleo público lejos de obtener el mejoramiento prometido por los criterios de eficiencia y políticas de corte “empresarial” elaborados y aplicados por los partidarios del Consenso de Washington, se vieron resentidas en su constitución y cuestionadas en sus resultados (Abal Medina & Nejamkis 2001). La falta de visibilidad de las particularidades que modelaron el servicio público en Argentina, hicieron de los intentos de modernización del ámbito público simples propuestas de trasplante

organizacional: la mera adopción de las normas formales de aquellos postulados neoclásicos de principios de los '90, tal como fracasaron para con la reforma económica, siguieron el mismo derrotero en el proceso de reforma administrativa y de los sistema de gestión pública (Schweinheim 2004). Asimismo, la necesidad de observar el fenómeno del Empleo Público tomando en cuenta la realidad circundante de cada administración se tornaba fundamental a la hora de establecer propuestas de cambio (Prats I Català 1998).²¹

Sin embargo, los intentos del SINAPA por dotar de eficiencia a la administración pública continuaron su derrotero a lo largo de la primera década del siglo XXI. A partir del 2003, los cambios acaecidos en la política económica y laboral a nivel nacional abrieron el panorama a nuevas preguntas para el abordaje de las reformas dentro de la administración. En un documento de trabajo del IIEL, Instituto Internacional de Estudios Laborales (organismo de la OIT), se analizó la dinámica de desarrollo argentino desde el 2003. Se consideró que desde entonces “se produjo un fenómeno de fuerte crecimiento económico de casi el 40 por ciento de su PBI, junto con una mejora sustantiva de todos los indicadores sociales y laborales, que ha venido despertando sumo interés” (Damill, Frenkel & Maurizio 2007: 12). Pero más allá del incremento de los indicadores económicos, el estudio resalta cómo el estado argentino adoptó para la formulación de sus políticas públicas el concepto de trabajo decente, incluyéndolo como objetivo dentro de su normativa laboral.

En este marco, la adhesión de Argentina entre otros países latinoamericanos a la Carta Iberoamericana de la Función Pública en noviembre del año 2003, constituyó un hito en los esfuerzos por dotar

²¹ “La realidad o, mejor dicho, su estructuración -es decir, sus actores y equilibrios de poder- sólo puede ser cambiada por los hombres y mujeres que deciden ponerse al frente de un proceso de cambio y tienen éxito en su empeño. El cambio de un modelo de desarrollo -y del modelo de Estado correspondiente- no es un mero mejoramiento de la racionalidad instrumental con que se funciona. Es un cambio de actores, de poder, de conocimiento, de habilidades y competencias, y de modelos mentales, valorativos y de significación” Prats I Català 1998: 5).

de transparencia y eficiencia la función pública. A nivel nacional, se empezaron a implementar cambios en la estructura del empleo público, tales como la reforma del sistema de administración financiera, con la creación del SECOP (Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas), y la consiguiente unificación de los diversos procedimientos para la compra y contrataciones que se utilizan en la administración pública. La informatización del sector público también formó parte de estas iniciativas, con el Plan de Gobierno Electrónico. Otras medidas de eficiencia promovidas por la nueva gestión pública también fueron la gestión por resultados y la aplicación del tablero de control.

A nivel de convenciones colectivas de trabajo e integración de los trabajadores a políticas claras de capacitación, igualdad de oportunidades, entre otros derechos laborales, el año 2006 fue muy importante, ya que se dio la suscripción del primer Convenio Colectivo de Trabajo por parte de los empleados públicos del Estado Nacional. Asimismo, la importancia de una integración federal de estos esfuerzos se dio a partir de asistencia técnica a las jurisdicciones subnacionales (Abal Medina 2006).

2.2. El Neoinstitucionalismo en el análisis de las organizaciones

La reforma del Estado, de sus instituciones, y de las organizaciones que lo componen es, en definitiva, una reforma que involucra a la sociedad en su conjunto. Una reforma exitosa constituye la base para las transformaciones requeridas por los retos del desarrollo. Más para que estas modificaciones puedan ser exitosas, el rol del Estado es fundamental, en tanto “matriz institucional necesariamente integradora de las dimensiones política, económica y social del desarrollo” (Prats I Catala 1998: 591). La integración de estas dimensiones es el recurso más importante para consolidar la gobernabilidad de las sociedades.

Consideremos que hasta el momento hemos venido desarro-

llando conceptos en torno a la organización del aparato del Estado que, como pudimos observar, recuperan la noción de centralidad del mismo. Una centralidad que, siguiendo a Evans, se justifica por la interdependencia entre las estructuras sociales y el basamento institucional. En este marco entendemos inescindible la relación entre instituciones y organizaciones, considerándolas una totalidad en el sentido de conformar “el sistema total de constricciones y de incentivos de una determinada sociedad” (Prats I Catala 1998: 596).

El neoinstitucionalismo se ha encargado de recobrar la necesaria mirada al entramado institucional. En esta labor también ha dejado especialmente planteada la distancia conceptual entre instituciones y organizaciones. Joan Prats I Catala las considera realidades diferentes y con sistemas de incentivos distintos, cuya reforma plantea exigencias y alcances asimismo diferentes. El argumento del autor para marcar esta escisión se relaciona con la materialidad de las estructuras, en las que las instituciones “son realidades abstractas, no son cosas que podamos tocar. Las instituciones son normas y reglas que estructuran la acción social; son el sistema de constricciones y de incentivos del comportamiento de los individuos y de las organizaciones” (Prats I Catala 1998: 595). Asimismo, no agota la naturaleza de las instituciones en el criterio constrictivo y/o racional. Pone el acento en la posibilidad de existencia de actores y reglas informales, las cuales incluye en la institucionalidad otorgándole una fuerza considerable: estas reglas informales constituyen el verdadero sistema de incentivos por el cual los agentes operan ante las características de su entorno.

Sin embargo, para Prats I Català (1998: 596) las organizaciones poseen otra esencia: son realidades concretas, “son ordenaciones de recursos concretos y discretos (humanos, financieros, técnicos) para la consecución de objetivos. (...) Las normas de las organizaciones tienen naturaleza enteramente diferentes a las normas institucionales: son normas internas ordenadoras de la administración o manejo

de los recursos puestos a disposición de los objetivos organizativos”.

¿Acaso esta postura no esconde una contradicción si pretendemos observarla desde el paradigma de la complejidad? ¿Acaso esta formulación no rompe con el principio hologramático, mediante el cual no sólo la parte está en el todo, sino el todo en la parte? El autor sostiene que

cambiar el orden interno de una organización (...) siempre ha sido un problema difícil; pero es mucho más sencillo que cambiar las instituciones, es decir, el propio orden o estructura social en que la organización actúa. En este último caso, el número de actores concernidos y su autonomía es mucho mayor, la información necesaria para el cambio es más incierta y dispersa, la diversidad y conflicto de intereses y modelos mentales más considerable, la construcción de coaliciones más problemática y los liderazgos necesarios para conducir el cambio más exigente (Prats I Català 1998: 596).

No se trata por tanto de una cuestión de cantidades y/o alcances. Ningún proceso de cambio a nivel del aparato estatal, y por ende de las organizaciones que lo componen, podrá ser válido sin la atención sincrónica a la estructura institucional, tanto formal como informal, sobre todo informal. Apoyamos esta afirmación en O'Donnell (1992), quien sostiene la idea de la existencia y mantenimiento de un entramado de reglas informales que poseen una amplitud, difusión y arraigo tan profundo que incluso se institucionalizan antes y/o a pesar de las formales. Incluso, el mismo autor recalca que son las instituciones las encargadas de medir entre los factores estructurales y los individuos y sus consecuentes agrupamientos (organizaciones), los cuales lógicamente persiguen múltiples intereses.

La complejión de la trama institucional del Estado otorgará entonces un determinado marco de interacción a las relaciones establecidas dentro del aparato estatal. La posibilidad de que una configuración de intereses paralela a la institucionalizada pueda operar sin restricciones mucho depende de las instituciones y de la fortaleza

de las mismas

Son las instituciones políticas y sociales de un país las que, cuando interactúan con condiciones económicas, determinan el potencial de oportunismo en y respecto de su administración pública, generando costos de transacción que hacen a las soluciones eficientes (más o menos) posibles, facilitan (más o menos) los intercambios a través del tiempo, posibilitan (más o menos) compromisos creíbles, y dotan de (más o menos) reputación (North, en Benedetti 1999: 18).

Cuanto mayor sea el margen de maniobra que las instituciones permitan hacia adentro del sistema, más crecerán la discrecionalidad y el oportunismo del mismo. Estas falencias institucionales conspirarán entonces contra la eficacia de la organización.

Entre los componentes institucionales de mayor importancia en la administración pública debemos citar a la “estabilidad política”. Esta se define como una situación donde el riesgo de que el gobierno introduzca cambios substanciales, que cambie su relación con la burocracia y los burócratas, es mínimo. No obstante, como en el caso de Argentina, la inestabilidad y la discontinuidad política en el tiempo pueden terminar por condicionar a sus mismas instituciones, fragmentando de esta manera el poder. En palabras de Paolo Benedetti, en este caso “los políticos, conscientes de sus escasas probabilidades de permanecer en el poder durante mucho tiempo, buscarán proveer bienes privados que les proporcionen una ventaja de corto plazo, más que bienes públicos, que tendrían más posibilidad de asegurarles un respaldo ciudadano de largo plazo” (Benedetti 1999: 23).

Esto nos remite a considerar también la existencia de diversas institucionalidades operando de manera simultánea al interior de los organismos del Estado. Si bien la debilidad institucional ha sido la “marca” de las democracias latinoamericanas, los abordajes teóricos y empíricos se han centrado en indicar las falencias del diseño formal y de expresar la existencia de una institucionalidad (re)construida informalmente. Cabría pensar entonces la posibilidad de la presencia

de múltiples institucionalidades o institucionalidades específicas según el plano en el que los agentes y/o grupos de interés se muevan.

3. Administración y Política: el Estado como espacio de tensiones

En el presente título pretendemos revisar algunas aristas del recorrido teórico realizado sobre el par dialéctico administración-política. Este ha sido el centro de las preocupaciones a nivel teórico, desde la teoría de la burocracia a la NGP, y también por supuesto, a nivel programático para muchas administraciones gubernamentales.

La tajante separación analítica (teórica) entre la esfera política y la esfera administrativa de los gobiernos, ha sido forjada desde los estudios de Max Weber y Woodrow Wilson. Para Weber, tal distancia se establecía en función de la necesidad de pautar criterios racionales para la marcha de las organizaciones (lo administrativo), a la luz de un liderazgo político fuerte y capaz de sostener la tendencia a la autonomización del plano burocrático. Para Wilson, por su parte, la administración era un campo de negocios, separado de la política, y por sus términos absolutos constituyó algo imposible de justificar.

De esta forma, como señalamos en apartados anteriores, al plano político se le reservó la definición de planes y ejes de acción expresados en políticas públicas, mientras que al plano administrativo se le reserva la responsabilidad de implementar las mismas. Sin embargo, aunque tempranamente refutada, esta premisa continuó guiando los desarrollos posteriores. En este sentido, Oscar Oszlak (2009: 3) argumenta que esta situación pudo continuar dándose porque constituye “un cómodo mecanismo de creación de chivos expiatorios”, en donde en el vínculo política-administración “se tiende a destacar la bondad de la primera y la naturaleza intrínsecamente oblicua o anómala de la segunda”. Sin embargo, como sostiene seguidamente, “resulta sumamente difícil establecer en qué etapa del ‘proceso de implementación’ dejaron de cumplirse los objetivos previstos o

a quienes cabe adjudicar los comportamientos que condujeron a esa situación” (Oszlak 2009: 4).

Mabel Thwaites Rey (2002) realiza un interesante recorrido respecto de la dicotomía política-administración, analizándola desde el punto de vista histórico en Argentina. Recupera la relación existente desde la época de profundización del modelo neoliberal, y enfatiza en los cambios que se fueron produciendo en la forma de nominar la relación entre funcionarios/burócratas y políticos. Y en este devenir, va dando cuenta de las lógicas que articulan tal relación y de las huellas empíricas que deja en la trama organizacional.

En este sentido, el postulado de “profesionalizar” la función pública fue una noción que se instaló fuertemente en los planes de modernización del Estado. Esta profesionalización consistía en una “apropiada adecuación entre medios y fines, renovación tecnológica y disponibilidad de recursos, así como selección, ingreso y permanencia por idoneidad acreditada, capacitación específica permanente, pleno compromiso funcional y probidad de los agentes públicos encargados de ejecutar las tareas a cargo del estado” (Thwaites Rey 2002: 2). No obstante, la autora detectaba en este objetivo de profesionalización, el surgimiento de algunos elementos propios de la gestión privada trasladados al ámbito público, tales como los manuales de misiones y funciones. Con claridad ilustraba esto, al sostener que la cuestión no pasaba por la mera provisión de manuales para su aplicación en cualquier momento y lugar.

A nivel central en Argentina, la etapa menemista, o de primera reforma del Estado, estuvo signada por una influencia insoslayable de la “lógica política superior”. Esto implica que el proceso de privatización y achicamiento del Estado estuvo fuertemente controlado por las agencias políticas, que reservaban la potestad del funcionamiento administrativo a fin de controlar la implementación del ajuste.

Incluso en esa etapa, en la que los criterios de organización

apuntaban a la minimización del componente político basados en una racionalidad de tipo empresarial hacia dentro de las organizaciones, el poder de agencia de ciertos niveles políticos permitió que determinados sectores incluidos en los procesos de recorte/reducción del tamaño del estado pudieran evitar el proceso de ajuste.

Esto no se dio en función de una supuesta habilidad para conservar o acrecentar cuotas de poder de la propia burocracia, sino del peso relativo de los funcionarios “políticos” a cargo de las respectivas agencias públicas *visa vis* la estructura global de poder político o de los apoyos sociales externos cosechados. Es decir que los lazos políticos de quien está al frente de un organismo, la disponibilidad de recursos, su mayor o menor proximidad con la cúspide del poder en términos partidarios o personales, es una variable central a la hora de evaluar la capacidad de una agencia dada para incrementar o preservar sus recursos, más allá de la importancia relativa de la función formalmente encomendada (Thwaites Rey 2001: 4).

Así, la primera fase de reforma del Estado estuvo signada por la tensión burócratas-gerentes, con una importante presencia e influencia del componente político durante el proceso. De manera gradual, se fue incorporando a éste una nueva figura, distanciada del perfil del burócrata tradicional: el tecnócrata, un experto, un agente externo a la burocracia consuetudinaria que, con un perfil eminentemente técnico, buscaba dotar de calidad y eficiencia a la organización. Sin embargo, esta figura y las formas no meritocráticas de ingreso de estos expertos, conspiraron con la pretendida racionalidad que representaban. Los mecanismos no formales de ingreso, apoyados en la necesidad de contar con personal de confianza por parte de los cuadros políticos, pusieron en discusión este rol.

Los primeros años del nuevo milenio fueron delineando una figura hasta entonces poco conocida en los organismos del aparato estatal: los “políticos gerentes”, quienes

se diferencian de las formas más tradicionales de hacer política por su adhesión a valores que les asignan un papel

mediador entre las exigencias de los votantes y las condiciones impuestas por la estructura de poder social dominante (...) es refractario a las discusiones de tipo ideológico y al trabajo de tipo "militante", al que considera superado por la historia y ofrece como sus "méritos" principales para la acción política "moderna", vínculos -reales o supuestos- con factores de poder y su habilidad para construir cierta imagen positiva en los medios masivos de comunicación (Thwaites Rey 2001: 5).

Sin embargo no es casual la construcción semántica que se ha utilizado para nominarlos, y encierra una contradicción: el término gerente corresponde a una lógica alejada de los principios de participación colectiva, de corte más individualista. Asimismo, la propiedad desde la cual opera este político-gerente se relaciona con la idea de un funcionariado "que privilegia el acceso a los cargos políticos de mayor nivel para administrar el statu quo" (Campione, en Thwaites Rey 2001: 6). Nuevamente se verifica una operatoria donde "todo cambia para que nada cambie". La lógica política mantiene su prevalencia sobre la lógica administrativa en tanto, aun cuando se sostiene lo contrario, se las continúa dimensionando como dicotómicas.

Esta proposición nos acerca finalmente al funcionario eminentemente político: aquel que no reniega la fuente de legitimidad de su condición. En esta categoría ingresan los punteros, aquellas personas que ocupan cargos dentro de la estructura del Estado y que

no tienen que ver con sus saberes profesionales específicos ni con sus competencias políticas" Así, el reparto del manejo de la estructura estatal en función de criterios partidocráticos, patrimonialistas o clientelares aleja toda posibilidad de armar una conducción política del Estado acorde con las exigencias que plantea una gestión de gobierno atenta a las demandas sociales (Thwaites Rey 2001: 6).

Esta última cita encierra gran parte de la disconformidad histórica que se ha instalado sobre la organización del aparato estatal y por ende, en la política. Un descontento indudable que está en relación con la debilidad del Estado para responder de manera adecuada

a las demandas de sus ciudadanos.

Como sostiene Humberto Falcao Martins, la integración funcional entre política y administración va más allá de la relativa influencia de una sobre la otra.²² Sí se vincula más con una dinámica de competencia-cooperación, en el sentido de que en tanto espacios institucionales, “o compiten más que lo que cooperan, o la cooperación no responde a una racionalidad social. El aislamiento burocrático, el clientelismo y la negociación son patrones de relación política-administración” (Falcao Martins 1997: 9).

Resulta pertinente para finalizar este apartado, reiterar la “dimensión exógena” que poseen los organismos que conforman el aparato estatal, dado que de la interacción entre los procesos políticos y administrativos dependerá la naturaleza y alcance de las políticas implementadas

Esto significa que la ‘relación estado-sociedad’ se concreta a través de sucesivas ‘tomas de posición’ (o políticas) de diferentes actores sociales y estatales, frente a cuestiones problemáticas que plantea el propio desarrollo de la sociedad. Luego, no sólo interesa el encadenamiento de comportamientos intraburocráticos que traducen la política en acción, sino también la dinámica social generada por este proceso y sus efectos de retroalimentación sobre el comportamiento de los actores estatales (Oszlak 1980: 1).

¿Por qué motivos volvemos al análisis de la relación entre las burocracias estatales y la sociedad? Básicamente porque entendemos que no podemos avanzar en el estudio de nuestro objeto de investigación sin tener en cuenta el relevante valor social que cumple esta relación. Y sobre todo considerar que el inescindible vínculo entre política y administración debe ser reconocido a partir de las caracte-

²² En el escenario de la gestión de gobierno contemporánea, lo que está en juego es una especie de influencia burocrática sobre la práctica política y de influencia política sobre la práctica burocrática, que no indican una integración funcional entre política y administración, conforme a lo sugerido por Aberbach y otros (1981), al describir el proceso de politización de la administración y burocratización de la política como la consagración de un patrón de relaciones entre políticos y burócratas en las democracias contemporáneas (Falcao Martins 1997: 8).

rísticas que arroje tal relación. De esta forma, no buscaríamos relevar distancias entre modelos (sin restarle su valor heurístico), sino recuperar las particularidades de estos vínculos y reconstruir desde este plano el alcance que la dinámica producida genere en el resto de la sociedad.

3.1. Configuración de intereses en los organismos del Estado: compromisos, lealtades, ambiciones y voluntades en el ámbito público

Diverso, complejo, multivariado, el ámbito público es un universo laboral que posee una multiplicidad de objetivos que trascienden la producción de bienes y servicios para la ciudadanía. El desarrollo precedente nos proveyó una rápida perspectiva de su complejidad: el diseño institucional, el peso de las instituciones informales, la interpenetración entre las dimensiones políticas y administrativas, las características del contexto político, económico y cultural, todos estos aspectos se conjugan para arrojar múltiples realidades laborales que difícilmente puedan ajustarse a un patrón o modelo.

En este último apartado, ingresaremos de lleno en la reflexión acerca de la constitución de la dinámica interna de las organizaciones, y de cómo todos estos aspectos mencionados en el párrafo anterior se traducen en fenómenos cotidianos que van modelando la cultura organizacional y los procesos que en ella se desarrollan. La configuración de intereses, en tanto multiplicidad de niveles de interés que operan sobre la Gestión de la Fuerza de Trabajo, es nuestra principal hipótesis de trabajo. De esta manera, nos acercamos al completamiento de los aspectos teóricos que conforman el supuesto que guía la investigación. A partir de la segunda parte de esta tesis podremos comprobar empíricamente cómo operan los mismos. Es con este sentido que pretendemos construir nuestro respaldo teórico a partir de los enfoques post institucionalistas, quienes enfocan su interés en

el estudio de las instituciones y sus factores culturales, abriéndose a la interdisciplinariedad.

La metodología de los post institucionalistas implica el recurso a la historia, la sociología, el derecho del trabajo, la administración del personal, tanto como a las teorías económicas (...) Analizan de manera comparativa aspectos empíricos y teóricos, pero no son simples buscadores de datos, dado que reconocen la necesidad de una teoría para comprenderlos y explicarlos. No parten del modelo de cálculo marginal efectuado por individuos buscando sistemáticamente optimizar, pues fue precisamente la idea de la maximización de las utilidades individuales lo que permitió a los economistas ortodoxos ignorar los procedimientos y las reglas que son, sin embargo, conocidas y empleadas por los agentes individuales (Neffa 2008: 83).

Desde esta perspectiva, integramos al análisis la noción de configuración de intereses para, desde este concepto, abordar las acciones y representaciones construidas a partir de la vigencia de una lógica que articula la creación y mantenimiento de lealtades político-partidarias y/o derivadas de la propia vida institucional, hacia el interior del empleo público. Entendemos que podremos arribar al conocimiento de las características y el alcance de los compromisos, las lealtades, las ambiciones y voluntades generados allí desde la utilización de la noción de configuración.

Para ello nos apoyaremos en Enrique De la Garza Toledo, un sociólogo mexicano de vasta trayectoria en estudios del trabajo a nivel latinoamericano, quien desarrolló el concepto de configuración con el objetivo de allanar un camino generalmente obturado al momento de analizar distintas realidades. Decíamos al iniciar este capítulo que difícilmente una sola teoría pueda dar cuenta de la multiplicidad de categorías entrelazadas en la producción del fenómeno administrativo público. Y que el agotamiento de ciertas teorizaciones desarrolladas para explicar la administración pública, no provenía de la potencia explicativa de las mismas sino de la inconsistencia de comparar modelos diseñados para otras realidades con las realidades

de países en zonas emergentes.

En cierta forma, Oszlak es el primero que nos permite reconsiderar el tipo de abordaje metodológico (aunque en última instancia de corte epistémico) que se realiza al analizar las burocracias latinoamericanas (integrando elementos contextuales y la interdisciplinariedad como necesidad). Nos separa de esta forma de la lógica “modelo-desviación” e implica por lo tanto, el desafío metodológico de ir desandando desde lo empírico, las huellas teóricas de una realidad en constante reconfiguración.

De la Garza Toledo (2002: 15) afirma que la idea de configuración permite “analizar las potencialidades de especificación de lo ambiguo a través de prácticas”. De esta forma, no cerramos de manera concluyente los aspectos incluidos en la definición de nuestro problema de investigación: especulamos que, en la lógica que articula la creación y mantenimiento de diversas lealtades y compromisos al interior de la GFT en el empleo público de Corrientes, intervendrán intereses de diversa naturaleza (no sólo política). Ante esta dificultad de definir a priori un concepto que englobe la multiplicidad de intereses que impactan en la GFT, adherimos a esta propuesta, entendiendo que

Una alternativa es el uso de la noción de configuración en lugar de la de concepto: un concepto posee contenido a priori, antes de ser verificado (*y además depende del sistema histórico, político y social en donde se lo interprete*).²³ Una configuración es un arreglo de características que se extraen de la misma realidad, es decir es un resultado más que un concepto a priori que se someta a verificación. (...) Es decir, no se trata de un planteamiento empirista, por el contrario se parte de las teorías en juego, aunque no de una sola de ellas para no cerrar las opciones. De tal manera que los factores a considerar en una configuración vienen inicialmente de las teorías, pero no conforman un concepto ni sus relaciones con otros son aceptadas de antemano (De la Garza 2002: 13).

²³ Las cursivas son nuestras

Establecido nuestro posicionamiento, reconocemos que el problema de investigación que pretendemos abordar se erige sobre bases teóricas y empíricas aún en proceso de establecimiento/construcción. Nuestro trabajo se desarrolla, si cabe la metáfora, sobre placas tectónicas en movimiento. Por ello, la aproximación teórica que aquí realizamos sobre los diversos fenómenos que impactan en la GFT detectados en forma preliminar en el ámbito público, y a los cuales pretendemos nominar, puede constituir un ejercicio inacabado. De hecho, en la raíz del enfoque de la configuración que propone De la Garza, está presente el cuestionamiento de que los sistemas, en tanto lógicas coherentes, armoniosas y autoreguladas, realmente se sostengan a partir de estos parámetros. Por ello no podemos considerar que sobre la GFT opere un sistema de intereses, dado que el conflicto permanecerá como lo único estable dentro de estas configuraciones.

3.2. La circulación de intereses en las estructuras administrativas

Para analizar la configuración de intereses que operan en nuestro objeto de investigación, nos es pertinente recurrir a la perspectiva que desarrollara Adam Przeworski (1996) acerca de las relaciones principal-agente y el rol del Estado como articulador de las mismas. En “Acerca del diseño del Estado”, el autor recupera tres de estos tipos de relación: la existente entre gobiernos y agentes económicos privados (regulación), entre políticos y burócratas (supervisión), y entre ciudadanos y gobiernos (responsabilidad, o utilizando un término más difundido en la Ciencia Política, *accountability*).

En nuestro caso profundizaremos en la segunda de las relaciones. Entendemos que las mismas se desarrollan “en un contexto de información limitada y sujetos a presiones por parte de intereses particulares”, en donde “los funcionarios públicos pueden no saber cómo – o pueden no querer – comprometerse en acciones que promuevan el bienestar general, más que el de sus aliados privados

o el suyo propio” (Przeworski 1996: 147). El mencionado politólogo sostiene que, tanto políticos como burócratas poseen intereses y objetivos propios que no siempre coinciden.²⁴ Esto deriva del mismo diseño democrático, el cual parte de la premisa de un equilibrio en donde existe concurrencia entre los intereses de los políticos y de los ciudadanos, o en nuestro caso, de los políticos y los funcionarios de la burocracia.

Hasta el momento, pudimos observar que los modelos teóricos que pretenden explicar el funcionamiento del aparato estatal han basado sus preguntas en “la mejor forma” de realizarlo.²⁵ La minimización del componente político en aras de la primacía de los criterios de racionalidad burocrática o empresarial, olvidó un elemento crucial en la negociación entre ambos participantes: se trata de un juego de principal-agente, en donde la naturaleza del interjuego democrático implica, por un lado, una necesaria delegación, y por otro, limitaciones en el acceso a la información.

Las relaciones entre clases de actores son relaciones entre principales y agentes, vinculados por contratos explícitos o implícitos. Los agentes tienen alguna información que los principales no perciben en forma directa: conocen sus propias motivaciones, tienen un conocimiento privilegiado de sus propias capacidades, y pueden tener la oportunidad de observar algunas cosas que los principales no pueden ver (Przeworski 1996: 151).

En cuanto a la delegación de autoridad, ésta es inherente al alcance de las funciones del Estado. Przeworski (1996: 157) afirma que “dado que es imposible crear una legislación que pueda especificar completamente las acciones del agente bajo toda contingencia, se deja

²⁴ “No quiero decir que todos los funcionarios públicos estén motivados por sus intereses privados. Sé que muchos de ellos se preocupan por el bienestar público; por cierto, hay buenas razones para suponer que muchos de ellos ingresan al servicio público porque quieren servir al público. Pero el funcionamiento de las instituciones no puede depender de la buena voluntad de las personas que las integran” (Przeworski 1996: 148).

²⁵ No está de más recordar que tras aquellos modelos de gestión se disimula una forma de interpretar al Estado, su alcance y las relaciones que dentro de él se desarrollan.

a las agencias ejecutivas y administrativas un grado significativo de discrecionalidad”.

Al titular el apartado 3.1., hablamos de compromisos, lealtades, ambiciones y voluntades, considerando las mismas como categorías de tipo no racional (lo cual no implica irracionalidad), a partir de las cuales los agentes configuran sus intereses. Estas constituyen criterios que van más allá de la racionalidad puramente económica, que se establecen a partir del balance de poder de las relaciones. Incluso pueden generar la misma postergación de beneficios inmediatos y/o personales: estos se conjugan para producir la gama de fenómenos presentes en la configuración de intereses que pretendemos estudiar en esta tesis.

Los personalismos, la privatización de lo público, en donde el clientelismo y el “acomodo” son sus indicadores más señalados, instalan nuevamente la discusión sobre los alcances del patrimonialismo a nivel estatal. De ello algo hemos adelantado a lo largo de este capítulo (y brindado pistas en el primero). Son los tradicionales núcleos de poder económico, fuertemente vinculados al Estado y con influencia sobre el mismo, los que ocuparán los espacios de poder político a fin de obtener no sólo créditos preferenciales, subsidios a empresas privadas propiedad de estos conglomerados, exenciones impositivas, etc. Su ingreso también favorecerá la operación sobre las propias estructuras del Estado, a partir de estos indicadores que mencionábamos más arriba y que observaremos a partir de la segunda parte de esta tesis.

Por ello, en esta última sección brindaremos algunas precisiones respecto del fenómeno más teorizado de estos dos: el clientelismo. Y reservaremos la profundización teórica del restante concepto para el momento del abordaje empírico, dado que no hemos detectado desarrollos teóricos lo suficientemente fortalecidos que lo dimensionen más allá de su relación funcional/disfuncional con la dinámica organizacional.

3.3. El clientelismo político

Como práctica, como forma de relación social, el clientelismo ha estado presente en la historia política de los hombres desde tiempos muy lejanos. En la Roma Antigua, los inmigrantes o los esclavos libertos buscaban la protección de algún patrón y ofrecían sus servicios a cambio de esa protección. El patrón les asignaba tierras y ganado de los cuales el protegido obtenía los medios para subsistir y en caso de algún juicio público, los defendían. A cambio de esto, los protegidos asistían al patrón en lo que éste requiriese, tomaban una actitud de sumisión o defensa con armas, lo apoyaban financieramente de ser necesario y testificaban a su favor en tribunales. Estas formas persistieron en sociedad posteriores a la romana, se reforzaron y tomaron jerarquía institucional en la época feudal.

Factores como la modernización de la sociedad y el ascenso de la clase burguesa al poder económico y social, junto con la división del trabajo y la mano de obra especializada, reforzaron la relación entre personas con poder y aquellas que necesitaban de influencia para obtener beneficios particulares. La condición del sufragio para obtener el poder político constituyó un catalizador efectivo entre la antigua relación “protección – fidelidad” y la moderna institución “dirigente político – clientela electoral”. Sin embargo, si pensamos el fenómeno del clientelismo desde términos amplios y no reducidos solamente al ámbito político, podemos observar que se configura no sólo como una relación de dominación sino que la desborda. Pablo Torres sostiene que

El Clientelismo Político es una institución frecuente en las democracias de los países subdesarrollados, no universalista, que se presenta como una relación de intercambio entre personas, pero que es – en realidad – una relación de dominación, de la que participan ciertos individuos (patrones) que prestan determinados servicios, bienes o favores a otros (clientes) que le retribuyen con fidelidad, asistencia, servicios personales, prestigio y/o apoyo electoral. Entre ambos (patrones y clientes) pueden encontrarse a los llama-

dos mediadores, que ejercen una especie de intermediación de suma importancia para la reproducción de la relación clientelar, entre los servicios, bienes o favores que provee el patrón y la fidelidad, asistencia, servicios personales, prestigio y/o apoyo electoral proveniente de los clientes. El clientelismo contiene dos aspectos en sí mismo: lo intercambiado específicamente y lo subjetivo (el *hábitus* clientelar) (Torres 2002: 26).

La relación clientelar no se reduce solo a un intercambio. Supera esta noción, para configurarse como una relación social, en donde la asimetría de sus actores y el alcance instrumental o simbólico de lo intercambiado le confiere características particulares según el contexto.

Para la teoría democrática clásica, el clientelismo como “patrón de comportamiento sostenido e institucionalizado” (O’Donnell 1997) es un emergente de la gran desigualdad social propia de los países subdesarrollados. Como relación de dependencia, “es un factor que hace desaparecer una de las precondiciones básicas para la igualdad política y la vida republicana: ciudadanos dotados de autonomía, que elaboran libremente su consentimiento político” (Nun 1997, en Alonso 2006b: 4).

En Argentina, el fenómeno del clientelismo no es nuevo. La historiografía política en nuestro país nos revela una gran cercanía entre las prácticas que sostenían los estamentos de poder político en Argentina durante el siglo XX y patrones de comportamiento clientelar. En esta línea podemos citar a Waldo Ansaldi (1999) que, abordando las lecturas acerca de la realidad política argentina de estudiosos y agudos analistas políticos de su tiempo como José Nicolás Matienzo, el español Adolfo Posada, entre otros, reconstruye las características distintivas del ejercicio de la dominación política en el país.

La política sigue siendo (...) el negocio particular de (...) familias provinciales extensísimas, que desde hace años viven y prosperan haciendo política y transmitiéndose las bancas electivas y los mejores empleos. En la legislatura de

La Rioja, en un tiempo, de 18 diputados, 16 pertenecían a la misma familia. En la provincia de Jujuy impera una dinastía doméstica que desde hace cincuenta años tiene en sus manos los destinos de la región" (Bevioni 1995, en Ansaldi 1999: 4).

También Oszlak (1982) en el trabajo denominado "La formación del estado argentino: orden, progreso y organización nacional", resalta el papel que tuvieron las relaciones clientelares para el establecimiento de cuerpos administrativos leales en las provincias del interior, en donde el empleo público se conformaba "un factor compensador, un preciado instrumento para la captación de apoyos al gobierno nacional". Así, se creaban grandes y variados contingentes de funcionarios quienes se convertían en pilares de la estabilidad política del interior.

La provincia de Corrientes no permaneció ajena a este tipo de configuración del ejercicio político. Como señalábamos en el primer capítulo de esta tesis, las familias tradicionales de la provincia, propietarias de grandes latifundios, especialmente en el área noroeste, eran también quienes ejercían el poder político. La relación entre la propiedad de la tierra y la propiedad del Estado por tanto, estaba difusamente delimitada.

La legitimidad del Clientelismo Político

El clientelismo, como sistema de interacciones, produce lealtades. Estas son construcciones basadas en la inter-transferencia de recursos entre patrones y clientes, lo cual ubica a estos en una situación de mutua dependencia. En este sentido existen varias vertientes explicativas del origen de la legitimidad en la relación. Una de ellas, de corte más instrumental, basada en la racionalidad de los actores explica el surgimiento de lealtades a partir de la relación misma y no gracias a esquemas tradicionales de legitimación. Tomando al clientelismo específicamente como pacto de obligaciones mutuas en

el que las partes no se encuentran en una situación de equilibrio permanente, deja de lado las connotaciones de tipo tradicionalista y/o basadas en visiones reduccionistas del actor cliente. Este clientelismo, que podría denominarse “de mercado” ya que se sustenta en ciertos criterios de racionalidad en la elección, construye su legitimación en función de las dinámicas de pacto que en ella se tejen; no obstante, las redes son más inestables al estar sujetas a una mayor competencia y tienen un carácter menos asimétrico, con lo que el cliente adquiere una mayor preeminencia en la relación (Dávila 1999, Archer 1990, en García Sánchez 1999).

Otra vertiente establece que la legitimidad del clientelismo encuentra en los esquemas de dominación tradicionales las bases para su funcionamiento. Así, se refuerza la idea de que el clientelismo es más un tipo de relación asimétrica, en tanto la imposición de las reglas depende del dominador que de una dinámica de pacto público. El clientelismo aparecería entonces como típico de sociedades que no han completado su proceso total de modernidad y modernización, asociado a espacios marginados en donde el clientelismo es una respuesta a una estructura social con altas desigualdades económicas y sociales (González 1997, en García Sánchez 1999).

Para Dávila (1999) esta posición correspondería a un primer momento en la evolución del fenómeno. Lo que ha llamado “clientelismo tradicional, es decir, la intermediación directamente entre patrones y clientes, sin que necesariamente el Estado cumpliera un papel central en ella”, ha mutado en razón de las nuevas configuraciones políticas y sociales devenidas de la aplicación del modelo neoliberal.

Siguiendo ésta lógica de mutación, de “metamorfosis del clientelismo político” (Trotta 2003) encontramos lo que Gay (1997) denomina “Clientelismo Fino” en oposición al Clientelismo Denso (en el cual los intercambios son explícitos: favores por votos). Este clientelismo fino consistiría en “lo que aparece como una negociación plura-

lista sobre los derechos ciudadanos y que es, en efecto una forma de clientelismo fino, (o) utilizando el lenguaje de las relaciones sociales, clientelismo institucional (Gay, en Auyero 1997: 84). Por este camino marchan los análisis que interpretan la implementación de planes de emergencia focalizados en poblaciones de sectores vulnerables como estrategias de cooptación y formación de clientelas desde los centros de decisión políticos.

En la otra corriente se encuentran los posicionamientos teóricos que sostienen que en la base de legitimidad del clientelismo también se encuentran aquellos elementos relacionados a las construcciones simbólicas que pudieran devenir del contenido de esta relación social.

Este distinto énfasis no rescata solamente la racionalidad instrumental por la cual el cliente se incorpora en la red, más aún, también considera los elementos de construcción simbólica contenidos en la relación social clientelista. A través de ambas dimensiones –el cálculo racional y la representación simbólica– se rescata un componente de capacidad de acción estratégica por parte del cliente, lo cual permitiría renegociar dentro de cierto margen las condiciones de la relación clientelar al mismo tiempo que se construye recíprocamente su significado (Alonso 2006b: 6).

Estas perspectivas encuentran respaldo en dos corrientes sociológicas bien diferenciadas:

- Teoría de la Acción Normativa de Talcott Parsons, donde la relación social supone una respuesta esperada a una norma que precede a la acción: encierra una percepción determinista respecto de conductas esperadas, respuestas preexistentes, anteriores al desarrollo del vínculo y exteriores a la acción.
- Perspectiva neomarxista de la teoría de la elección racional de John Elster: los actores de la red, ante varias posibilidades de acción, optan por la más apta para el logro de sus

finés. Los sujetos individuales frente a varios cursos de acción posibles siguen el que creen más apto para el logro de sus finalidades. A partir del balance costo - beneficio y de la maximización de las utilidades (materiales o simbólicas) los sujetos individuales involucrados en su trama realizan y estructuran sus elecciones (Trotta 2003).

Los actores de la red clientelar

Cuestiones relativas a la dominación, la asimetría en la relación, los significantes asociados a su reproducción, las formas en las que se materializa, los roles que juegan los actores según los contextos en los cuales prospera, etc., son todos caracteres que enriquecen la conceptualización de esta forma de relación. Como hemos visto, el clientelismo posee características particulares: presupone un reconocimiento mutuo entre las partes, los actores, y la construcción de un marco de conocimiento que organiza la experiencia de estos, quienes se reconocen entre sí de una manera especializada:

- El patrón: dentro de la desigualdad de la relación es quien detenta la posición dominante. "Posee los recursos imprescindibles para el intercambio, o puede conseguirlos, y establece alrededor de ellos vínculos clientelares con otros individuos, de forma personal o mediatizados por terceros. El vínculo incluye aspectos no limitados al recurso que se entrega. (...) Es percibido como un "protector" que se preocupa por el bienestar de su gente (Torres 2002: 42).
- Los clientes: generalmente son presentados por las visiones reduccionistas como la parte hiposuficiente de la relación, las "víctimas". Definidos en relación a su contraparte, se perfilan en las posiciones más sujetas a la dominación. Sin embargo, poseen ciertas posibilidades de tomar decisiones diferentes. La conformación del hábitus clientelar

“...deja de lado la visión que responsabiliza por el establecimiento y consolidación de las relaciones clientelares al oportunismo de patrones y mediadores, sino que también los clientes, motivados por sus necesidades, pueden fomentar el clientelismo” (Torres 2002: 64).

- Los mediadores: entre patrones y clientes pueden encontrarse los llamados mediadores o “brokers”, quienes ejercen una especie de intermediación de suma importancia para la reproducción de la relación clientelar. Vinculan los servicios, bienes o favores que provee el patrón, con la fidelidad, asistencia, servicios personales, prestigio y/o apoyo electoral proveniente de los clientes (Torres 2002).

El “hábitus clientelar” es “un sistema de disposiciones durables y transferibles, estructuras estructuradas predispuestas a funcionar como estructuras estructurantes, es decir, como principios generadores y organizadores de prácticas y de representaciones”; es “lo social hecho cuerpo” (Gutiérrez 1995). Pertenecen al hábitus clientelar aquel repertorio propio de un grupo social, “considerado como un conjunto de creencias, presunciones, estilos, habilidades, repertorios y hábitos que acompañan los intercambios” (Torres 2002: 26).

Entre las características del Clientelismo Político, y sin dejar de indicar que no es privativo del ámbito político sino que se encuentra como fenómeno también en otro tipo de instituciones, encontramos:

- 1) Desigualdad-Asimetría: los actores cuentan con disparidad de recursos, capital social, etc.
- 2) Personalización: quienes participan de la relación no lo hacen interesados (sólo) en reglas universales sino en relaciones personales.
- 3) Implican un intercambio.
- 4) Incluyen una serie de aspectos subjetivos.

- 5) Son informales y difusas: informales porque no requieren la presencia de un tercero que verifique el cumplimiento de lo pactado; difusas porque la flexibilidad de los lazos que la sustentan se encuentra en relación a las necesidades, siempre variables, y a los recursos de las partes, también sujetos a incertidumbre (Torres 2002).

La importancia reside aquí en el alcance de su desarrollo en las estructuras del Estado en tanto ámbito en el que las decisiones, la naturaleza de las prácticas y la configuración de los arreglos, impactan en la ciudadanía con mayor o menor fuerza, aunque siempre dejando su impronta.

.....

En este segundo capítulo hemos repasado una serie de aspectos teóricos que conforman la dimensión político-institucional de nuestra hipótesis de trabajo. Ubicamos tres perspectivas teóricas de análisis organizacional que aportarán al esclarecimiento de los fenómenos pertenecientes a nuestro problema de investigación. En el caso de la primera, la Teoría de la Burocracia, entendemos que desde este marco podremos analizar la correspondencia o no de los parámetros organizativos en la Administración Pública de Corrientes con este modelo. Pretendemos de esta forma poner en discusión la creencia arraigada y permanentemente sostenida de que son los arreglos burocráticos los que le proveen el marco de disfuncionalidad a la administración de lo público. Respecto de la NGP, entendemos que la misma nos es útil a efectos de contrastar la potencialidad que tendría una configuración organizativa como la del Estado correntino para aplicar este tipo de modelo. En el caso del Modelo Patrimonialista o Pre-burocrático, especulamos que será a partir de estas nociones que podremos trazar un marco de entendimiento de los fenómenos relativos al peso de la configuración de intereses en la GFT.

Asimismo, pudimos desarrollar algunas características relativas a los organismos del Estado que lo definen como un espacio de tensiones. El par dialéctico, o la dicotomía, dependiendo de la perspectiva con la cual se analice, política-administración, propone revisar la dinámica que presenta el conjunto de intereses (cooperando o compitiendo) al interior del empleo público, para lo cual hemos traído a revisión algunas experiencias nacionales en la materia.

Finalmente, ingresamos de lleno en la categoría teórica que da forma a nuestra hipótesis: la noción de configuración de intereses. De la Garza Toledo nos provee la idea más cercana para poder analizar la complejidad de los intereses que operan sobre la GFT. A partir de la discusión acerca de la existencia de un modelo que funcione de manera eficaz y que relacione las unidades de un sistema de manera solidaria y sin conflictos, podremos traer al análisis fenómenos diversos que se generan dentro de la GFT y que responden a una diversidad de niveles de interés: entre ellos hemos identificado de manera teórica en este capítulo, al clientelismo como categoría más relevante y desarrollada en los estudios sociológicos y políticos.

Capítulo 3

**El Sistema de Gestión
de la Fuerza de Trabajo**

1. El trabajo como estructurador de la vida social

El objetivo de los dos primeros capítulos de esta tesis fue desarrollar los aspectos teóricos que conforman las principales categorías analíticas de nuestro problema de investigación. Así, recuperamos inicialmente el marco contextual y general del empleo público en Corrientes, revisando la estructura laboral y económica, y las cuestiones históricas y políticas que proveen significado a las interacciones sociales que se producen en este ámbito. En el Capítulo II repasamos las principales nociones teóricas sobre las organizaciones del Estado e introdujimos la noción de configuración de intereses como aquellos niveles que se solapan y/o entrecruzan en la definición de las funciones de GFT. Nos resta por lo tanto en este tercer capítulo, incorporar la última noción teórica que nos permitirá completar el abordaje propuesto en esta investigación.

Pensar el trabajo como construcción histórica y por lo tanto ligada al desarrollo de las sociedades, nos invita a entender su naturaleza dinámica. La centralidad del trabajo, su valor como fuente de sentido y soporte identitario, como articulador de vínculos sociales, fue indiscutible hasta las últimas décadas del siglo XX. El rol del trabajo, que operaba como el “*el gran integrador*” y estructurador del orden social (Castel 1997, en Díaz, Godoy & Stecher 2005) se vio paulatinamente puesto en jaque debido a los cambios acontecidos a nivel general que impactaron también en el ámbito laboral. La crisis del sistema capitalista de 1974 inauguró una nueva etapa económica, social y política a nivel global, en donde la desregulación laboral y la flexibilización de las relaciones del trabajo se establecieron como paradigmas de organización.

En este marco, la nueva lógica a partir de la cual dimensionar

el trabajo no surgió en el vacío. Las condiciones políticas e institucionales de los países con economías en desarrollo, colaboraron en operar orgánicamente dentro del modelo de ajuste neoliberal, descentralizando funciones medulares del Estado, abriendo los mercados, desregulando el empleo y facilitando el cambio en el sistema de relaciones del trabajo. Argentina, como los demás países de Latinoamérica, no fue ajena a este proceso. Iniciado con la dictadura de 1976 se prolongó hasta principios de la primera década del 2000.

Dentro de esta reconfiguración política y social, el trabajo en tanto “eje de sentido de la vida personal y social, principal medio de subsistencia y fin de la acción social, cristalizado en el derecho y el deber de ser trabajador, tener un empleo y ejercer una profesión” (Hopenhayn 2001, en Díaz, Godoy & Stecher 2005: 17), no encontró el espacio que antaño jugó: un papel central de promoción y regulación tanto de la actividad productiva como de la vida social.

1.1. El trabajo y sus fines

Atender a la centralidad del trabajo nos lleva a cuestionarnos respecto de sus fines. Una mirada superficial sobre la cuestión nos permite identificar una larga tradición de autores que conceptualizan al trabajo desde la perspectiva de la instrumentalidad:²⁶ de esta forma se atiende a las dimensiones relativas a la acción, reduciendo su alcance a lo cognitivo instrumental. Desde esta perspectiva, los criterios que validan el trabajo recaen en la eficacia y la eficiencia, y el objetivo último de esta acción estaría reducido a la producción o creación de valores de uso. El trabajo entonces podría entenderse como la transformación de un objeto como resultado de la actividad humana:

El trabajo sería aquél que sólo considera posibles recompensas extrínsecas a la actividad en cuestión (recompensas que pueden tomar formas muy distintas: dinero, supervivencia,

²⁶ Noguera (2002) señala dentro de esta concepción a Smith, Gramsci, Althusser, Habermas, entre otros.

reconocimiento social, salvación religiosa, etc.); según este abordaje el trabajo es una actividad puramente instrumental, que no puede dar lugar a autorrealización personal alguna, y que supone necesariamente una coerción para la libertad y la autonomía del ser humano (Noguera 2002: 146).

Sin embargo otras perspectivas consideran al trabajo como una actividad que implica necesariamente interacción. Allí residiría la cualidad distintiva del trabajo, como actividad propia de los seres humanos. El sentido de la interacción proporcionará toda una serie de resultados que no estarían específicamente depositados en el bien, valor o servicio que se produce sino en las transformaciones de la cual es objeto el hombre-trabajador (De la Garza Toledo 2001).

Nuestra perspectiva de análisis dimensiona al trabajo en esta clave propuesta por Noguera, quien relaciona las tres dimensiones posibles de la acción humana aplicándolas al ámbito específico del trabajo. En este punto es tributario de Habermas, quien en su teoría de la acción comunicativa distingue tres dimensiones posibles en la acción:

- a) La dimensión *cognitivo-instrumental*: la cual ya hemos caracterizado al referirnos al concepto reducido de trabajo.
- b) La dimensión *práctico-moral*: relativa al contenido social y moral que conlleva toda acción. En esta dimensión, y aplicado al trabajo, los criterios de corrección o adecuación moral y social se manifestarían, a grandes rasgos en dos formas. La primera de ellas concibiendo el trabajo como deber social o disciplina coercitiva (como la “ética del trabajo” tradicional). Una segunda forma implicaría comprender al trabajo como medio de solidaridad social y de creación de vínculos sociales.
- c) Por último, la dimensión *estético-expresiva*: esta dimensión de la acción humana se vincula a los aspectos de autoexpresión y autorrealización que puede contener la misma. Aplicado

al trabajo éste sería entendido como un medio de autorrealización personal (Noguera 2002: 146).

Este concepto amplio de trabajo nos remite a entenderlo como una actividad que puede configurarse como autotélica (tener en ella misma su propio fin). En esta concepción, el trabajo se entiende no como la esencia del ser humano: éste no es *homo faber* sino animal social. Es decir que deposita en la socialidad de su desempeño el determinante de la naturaleza del trabajo. “La praxis —entendida como un actuar por el que se va construyendo el mundo—, y no el trabajo —que sería una forma específica de praxis—, es lo que define al ser humano y le diferencia de otras especies animales” (Noguera 2002: 150).

En este sentido, y para enmarcar conceptualmente esta investigación, pretendemos acercarnos a las implicaciones teóricas del concepto de trabajo desde la Teoría Social Crítica que se inició con la obra de Marx. Esta teoría social de orientación marxista se postula como la “tradición teórica más decididamente inspirada en valores emancipatorios al servicio de una transformación social que aumente los grados de autonomía y autorrealización de los individuos” (Noguera 2002: 142-143). Desde este postulado, entendemos al Trabajo como una actividad que, superando los objetivos de producción de bienes o servicios, provee al trabajador valor a partir de su naturaleza relacional (social), la cual desborda el ámbito del trabajo.

1.2. El modelo neoliberal y la pérdida de la centralidad del trabajo

Las nuevas circunstancias mundiales producto del surgimiento y creciente fortalecimiento del Modelo Neoliberal, produjeron toda una serie de nuevos abordajes respecto de la problemática laboral asociada a este reacomodamiento de fuerzas: el trabajo como construcción social implica “determinadas relaciones de poder y dominación, relaciones de fuerzas que pueden hacer variar los significados

de los conceptos” (De la Garza Toledo 2001: 14).

En la misma línea, varios autores buscan interpretar el fenómeno del trabajo a la luz de los nuevos condicionantes sociopolíticos, económicos y laborales. De esta forma, el paradigma de producción flexible erosionó la “normalidad” de la relación laboral en diversas formas. Siguiendo a Neffa (2012) distinguimos algunas por su grado de generalización:

- 1) el surgimiento de formas laborales atípicas en el empleo dependiente (contratos temporales, a plazo, trabajo parcial, etc.
- 2) la inestabilidad del empleo, lo cual no permite la visualización de trayectorias laborales firmes, en donde la alternancia del empleo es lo común.
- 3) el progresivo debilitamiento de la normativa protectoria del trabajo.

A principios de la década de 1990, André Gorz entendía que en algunos sectores de la sociedad se producía un proceso de “desafección” por el trabajo, lo cual se manifestaba en una menor identificación de las personas con su empleo (Gorz 1991). Sin embargo, el mayor problema se situaba en la ligazón inherente entre trabajo-empleo y derechos económicos y políticos (de representación, acción y organización colectiva). Allí continuaba residiendo la importancia del trabajo en tanto “fuente de derechos y, por tanto, de ciudadanía, pero en un escenario en que los trabajos estables son cada vez más escasos, por lo que el acceso a esos derechos se pone en riesgo” (Díaz, Godoy & Stecher 2005: 21).

Dominique Méda, también por la misma época, plantea un sobredimensionamiento del concepto de trabajo, el cual entiende ha sido sobresignificado en la sociedad moderna. En ese sentido, sostiene que tal circunstancia ha provocado que “nos aferremos a la centralidad del trabajo en nuestra vida como si fuese una ley de la natura-

leza, cuando tal idea es un invento de la economía política moderna” (Méda 1998: 238).

Situados desde otra perspectiva, algunos autores como Castel (1997) consideran que el papel del trabajo es, si no central, relevante en tanto fuente a través de la cual el sujeto organiza y jerarquiza sus construcciones de sentido y por lo tanto su identidad. Es la identificación simbólica que los trabajadores establecen con los objetivos de su labor. Argumenta además, que la progresiva degradación del trabajo podría producir también una tendencia a la degradación de las personas en el sentido de desarticular su capacidad para conducirse como individuos íntegros dentro de la sociedad. Y es que en condiciones de precarización, informalidad, bajos salarios, es difícil que pueda verse concretizada la función integradora de la vida social que el trabajo proveía.

Todas estas circunstancias permean tal función, desequilibrando el rol que hasta mediados de los 70's supo sostener. Volviendo a Díaz, Godoy & Stecher (2005), debemos resaltar que el asalariado como trabajador no ha desaparecido. Sí afirmamos que, sufriendo un proceso de ingente precarización, se mantiene en la escena laboral y continúa desarrollando actividades socialmente útiles y económicamente valiosas más allá de la naturaleza de los estímulos e incentivos para el desarrollo de las mismas.

En este mismo sentido pero a nivel nacional, el neoliberalismo operó de forma tal que la misma estructura social se vio reconvertida. Con criterios como la **focalización**, lo cual supone un direccionamiento del gasto social siguiendo los criterios básicos de necesidad y urgencia dirigido a los sectores más vulnerables, la **descentralización**, es decir la transferencia de niveles centrales a más periféricos del aparato estatal (mayor eficacia del gasto social, entramado social sobre microterritorios) y las **privatizaciones**, transferencias de bienes y servicios públicos estatales al sector privado (para evitar el gasto social, dentro de la lógica neoliberal), los resultados de la creciente

situación de desempleo de grandes porciones de la población provocó, no sólo la reformulación del patrón de desarrollo estatal anterior, sino que *conmovió* la misma estructura social (Trotta 2003: 94-95). “Esta transformación se expresa en el cambio de la estructura de clases por otra de sectores y estatus, en la heterogeneización de la pobreza, en la declinación y alta volatilidad de los sectores medios, y en la concentración del ingreso y del poder en sectores medios altos y altos” (García Delgado 1995: 10).

Ante este marco, distintos mecanismos estatales otorgaron garantías a la acumulación de capital. Entre ellos podemos destacar las distintas leyes de reforma laboral, un marco legal tendiente a garantizar la movilidad a bajo costo de la fuerza de trabajo permitiendo que ésta se adecuara a las necesidades cíclicas del capital. En efecto, es importante visualizar la permanencia de regímenes flexibles en materia de legislación laboral desde el año 1991 hasta la sanción del régimen laboral del año 2004. Entre ellos se cuentan: la ley Nacional de Empleo (LNE) 24.013, la creación del Fondo Nacional de Empleo y del Consejo Nacional del Salario, el Empleo y la Productividad (que durante la década menemista congeló el salario en 200 pesos a pesar de la inflación), la Ley de Aseguradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (que estableció un doble sistema previsional, de reparto, de naturaleza pública, y capitalización, privado), Ley de ART 24557, y la implementación de una importante cantidad de programas y planes de emergencia laboral (Neffa & Brown 2011).

Por el enfoque que adoptamos al estudiar cómo se configuraron los intereses sobre la GFT en la Administración Pública, nos es imprescindible acudir a este marco histórico. Lógicamente nuestra problemática no surge específicamente en la década del ‘90, ni es enteramente resultado de la implementación de las políticas de ajuste mencionadas. No obstante, consideramos que, en términos generales, tales políticas, y en particular los lineamientos establecidos respecto del trabajo durante aquella etapa, promovieron la aparición y/o

profundización de efectos que también se expresaron en el empleo público.

1.3. La teoría social crítica y el concepto de fuerza de trabajo

Partimos desde una tensión. La propuesta de pensar la gestión de los trabajadores desde el concepto de fuerza de trabajo, nos sitúa en un marco epistémico alternativo al hegemónico. Y es que en los últimos dos siglos, el aporte de los trabajadores fue reducido a la idea de mercancía pasible de ser expresada en términos de valor a partir de la utilidad marginal como medida del mismo. Esta posición sostiene como marco analítico, la defensa del mercado y su autorregulación. Desde esta postura reduce el comportamiento humano a su dimensión económica y lo aísla de toda consideración de tipo moral, afirmando que las motivaciones humanas en la toma de decisiones económicas se relacionan con una naturaleza hedonista y utilitarista, propias de un ser racional (Neffa, Félix, Panigo & Pérez 2006). Los postulados filosóficos y políticos de John Locke fueron muy importantes para establecer las bases de la versión neoclásica de la racionalidad económica en el paradigma individualista, en donde el disfrute y la noción de felicidad constituyen los únicos elementos de la acción racional.

Pero, desde la perspectiva que adoptamos para esta investigación, es imposible reducir el valor del trabajo a elementos meramente económicos. Fue Marx quien determinó que el valor de la fuerza de trabajo es equiparable al tiempo de trabajo socialmente necesario para producir determinada mercancía (Marx 1981, en Neffa, Félix, Panigo & Pérez 2006). Por lo tanto, el valor de la fuerza de la fuerza de trabajo no solo incluye aspectos económicos (y elecciones racionalmente económicas), sino también está fuertemente atado a cuestiones de carácter social, histórico y cultural. La teoría social crítica nos brinda el anclaje teórico para sostener nuestra postura.

Entendemos que el paradigma neoclásico hegemónico, aparentemente sólido y teóricamente coherente, se debilita cuando es confrontado con problemas socioeconómicos concretos. Quizás un argumento a favor del enfoque neoclásico sea el estudio de tales problemas desde las restricciones derivadas de la aplicación de la cláusula *ceteris paribus*. Sin embargo, tal elección metodológica revela un entendimiento de los fenómenos del mundo social parcelado, fraccionado y reduccionista. Su estrecha ligazón con el positivismo como paradigma de conocimiento, provee estas características a la “forma de comprender el mundo de lo social”.

Dos son las cuestiones por las que no podríamos situar nuestro análisis desde tales teorías. El primero de nuestros fundamentos para optar por el paradigma crítico se ancla en la conciencia de que formamos parte del sistema social de producción científica y que por lo tanto las elecciones teóricas y metodológicas que adoptemos darán cuenta de esta integración en mayor o menor medida. En esta línea Carlos Fígari (2011:6) sostiene que “la ciencia es la encargada de legalizar, jerarquizar y sobre todo legitimar determinada forma de ver el mundo, de conocer y por ende de ser”.

Para apoyar nuestro segundo argumento nos situamos en el paradigma de la complejidad de Edgar Morin, desde el cual se plantea la necesidad de abordar la realidad desde una perspectiva compleja. De aquí que el conocimiento de los fenómenos sociales, que parten de “la rica totalidad de múltiples relaciones” (Marx 2007: 21), no deberá perder de vista la dificultad de entenderlos desde la perspectiva de la complejidad. “La dificultad del pensamiento complejo es que debe afrontar lo entramado (el juego infinito de inter-retroacciones), la solidaridad de los fenómenos entre sí, la bruma, la incertidumbre, la contradicción” (Morín 1995: 33). La noción de Morín de que un pensamiento mutilante conduce necesariamente a acciones mutilantes, nos propone la permanente atención a las interrelaciones y múltiples dimensiones (complementariedad) que definen la reali-

dad de nuestro objeto de investigación.

La fuerza de trabajo ¿un valor que se gestiona?

La fuerza de trabajo es una potencialidad. En cada trabajador existe esa potencia. “La fuerza de trabajo, en la medida en que es un valor, sólo existe como la facultad del individuo vivo (...). El valor de la fuerza de trabajo es el valor de los medios de subsistencia necesarios para la conservación del poseedor de aquélla” (Neffa 1990: 25). De esta forma evitamos la idea simplificadora de que son los trabajadores, en sus personas, los que se administran o gestionan, sino que son sus potencialidades (su *savoir faire*) las que se ponen en juego al momento de organizar el proceso de trabajo.

Esta visión, que agrega a la valorización de la fuerza de trabajo aspectos de orden social, cultural, histórico e institucional, provee sentido a la idea de un trabajador que opera, más o menos restringido, ante las características de su entorno. Decimos esto dado que el trabajador, que es en quién se patentizan las transformaciones en la configuración de la fuerza de trabajo, conlleva en su misma naturaleza de prestador de fuerza de trabajo la marca de los aspectos que conforman la multivariada valorización de su fuerza.

Entonces, si la misma conformación de los procesos productivos es compleja, si en ella se entretienen aspectos de índole política, económica, cultural, etc., difícilmente se pueda gestionar a los trabajadores en tanto recursos, talento o capital. Estas formas de “nominar” al trabajador no poseen una cualidad ontológica (en el sentido de que no “son”). Sin más, las distintas corrientes que adhieren a este tipo de visiones, olvidan al portador-sujeto que lleva inscritas en el cuerpo las condiciones de reproducción de su propia fuerza-trabajador-persona, y que por ser actúa, se comporta, elige y por lo tanto influye en el mismo sistema.

Esta idea de un trabajador que opera ante las características del entorno revela una dimensión política en el análisis propuesto. De hecho, los actores del sistema de gestión de la fuerza de trabajo están embarcados en constantes procesos de decisión, y el alcance de las mismas involucra y pone en tensión a las demás elementos del sistema. Por lo tanto la integridad del mismo depende de la configuración de decisiones de cada actor. Esta afirmación se apoya en el individualismo metodológico de Elster, quien parte de sostener que “las instituciones, pautas de comportamiento y procesos sociales pueden ser explicados, en principio, en términos de los individuos únicamente: de sus acciones, propiedades y relaciones” (Elster 1992: 28-29). El balance en las decisiones estará dado entonces por la evaluación que realicen los diversos actores en función a los criterios de racionalidad que interpreten como válidos en determinado momento, lugar y circunstancia. En este punto entendemos que la teoría de la acción racional de John Elster nos puede brindar pistas a fin de entender de qué forma los actores operan ante la particular configuración que presenta la GFT en la Administración Pública de Corrientes.

De esta forma se va construyendo un repertorio de prácticas organizacionales y de GFT que van modelando formas de relación. Este proceso va instituyendo marcos de comprensión “que sirven de fundamento a la interpretación y la acción, siendo un resultado intencional, casi contractual de los agentes, para optimizar en función de sus intereses” (Neffa 2008: 80). Es este el sentido a partir del cual entendemos la politicidad respecto del rol de los trabajadores. Y es que la actividad política tiene la constante tendencia de ir estableciendo cierto orden, de “crear instituciones que formalizan determinadas actividades, (en las que) la política misma se desarrolla en el ámbito de esas instituciones” (Madaria 2011: 255).

La noción fuerza de trabajo (y la larga tradición teórica de dónde deviene) nos exige pensar en el rol que tienen las instituciones, en tanto mediadoras entre las estructuras sociales y los comporta-

mientos individuales. Aquí entran en juego las configuraciones organizacionales y las pautas (instituciones formales) a partir de la cual se constituyen. Gestionar la fuerza de trabajo involucraría atender a todos estos aspectos.

2. Sistema de Gestión de la Fuerza de Trabajo: Etapas y características de la Función de GFT

Tal como lo señalábamos más arriba, todas las teorías sobre el SGFT se apoyan en una determinada matriz de pensamiento desde la cual se construyen explicaciones sobre la realidad. De la misma manera, dejamos remarcado el posicionamiento al cual adscribimos.

Lógicamente, para que las organizaciones logren sus fines, es necesaria la coordinación técnica de sus factores. Sin embargo debemos partir de la premisa de que es difícil considerar la gestión de los trabajadores sin vincularla a mecanismos de dominación.

A lo largo del tiempo, la organización del trabajo ha pasado por diversas corrientes que afectaron la forma en que se configuraron las funciones que hacen a su administración. Históricamente, los departamentos de administración de personal se encontraban orientados hacia un rol “meramente burocrático y administrativo, siendo su preocupación fundamental el ‘manejo’ de las nóminas y el control de las personas” (Dolan, Valle Cabrera, Jackson & Schuller 2003: 7). Este estilo administrativo, propio de las organizaciones de corte racional – burocrático, centra su atención en el cumplimiento de la normativa. En consecuencia, no buscaban establecer políticas ni estrategias de aproximación al trabajador para integrarlo plenamente a la organización.

Las dos últimas décadas del siglo XX fueron escenario de un auge creciente de las teorías del capital humano y de gestión del talento humano. Autores como Louart (1994), Puchol (1993), Chiave-

nato (2007), entre otros, proponían abrir el abanico de funciones en Recursos Humanos (en adelante RRHH) atendiendo a la creciente complejidad de las organizaciones. Las nuevas demandas sociales en cuanto a productos y servicios planteaban desafíos novedosos tales como la atención al ingreso de nuevas tecnologías en la producción, los temas de índole económica y política que impactaban a nivel de finanzas de las organizaciones y consecuentemente en los salarios de los trabajadores, el ingreso de las TIC al mercado de trabajo, entre otros aspectos. El objetivo de esta corriente de gestión era “el mejoramiento de la contribución a la productividad” (Werther & Davis 1991: 8). Los criterios de eficiencia se pusieron a la orden del día y marcaron la senda en las decisiones que sobre la GFT se tomaban.

El esquema básico de gestión de RRHH pasó del modelo de control a un modelo de tipo estratégico, y se organizó a partir de un grupo de grandes funciones, entre las que se destacan: 1) la planificación de los puestos de trabajo, 2) el análisis de los puestos, 3) el reclutamiento, la selección e inducción del trabajador, 4) la capacitación, 5) el desarrollo de la carrera, 6) la evaluación de los desempeños y 7) las compensaciones. Asimismo, a medida que avanzamos hacia la actualidad, se fueron sumando otras funciones en relación a la creciente complejidad de las organizaciones, tales como, 8) la atención a la salud e higiene del trabajo. Observemos con más detenimiento cada una de estas funciones desde la descripción que nos proponen Dolan, Valle Cabrera, Jackson & Schuller (2003):

- 1) La planificación consiste en determinar las necesidades numéricas y de calidad de personal, tomando como parámetros los objetivos y estrategia de la organización. Además, la planificación es la encargada de conocer la disponibilidad de trabajadores y si los mismos se ajustan a las necesidades de la organización. La fase de planificación, reconociéndola como parte de un proceso, es útil en conexión con las otras instancias del proceso de gestión de la fuerza de trabajo a

fin de analizar la forma en la cual se conseguirán esos *Recursos Humanos* y las necesidades de formación que tendrá la organización.

2) Analizar los puestos de trabajo implica conocer qué se hace, cómo y por qué. Además es preciso conocer los requerimientos para llevarlo adelante. Sirve para conectar al trabajador con la estructura y los resultados de la organización. El análisis de puestos es el proceso que consiste en “describir y registrar el fin de un puesto de trabajo, sus principales cometidos y actividades, las condiciones bajo las que éstas se llevan a cabo y los conocimientos, habilidades y aptitudes necesarios” (Dolan, Valle Cabrera, Jackson & Schuller 2003: 25).

La teoría de Herzberg, y posteriormente la Teoría de las Expectativas, señalaron la importancia que tiene el diseño de los puestos de trabajo sobre la satisfacción, motivación y los niveles de rendimiento del individuo. Es el diseño, el que provee la base para el entendimiento de toda la estructura de la organización, ya que permite entender cómo será la división del conjunto total de tareas de la organización, su agrupación, las relaciones de autoridad y responsabilidad en la toma de decisiones y la dependencia jerárquica. Esta herramienta también colabora en el establecimiento de criterios de rendimiento válidos y universalizables hacia el interior de la organización, así como en la visualización más clara de la redundancia de empleados.

3) El reclutamiento, la selección y la inducción corresponden al proceso de empleo. Éste consiste en las acciones que realiza una organización para conseguir personal. Básicamente se refiere a las actividades de reclutamiento de candidatos y selección de los más adecuados. La adecuación estará en función del diseño del puesto que se deba cubrir.

Para Chiavenato el reclutamiento es “un conjunto de técnicas y procedimientos orientados a atraer candidatos potencialmente calificados y capaces de ocupar cargos dentro de la organización. En esencia, es un sistema de información mediante el cual la organización divulga y ofrece al mercado de recursos humanos las oportunidades de empleo que pretende llenar” (Chiavenato1994: 208).

Entre los medios de reclutamiento que se conocen, existen dos grandes divisiones. Por un lado el reclutamiento interno, que se realiza cuando se presenta una vacante determinada y la organización intenta cubrirla mediante la reubicación de sus empleados. Por otro, el reclutamiento externo, que se da cuando al existir una determinada vacante una organización intenta cubrirla con personal ajeno a la misma. Según Flippo (1981), entre las fuentes externas de reclutamiento se puede encontrar al nepotismo o clientelismo como una de ellas, en donde la contratación de parientes es un componente inevitable de los programas de reclutamiento.

Cuando hablamos de selección de personal nos referimos a un proceso de elección de las personas que tienen más probabilidades de desempeñar correctamente un puesto, entre una gama de candidatos disponibles. Y esto es de suma importancia, ya que cuando la selección no se efectúa adecuadamente:

- La organización no logra los objetivos deseados.
- Se puede impedir el ingreso a la organización de una persona con gran potencial.
- Las restantes actividades de personal pierden gran parte de su efectividad cuando se deben aplicar a empleados seleccionados de forma errónea.

Una adecuada selección estará, entonces, en relación con el éxito de la organización (Chiavenato 1994).

En el Estado, el procedimiento que cuenta con mayor formalización y legitimidad es el ingreso a través de mecanismos concursales, los cuales se definen a nivel legislativo en los Estatutos del Servicio Civil.

Finalmente, cerrando el proceso de empleo encontramos a la inducción, la cual posibilita a los trabajadores ingresados a la organización, obtener información básica de la misma tal como la historia y los objetivos que se persiguen. Asimismo, y de manera más específica, provee información respecto al puesto de trabajo, funciones, responsabilidades y logros esperados en el desarrollo del mismo.

- 4) Capacitación: la formación y perfeccionamiento, como así también la gestión y planificación de la carrera profesional, permiten promover el potencial de los trabajadores. Por lo tanto, aplicados responsable y eficientemente en la organización, el proceso propenderá al mejoramiento no solo del rendimiento personal de los trabajadores sino de toda la organización.

La formación del personal promueve el espacio para que las actividades de capacitación que propone una organización se realicen con objetivos claros y respondiendo a las necesidades presentes o futuras de la misma: buscarán mejorar, tanto la actitud como los conocimientos, tanto las habilidades o conductas del personal, dimensionándolos de manera integral. La visibilidad del desarrollo hace referencia al “esfuerzo de la organización para proporcionar a los empleados las habilidades que ella necesitará en el futuro” (Dolan, Valle Cabrera, Jackson & Schuller 2003). En este sentido, el movimiento generado a partir del constante perfeccionamiento habilitará espacios, oportunidades de adquisición de mayores cargas de responsabilidad y experiencia, lo cual se traducirá en el tránsito de los empleados a través de una

carrera profesional, o incluso la posibilidad de proyección de la misma.

- 5) La carrera profesional hace alusión a una “sucesión de actividades laborales y puestos de trabajo desempeñados por una persona a lo largo de su vida, como así las actitudes y reacciones asociadas que se experimenta (trabajo y tiempo)” (Dolan, Valle Cabrera, Jackson & Schuller 2003: 145).

La importancia de la planificación de la carrera profesional se da en relación con la necesidad de visualizar una serie de objetivos que guíen la trayectoria laboral del trabajador. La planificación no solo afecta a la organización, sino que “sin estos objetivos se corre el riesgo de que el empleado se deje llevar sin rumbo”. Y el factor incertidumbre es un elemento a minimizar en la GFT, ya que la incertidumbre acarrea descontento, desánimo y conductas tendientes a la indolencia.

- 6) La evaluación de los desempeños es un proceso a través del cual se estima el rendimiento global de los empleados, a fin de que ambos agentes de la gestión (trabajadores y gestores) obtengan una retroalimentación respecto a la forma en la cual se cumplen las actividades en la organización (Werter y Davis 1991). Es en sí, un procedimiento de supervisión que apunta a contar con un panorama respecto de la actuación de los trabajadores teniendo en cuenta conocimientos y desempeño en el trabajo. Si bien es un proceso formalizado dentro de la GFT, con evaluaciones periódicas y un sistema de relevamiento de datos estandarizado, el proceso evaluativo no se reduce sólo a ello. Las evaluaciones de tipo informal, que se realizan diariamente también forman parte de este proceso. Es desde la evaluación del desempeño desde donde se recuperará la información para decidir respecto de la carrera profesional y las posibilidades de promoción de los trabajadores.

7) Al hablar de compensaciones, se pretende dar un marco amplio de entendimiento a lo que constituye la retribución a los trabajadores por poner su fuerza de trabajo a disposición de la organización. Esa fuerza de trabajo, como vimos observando hasta aquí, consiste no sólo en la disponibilidad de determinadas horas dedicadas al trabajo sino, principalmente, en la provisión de un conjunto de conocimientos, esfuerzos y habilidades que son propiedad del trabajador. Según Dolan, Valle Cabrera, Jackson & Schuller (2003), la retribución total de un empleado puede ser considerada como el conjunto de percepciones financieras, servicios o beneficios tangibles que recibe como consecuencia de la prestación de su actividad en la empresa. Esta perspectiva, más de tipo economicista, se complementa con lo que la Ley de Contrato de Trabajo N° 20744 (Art.103) define al respecto, en tanto sostiene que dicha remuneración no podrá ser inferior al salario mínimo y vital.

El desarrollo de un sistema de remuneraciones hace prever cierta pretensión de equidad en las retribuciones de los trabajadores. Por este motivo, a fin de calcular de manera eficiente la cuantía de los salarios, el sistema de remuneraciones debe estar ajustado a ciertos criterios, tales como la antigüedad, la categoría profesional, incluso los resultados que arrojen las evaluaciones del desempeño (que “calificarán” la responsabilidad del trabajador), entre otros.

8) La salud e higiene en el trabajo constituye una fase del proceso de GFT que fue atendida muy recientemente como parte de la realidad laboral. Consideremos que, hasta hace pocas décadas, el factor trabajo se reducía a una expresión numérica, traducida en el salario, respaldándose en el paradigma del “hombre económico”. Sin embargo, la complejización de las relaciones del trabajo en las últimas décadas del siglo XX, permitieron poner en observación esta área

y establecer nuevos estudios a fin de abordarla de manera amplia. Así, de observar la salud y la higiene en el trabajo, los cuestionamientos atendieron a cuáles eran los aspectos del ámbito laboral que impactaban en la salud de los trabajadores y la debilitaban. Julio César Neffa (2002), propone el concepto de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT), definido como todos los “elementos reales que inciden directa o indirectamente en la salud de los trabajadores y que constituyen un conjunto que obra en la realidad concreta de la situación laboral”. Tales elementos actúan de manera interdependiente dado que forman parte del proceso de trabajo. A grandes rasgos se puede establecer que las CyMAT se dividen (analíticamente) de la siguiente forma:

I - La carga física y el esfuerzo muscular, psíquico y mental.

II - El medio ambiente donde se desenvuelve el trabajo.

III - Las condiciones de trabajo.

Todas estas dimensiones se conjugan de manera compleja y repercuten holísticamente en la salud de los trabajadores. Asimismo, estas consecuencias generan impacto sobre el funcionamiento interno de la organización, provocando problemas de comunicación, deficiencias en la cooperación o incluso conflictos. Esto podría traducirse en una baja calidad de los servicios prestados y por lo tanto débiles niveles de satisfacción por parte de los ciudadanos.

Es interesante señalar que estas funciones mencionadas de manera taxativa, que refieren a un núcleo básico de actividades agrupadas por su naturaleza, fueron mutando en cuanto a sus denominaciones. En los últimos años, el *counseling* (consultoría), el *coaching* (no posee traducción al castellano, aunque su uso deriva de los “coach” deportivos), el *mentoring* (tutelaje), el *rightsizing* (tamaño organizacional correcto), entre otras “modas gerenciales” fueron ocupando espacio dentro de las organizaciones. De la misma manera, los gestores

de RRHH fueron adoptando tales conceptos, los cuales finalmente sólo apuntan a reforzar la productividad, buscando la identificación con los objetivos organizacionales a costa del propio sistema de objetivos del trabajador. Estos cambios responden más a fórmulas actualizadas/morigeradas de la lógica de producción neoliberal, que a una verdadera ruptura en el paradigma de la gestión de los trabajadores.

Finalmente, debemos tener en cuenta que todos estos procesos no se producen en un vacío socio-organizacional. En la configuración de un sistema de gestión de trabajadores se incluyen, de manera casi teleológica, aspectos tales como el clima en el trabajo, la motivación del personal, la satisfacción laboral, las relaciones con los sindicatos, el tipo de comunicación que se implemente, etc. Todas estas cuestiones atraviesan integralmente las fases del sistema y lo van modelizando. De esta forma el SGFT va adoptando características que determinarán el alcance de cada una de las fases del proceso.

Desde una perspectiva sistémica, podemos observar que la gestión de los trabajadores está en constante dependencia de muchos otros sistemas que interactúan e impactan en su constitución. En este sentido, coincidimos con Chiavenatto, quien sostiene que la configuración del SGFT, es dinámica y variable en el tiempo y dependerá de “la situación organizacional, del ambiente, de la tecnología empleada por la organización, de las políticas y directrices vigentes, de la filosofía administrativa predominante, de la concepción organizacional acerca del hombre y de su naturaleza, y sobre todo, de la calidad y cantidad de los recursos humanos disponibles” (Chiavenato 2007). Es decir que no existen recetas, leyes ni principios rectores de la gestión que no puedan encontrarse discutidos desde las contingencias de la realidad en la cual se desarrollan.

En este sentido, nuestro problema de investigación nos propone revisar estas competencias técnicas, pero en el marco del empleo público. Todas las funciones mencionadas forman parte de un esquema de GFT en donde la organización y el contenido del trabajo de-

penden únicamente de la generación de un plus valor. El empleado público, el servidor público, no encuadra en esta lógica. Su función es satisfacer las necesidades y demandas de ciudadanos y habitantes: es decir que los agentes estatales prestan servicios muy útiles pero no mercantiles. Y en esa utilidad recae su constitución en tanto derecho generalizado (de allí la idea de Servicio Civil).

En el sistema de GFT público, el reparto de excedentes no constituirá el único parámetro a partir del cual organizarlo. El dinamismo del sistema de GFT estatal reside también en otros aspectos. Entre ellos se cuentan la defensa del empleo, las posibilidades de hacer carrera, la obtención de reivindicaciones salariales, entre otras necesarias a fin de disminuir los conflictos internos y por lo tanto lograr, mínimamente, una correcta prestación del servicio a la ciudadanía.

Teniendo esto como premisa, nos basaremos en desarrollos realizados a nivel nacional y latinoamericano, a fin de observar la forma en que los procesos de GFT se llevan adelante en otros contextos. En la necesidad de acudir a estudios antecedentes para delinear un encuadre teórico respecto de los abordajes existentes sobre el tema, notamos que nuestro trabajo pretende abrir un camino a la pregunta sobre la GFT en ámbitos de la administración pública subnacionales. De esto nos encargaremos en el siguiente título.

3. El Estado como empleador: política laboral y organización del trabajo

En el párrafo anterior sosteníamos la percepción de una brecha analítica en los estudios sobre el empleo público y la gestión de sus trabajadores. Las investigaciones que indagan sobre la GFT en el ámbito del empleo público en Argentina son, preferentemente, abordajes que recuperan la situación de los trabajadores del Estado a nivel nacional. Al momento de la puesta en marcha de esta investigación muy poco se ha dicho sobre el tema en niveles provinciales y municipales.

Y es que el empleo público como ámbito de estudio de las relaciones laborales, ha permanecido olvidado durante largo tiempo en nuestro país. Luego de los intentos a nivel central por modernizarlo, en consonancia con los dictados de racionalización y eficiencia del modelo neoliberal, retomó fuerza la discusión acerca de su naturaleza, objetivos y cuestiones inherentes a su funcionamiento, a partir de la creación del Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA).

El fin de los años noventa marcó un renovado interés por la administración pública en tanto universo laboral. El cuadro macroeconómico de principios del siglo XXI, fue evaluado en función de las secuelas de toda una década de ajuste neoliberal. En el trabajo denominado “Diagnóstico general sobre el empleo y la generación de ingresos” en el cual se evalúa una década de predominio de los ajustes neoliberales, Julio César Neffa junto a otros destacados investigadores, realizaron una exhaustiva descripción de la situación del Mercado de Trabajo en Argentina y las principales consecuencias de la implementación de estas políticas. El desempleo, la subocupación y la pobreza se constituyeron en componentes de un nuevo paradigma sociolaboral (Neffa et al. 2002).

En este marco, las innovaciones llevadas adelante en materia de GFT buscaban instalar criterios de eficiencia, pero también de transparencia en la prestación de servicios públicos. La re-atención del Estado sobre sus políticas de GFT, tenía por objetivo compatibilizar el nivel de los productos y servicios prestados con una recuperación de la función pública en tanto profesión. Paolo Benedetti lo señala de la siguiente forma:

“es previsible que donde las administraciones públicas sean poco efectivas, ineficientes y pobres en términos de transparencia, tanto el aseguramiento del imperio de la ley, como la protección de la propiedad sea pobre. A su vez, también es previsible que esto lleve a bajos niveles de inversión y de crecimiento económico (Benedetti 1999: 2).

La búsqueda del desarrollo sostenible y de la eficiencia en el Estado operó para que estas políticas de GFT se pongan en vigencia. El principal fundamento por el cual la organización de la administración estatal debe partir de estos criterios, es el hecho de que lleva adelante “una serie de objetivos que no les son propios como organización, en la medida en que constituyen necesidades públicas definidas por la Constitución, las leyes y el proceso político” (Echebarría & Mendoza 1999: 22).

En este sentido, la necesidad de contar con un sector público dinámico y preparado requiere de una fuerza de trabajo calificada, preparada para llevar adelante la función de manera idónea y responsable. Además, como sostienen Kellough y Coleman (en Arenilla Saez 2005), si la gestión de las personas no funciona de manera óptima, la eficacia y la legitimidad percibida de las actividades del gobierno pueden sufrir significativamente. Algo que no está lejos de la imagen que las administraciones han sabido forjar.

3.1. Rasgos distintivos de la GFT en la faz pública

No podemos avanzar en nuestro análisis sin dejar establecido que, la complejidad del empleo en el ámbito público reside no solamente en las funciones y tareas a desarrollar y su configuración, sino que además ésta configuración es producto de las tensiones provenientes de la diversidad de intereses que operan en el medio. En esta lógica nos desenvolveremos, y para ello abordaremos las características del empleo público desde lo que proponen Francisco Longo y Mercedes Iacovello, entre otros.

Sin embargo es importante clarificar a partir de qué modelos comprendemos esta lógica. Miguel Arenilla Sáez nos propone pensar desde un marco alterno al de la administración, en el cual no siempre es común considerar a la administración pública y a quienes forjan sus productos y servicios como sujetos activos de cambios sociales.

Como decíamos unos párrafos más arriba: del funcionamiento del servicio civil dependerá la legitimidad percibida de los gobiernos. Los actores del sistema por lo tanto, sostienen un papel político dado que las personas que en él prestan sus servicios comparten, desigualmente, esas mismas características que se pueden resumir en que los funcionarios y el resto del personal público tienen poder político. De allí que la administración pública sea un espacio en donde, en tanto sistema, la organización y sus trabajadores terminen solapándose y reconfigurándose mutuamente. Una organización, en palabras de este autor, “en la que su personal, especialmente el situado en la cúpula, tiene el poder de determinar lo que es factible, lo que es negociable, el dominio reservado sobre normas y actos de poder, el veto paralizante de terminadas decisiones que vayan en contra de sus intereses o la potestad jerárquica en el interior de la organización” (Arenilla Sáez 2005: 35).

Francisco Longo (2002) propone un modelo de diagnóstico del servicio civil tomando en cuenta las características de los sistemas de gestión de personal en Latinoamérica. No obstante nos parece pertinente, antes de desarrollarlo, recuperar la visión de Miguel Arenilla Sáez a la cual adherimos, en cuanto a los modelos aplicables a la gestión en la administración pública y su potencia explicativa.

Cada Administración aborda una serie de problemas comunes a todas las Administraciones para los que busca soluciones propias o copia o adapta las que otras aplican. Esto hace posible que cuando se emplean soluciones similares a unos mismos problemas podamos agrupar los distintos sistemas de función pública en modelos, pero que también podamos decir que no existen modelos puros, debido a que, en origen, se parte de tradiciones y culturas políticas y administrativas distintas y, en algunas ocasiones, de fundamentos ideológicos diferentes que determinan la existencia de divergencias, a veces muy acusadas, incluso en sistemas de función pública incluidos en un mismo modelo (Arenilla Saez 2005: 36).

La afirmación de que el rol de los agentes dentro de la organi-

zación es insoslayable cuando se trata de analizar la forma en la cual se constituyen instituciones formales e informales, es pertinente a los fines de nuestro análisis. Por ello tomamos el modelo de Longo (2010: 2) quien sostiene que:

- el neoinstitucionalismo “destaca la importancia que tienen los marcos institucionales para la comprensión del funcionamiento de la esfera pública en los entornos democráticos, lo que pone de manifiesto ciertas limitaciones del instrumental utilizado por algunas disciplinas”.
- sitúa la reflexión en una escala supraorganizativa en la que, mientras las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones -y otros actores- actúan como “jugadores” y las interacciones propias de esos juegos poseen una dimensión trascendente”.

De ello, el modelo que ofrece Longo mantiene los principios generales de cualquier sistema. Presenta a la GFT como “un sistema integrado de gestión que se despliega en diferentes componentes, los cuales operan como subsistemas de aquél, y aparecen conectados e interrelacionados” (y que debe definir un) “conjunto de prioridades o finalidades básicas que orienten las políticas y prácticas de GRH, para ponerlas al servicio de la estrategia organizativa” (Longo 2010: 15-16). De esta forma coloca a la estrategia organizacional como una necesidad, pero a la vez un referente de la de recursos humanos.

La existencia de esta estrategia de GFT, más o menos explícita, será imprescindible para que: 1) el SGFT tenga coherencia (que las políticas de prácticas de GFT estén alineadas con los objetivos de la organización), para 2) sortear la visión cortoplacista/administrativista, propia de la administración de personal y, 3) impulsar la innovación en las políticas y prácticas de GFT.

Esta propuesta entiende que cada uno de los subsistemas básicos que forman parte de la GFT posee una cualidad totalizadora, que

supera el mero agrupamiento de las funciones que lo componen. En la cúspide del sistema se encuentra la *Planificación de RRHH*, la cual permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas, con los que aparece conectada. Luego, en un nivel intermedio, en primer lugar la *Organización del Trabajo*, que define contenidos y tareas, y perfiles de trabajadores para desarrollarlas; la *Gestión del Empleo*, que incluye los ingresos, movimientos y egresos de personal de la organización; la *Gestión del Rendimiento*, que implica la atención, a través de la planificación y el estímulo, a los aportes de los trabajadores; luego en cuarto y quinto lugar respectivamente la *Gestión de las compensaciones* (retribuciones) y la *Gestión del Desarrollo*, que propende al crecimiento individual y colectivo. Finalmente, articulando todos los anteriores subsistemas tendremos a la *Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales*.

No obstante, según Longo son imprescindibles tres requisitos para que un conjunto de políticas y prácticas de GFT funcionen: el primero de ellos es la necesidad de que todos estos subsistemas estén efectivamente operando, que existan un “conjunto mínimo de políticas y prácticas de personal coherentes que permitan inferir racionalmente su existencia y operatividad” (Longo 2010: 17). El segundo requisito es que las interconexiones necesarias entre subsistemas se produzcan, en un orden secuencial y lógico. Finalmente, el tercero sostiene que, el conjunto de políticas y prácticas de GFT debe guardar coherencia con la estrategia organizacional vigente.

Desde este marco de análisis, Mercedes Iacovello (2001) desliga los modelos racionales de organización y GFT en el ámbito público, y retoma la observación del juego político analizando la gestión desde tal perspectiva. La autora abandona el modelo racional de Pfeffer, el cual afirma que las organizaciones cuentan con sistemas amplios y confiables de información, comparten valores uniformes y se orientan por el principio de eficiencia, y reconoce que el mismo carece de validez en las organizaciones públicas. Sostiene que es de mayor utili-

dad analizarlas desde un modelo político, dado que “la estructura de poder y las relaciones políticas en las organizaciones públicas afectan el diseño e implementación de las estrategias de recursos humanos” (Iacovello 2001: 1). Sobre esta base propone realizar un análisis comparativo de los SGFT en las administraciones estatales de Latinoamérica. En este recorrido que hace la autora, insiste en que la realidad de los servicios civiles de la región dista bastante del modelo de gestión de recursos humanos que se utiliza para la evaluación realizada. Resalta en tal sentido que “algunas disfuncionalidades detectadas atraviesan prácticamente todos los casos estudiados”. Sin embargo “algunas otras variables permiten distinguir grados diferentes de aproximación al estándar planteado en cada subsistema” (Iacovello 2005: 533). Destaca por ejemplo, que “la *planificación de los recursos humanos* presenta dificultades en todos los países, principalmente en relación con la falta de articulación con la estrategia organizacional, y las dificultades para consolidar sistemas de información fiables y que permitan su utilización para la gestión” (Iacovello 2005: 543). Las mayores formalidades en cuanto a planificación se derivan de la generación de presupuestos anuales de gastos, en donde los recursos humanos forman parte de los “gastos” de la administración.

Respecto al subsistema de *organización del trabajo*, este se encuentra muy poco desarrollado, dado que, según la investigadora, no se generan definiciones claras de puestos y roles en las organizaciones públicas. La presencia de manuales de puestos no garantiza esta definición sino que sólo reúnen la naturaleza de ser documentos formales que generalmente permanecen olvidados y por lo tanto desactualizados.

En referencia al estado de los *subsistemas de gestión del empleo*, encuentra una gama que va desde casos extremos de politización de los procesos de reclutamiento y selección, hasta algunos débiles intentos por establecer sobre un sistema de mérito el ingreso de los trabajadores. Sobre la *gestión del rendimiento*, en el caso de

que exista, no constituye más que un proceso evaluativo individual y sujeto a comportamientos adaptativos; difícilmente se consideren niveles más amplios (tales como el grupo de trabajo y/o la misma organización). Es que la evaluación de los desempeños es una función que presenta una conflictividad intrínseca. La autora sostiene que esto se encuentra en relación a la dificultad por sostener sistemas de evaluación de los desempeños, y el corrimiento en la decisión de implementarlos de las autoridades políticas y de línea.

En cuanto a la *gestión de las compensaciones*, detecta una generalizada situación de inequidades, que corresponden a la misma dinámica interna del sistema salarial. Además, en una comparación externa a la organización, observa una combinación de niveles salariales equitativos en las líneas operativas e inequitativos para los niveles gerenciales. En tanto que sobre la *gestión del desarrollo* enfatiza que las dificultades en su operatividad pueden observarse, en primer término, sobre las propuestas de actividades de formación que se presentan desarticuladas de las necesidades organizacionales. Y en segundo lugar por la “inexistencia de carrera administrativa, carreras vigentes con problemas de rigidez, y casos excepcionales de carreras con elementos de flexibilidad” (Iacovello 2005: 534).

Finalmente, nos resta recuperar el subsistema de *gestión de las relaciones humanas y sociales*. Sobre esto Mercedes Iacovello observó una amplia ausencia de políticas que gestionen el clima y la comunicación, como así también prácticas que tiendan al empleo saludable y a beneficios sociales acordes al contexto. Llamativo es también que estas cuestiones no sean “demasiado apreciadas por los empleados”. Igualmente, recalca la autora que para analizar la consistencia de este subsistema, es necesario atender al nivel de desarrollo del sistema de relaciones laborales en cada país. La fortaleza de este sistema proveerá una mayor/menor desarticulación del conflicto, y sólo en “casos excepcionales (...) incidencia sindical en las políticas de RH” (Iacovello 2005: 534).

Todo este marco analítico y metodológico trazado sobre la GFT a nivel latinoamericano nos provee la certeza de que será necesaria la atención a una multiplicidad de aspectos organizacionales, socio-culturales, normativos, e institucionales para poder abordar nuestro problema de investigación.

.....

En este capítulo completamos el sustento teórico que, entendemos, enmarca nuestro problema de investigación. El recorrido que propusimos desarrolló tanto la dimensión simbólica y/o constructora de significados acerca del Trabajo, como también las circunstancias históricas y socioeconómicas en las que esta dimensión se vio interpelada.

También proporcionamos un abordaje teórico respecto de las funciones que componen el Sistema de Gestión de la Fuerza de Trabajo, detallando cada uno de sus subsistemas y el alcance de los mismos. Finalmente ubicamos a la GFT en el marco del Empleo Público a partir de los estudios realizados sobre su desarrollo e implementación a nivel latinoamericano.

Consideramos que las referencias que podamos establecer desde el acercamiento empírico al problema de investigación nos brindarán posibilidades de enriquecer, desde la traducción a aspectos más observables, estas definiciones teóricas respecto de la GFT y de la organización del sistema. Especulamos que tales conceptualizaciones serán desbordadas por la compleja trama de intereses que se plasman sobre la GFT, afectando y modelizando cada una de sus funciones. Pero ello ya será materia de los próximos capítulos.

Capítulo 4

Intermezzo Metodológico

**Del camino elegido
para llevar adelante
la investigación y de
las contingencias del
viaje**

Planteamos este Capítulo IV como un Intermezzo metodológico. Al igual que en la música, creemos que una variación en la cadencia del texto podría redundar en una lectura más amena, además de preparar a nuestros lectores (el auditorio) para entrar resueltamente al tema de la investigación. Por ello, este capítulo recuperará el trazado inicial de nuestro camino: recorreremos aquellos primeros mapas, la cartografía de la investigación delineada en laboratorio, para luego dar cuenta de la experiencia de recorrerlo, extraviarse y volver a encontrar el sendero.

1. Problema de investigación

Definir un problema que sea un problema: nuestra premisa de trabajo siempre tuvo en cuenta el inmanente vínculo entre la realidad como problema y la investigación como recorte de la realidad. Consideramos que los aportes que pueda realizar un trabajo de esta naturaleza deben conservar tal relación. De ello, este problema de investigación se gestó en el marco de una importante crisis social, económica e institucional que vivió la Provincia de Corrientes en 1999, la cual nos interpeló en tanto ciudadanos y trabajadores. Nuestra línea de investigación derivó de aquel movimiento: la constitución de la trama del empleo público y sus actores más relevantes, los agentes del Estado y el Estado como patronal, se transformaron en el núcleo de nuestras indagaciones. La tesis de licenciatura, y el simultáneo tránsito por una maestría en Ciencias Políticas, fueron otorgando consistencia y profundidad a nuestros interrogantes.

Preguntarse por “el trabajador público” en Corrientes fue una tarea ardua. Con nada desde donde partir, hubo que abrir caminos donde nunca existieron: proceder a generar información de la más

básica, tales como series históricas de evolución de la planta de personal, desarrollar las definiciones orgánicas formalmente establecidas para los ministerios, conocer y discutir el marco normativo que soporta las relaciones entre el Estado como empleador y sus trabajadores. Todo ello sólo para empezar. Sin embargo el trabajo más arduo, una labor en la cual esta investigación pretendió colaborar, fue abrir el camino para la indagación sobre una figura históricamente invisibilizada: el empleado público.

Hombre y mujer en situación de trabajo, la figura del empleado público ha sido largamente minimizada. Muchas veces castigados, criticados por indolentes, los prejuicios que surgen al calificar a los trabajadores del Estado fueron construyendo una imagen que se mantiene como un lastre, y sobre la cual se depositan gran parte de las responsabilidades respecto del mayor o menor éxito de los servicios que el Estado provee. Nuestro problema tomó esta cuestión como punto de partida, intentando correrlos de estos lugares comunes. En función de nuestra formación disciplinar de base, la pregunta sobre las condiciones a partir de las cuales operaban los trabajadores no tardó en llegar. Pero nada fue tan automático: en el camino tuvimos que experimentar una serie de discusiones, incluso a la validez misma de la perspectiva académica que habíamos incorporado a lo largo de la formación de grado. Ello fue necesario para establecer este corrimiento. Y a partir del tránsito por la maestría y el doctorado, comprobamos que los marcos de análisis de las relaciones del trabajo vigentes no nos permitían abordar el fenómeno con la complejidad necesaria. Que era preciso incorporar voces teóricas desde otras disciplinas a fin de ir delineando, de manera tentativa, un marco explicativo que agregara al análisis a los actores, a las instituciones y a las interrelaciones que se establecen entre ellos. Aquí entonces, ingresaron a la construcción del problema la Ciencia Política, las Ciencias de la Administración y las Ciencias Sociales del Trabajo.

La confluencia de estas tres disciplinas nos permitió ajustar

nuestra pregunta-problema de investigación. *De esta forma, nos preguntamos por cuáles eran los intereses que influían en la definición del sistema de GFT en la Administración del Estado Provincial y cómo operaron los mismos en tal proceso.* Asimismo, nos preguntamos por quiénes sostuvieron tales intereses, sus roles en la organización, el poder relativo que cada uno ostentó y las estrategias que implementaron al efecto.

2. Hipótesis y presupuestos que guiaron la investigación

El ejercicio de preguntarnos sobre estos aspectos integrantes del problema, nos instaló también frente a una gama de posibles respuestas, todas ellas elaboradas a partir de las anticipaciones de sentido con las que contábamos. Es bien cierto que, si pretendemos ubicarnos en una perspectiva crítica de los procesos sociales, tal posicionamiento no puede considerarse pertinente para analizar un ámbito y luego olvidar este marco epistemológico para otros. Por ello entendemos que, el proceso de producción de conocimiento en tanto hecho social, y nuestro propio proceso de construcción de conocimiento formando parte del mismo, no puede estar alejado de la perspectiva crítico-constructivista (Fígari 2011). Realizamos esta breve introducción a fin de dejar planteado que, consideramos más cómodo considerar el tránsito por este proceso de investigación como un proceso dinámico, en constante revisión y reformulación, antes que un objeto cerrado y definido *a priori*.

Por tal motivo, sostener la existencia de hipótesis nos instala sobre una perspectiva positivista de difícil correspondencia con las características que intentó seguir el curso de nuestra investigación. Ya desde el origen del trabajo, tanto las elecciones teóricas como las metodológicas revelaron nuestra adscripción al paradigma crítico-constructivista. Desde este posicionamiento consideramos que, los que nos fueron guiando en el proceso de construcción de conociemien-

to sobre la realidad laboral y el impacto de los intereses en la GFT, fueron supuestos iniciales, o también denominadas anticipaciones de sentido. Sobre la misma lógica, estos supuestos fueron enriqueciéndose a lo largo del proceso de investigación. Sin embargo también entendemos que la necesidad de equiparar la finalidad de todo este proceso a una respuesta inicialmente conductora, denominada en la tradición académica hipótesis, resulta un ejercicio sintetizador.

De esta manera, nuestra principal anticipación de sentido o hipótesis de investigación fue que el sistema de gestión de la fuerza de trabajo en la administración pública de Corrientes estuvo sometido a una serie de intereses que lo afectaron, debilitándolo y provocando disfuncionalidades no compatibles con criterios racionales de gestión de los trabajadores. Entendíamos entonces, que sobre la misma operaron una multiplicidad de intereses que, aún en contradicción y conflicto, proveyeron cierta lógica al sistema. La configuración de intereses, en tanto respaldo de la trama de decisiones que se establecieron sobre la GFT, articuló una manera informalmente institucionalizada de relación dentro de la Administración Pública Correntina, que impactó en el sistema de GFT y produjo el debilitamiento de algunas de sus funciones.

No obstante, esto que aparece tan claramente expresado no siempre tuvo tal consistencia. Nuestras anticipaciones de sentido iniciales nos impulsaban a considerar el factor político-partidario (al cual habíamos denominado politización)²⁷ como el eje del debilitamiento de las funciones de GFT. El avance sobre el campo empírico, sumado a los diversos momentos en las cuales debimos someter a consideraciones de pares evaluadores este trabajo de investigación, nos permitió desarticular ese reduccionismo y considerar el fenómeno en toda su potencialidad.

²⁷ Nuestra hipótesis se apoyaba en sostener que la politización, en tanto la lógica que articula la formación de lealtades político-partidarias dentro de la organización, las acciones (prácticas) que al efecto se implementan, y las representaciones (la dimensión simbólica) que sobre esta institución construyen los diversos actores de la organización, afectaba los procesos de GFT.

Además, sosteníamos que en función de esa centralidad que le otorgábamos a la política partidaria como agente debilitador de la GFT, esta politización y las disfuncionalidades derivadas de la misma, presentarían diversas modalidades y que estos cambios estarían en relación al partido político a cargo de la gestión de gobierno. De hecho, a partir de estas primeras aproximaciones de sentido fue que decidimos establecer un recorte temporal tan extenso (1983-2012), bajo el objetivo de cubrir todas las gestiones de gobierno posibles. Sin embargo, como podremos observar en el análisis que continúa, tal supuesto fue derribado a medida que nos acercábamos al campo empírico.

Dado que nuestros primeros supuestos fueron tomando otro cariz, ampliándose e incluso cambiando el eje, el acceso al concepto de “Configuración” provisto por Enrique de la Garza Toledo nos otorgó el plano teórico sobre el cual ubicar la trama de diversos intereses que sobre la GFT íbamos identificando, sin la urgencia de rotularlos o conceptualizarlos, dado que desde tal operación le restaríamos potencia explicativa al fenómeno.

3. Objetivos

Nuestros objetivos, al igual que muchos momentos de la investigación, también pasaron por varios procesos de redefinición. Lógicamente esto estuvo en relación a los movimientos que presentaron las hipótesis iniciales.

Objetivo General

Analizar la configuración de intereses que subyace a las decisiones y acciones que se articulan sobre el Sistema de Gestión de la Fuerza de Trabajo (SGFT) en el ámbito de la Administración Pública en la Provincia de Corrientes, estudiando las características, influen-

cia y efectos de la misma tanto sobre el mencionado sistema como sobre la dotación de trabajadores.

Objetivos Específicos

- 1) Explorar las configuraciones que presentó la organización del SGFT en el empleo público de Corrientes.
- 2) Verificar qué etapas del proceso de gestión de la fuerza de trabajo en la administración pública se encuentran debilitadas y/o vulneradas (no siguen un orden racional/técnico de gestión).
- 3) Identificar a partir de qué acciones se debilitan estas etapas.
- 4) Observar la dinámica que presentan, cómo circulan, qué vías son las que se habilitan para que estas acciones permanezcan en la organización.
- 5) Detectar prácticas que apunten a la construcción de determinadas configuraciones de intereses, tanto por parte de trabajadores como de políticos.
- 6) Analizar a partir de qué medios, o cómo actúan los agentes para que estas prácticas se reproduzcan y perduren en la organización.

4. Población

La población de la cual partimos para alcanzar estos objetivos, fueron todos los actores que componen el sistema de GFT en la administración pública provincial. De este conjunto, recuperaremos las figuras de trabajadores y encargados de personal, dado que es sobre ellos donde se operativizan las funciones de GFT. Asimismo, en razón del tamaño de la administración del Estado correntino y la

multiplicidad de sistemas de GFT que allí conviven, primeramente procedimos a recortar el marco poblacional en función de algunos criterios relevantes, dada la naturaleza del fenómeno que pretendimos analizar.

Recorte espacial

Para establecer el recorte espacial, elegimos el sector de los trabajadores que estaban cubiertos por la Ley 4067 de Servicio Civil de la Provincia, entre los cuales los empleados administrativos que desarrollaban tareas en el nivel central de los ministerios eran los más numerosos. ¿Por qué este recorte inicial? En la administración pública provincial conviven tres grandes grupos de trabajadores cubiertos por tres estatutos diferentes. Así, docentes y personal policial tienen desarrollados sus propios estatutos, y las funciones inherentes a la gestión laboral se definen en razón de la naturaleza de sus tareas. Por ejemplo, los procesos de empleo para los docentes se generan a partir de un concurso público de cargos (para interinatos y suplencias) que se realiza una vez al año, en los cuales se evalúa el puntaje alcanzado a partir del perfeccionamiento. En el caso del personal policial estos deben cumplir un determinado período de formación, que dependerá del escalafón al cual aspiren. Así, quienes pretendan revistar en el escalafón de oficiales deberán estar un período sensiblemente mayor en instrucción que los suboficiales. No obstante ambos deben rendir un examen de idoneidad antes al ingresar al servicio.

Pero para el resto de los trabajadores del Estado, los procesos de GFT se dan en el marco de la Ley de Servicio Civil. Esta agrupa una diversidad de agentes, en donde los empleados administrativos del nivel central de los ministerios conforman el principal sector. Con tal precaución, procedimos a seleccionar aquellas jurisdicciones que reunieran esta condición, es decir que los procesos de GFT estuvieran cubiertos por la mencionada norma. Sumado a ello, a partir de

conversaciones preliminares establecidas con informantes clave, pudimos sumar un nuevo criterio en la elección de este recorte espacial. Los informantes nos señalaron que existían ministerios que poseían mayores niveles de disfuncionalidad en sus sistemas de GFT derivados de una presencia más intensa de intereses. A partir de las observaciones recibidas decidimos recortar el abordaje sobre las siguientes jurisdicciones:

- Ministerio de Salud Pública
- Ministerio de Gobierno y Justicia²⁸
- Ministerio Secretaría General de la Gobernación

Por lo tanto, la población objeto de esta investigación fueron los actores de la GFT, pertenecientes al nivel administrativo central de los ministerios de Salud Pública, Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación.

5. Muestra

En función del abordaje multimétodo planteado, nos vimos en la necesidad de combinar dos tipos de muestras cualitativas y cuantitativas. Así, construimos la muestra cualitativa desde dos criterios. El primero de ellos respondió a la posibilidad de acceso a los referentes encargados de la gestión del personal en los ministerios que componían nuestro recorte espacial. Dadas las cantidades absolutas de estos actores, la posibilidad de abordarlos de manera cualitativa estaba completamente habilitada. Asimismo operó a favor de este acceso, el que muchos de estos referentes se encontraran jubilados o retirados. En segundo término, el criterio teórico que estructuró esta muestra no probabilística, se vinculó preferentemente a los aspectos relativos a los procesos pertenecientes a la GFT. Son estos agentes (los que tie-

²⁸ El Ministerio de Gobierno y Justicia ha pasado por varios cambios en su denominación. Durante la escritura de esta tesis (2013-2014) pasó a denominarse Ministerio de Seguridad.

nen responsabilidad de gestión) los que podrían brindar especificaciones respecto de la forma en que se estructuraron y se desarrollaron los procesos de GFT.

El criterio para definir el tamaño de la muestra no probabilística fue utilizar la saturación teórica como herramienta (Vallés 1997). Asimismo, para contactar a los integrantes de esta muestra, utilizamos la técnica bola de nieve/cadena de referencia. Todos estos criterios nos permitieron contar con una muestra cualitativa, no probabilística intencional, conformada por 15 sujetos.

Por otro lado, la muestra cuantitativa estuvo compuesta por los empleados administrativos pertenecientes al nivel central,²⁹ quienes fueron seleccionados a partir de un muestreo aleatorio/probabilístico estratificado (Baranger 1999). Para ello, buscamos que los agentes estuvieran proporcionalmente representados, teniendo en cuenta una serie de subpoblaciones tales como ministerio de pertenencia, sexo y partida en la que reviste. Para esta última subpoblación, la condición de inclusión fue que pertenecieran a la planta permanente o a contratados. Entendíamos que de esta forma recuperaríamos las visiones de los trabajadores integrados más formalmente al sistema laboral público.

La composición por estratos/subpoblaciones quedó definida de la siguiente manera:

Ministerios

- Ministerio de salud: 60%
- Ministerio de gobierno y justicia: 20%
- Ministerio secretaria general de la Gobernación: 20%

Sexo

- Mujeres: 60%
- Varones: 40%

²⁹ El nivel central de la administración ministerial se encuentra localizado en la ciudad de Corrientes, por lo cual llevamos adelante la aplicación de los instrumentos cuantitativos sin restricciones en este sentido.

Partida

- Planta permanente: 80%
- Contratados: 20%

Igualmente, estas definiciones pertenecieron a la instancia empírica de la investigación, la fase de laboratorio. Fueron otras las operaciones que tuvimos en cuenta al momento de enfrentar las posibilidades de acceso a la muestra cuantitativa. Y es en este punto que traemos a colación, dejando expresa constancia de ello, las dificultades a las cuales tuvimos que enfrentarnos específicamente en la jurisdicción Ministerio de Salud.

A riesgo de ser extensos, debemos partir del relato del conjunto de gestiones realizadas en cada uno de los ministerios, a fin de contar con los permisos correspondientes para llevar adelante la investigación. Principalmente, las gestiones consistieron en establecer contactos con determinados agentes clave en la organización, con el objeto de relevar las condiciones (factibilidad) de llevar adelante la recolección de los datos.

En el caso de los datos relevados a partir de la muestra cualitativa, y dado que el método de contacto de los sujetos era a través de la técnica bola de nieve, la decisión de colaborar con nuestra investigación recaía en los mismos agentes. El acceso, que generalmente se daba en el ámbito de trabajo, no precisamente se perfeccionaba allí: los encuentros con los sujetos de esta muestra podían establecerse en otros dominios no pertenecientes al Estado.

Mas para el caso del relevamiento cuantitativo, las gestiones debían obligatoriamente pasar por una autorización formal. Desde esta estrategia de contactar a personas clave de la organización que operaran a favor de nuestros objetivos, generamos las notas de permiso correspondientes con el objeto de transparentar nuestros intereses: acceder a una muestra de trabajadores seleccionada al azar a fin de aplicar un cuestionario. Tanto el tema como el marco del pedido,

e incluso el instrumento de recolección de datos, eran expresamente señalados en las notas y gestiones.

No tuvimos mayores dificultades (más que las naturales esperas, idas y vueltas en busca de respuesta) en los Ministerios de Secretaría General de la Gobernación y Ministerio de Gobierno. Más debemos realizar una reseña en particular, dado que la misma es relevante a nivel metodológico porque modificó la constitución de la muestra cuantitativa.

Las restricciones se hicieron importantes en el Ministerio de Salud. Contábamos, *a priori*, con un agente de jerarquía destacada dentro de la jurisdicción. Con él establecimos un primer contacto, tomándolo también como parte de los sujetos de la muestra cualitativa, dado su rol como encargado de personal a nivel jurisdiccional. Las condiciones eran las más adecuadas para llevar adelante nuestro relevamiento también en el Ministerio de Salud. Incluso, nuestro contacto nos adelantó que no habría problemas para realizar el relevamiento. Pero nos encontramos ante una profunda restricción cuando habilitamos las vías formales del pedido: el mismo funcionario, que en ocasión de una entrevista previa nos había expresado su venia, se encargó de restringir nuestras posibilidades de ingreso formal. Tras largos meses de solicitudes, de seguir estrechamente el movimiento de nuestro expediente con la solicitud, de esperarlo largas horas para que pudiera “destrabar” la solicitud, recibimos por respuesta que “el Sr. Ministro tiene otros asuntos que también son de importancia, y aún no ha decidido sobre su expediente”. Sin embargo, en nuestra pesquisa por conocer el camino que transitó nuestro expediente, nos consta que el mismo quedó detenido en el área Legal y Técnica de la Dirección de Personal del Ministerio de Salud y allí continúa.

Esta cuestión, que podría endilgarse a las disfuncionalidades de la burocracia, está muy lejos de encuadrar en ella. La apropiación de un espacio que es público por parte de un funcionario, está lejos del perfil que la organización burocrática sostiene. Asimismo, en esta

restricción operaron en contra algunas construcciones del imaginario profesional que se mantienen como una escisión entre aquellos profesionales de las Relaciones del Trabajo que hemos optado por la investigación y quienes mantienen un perfil más del tipo administrador/profesionista.

Finalmente, luego de estas operaciones teóricas y de las restricciones encontradas en el campo, establecimos el número de unidades de análisis teniendo en cuenta una población de 500 trabajadores administrativos del nivel central, adoptando un margen de error del 8% (dado que esta muestra no pretende ser extrapolada) y un nivel de confianza del 95%, lo cual nos arrojó, en números absolutos, una muestra de 116 sujetos. La subdivisión por estratos y/o subpoblaciones partió de los siguientes porcentajes.

Ministerios

- Ministerio de Gobierno y Justicia: 30%
- Ministerio Secretaria General de la Gobernación: 70%

Sexo

- Mujeres: 60%
- Varones: 40%

Partida

- Planta permanente: 65%
- Contratados: 35%

6. Estrategias de Recolección y Análisis de Datos

Entendemos por el proceso de recolección y análisis de datos, no solamente las operaciones de obtención de información a partir de los sujetos pertenecientes a las muestras, sino también todas aquellas estrategias que apuntaron a construir información acerca del problema de estudio.

Es por ello que, en las etapas más iniciales de este trabajo, la

necesidad de indagar acerca de la GFT en el ámbito público tropezó con la inexistencia de trabajos previos al respecto. La ausencia de desarrollos en la región en este sentido, nos obligó a empezar desde las definiciones más formales y, de manera simultánea, sondear a través de informantes clave la consistencia de las mismas. Por tal motivo, decimos que los instrumentos que utilizamos en el proceso de recolección de datos, estuvieron en sintonía con las diversas etapas por las cuales fuimos transitando a lo largo de estos cuatro años de trabajo.

Primeramente procedimos al trabajo de *recopilación y análisis de diversas fuentes documentales y estadísticas*.

- Legislación sobre GFT: Leyes de Servicio Civil, de Remuneraciones, y sus modificaciones, como así también legislación complementaria.
- Estructuras orgánicas: Leyes de Ministerio, Decretos orgánicos, Resoluciones ministeriales de definición y modificación de estructuras orgánicas (120 instrumentos).
- Decretos de designación de personal: 300 decretos de designación que permiten conocer cuáles son los argumentos que se esgrimen al momento de ingreso de un agente.
- Decretos de designación masiva.³⁰
- Personal: datos desagregados sobre liquidaciones al personal (completos desde 1995 a la fecha), datos agregados sobre liquidaciones de personal (desde 1981 a 1996), infor-

³⁰ En el caso de estos instrumentos debemos realizar una salvedad: ya en la última etapa de la tesis, cuando retornamos a los archivos de Personal ubicados en la Secretaría General de la Gobernación a fin de registrar fotográficamente los decretos de designaciones masivas que habíamos identificado merced a los datos crudos suministrados por el SIS.PER, y aun contando con autorización de una autoridad relevante de la jurisdicción, se nos prohibió el acceso a tales instrumentos. Esta restricción emanó de la persona encargada del archivo, un funcionario de carrera, de muchos años de antigüedad en el puesto. Cuando reseñamos a nuestro autorizante tal situación (un funcionario político), el mismo nos indicó que no quería tener “problemas con la gente”. Entendimos desde esta respuesta que serían vanos los intentos por acceder a tal archivo.

mación elaborada tales como ejecuciones presupuestarias (desde 2003 a 2012), e informes sobre indicadores económicos producidos por la Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia (1996 a 2012).

Lograr esta información, que de manera preliminar considerábamos de fácil acceso, constituyó el primer gran desafío a resolver. Para el caso de la legislación laboral no hubo restricciones. Pero tanto las estructuras orgánicas como las plantillas de personal, debieron ser reconstruidas a partir de datos crudos y parciales, provenientes de diversas organizaciones encargadas de preservarlos. Entre ellas contamos con el valiosísimo aporte del SIS.PER (Sistema de Personal de la Provincia), de la Contaduría General de la Provincia, y la Dirección de Estadísticas y Censos para los datos referidos a las plantillas de personal. Para la reconstrucción de las estructuras orgánicas trabajamos con el Departamento de Información Parlamentaria de la Legislatura Provincial y con la Dirección de Informática Jurídica del Ministerio de Gobierno y Justicia, como así también con las Direcciones Administrativas de los ministerios que forman parte de nuestro recorte.

Tales organismos son los encargados del cuidado y registro de estos datos. Pero, las condiciones de preservación de los mismos, las técnicas que utilizan para ello, la naturaleza de cada dependencia (su función principal), y los recursos con los que cuentan son variables. Operamos conjuntamente con los agentes de estas oficinas para obtener los datos y trabajamos sobre esta información a fin de lograr un panorama descriptivo de la organización pública.

Para el trabajo con el material documental, concretamente la legislación referente al trabajo, utilizamos técnicas de análisis de contenido (Krippendorff 1990). Asimismo el trabajo más arduo fue recuperar la evolución de las estructuras orgánicas formalmente establecidas. Para ello, ideamos un sistema que nos permitía observar la dinámica en la generación/supresión/movilidad de los cargos en

las diferentes estructuras orgánicas en los tres ministerios que forman parte de nuestra muestra.

Para abordar el corpus de datos provenientes de las liquidaciones de personal, utilizamos análisis de tipo estadístico: elaboramos cruzamientos sobre variables relevantes para el estudio y generamos tablas y figuras para señalar el comportamiento de las mismas.

Igualmente, de manera simultánea, fuimos relevando *entrevistas abiertas (libres) a informantes clave* dentro de la estructura administrativa. Estas nos permitieron, no solo conocer las vías de acceso y las estrategias más pertinentes para llevar adelante nuestro trabajo en este ámbito, sino también comprender los fundamentos de la dinámica organizacional que íbamos reconstruyendo a medida que avanzábamos con el análisis de los datos pertenecientes a esta primera etapa relatada³¹ (Gallart 1993). Relevamos un total de nueve entrevistas abiertas. Nuestros informantes presentaron las siguientes características:

Tabla 4.1. Identificación y descripción de los informantes clave entrevistados

| ID | Descripción |
|----|---|
| A | Referente académica experta en Derecho Administrativo Provincial. |
| B | Dirigente sindical con vasta presencia en la escena política y laboral de Corrientes. |
| C | Dirigente sindical con vasta presencia en la escena política y laboral de Corrientes. |
| D | Dirigente sindical con vasta presencia en la escena política y laboral de Corrientes. |
| E | Ex funcionaria de la Dirección General de Personal. Actualmente en otra repartición. |

³¹ “Resumiendo en pocas palabras, el investigador cualitativo entra en el campo muniendo de un problema, una aproximación conceptual que le señala rubros conceptuales amplios en los que centrar su interés y un lugar, escenario o categoría de personas que le brindarán la información, a partir de los cuales desarrollará su estrategia de investigación. Existen diferentes grados de estructuración en lo anterior, el investigador, por ejemplo, puede entrar muy libremente en una organización empezando por los informantes clave y a partir de ello decidir sus sucesivas fuentes de información (...).” (Gallart 1993: 121)

| | |
|---|--|
| F | Dirigente sindical con vasta presencia en la escena política y laboral de Corrientes. |
| G | Funcionario de carrera de la Dirección General de Personal con más de 25 años en el SIS.PER. |
| H | Ex funcionario de carrera de la Dirección General de Personal. Actualmente jubilado. |
| I | Diputado Nacional. Ex legislador provincial. |
| J | Referente académico experto en Derecho Constitucional y Administrativo. |

Fuente: Elaboración propia en base a trabajo de campo.

En el marco de la recopilación documental, la cual llevó varios meses de presencia constante en los organismos mencionados, nuestra figura se fue incorporando al panorama habitual de las oficinas. De tal manera, empezamos a compartir algunos de los rituales propios de estos espacios, tales como el mate, la conversación sobre diversas cuestiones particulares, entre otros. Esta habitualidad jugó a favor de nuestros objetivos, por lo cual pudimos iniciar un proceso de *observación participante*, que pretendió recopilar los mecanismos que establecen los trabajadores para adecuar sus intereses a las demandas de la organización y que se presenta en los capítulos subsiguientes.

Una vez relevada, organizada y analizada la mayor parte de la información que nos serviría como soporte para el acceso a los sujetos que integraban nuestra muestra (aproximadamente dos años después de iniciar la investigación), avanzamos sobre los mismos. Para abordar a los integrantes de la muestra cualitativa, gestores y encargados de personal que cumplan o hayan cumplido tales funciones en alguno de los tres ministerios que componían el recorte espacial, utilizamos *entrevistas en profundidad* a partir de tópicos definidos previamente (en función de variables teóricas y de aspectos identificados como relevantes en la construcción de información previa). Los aspectos sobre los cuales indagamos en las entrevistas, se situaron sobre dos grandes ejes: las categorías relativas a las funciones y pro-

cesos de GFT por un lado, y las categorías relativas a la constitución de intereses (políticos, partidarios, personales) por el otro. En esta línea relevamos un total de quince entrevistas en profundidad, de una duración aproximada de hora y media cada una. No obstante, tuvimos seis casos en donde debimos realizar los encuentros en varias oportunidades, dada la extensión y profundidad de los mismos (4 hs). Nuestros entrevistados presentaron las siguientes características:

Tabla 4.2. Identificación y descripción de los entrevistados

| Número | Descripción |
|--------|---|
| 1 | Funcionario político con responsabilidades de gestión de Personal. |
| 2 | Ex funcionaria política. Actual empleada de carrera con responsabilidades de gestión de Personal. |
| 3 | Funcionaria de carrera con responsabilidades de gestión de Personal. Más de 25 años de antigüedad. |
| 4 | Ex encargada de oficina sin responsabilidades de gestión. |
| 5 | Funcionario de carrera con responsabilidades de gestión de Personal. Jubilado. |
| 6 | Funcionario de carrera con responsabilidades de gestión de Personal (finalizadas). Actual empleado de carrera en otra área. |
| 7 | Funcionario de carrera con responsabilidades de gestión de Personal. Jubilado. |
| 8 | Funcionaria de carrera con responsabilidades de gestión de Personal. Jubilada. |
| 9 | Ex encargado de oficina sin responsabilidades de gestión de personal. |
| 10 | Funcionario con responsabilidades de gestión de personal con 39 años de antigüedad. |
| 11 | Ex funcionaria de la Dirección General de Personal. |
| 12 | Funcionaria de carrera con responsabilidades de gestión de Personal. |
| 13 | Encargada de oficina sin responsabilidades de gestión de personal. |
| 14 | Ex encargado de personal. Actualmente revistando en otra área. |
| 15 | Ex funcionaria de la Dirección General de Personal. |

Fuente: Elaboración propia en base a trabajo de campo.

Si bien lo señalaremos al momento del análisis, nos parece pertinente dejarlo expresamente indicado aquí. En función de las implicancias que se derivan de una problemática tan delicada como la que proponemos estudiar en esta investigación, hemos decidido reservar las identidades y toda aquella información que provea detalles que permitan individualizar a nuestros entrevistados. Inclusive, sólo cuando sea relevante, se indicará el ministerio de pertenencia del entrevistado. Deseamos de esta forma, proteger sus identidades no sólo desde el compromiso de reserva lógico en este tipo de trabajos, sino también por una categoría de análisis que operó de manera transversal en la recolección de los datos a través de las entrevistas. Lo desarrollaremos brevemente a continuación:

Al iniciar el proceso de relevamiento de las entrevistas, procedimos tal como lo indica la técnica investigativa, a dar cuenta a nuestros entrevistados respecto del alcance del trabajo, de la reserva de sus identidades, y del compromiso de devolución de la información proporcionada. Asimismo, solicitamos la posibilidad de registrar la entrevista a través de un dispositivo digital (grabadora de audio digital). Sin embargo detectamos que tal dispositivo se convirtió en un obstáculo en la profundidad y extensión de las respuestas que obteníamos. Monosílabos, asentimientos gestuales, no nos permitían conocer la perspectiva que sostenían los encargados de personal respecto de las funciones de GFT.

Nos vimos por lo tanto en la necesidad de replantear la estrategia. Inspirados en el método etnográfico establecido por la Escuela de Chicago, procedimos a entablar las entrevistas sin dar cuenta del registro digital. Sí mantuvimos estables todos los demás procedimientos (el compromiso de devolución de la información, la reserva de la identidad), recuperando los emergentes más relevantes de la conversación en una libreta de anotaciones. De esta forma, la entrevista se daba de manera más fluida, sin el obstáculo del registro grabado. Al indagar paralelamente por esta restricción, entendíamos que el

“miedo”, como categoría presente en las interacciones del sistema de GFT, recortaba las posibilidades de expresión de los encargados de personal.³²

Para analizar los datos obtenidos de este relevamiento, utilizamos técnicas vinculadas al método comparativo constante, tales como el análisis interpretacional y comprensivo, con el objeto de descubrir y desarrollar las categorías inmersas en los relatos (Taylor y Bogdan 1992). Además, utilizamos a manera de herramienta de apoyo el programa Atlas TI 6.0, a fin de correlacionar las categorías que surgían desde las entrevistas.

En el caso de la muestra cuantitativa, integrada por los trabajadores administrativos del nivel central de los Ministerios de Gobierno y Secretaría General de la Gobernación (recordemos que se nos truncó la posibilidad de acceder a estos trabajadores en el Ministerio de Salud), generamos un *cuestionario anónimo y autoadministrado* con cuarenta y tres preguntas, de las cuales nueve fueron abiertas (presentamos una copia del mismo en el Anexo I)

Los *aspectos observados* a partir de estas encuestas, se relacionaron a las funciones de GFT y a los procesos derivadas de las mismas de los cuales ellos fueron sujeto. De esta manera, a partir de la propia trayectoria laboral, pudimos acceder a una descripción de cómo se articuló el sistema de GFT. Asimismo, indagamos acerca de aspectos relativos a la penetración de intereses en la vida laboral y cómo los trabajadores los significaban. Analizamos los emergentes de estas encuestas a partir del método estadístico, utilizando como herramienta para el procesamiento de los datos el programa Excel.

³² “A mí si querés grabame, no importa nada, total ya me jubilo” (Informante Clave H).

2da Parte

Capítulo 5

**La Administración
Pública como espacio
laboral en Corrientes.
Marco Normativo del
Servicio Civil**

1. Marco normativo del Servicio Civil de Corrientes. Principales antecedentes

Este capítulo tiene por objetivo observar las principales definiciones normativas que dan sustento legal al Sistema de Gestión de la Fuerza de Trabajo (SGFT) en el empleo público de Corrientes. Obtener este panorama nos permitirá analizar el punto de partida de las decisiones que se toman sobre los trabajadores públicos correntinos, y cómo y en qué medida estas decisiones responden al entramado normativo. De la misma manera, analizaremos la consistencia de estas normas en tanto organizadoras primarias del SGFT.

Para ello hemos profundizado en el marco legal, atendiendo a aquellas normas que refieren a temáticas de la GFT. Entre las mismas hemos podido identificar la Ley de Servicio Civil de la Provincia de Corrientes (Ley 4067, sancionada en 1986) y la Ley de Sueldos y Remuneraciones (Ley 3801, sancionada en 1983). Estas dos son las únicas y más importantes leyes que regulan la GFT. Sin embargo su larga presencia (casi tres décadas), conlleva una serie de discusiones que observaremos en este capítulo.

El entramado de leyes que comprenden al Servicio Civil de la Provincia de Corrientes, está constituido, principalmente por estas dos leyes que señalábamos en el párrafo anterior. Del trabajo de relevamiento y exploración de este marco normativo, pudimos observar apriorísticamente, una escasa producción legislativa al efecto. Sostenemos esta afirmación, en primer término a partir del trabajo de recopilación y análisis de la legislación inherente al personal del Estado provincial realizado durante esta investigación. En segundo lugar, de la profundización realizada a la consistencia y relevancia de las mismas, en función de los elementos básicos que constituyen el SGFT.

¿Qué implicaría que el tejido normativo esté escasamente desarrollado? Esta pregunta podría contestarse desde aspectos cuantitativos y cualitativos. Lógicamente, si consideramos el primero, encontramos que las leyes que rigen los destinos de las relaciones laborales entre el Estado empleador y los agentes públicos en el período de nuestro estudio se limitan sólo a estas dos normas. De igual forma, los cruces y antinomias entre estas dos leyes, hacen que el análisis cualitativo merezca especial atención, lo cual será desarrollado en los próximos párrafos.

Bien cierto es que más no implica mejor. Pero el hecho de contar solo con estas dos normas, y que no sean complementarias, nos invita a pensar sobre qué estatutos se encuentran basadas las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, y la solidez de éstas. En la tarea de rastrear otros marcos jurídicos, y a título de ejemplo, traemos a colación las definiciones legales que acompañan la implementación del SINEP y SINAPA a nivel Nacional;³³ estos son los regímenes de evaluación del desempeño del personal, regímenes de selección del personal, de capacitación y desarrollo y otros temas que hacen específicamente a la GFT. Allí encontramos, en primer lugar, la Ley marco N°25164 y su decreto reglamentario, N°1421/92, de regulación del Empleo Público Nacional, la Ley de Negociaciones Colectivas de Trabajo para la Administración Pública Nacional, N° 24.185 y su Reglamentación aprobada por el Decreto N° 447/93. También toda la normativa inherente al SINEP y al SINAPA, regímenes de evaluación del desempeño del personal (Resolución SGP N° 98/09), resoluciones que apuntan a transparentar el proceso de incorporación del personal permanente comprendido en otros escalafones en el SINEP (Resolución N° 38/2010 y modificatorias), especificaciones relativas al sistema de asignación de suplementos por capacitación, promoción, etc.

En este sentido cabe también destacar, que estos marcos jurídi-

³³ Extraído de <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/normativa/normativa.html> (Fecha de consulta: 25/04/2013)

cos no surgen en un vacío contextual sino que formaron parte de un proceso de reforma y modernización del Estado nacional, impulsado a partir de la firma de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en el año 2003. Esta adhesión, que realizó la República Argentina conjuntamente con otras naciones de América Latina, que constituyó un hito de gran importancia en los esfuerzos por dotar de transparencia y eficiencia la administración pública.

Está lejos de nuestra intención determinar estados ideales y analizar la realidad de la función pública correntina a la luz de estas regulaciones. Sí buscamos a través del ejemplo presentado, destacar que existen otros desarrollos constituidos de manera extensa y fortalecida, que atienden a la mayor cantidad de aspectos pertenecientes a la GFT. Y que además, están integrados desde un abordaje complejo del fenómeno de las relaciones del trabajo en el ámbito público: atendiendo a la planificación, al seguimiento y monitoreo, a las acciones de evaluación y reconsideración de las estrategias planteadas, todo lo cual se traduce en un entramado normativo coherente y consistente con la realidad del trabajo en el empleo público.

Entonces, cuando sugerimos abordar el tejido normativo desde un análisis en profundidad, que atienda a otros ejes más allá de su cantidad, entendemos necesaria la re-consideración del mismo a partir de los aspectos que componen por definición un SGFT. Así en este capítulo, observaremos cuáles son las características en cuanto a la gestión del proceso de empleo, cómo se configura la estructura salarial, cómo está determinada la estructura laboral y cómo se establece la carrera laboral según las principales leyes del servicio civil correntino.

1.1. El período 1958-1973: primeros antecedente al vigente cuerpo normativo laboral

Los desarrollos normativos respecto al servicio civil en la Pro-

vincia de Corrientes se pueden rastrear hasta el año 1958. En el trabajo denominado “Proyecto de estatuto escalafón para el personal de la Administración Pública Provincial”³⁴ (Ibarrola & Romero Vignolo 1984), se indaga sobre los principales antecedentes en este sentido. El recorrido se inicia con el Decreto 1412 del mencionado año 1958, en donde la Intervención Federal gobernante sancionó con fuerza de ley el “Estatuto para el Personal de la Administración Pública de la Provincia de Corrientes”. Esta norma preveía diversas cuestiones que hacen a la organización del SGFT, tales como el dictado de normas internas de ordenamiento dentro de cada ministerio, el detalle de la carrera administrativa para cada categoría, los derechos de los agentes (licencias, franquicias, etc.), las prohibiciones y las obligaciones de los mismos.

En septiembre de 1970 se sanciona la Ley 2926, denominada “Estatuto para el personal de la Administración Pública”. Esta nueva norma establece, como principales diferencias con la anterior, la implementación de un concurso público abierto de antecedentes y oposición para la cobertura de cargos directivos y profesionales, y además otorga al Poder Ejecutivo la autoridad para dictar un escalafón y una reglamentación de carácter general. Esta última atribución se completa un mes después de sancionada la ley, mediante decreto 3770.

Es de considerar que esta normativa mencionada solo incluía al personal de la planta permanente, y que recién en 1973 el estatuto sufre una nueva modificación para incluir una clasificación en donde se establece otro tipo de planta funcional: el personal no permanente. Entre estos se agrupará al personal de Gabinete, al personal contratado y al transitorio. Esta vez, con la ley 3132, se provee respaldo legal a las relaciones laborales establecidas entre el Estado y sus agentes, más allá de la naturaleza del vínculo contractual.

³⁴ Tesis realizada para acceder al grado de Licenciado en Relaciones Industriales por la Universidad Nacional del Nordeste.

Con el arribo de un gobierno democrático, en mayo de 1973, el justicialista Julio Romero declara el cese de la validez del cuerpo normativo que hasta el momento constituía el régimen protectorio del trabajo en Corrientes. Bajo el argumento de que el alcance de las normas sancionadas durante gobiernos de facto mantiene su vigencia hasta tanto se constituyan las autoridades constitucionalmente elegidas, decidió dejar sin efecto las leyes 3132/73 y 2926/70, disposición que fue ratificada por la Cámara de Diputados de la Provincia mediante la Ley 3142/73.

En ese contexto, paradójicamente, no se sancionó un nuevo estatuto para los trabajadores de la provincia. En lugar de ello se determinó el pase a “comisión” de todo el personal de la administración pública provincial y sus entes autárquicos y/o descentralizados. “A partir de ese momento el personal de la Administración Pública pierde todo sustento legal en defensa de sus derechos y la estabilidad pasa a ser un elemento a criterio del análisis que pueda realizar cada Ministro” (Ibarrola & Romero Vignolo 1984). El período durante el cual los agentes del Estado Provincial quedaron en vulnerabilidad normativa se extendió hasta el 30 de marzo de 1982, cuando por un decreto de la Junta Militar gobernante, a cargo de Juan Alberto Pita, se sanciona un nuevo “Régimen para el Personal de la Administración Pública de la Provincia de Corrientes”, la ley 3682/82.

1.2. Una etapa de incertidumbres: 1973-1983

Esta vacancia constituyó uno de los principales interrogantes en este tramo inicial de la investigación. ¿Qué implicaba para los estatales correntinos que no existiera un régimen protectorio del trabajo vigente? ¿Qué implicaba para la organización esta circunstancia?

El Estatuto es la norma principal que rige los derechos y deberes existentes entre los trabajadores y el Estado en tanto parte patronal. Regula así el acceso al empleo, a la capacitación, a la carrera

administrativa, como también establece un régimen de licencias y franquicias para los agentes del Estado provincial. Su alcance está vinculado a lo establecido en los arts. 24 y 28 de la Carta Magna Provincial (Art. 24 CP), y por ende enmarcado en las garantías que derivan del art. 14 bis de la Constitución Nacional.

Ante la observación de este período sin marco regulatorio, nuestra preocupación se centró principalmente en el pase a comisión de todos los agentes públicos, y por lo tanto el cese de las demás garantías vinculadas a la prestación de la fuerza de trabajo. No obstante, el hecho de la no existencia de un régimen estatutario no implicaría en sí que los trabajadores quedaran sin la garantía propia de la estabilidad, establecida en el art. 14 bis de la Constitución Nacional. En este sentido Claudia González Segarra sostiene que “la estabilidad del empleado público (...) se entiende como el derecho del personal permanente a conservar el empleo y el nivel escalafonario alcanzado” (2007: 2). Consecuentemente, Gelli (2001) señala que este principio es establecido a fin de evitar criterios arbitrarios, persecución política y uso clientelares del empleo público por parte del Estado.

Por lo tanto, el pase a comisión, leído como una situación de vulnerabilidad que afectó la estabilidad de los trabajadores, no estuvo atado precisamente a la falta de regulación estatutaria, sino que contaba con un respaldo último en la C.N. Igualmente, también es importante indicar que los fallos sobre leyes de prescindibilidad en la administración pública recién tuvieron una interpretación firme a partir de la jurisprudencia asentada desde el caso Madorrán, en el año 2007.³⁵

En términos más claros: la desactivación del estatuto de los trabajadores del Estado provincial, y el pase a comisión de los mismos, implicó efectivamente una vulneración del derecho a la estabilidad,

³⁵ El caso Madorrán adquirió relevancia pública en el año 2007 cuando por primera vez la Corte Suprema de Justicia falló a favor de la estabilidad (y el amparo de esta garantía) del empleado público provisto por la CN.

amparado en la Constitución Nacional. Lógicamente, esto se encontraba contrapuesto a lo legislado. Empero, la situación debe ser leída, tanto teniendo en cuenta las circunstancias sociales y políticas que caracterizaron la década del 70, como el grado de evolución jurisprudencial alcanzado hasta el momento.

A efectos ampliatorios, proponemos complementar la información sobre esta etapa y sobre la naturaleza de los desarrollos legislados para los trabajadores, con la lectura del anexo II de esta tesis.

2. La Ley 4067: Ley de Servicio Civil de la Provincia.

Características, escalafón y discusiones sobre su implementación

La Ley 4067, denominada Ley de Servicio Civil de la Provincia de Corrientes, fue sancionada el 7 de marzo de 1986 durante el gobierno de José Antonio Romero Feris, del Pacto Autonomista-Liberal. En ella se disponen las definiciones más básicas en cuanto al servicio civil, tales como su ámbito de aplicación, la composición de la planta de personal del estado, la admisibilidad del ingreso, la situación de revista, derechos, deberes y prohibiciones a los agentes, el régimen de licencias y franquicias, y el escalafón, que regula la carrera administrativa de los empleados en el estado provincial. A los efectos de nuestra investigación, esta norma interesa dado que es ella la que articula formalmente las relaciones entre el Estado y sus agentes durante el recorte temporal propuesto para este trabajo (1983-2012). Dada la naturaleza de nuestro análisis, iniciaremos fijando la atención en los tipos de vínculos contractuales que los agentes mantienen con el Estado y, relativo a esto, la estructura escalafonaria que los organiza.

2.1. Tipos de planta de personal

La mencionada norma establece que existen dos tipos de planta de personal que agrupan a los agentes del Estado. Ellas son la plan-

ta de personal permanente y el personal no permanente. La primera se perfecciona a través de una designación destinada a cubrir un cargo vacante, vacancia que debe estar comprendida en el Presupuesto General de la provincia. El agente que ingresa en esta planta adquiere su estabilidad una vez transcurridos seis meses de su designación.

La segunda categoría, el personal no permanente, comprende a aquellos trabajadores a quienes se les encarga una prestación determinada y que cuentan con una fecha cierta de finalización de su prestación de servicio. Entre ellos se incluye a los contratados, los becarios y el personal de gabinete. Los contratados, tal como lo indica el nombre, cuentan con un instrumento contractual que los vincula y los obliga a cumplir determinados trabajos específicos o a desarrollar ciertas funciones cuando las razones del servicio así lo exigen. Los becarios incluyen a los agentes que cumplen tareas a partir de convenios entre el Gobierno de la Provincia y otros organismos de enseñanza e investigación públicos o privados, en donde éstos se estuvieren formando. Por último, el personal de gabinete es aquel que carece de estabilidad ya que su gestión se encuentra atada a la gestión de la autoridad que lo designó. Formalmente, se incluyen en esta subcategoría a los asesores, secretarios privados, y colaboradores de autoridades de categoría no inferior a subsecretario.

Señalamientos y discusiones sobre lo legislado (I)

Según vamos revisando con detenimiento el articulado de la Ley 4067, las contradicciones y preguntas se van acumulando. Por ello las iremos tratando por separado. A esta primera presentación de la distribución de las plantas, corresponde una serie de señalamientos que nos llevan a preguntarnos hasta qué punto la Ley 4067 es observada, o en todo caso, constituye una normativa que responde a los avatares de la realidad laboral en la administración pública de Corrientes.

La circunstancia más importante dentro del capítulo de la Ley, concerniente a los tipos de plantas de personal, está referido a la discrecionalidad en las atribuciones que se le otorgan al Poder Ejecutivo en la creación de otras modalidades de relación laboral al interior de la administración (Art.17). Efectivamente, son los gobernadores quienes quedan facultados para crear “otras modalidades de relación laboral”, con la única restricción de no otorgarles la categoría de personal permanente. El alcance de lo estipulado en este artículo es muy amplio, en tanto las decisiones de los gobernadores no solo impactan en la variabilidad del “tamaño” de la planta de personal de la provincia, sino que también afectan las mismas estructuras organizacionales.

En este sentido, el Poder Ejecutivo no solo tiene la capacidad de crear nuevas modalidades de relación laboral. El gobernador también puede ubicar a los agentes en las jurisdicciones que determine, otorgándole la jerarquía que interprete dentro del mismo, lo cual está en sintonía con lo definido en la Constitución de la Provincia (art. 162, inc.1). Cabe destacar, a título recordatorio, que tal potestad del ejecutivo implica una decisión/responsabilidad última: es el gobernador quien estampa su firma ante este tipo de decisiones. Sin embargo, ello no describe los mecanismos institucionales y no institucionales relativos a la generación de nuevas modalidades laborales, creación de nuevos puestos de trabajo e ingreso de agentes a la planta de trabajadores del Estado, lo cual será materia de análisis de esta tesis.

Otro de los interrogantes que surge al observar en detalle el articulado de la 4067, en la sección relativa a los tipos de planta en las que revisten los agentes, está en relación a las condiciones que deben concurrir para que un trabajador sea designado en planta permanente. Principalmente, según la Ley, debería existir un cargo vacante que haya sido previsto en el Presupuesto de la Provincia (Art. 11). Esto nos lleva a considerar que, la designación de un personal en la planta permanente, está solamente atada a una conformidad de tipo presu-

puestaria. Si esto es efectivamente respetado se cumple lo que la ley señala y por lo tanto no habilita mayores discusiones dentro de la norma. Pero por fuera de ella nos permite indagar sobre dos cuestiones: 1) hasta qué punto el puesto vacante (como una condición que tomará la estructura administrativa) es atendido, 2) o si solo ante la posibilidad presupuestaria de agregar agentes a la planta permanente estos son incluidos. Nos reservamos para más adelante la pregunta respecto a si es o no posible considerar designaciones por fuera del presupuesto.

Dentro del mismo artículo, en la sección destinada a la descripción de las condiciones que deben concurrir para contratar a los trabajadores de planta no permanente, nada se expresa respecto del tema presupuestario. Tampoco se aclara esto en los artículos subsiguientes (12, 13, 14 y 15), lo cual nos empuja a preguntarnos de dónde parten las erogaciones salariales que cubren esta planta. Nada dice la 4067 al respecto: solo sostiene que quienes estarán cubiertos en el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos son los agentes que revistan en la planta permanente.

Nuestro interés por dilucidar esta duda, nos llevó a consultar con una funcionaria de alto rango, que ha desempeñado cargos importantes dentro de la GFT en la Provincia. Si bien la Ley 4067 no define el origen de las erogaciones para la planta no permanente, según esta funcionaria dentro del mismo Presupuesto General se establecen partidas diferenciadas para los gastos de personal. Sin embargo, luego de un exhaustivo relevamiento a los presupuestos como así también las ejecuciones presupuestarias de los últimos diez años (disponibles en la página web de la Contaduría General de la Provincia), encontramos que en éstos no se discriminan los “gastos en personal”, sino que se atribuye a una sola categoría “personal” las partidas establecidas y ejecutadas.

2.2. Escalafón: la estructura laboral en el Estado Provincial

Sobre la admisibilidad del ingreso, la Ley 4067, además de todas las cuestiones de forma, establece que la misma deberá realizarse cumpliendo los requisitos del régimen escalafonario pertinente (Art. 18, inc.). Nos preguntamos entonces cuál es ese régimen escalafonario. La misma ley nos lo responde al señalar que “el personal que ingrese como permanente lo hará en los niveles escalafonarios establecidos en la presente Ley y su reglamentación” (Art. 21). Por lo tanto el escalafón, o la carrera administrativa es el definido en el Capítulo IV de la Ley.

Por lo tanto, el régimen prevé entonces un recorrido de categorías y clases dentro de la carrera administrativa. Estas categorías representan divisiones primarias, donde se agrupan a los trabajadores de planta permanente, constituidas por aquellos que realizan actividades afines respecto a la naturaleza de sus funciones o tareas (Art. 226). Las clases son, dentro de cada categoría, una sucesión de grados correlativos que resultan de la suma de determinados factores (antigüedad, evaluación de tareas, etc.) y que son importantes a nivel remunerativo. La división por tramos es la que separa diversas jerarquías dentro de una misma categoría. A título ilustrativo la estructura escalafonaria de la Ley 4067 puede representarse de la siguiente forma:

Observando la tabla siguiente, podemos detectar que la Ley determina siete categorías laborales, ordenadas desde las de mayor jerarquía en forma descendente. A su derecha se distribuyen un conjunto de quince clases. La particularidad de esta escala es que las quince clases atraviesan toda la estructura. A cada categoría entonces, se le otorga una determinada cantidad de clases en un rango (superior-inferior). Según este escalafón, el ingreso del personal se realiza a través de la clase inferior de la categoría en que revista, conforme al procedimiento de selección que para cada caso se determine por reglamentación (Art. 216), siendo el Concurso el mecanismo definido por la Ley 4067 (Capítulo V).

Tabla 5.1. Categorías y clases que componen el escalafón definido en la Ley 4067

| Ley 4067/86 | | |
|------------------------------|----------|----------|
| Categoría | Clase | |
| | Superior | Inferior |
| Personal de Conducción | 15 | 11 |
| Personal Profesional | 10 | 9 |
| Personal Técnico | 10 | 5 |
| Personal Administrativo | 10 | 3 |
| Personal Artístico | 13 | 7 |
| Personal de Mant. y Prod | 10 | 2 |
| Personal de Servicios Grales | 8 | 1 |

Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la Ley 4067 y modificatorias.

Señalamientos y discusiones sobre lo legislado (II)

Nuevamente, al ir analizando el alcance de las disposiciones establecidas en la 4067, notamos ciertas inconsistencias, en este caso al vincularla con la verdadera conformación del sistema escalafonario del Estado provincial. El acceso a este sistema se realizó mediante el cruzamiento de información de liquidaciones salariales provenientes del SIS.PER,³⁶ a raíz de las constantes referencias que obteníamos de nuestros informantes respecto de la desactivación del escalafón establecido en la 4067. Si el escalafón estaba desactivado ¿cuál era entonces la escala a partir de la cual se remuneraba a los trabajadores públicos en Corrientes? Los comentarios nos llevaron a indagar en la presencia de otra ley, que si bien no correspondía a un escalafón, sí determinaba una escala salarial, y de ella se derivaba una estructura posible de carrera. Nos encontramos por lo tanto con la Ley 3801.

³⁶ El SIS.PER forma parte de la Dirección General de Personal de la Provincia y centraliza la información salarial de los trabajadores. Su aporte de información es muy relevante por lo cual lo retomaremos con frecuencia en el transcurso de este trabajo y detallaremos su relevancia en el Capítulo VI de esta tesis.

¿Por qué nos interesa indagar en esta ley? Básicamente porque la 3801 es complementaria a la 4067. Por otro lado, y no menos importante, la 4067 contiene porciones de su articulado virtualmente desactivadas (sin reglamentar), como es el caso del Capítulo IV correspondiente al Escalafón, discusión que reservaremos para más adelante. Aquí nos limitaremos a describir cómo un escalafón definido y sancionado por ley, es suplido por otro, incluso anterior a él.

3. La Ley 3801: Ley de Sueldos y Remuneraciones

La Ley 3801, sancionada en 1983 (tres años antes que la Ley 4067), establece la estructura salarial de la administración pública provincial, por ello también es llamada Ley de Sueldos y Remuneraciones. Como decíamos párrafos arriba, en nuestro trabajo de relevamiento y análisis documental encontrábamos que, al indagar sobre la carrera administrativa, las referencias de nuestros informantes aludían a una ley del año 1983. Cuando señalábamos a los entrevistados que el escalafón estaba definido en la 4067 del año 1986, los informantes acordaban con nosotros, pero indicando que si bien estaba definido, la estructura laboral (y su pertinente desarrollo de carrera) seguía rigiéndose por la Ley de Sueldos 3801. Esta ley detallaba, no solo los importes de básicos y adicionales que componían la remuneración de los agentes sino que, en su artículo 2 señalaba:

“El personal comprendido en el artículo anterior revistará de acuerdo a la naturaleza de sus funciones en alguna de las siguientes categorías y en la clase que le corresponda, de conformidad a las normas que para el caso se establecen...”
(Ley 3801. Art. 2)

Allí entonces indicaba taxativamente 26 categorías, distribuidas entre el 010 y el 310, las cuales eran solamente mencionadas, y no definidas (entendemos que por su objetivo esto no era necesario). Lo descripto en el artículo 2 operó como única guía respecto de la estructura laboral de la administración del Estado provincial.

De la operación de comparar el escalafón definido en la 4067 y el otro derivado de la 3801, arribamos a la siguiente tabla que nos plantea la distancia existente entre ambas estructuras

Tabla 5.2. Tabla comparativa entre categorías y clases que componen el escalafón de la Ley 4067 y la escala salarial definida en la Ley 3801

| Ley 4067/86 | | |
|-------------------------------------|--------------|------------|
| <i>Categoría</i> | <i>Clase</i> | |
| | <i>Sup</i> | <i>Inf</i> |
| <i>Personal de Conducción</i> | 15 | 11 |
| <i>Personal Profesional</i> | 10 | 9 |
| <i>Personal Técnico</i> | 10 | 5 |
| <i>Personal Administrativo</i> | 10 | 3 |
| <i>Personal Artístico</i> | 13 | 7 |
| <i>Personal de Mant. y Prod</i> | 10 | 2 |
| <i>Personal de Servicios Grales</i> | 8 | 1 |

| Ley 3801/83 | | |
|--|--------------------------------|------------|
| <i>Categoría</i> | <i>Clase</i> | |
| | <i>Sup</i> | <i>Inf</i> |
| <i>010. Autoridades Superiores</i> | | |
| <i>020. Administ. y Técnico EUR</i> | 24 | 1 |
| <i>040. Magistratura (P. Judicial)</i> | <i>Escala propia</i> | |
| <i>050. Docente</i> | <i>Escala propia</i> | |
| <i>060. Seguridad (Policía)</i> | <i>Esc. propia (18 cargos)</i> | |
| <i>080. Clero EUR</i> | 24 | 1 |
| <i>090. Prof.l Universitario EUR</i> | 24 | 1 |
| <i>100. Obrero y Maestranza EUR</i> | 24 | 1 |
| <i>110. Servicio EUR</i> | 24 | 1 |
| <i>120. Computación</i> | 1 | 22 |

| | | |
|--------------------------------|-------------------------|----|
| 150. Aeronavegación | 1 | 4 |
| 170. Seguridad (Penitenciario) | 1 | 13 |
| 180. Profesional Asistencial | 1 | 14 |
| 190. Jerárquico DPV | Esc. propia (8 cargos) | |
| 200. Adm. Tec. y Gral DPV | 20 | 1 |
| 210. Jerárquico INVICO | Esc. propia (4 cargos). | |
| 220. Jerárquico AOSP | Esc. propia (3 cargos) | |
| 230. Adm. Tec. y Gral AOSP | 20 | 1 |
| 240. Jerárquico DPEC | Esc. propia (4 cargos) | |
| 250. Adm. Tec. y Gral DPEC | 20 | 1 |
| 260. Jerárquico Lotería | Esc. propia (4 cargos) | |
| 270. Adm. Tec. y Gral Lotería | 20 | 1 |
| 280. Adm. Tec. y Gral INVICO | 20 | 1 |
| 290. Jerárq. Trib. de Cuentas | no definidos | |
| 300. Jerárquico IPS | Esc. propia (4 cargos) | |
| 310. Adm. Tec. y Gral IPS | 20 | 1 |

Fuente: Elaboración propia en base al análisis de las Leyes 4067, 3801 y modificatorias.

Observemos con más detenimiento la tabla correspondiente a la **Ley 3801**. En primer lugar podemos verificar la existencia de una mayor cantidad de categorías que las definidas en la 4067. Luego, que estas categorías no comparten una escala de grados unificada como en el anterior caso sino que entre ellas puede haber variaciones. Esto se explica porque algunas de estas categorías organizan su escala a partir de Estatutos especiales (tales son los casos de los docentes y el personal de seguridad). Sin embargo, las demás categorías están incluidas en la 4067 y por lo tanto el escalafón es el correspondiente al del Personal Civil del Estado Provincial.

Además, notaremos que existen categorías sombreadas que

pertenecen a la EUR, Escala Única de Remuneraciones. Esta escala unifica las clases en veinticuatro, y por lo tanto define fácticamente un escalafón para el personal incluido en la misma. En la EUR está incluido el número más importante de trabajadores del Estado.

Por lo tanto evidenciamos tres cuestiones: Primero, que el escalafón definido en la Ley de Servicio Civil de la Provincia (4067) no está vigente. Segundo, que la norma que respalda la situación de hecho es anterior al mencionado estatuto, (la 3801 sancionada en 1983). En tercer y último lugar, que conviven varios tipos de escalafones en una misma norma. Esto último puede explicarse en razón de que la 3801 no es realmente una ley escalafonaria, sino que es una norma que define una escala de remuneraciones. Pero más allá de ello, revela una estructura, y en consecuencia revela un escalafón. Podemos decir, por lo tanto, que la carrera administrativa se transparenta en las definiciones que sobre remuneraciones se han establecido hasta el momento en la Ley 3801.

3.1. Un largo camino de modificaciones

Desde 1983 al 2012, la ley 3801 de Sueldos y Remuneraciones ha presentado una serie de variaciones que, lógicamente, acompañan los cambios económicos y políticos de estos casi treinta años. Decimos que los cambios son de índole económica, dado que el impacto de las condiciones de la economía provincial y nacional, generó los pertinentes reajustes que se vieron reflejados en la movilidad dentro de la escala salarial. De ello entonces, se derivan las variaciones, aumentos, quitas o congelamientos salariales. A nivel normativo, cada una de estas modificaciones implicó una reforma a la 3801, generalmente realizadas por decreto del poder ejecutivo y luego refrendadas por las cámaras de legisladores.

Pero la ley 3801 también provoca cambios a nivel estructural. Esto se da cuando, por decisión del gobernador, ingresa personal que

no encuentra una categoría o clase a la cual asimilarse. Esta situación sucede, según nuestros informantes clave, cuando el poder ejecutivo decreta, “por cuestiones laborales o cuestiones de necesidad o simplemente por...por otras cuestiones que no hacen a nuestra función como Dirección General de Personal” (Informe Clave G), un ingreso, definiendo de antemano determinado monto remunerativo y no una categoría y clase para el nuevo agente. Ante esta situación, quienes deben operar para forzar ese ingreso (y por lo tanto forzar la escala definida en la 3801), son los trabajadores del SIS.PER.

“Nosotros, como bien decís, tenés las categorías previstas dentro de la 3801, pero a su vez el gobernador, distintos gobernadores de distintas épocas fueron designando, contratando...o necesitaban gente entonces qué hacen, te traen una persona y te dicen que hay que pagarle tanto. Nosotros todo lo que sea sueldo lo tenemos que asociar a un cargo. Ese cargo está asociado a su vez a una categoría determinada. No podemos ocupar otra. Entonces qué hay que hacer: se crea una categoría (...) y se asocia a una clase determinada” (Informante Clave G).

Esta operación implica por tanto, la creación efectiva de una nueva categoría o clase. Al indagar respecto a la existencia de textos actualizados de la Ley 3801, llegamos a la conclusión de que estos dejaron de generarse a raíz del cúmulo de modificaciones sufridas (un total de 94 registradas a 2012). Todo este corpus de modificaciones, agregados microscópicos a la estructura salarial/laboral, dan como resultante una Ley de Sueldos, en palabras de nuestros informantes, “monstruo”, “llena de parches”, y que, resultado de esta dinámica de alteraciones sin patrón alguno, resulta desconocida, extraña y por lo tanto sumamente difícil de reconstruir.

Como respaldo de lo señalado en el párrafo anterior, ante la pregunta de si estos agregados de categorías y clases implicarían un engrosamiento de la Ley 3801, obtuvimos la siguiente respuesta:

“En teoría sí. Pero no está establecido de esa forma. No es que sale una categoría nueva y dice que se modifica la ley

3801. En algún momento dejó de salir de esa forma. Es decir: la 3801 era simplemente lo que había en ese momento. Actualmente hay una diversidad de cosas que no están contempladas en la 3801 y que a su vez debieron ser incorporadas como modificación de los distintos artículos pero bueno...” Informante Clave H)

De este panorama entonces, nos resta indagar en la estructura salarial/laboral **conocida, real y vigente**. Y esta información solo puede ser saldada por el organismo liquidador, es decir el SIS.PER.

3.2. La Ley 3801 y el escalafón escondido

Para esta tarea, y dada la magnitud del trabajo documental previsto, apelamos a las bases de datos sobre liquidaciones de haberes que maneja el SIS.PER. Este organismo (Sistema de Personal de la Provincia) depende de la Dirección General de Personal y es el encargado de volcar en el sistema informático, todas las novedades del personal que conciernan a cuestiones remunerativas tales como: el número del agente, su puesto, cargo y función, la jurisdicción (el organismo) en donde cumple sus tareas, la partida, es decir el tipo de planta en el que reviste, la categoría y clase, su situación de revista, el estado, la fecha de toma de posesión, el número de norma de alta (norma de designación), si tiene título y qué tipo de título es, y por último el lugar de pago. Acudimos a este organismo a fin de contar con información sistematizada de primera mano, dado que como decíamos en el anterior párrafo, todos los decretos de designación del personal, de modificaciones en las estructuras orgánicas que afecten la estructura salarial/laboral, pasan por allí.

Recordemos las tablas 5.1 y 5.2. En ellas lo normado nos revelaba dos escalas categoriales (o escalafones) y sus correspondientes divisiones en clases. Veamos a continuación cómo se organiza el sistema de categorías y clases en la realidad (al año 2012).

Tabla 5.3. Categorías y clases según registros pertenecientes al SIS.PER

| SIS.PER (2013) | | |
|----------------------------------|--|--------------------------------|
| <i>Categoría</i> | <i>Clase</i> | |
| | <i>Sup</i> | <i>Inf</i> |
| 1. Autoridades Superiores | 1 - 41 Definido x cargos, no funciones | |
| 2. Administrativo y Técnico | 24(27) | 1 |
| 3. Hospitalario y/o Asistencial | 24 | 1 |
| 4. Magistratura | 101 | 508 (Tramos descont.) |
| 5. Docente | 20 | 411 (Tramos descont.) |
| 6. Seguridad | 99 | 209 (Tramos descont.) |
| 7. Horas Cátedra | 191 | 193 |
| 8. Clero | 24 | 1 |
| 9. Profesional Universitario | 24 | 1 |
| 10. Obrero y Maestranza | 24 | 1 |
| 11. Servicio | 24 | 1 |
| 12. Computación | 240 | 100 |
| 13. Autoridades Sup. Legislatura | 21 | 27 |
| 14. Adm. Téc. y Servicio HCD | 1 | 16 |
| 15. Aeronavegación | 1 | 24 |
| 16. Prensa | 103-504 (Tramos descont. sin rel. jerarq.) | |
| 17. Penitenciario | 299 - 318 (Sin rel. jerarq.) | |
| 18. Profesional Asistencial | 24 | 1 // (25-52, sin rel. jerarq.) |
| 19. Profesional Fiscalía Estado | 1-4 (Sin rel. jerarq.) | |
| 20. Pers. DPV | 1-20 (30-37) (Sin rel. jerarq.) | |
| 21. Becas Salud Pública | 980-999 (Sin rel. jerarq.) | |
| 22. Becas | 998-999 (Reitera clases cat. anterior) | |
| 23. Obras Sanitarias | 24 (25) | 1 |
| 24. SAPP (MAGIC) | 19-1 (Sin rel. jerarq.) | |

| | | |
|------------------------------------|---|----|
| 25. Becas Recursos Hídricos | 997-998 (% de Clases 160-180?) | |
| 26. Subsidio Ex. Comb. Malvinas | 998 (única clase) | |
| 27. Contratos | 999-996//1 (Sin rel jerarq.) | |
| 28. Pers. INVICO | 1-20 (Sin rel jerarq.) | |
| 29. Jerárquico Tribunal de Cuentas | 1-307//508 (Tramos descont. sin rel. jerarq.) | |
| 30. Gabinete | 101-127 // 1-20 (Dos tramos) | |
| 31. Pers. IPS | 1-20 (Sin rel. jerarq) | |
| 32. Becas Escala única | 996-999 (Sin rel. jerarq) | |
| 33. Pers. IOSCOR | 1-20 (Sin rel. jerarq) | |
| 34. Becas Trib. Cuentas | 999 (única clase) | |
| 35. Ente Regulador | 1-15 (Sin rel. jerarq) | |
| 36. Pasantías ICAA | 1-2 (Sin rel. jerarq) | |
| 37. Contratos Hospital | 14 (única clase) | |
| 38. Contratos Ente Reg AOSC. | VACIO | |
| 39. Pasantías | 1-3 (Sin rel. jerarq) | |
| 40. Legislatura. HCS | 1 | 16 |
| 41. Beca Prog. Alfab. | 1-4 (Sin rel. jerarq) | |
| 42. Personal Gabinete HCD | 16 (única clase) | |
| 43. Pensión honorífica | 24 (única clase) | |
| 44. Contratos MOSP | 1-9 (Sin rel. jerarq) | |
| 45. Personal HCS | 1-16 (dos clases discontinuas) | |
| 46. Personal de Servicio ICAA | 9 | 1 |
| 47. Pers. Adm y Tec ICAA | 15 | 1 |
| 48. Personal Profes Univers. ICAA | 15 | 1 |
| 50. Fondo de Desempleo | 665-666 (Sin rel. jerarq) | |
| 60. Traslados (Esc. Única) | 1-24 (Sin rel. jerarq) | |
| 61. Traslados (Legislatura) | 1-16 (Sin rel. jerarq) | |
| 62. Traslados (INVICO) | 1-20 (Sin rel. jerarq) | |

| | | |
|--|--|---|
| 63. Traslados IPS | 1-20 (Sin rel. jerarq) | |
| 64. Traslados (Vialidad) | 1-20/30-37 (Sin rel. jerarq) | |
| 80. Becas (Esc. Unica) Ley 4439 | 24 | 1 |
| 81. Becas (Legislatura) | 1-16 (Sin rel. jerarq) | |
| 82. Becas (INVICO) | 1-20 (Sin rel. jerarq) | |
| 83. Becas IPS | VACIO | |
| 84. Becas (Asistencial) | 24-20// 19-17(Define jerarquía en parte) | |
| 85. Becas (Computación) | 100-240 (Sin rel. jerarq) | |
| 86. Becas (Sanidad) | 1-24 (Define jerarquía en parte) | |
| 87. Becas (Policía) | 99-110/201-209 (Sin rel. jerarq) | |
| 88. Becas (Vialidad) | 1-20 (Sin rel. jerarq) | |
| 89. Becas (Min. Gob. y Jus) | 17 (única clase) | |
| 90. Becas (Salud Pública) | 998 (única clase) | |
| 91. Contratos Prog. Salud Fliar | 993-999 (Sin rel. jerarq) | |
| 92. Becas | 1-6 (Sin rel. jerarq) | |
| 93. Contratos SP Prog. Más y mejor trabajo | 10 (única clase) | |
| 999. Último cargo | 999 (única clase) | |

Fuente: Elaboración propia en base a los registros salariales del SIS.PER.

No es objeto de análisis de esta tesis la estructura escalafonaria pautada para los agentes del estado provincial. No obstante nuestros objetivos pretenden observar el Sistema de GFT, y la carrera profesional es un subsistema del mismo. Por ello, este último cuadro demuestra la más cercana representación acerca de sobre qué bases se asienta la carrera administrativa de los agentes del estado provincial.

A diferencia de las escalas establecidas en las leyes 4067 y 3801, en las que se podía observar con claridad la cantidad de categorías y clases, en este último cuadro la distinción es más difícil de realizar. Encontramos 68 categorías y una diversidad de clases de imposible

agrupamiento. Si bien algunas categorías se han desactivado con el tiempo, la variabilidad de la estructura escalafonaria queda en evidencia ante esta revisión.

La observación de este desarrollo en la estructura, nos lleva a revisar nuevamente las definiciones en cuanto a categorías y clases y pensarlas a partir de interrogantes que busquen dilucidar su verdadero carácter. Si “las categorías son las divisiones primarias en que se agrupa el personal permanente comprendido en el escalafón (...) y cada categoría está constituida por el **conjunto de agentes que realizan actividades afines o correlativas en cuanto a la naturaleza de sus funciones y/o tareas** (Art. 226), de esta definición se deriva que existe un hilo conductor de los agrupamientos en determinadas categorías laborales definido por esa afinidad de tareas o funciones.

Dentro de la planta de personal de la provincia existen multiplicidad de tareas, algunas más genéricas, otras más específicas. Pudimos ver en las tablas anteriores cómo, por ejemplo, la categoría “Becas”³⁷, que apunta a la formación de los trabajadores, se encuentra vastamente reiterada. Su naturaleza es indiscutible, pero para la escala salarial (¿laboral?) revisten como categorías diferentes según pertenezcan a diversos organismos, lo cual implica además una variabilidad en la remuneración.

Esto nos indica que, como estructura escalafonaria, la organización que se sostiene en el Estado provincial no revela una carrera administrativa per se, en consonancia a lo señalado por nuestros informantes clave. Por el contrario: el desajuste presente, el crecimiento sin pauta y desbordado de la estructura, nos permite preguntarnos quiénes deciden y cómo, la pertenencia a una u otra categoría.

³⁷ Según la ley 4439 pertenecen a la categoría becarios “todos los agentes de los tres Poderes de la Administración Pública Provincial que se encuentran en actividad, que pertenezcan a la planta permanente y que se encuentren cursando Carreras Universitarias y/o de nivel terciario en instituciones de enseñanza o investigación Pública o privadas reconocidas” (Art. 2)

Tabla 5.4. Sinopsis de los tres instrumentos analizados para la estructura escalafonaria del Estado provincial

| | Ley 3801 | Ley 4067 | 3801 (actualizada a SISPER) |
|-----------------------------|--|--|--|
| <i>Número de categorías</i> | 26 | 7 | 68 |
| <i>Número de clases</i> | 24 | 15 | <i>No se evidencia un número fijo sino que depende de la categoría. Pueden ir de una clase a 80.</i> |
| <i>Org. de las clases</i> | <i>La clase 24 es la de mayor jerarquía, perteneciente a Directores. De manera descendente se define el resto de la estructura jerárquica. La mayor parte de las categorías manejan esta organización de clases.</i> | <i>El trayecto de quince clases se distribuye entre las siete categorías, siendo la 15 la superior, correspondiente al personal de conducción.</i> | <i>No se evidencia una organización ni algún criterio de organización. Al haber gran variabilidad en el número de clases aún se torna más difícil establecer una lógica determinada. Especulativamente esto respondería a una mera agregación de nuevas categorías y clases en función de los ingresos de personal no encuadrados en ninguna de las ya establecidas.</i> |

Fuente: Elaboración propia en base al análisis de las Leyes 4067, 3801 y modificatorias, y los registros salariales del SIS.PER.

Asimismo, respecto de las definiciones en cuanto a las clases que componen cada categoría, y recordando que son grados numerados sucesivos, las mayores preguntas rondan respecto de cómo se logra el agrupamiento en tareas semejantes. En la definición que la 4067 ofrece, se alude a una sumatoria de determinados factores para la evaluación de las tareas. No obstante, aquí encontramos otra dificultad ante un concepto de mucha ambigüedad: ¿cuáles son esos

factores determinados para la evaluación de las tareas? ¿Quién o qué norma los define? ¿Existe una ponderación (evaluación) de las tareas a fin de describir los puestos de trabajo (cargos)? Esta última pregunta está fuertemente atada a una de las fases iniciales dentro del proceso de GFT: el análisis y la descripción de los puestos. En este sentido, como en la normativa abordada no se expresan mayores pautas, continuaremos nuestra indagación vinculando esta circunstancia a otras variables (no normativas)

Este desarrollo normativo nos permitió elaborar un resultado de tipo comparativo en relación a lo escalafonario, que consideramos conveniente compartir a título de resumen. Es la puesta en ponderación de las dos leyes más importantes del Servicio Civil de la Provincia de Corrientes, más los datos oportunamente recabados del SIS. PER.

4. Una discusión lejana: reglamentación y vigencia de los marcos normativos

En la introducción de este capítulo hacíamos alusión a ciertas contradicciones que a priori detectábamos en las dos leyes más importantes que rigen las relaciones laborales en el Estado provincial. Esta aproximación primaria sesgaba nuestra mirada, limitando las posibilidades de análisis de la realidad laboral de los agentes del estado provincial a la ejecución de una determinada ley. No nos permitía pensar en la existencia de complementariedades, y por lo tanto la convivencia de ambas de manera fáctica, sin pena de prevalencia de una sobre otra.

La coexistencia de la 4067 y la 3801 habilita una lista de cuestionamientos, algunos de las cuales ya hemos ido tratando a lo largo de este capítulo, que hacen a la organización del sistema de GFT. Por lo tanto, en este parte de la tesis, comentaremos aquellos señalamientos que hemos relevado y que hacen a la consistencia en tanto cuerpo

normativo. Los mismos refieren a detalles de técnica legislativa.

Si de manera fáctica, la 3801 (Ley de Sueldos y Remuneraciones) revela la organización escalafonaria de los agentes del Estado, la primera discusión remite a pensar el lugar de las definiciones en cuanto a escalafón y carrera administrativa que se sostienen en la 4067 (Ley de Servicio Civil). Bien podría argumentarse que la 3801, sancionada en el 83, debería ajustar su contenido al nuevo escalafón, descripto en la 4067 del año 1986. Aquí entonces debemos considerar la vigencia de esta última norma.

Tabla 5.5. Contenido, reglamentación y vigencia del articulado de la Ley 4067

| Contenido | Artículos | Reglamentación |
|---|-------------------|---|
| <i>Definiciones generales</i> | <i>1 al 17</i> | <i>3 artículos reglamentados de 17</i> |
| <i>Admisibilidad del ingreso</i> | <i>18 al 24</i> | <i>5 artículos reglamentados de 7</i> |
| <i>Situación de revista</i> | <i>25 al 35</i> | <i>2 artículos reglamentados de 11</i> |
| <i>Traslados</i> | <i>36 al 39</i> | <i>1 artículo reglamentado de 4</i> |
| <i>Derechos y prohibiciones</i> | <i>40 al 75</i> | <i>9 artículos reglamentados de 35</i> |
| <i>Antigüedad</i> | <i>76 al 86</i> | <i>2 artículos reglamentados de 11</i> |
| <i>Licencias y franquicias</i> | <i>87 al 197</i> | <i>Ocho artículos reglamentados de 110</i> |
| <i>Régimen disciplinario</i> | <i>198 al 214</i> | <i>Todos los artículos sin reglamentación</i> |
| <i>Escalafón</i> | <i>215 al 264</i> | <i>3 artículos reglamentados de 49</i> |
| <i>Concursos</i> | <i>265 al 277</i> | <i>3 artículos reglamentados de 13</i> |
| <i>Escuela Correntina de Adm. Pública</i> | <i>279 al 284</i> | <i>6 artículos derogados de 6</i> |
| <i>Disposiciones transitorias</i> | <i>285 al 294</i> | <i>Todos los artículos sin reglamentación</i> |

Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la Ley 4067 y modificatorias.

Los avatares sociales, políticos e institucionales acaecidos durante el extenso lapso de tiempo desde la sanción de la Ley de Servicio Civil impactaron en la prevalencia de determinadas porciones de la misma. Esto se expresó en la variabilidad en la vigencia de su articulado: la reglamentación/no reglamentación/derogación de los distintos artículos que la componen nos permite observar la dinámica en la atención a los diversos temas de la GFT. Veámoslo a continuación:

Es decir: de 294 artículos solo 42 están reglamentados, y como puede observarse en la tabla, aquellos que refieren a escalafón y concurso, y por lo tanto las definiciones en cuanto al desarrollo de la carrera administrativa, están prácticamente desactivados. Es interesante notar también, cómo a lo largo del período objeto de nuestro análisis esta Ley, que puede presumirse como la más importante ya que constituye el Estatuto de los trabajadores públicos, presentó una dinámica de reglamentación muy llamativa, dejándose sin reglamentar, y por lo tanto formalmente desactivados, los aspectos más sustantivos de la GFT.

Entonces ¿cuál es el marco normativo vigente?

En nuestra tarea de revisión del marco legal del empleo público en Corrientes, nos vimos en la necesidad de complementar el abordaje vinculando el análisis a ejemplos de la aplicación específica de la Ley 4067. Para ello trabajamos sobre archivos de designaciones de personal, en donde se remitía de manera forzosa a esta ley. Nuestra intención fue detectar, qué porciones del articulado se empleaban para argumentar y dar formalidad a los ingresos de los trabajadores.

Más allá de las dificultades para acceder a este tipo de documentos, que por su naturaleza constituyen instrumentos públicos, pudimos evidenciar que en líneas generales se remite a la ley para

justificar el ingreso de los agentes de dos formas:

- a) Cuando se trata de ingresos a la planta permanente o movilidad dentro de la misma se alude al artículo 266, el cual reza: Por reglamentación se establecerá el procedimiento del llamado a concurso para la cobertura de vacantes que se opere en virtud a lo establecido en el presente escalafón. Por **causas excepcionales** que serán previstas en la reglamentación, podrá obviarse el concurso y se procederá a la designación o promoción directa.

Este artículo ha sido reglamentado en el decreto 4340/86, habilitando la **excepción** como norma. En el mismo se permite la designación o promoción directa a partir de una serie de criterios, entre los cuales los que mayor prevalencia presentan en el análisis documental realizado son las “razones fundadas en exigencias del servicio siempre que no admitan dilación y que circunstancias especiales lo justifiquen” (Dto. 4340/86, Art. 266, inciso a). Otro criterio de peso radica en la necesidad de incorporar a la planta a “personas con conocimientos especiales en la profesión, tarea u oficio, o capacidad científica, docente, técnica o artística que hagan que su designación o ascenso sea intuitu personae” (Dto. 4340/86, Art. 266, inciso c).

- b) Cuando los ingresos refieren a personal bajo la modalidad laboral “contratados”, se alude a la Ley 4067 de manera genérica.

Que resulta pertinente para la implementación en forma debida, de lo aludido, autorizar la contratación de personal a fin de proceder en el marco de la Ley N°4067.³⁸

En este tipo de casos, cabe destacar también la mención de artículos sin reglamentar de la 4067 tal el artículo 13, inciso a), que refiere a las modalidades que podrá asumir el contrato (fijo o eventual).

³⁸ Extracto de la Resolución Ministerial de ingreso de ciento veintiséis agentes a diferentes unidades de organización del Ministerio Secretaría General de Gobierno (Resol.1496/2008, aprobada por Decreto del PE.1494/2008)

Estas situaciones reales y verificadas, nos llevaron a profundizar la reflexión sobre la reglamentación de la 4067, y a recuperar la pregunta acerca de cuál es el tratamiento o la vigencia de la Ley de Servicio Civil. Para ello acudimos a informantes clave que pudieran saldar esta duda. Fueron consultados una experta en derecho administrativo, un legislador y un abogado laboralista, quienes nos brindaron algunos detalles respecto de la técnica legislativa que permiten que estas situaciones de hecho, encuentren vericuetos dentro de la normativa.

Los especialistas nos indicaron, principalmente tener en cuenta la distinción entre la naturaleza de una norma, la cual puede ser programática u operativa. Las que pueden aplicarse directamente, y por lo tanto no precisan de un decreto reglamentario, son las operativas. En cambio, una norma es programática cuando necesita otra que la reglamente (es decir que establece los parámetros de un programa que se cumplirá una vez que otra norma operativice ese programa). La discusión radicaría en la naturaleza de la Ley de Servicio Civil de la Provincia. En consecuencia, el problema aquí reside en que algunas normas de la ley en cuestión son de carácter programático, es decir, necesitan una norma que las reglamente. Eso afecta su eficacia pero no su validez (o existencia).

De hecho, la no reglamentación no impide la ejecución de las partes de la Ley 4067 en cuanto sean estrictamente necesarias para su aplicación. Además, el objetivo de las reglamentaciones es evitar la discrecionalidad del poder político en la aplicación de las leyes. *“Sin embargo en la casi totalidad de los casos se pueden aplicar igual, mediante decisiones administrativas de los Ministros o los jefes de área” (Informante Clave A)*. La pregunta entonces, nos lleva a considerar por qué existen ciertas porciones del articulado reglamentadas y otras no. En este caso, la facultad de reglamentar las leyes es del Poder Ejecutivo, y al ser una facultad y no un deber, este puede ejercerla o no, total o parcialmente.

Entonces, si la reglamentación no es necesaria para la vigencia, validez ni aplicabilidad de una norma, y todo depende de la claridad en la explicación a nivel de procedimientos de la misma ¿Cuál es la razón por las que partes sustantivas de la 4067, lo suficientemente desarrolladas a nivel explicativo no se aplican (tal es el caso del Escalafón)? ¿Por qué se aplican determinados artículos sin detalles aclaratorios tal es el art. 13 (inciso a) al que se alude en los decretos de designación de “contratados”?

La frase en cursiva y remarcada dos párrafos arriba, nos lleva a considerar el papel del Estado en tanto empleador. Asimismo, a preguntarnos acerca de su interés en la concreción de las determinaciones respecto a GFT presentes en la 4067. Al ser consultada una especialista, sobre ello nos señalaba que en la misma ley (Art. 83) se especifican los mecanismos a través de los cuales se podría hacer efectiva la reglamentación, y por lo tanto un acercamiento de la norma a la realidad laboral. La solución a ello es el establecimiento de juntas de relaciones laborales, con la participación de aquellos gremios de mayor representatividad entre los trabajadores del Estado. Sin embargo, no se han evidenciado en este período de análisis, intentos por parte del Estado para convocarlas, ni por parte de los sindicatos para organizarse en este sentido (definiciones en cuanto a representatividad)³⁹. Así, podría tratarse de un tema de organización administrativa del Estado que no forma parte de la agenda de temas políticos de los diversos gobiernos. O que forma parte de un interés oculto, que permite estos usos antojadizos, tal lo pudimos observar en esta sección.

Las discusiones a la Ley 3801

La controversia y las observaciones a esta ley han ido adelantándose en el transcurso de este capítulo. Efectivamente, su desarrollo

³⁹ Sólo contamos con un solo registro de la integración de la Junta de Relaciones Laborales durante estos treinta años.

sin pautas dio como resultado una ley monstruo. La mayor evidencia de ello es no contar a 2012 con un texto actualizado de la misma. Nuestros informantes de las áreas Información Parlamentaria e Informática Jurídica, nos señalaban que hasta aproximadamente 1998 se contó con acceso a los decretos ampliatorios de la 3801 (refrendados por las actuaciones del Poder Legislativo). Pero luego se dejaron de recibir esas modificaciones.

Recordemos aquí que por atribuciones definidas en la Constitución Provincial (art. 118, inc. 9) es también facultad del Poder Legislativo el crear y suprimir empleos. Por lo tanto, también son materia de su jurisdicción las aprobaciones por ley de los decretos firmados por el Poder Ejecutivo (en su potestad de contratar, art. 162, inc.11 CP). Según el legislador que ofició de informante clave⁴⁰, la ley “madre” 3801, al haber sido modificada múltiples veces fue superponiéndose con la normativa propia de cada ente autárquico, empresa provincial, etc. Incluso, ante cada ingreso a una categoría y cargo no existente en la estructura salarial del Estado realizado por decreto, la Ley de Sueldos y Remuneraciones iba engrosándose (de cada uno de estos agregados solo queda pauta en el SIS.PER.). Las modificaciones por decreto de la Ley 3801 constituyen una “práctica anti legem”, pero que no obstante cuenta con efectividad institucional.

En sí la reflexión de esta última parte apunta a demostrar que existen otros arreglos, que funcionan como de tipo institucional, pero que en realidad forman parte de un *savoir faire* en la forma de legislar que responde a lógicas alternas. En este sentido, no podemos afirmar que este saber hacer funcione en el vacío: las restricciones, los intereses, e incluso cierto desconocimiento (en menor medida) coadyuvaría en la adopción de criterios dirigidos a intereses establecidos e identificados.

⁴⁰ Informante clave I.

5. El Poder Ejecutivo como decisor en la construcción del marco normativo

A lo largo de este capítulo fuimos recorriendo las múltiples modificaciones al marco normativo del trabajo en la Administración Pública de Corrientes. En este camino, el rol de los actores de las relaciones laborales es fundamental, y es lo que observaremos en este título. Nos preguntamos entonces por aquellos que están implicados en la construcción del marco normativo, el que traduce a legislación las decisiones que se aplican sobre la fuerza de trabajo en el Estado provincial.

Lo desarrollado hasta aquí nos habilita la discusión respecto de quién y de qué forma, o bajo qué restricciones/facilidades, se producen las decisiones legales/normativas en torno a la GFT. La Ley de Servicio Civil, en su artículo 82 establece la creación de la Junta de Relaciones Laborales. Este órgano es el encargado de producir los anteproyectos de legislación relativos al Sistema de GFT. Incluso debe observarse, que este artículo 82 está reglamentado, y por lo tanto activo. Sin embargo obtuvimos registros que nos permitieron comprobar la conformación de este órgano en solamente una oportunidad.

Consecuentemente, esto nos lleva a entender que en mayor medida, los cambios o reformas en el cuerpo normativo protectorio del trabajo son impulsados/mediados/intervenidos por el Poder Ejecutivo. Este puede actuar de una manera activa, a través de la generación de proyectos de ley o aprobación de decretos, o pasiva, derogando e incluso postergando y/o posponiendo decisiones en torno a la GFT.

Este rol de importancia otorgado al Poder Ejecutivo deviene de las mismas potestades que establece la Constitución Provincial, dado que el gobernador “es el primer mandatario legal de la Provincia y ejerce la jefatura de su administración, conforme a esta Constitución y a las leyes que en su consecuencia se dicten” (art. 162, inc.1. CP). En

el mismo artículo, en el inciso 11, define que es también quien “ nombra y remueve a sus Ministros, funcionarios y demás empleados de la administración, cuya designación no esté acordada a otro poder con sujeción a las leyes que se dicten”.

Entre esas leyes que se dicten quedará establecido, o no, el alcance de los acuerdos y los actores que deberán estar involucrados en las decisiones que se tomen sobre los empleados de la administración pública.

De lo revisado hasta aquí, los otros actores de las Relaciones Laborales se encuentran ausentes y/o reducidos a expresiones menores, y sólo podrían integrar el proceso decisional de producción de una determinada norma relativa a los trabajadores si concurren dos acciones: por una parte que el Estado convoque a la integración de estos cuerpos colegiados, y por otro lado, que el arco sindical pueda pautar los niveles de representación y por lo tanto trabajar de manera conjunta, gobierno y sindicatos, con aquellos más representativos. Al efecto: el papel de los gremios estatales ante la sanción de leyes y decretos que afectan a sus trabajadores, queda reducido a una figura reactiva, al no participar en la producción de las mismas.

De manera preliminar, podemos observar que es alto el peso decisional del ejecutivo sobre el SGFT, por lo menos en lo que respecta a la normatización del mismo. La calidad y cantidad de legislación producida, y la naturaleza de la misma, podría vincularse a un estilo formal de gestión de los trabajadores públicos establecido por cada gobierno. Asimismo, estas decisiones estarán en congruencia con la interpretación que sostenga el ejecutivo acerca de los trabajadores, sus derechos, deberes y potencialidades.

.....

En este primer capítulo del análisis nos propusimos observar la consistencia del entramado normativo que enmarca el Sistema de

GFT en el empleo público correntino. Pudimos detectar que existen dos leyes que otorgan ciertas pautas a las funciones de GFT pero que, sin embargo, presentan aspectos contradictorios.

La ley de Servicio Civil de la Provincia define un escalafón, pero la escala salarial en vigencia está basada en otro escalafón no expresado en este Estatuto de los trabajadores. Deriva de una ley de Sueldos y Remuneraciones sancionada en 1983 (tres años antes que el Estatuto).

Asimismo, comprobamos que hay porciones del articulado de la Ley de Servicio Civil que se encuentran sin reglamentar, aunque ello no implica la imposibilidad de su aplicación. La efectividad de la Ley estaría atada entonces a la voluntad del Poder Ejecutivo de convocar la implementación de los institutos que la conforman, dado que la técnica legislativa así lo habilita.

Las inconsistencias que presenta la configuración normativa sobre la cual descansa el sistema de GFT forman parte del marco a partir del cual deberemos analizar la configuración de intereses y su impacto en la GFT. La débil atención que se ha puesto durante estos treinta años al cumplimiento de lo detallado en la Ley de Servicio Civil, el cómo han ganado espacio sobre sus definiciones los usos y costumbres (tal la permanencia de la Ley 3801 determinando la estructura salarial y por lo tanto la estructura laboral), la forma en la cual quedan resquicios por donde la discrecionalidad política puede ingresar, todo ello nos propone considerar una GFT cruzada por intereses que van más allá de lo formalmente institucionalizado.

Avanzamos sobre la primera parte de nuestro abordaje. El próximo capítulo complementará la visión contextual del sistema de GFT en el Estado provincial correntino desde la perspectiva cuantitativa, otorgándonos un panorama respecto del movimiento de la planta de personal desde 1981 a 2012.

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

En el capítulo anterior hicimos alusión en reiteradas ocasiones al SIS.PER. El nombre de este organismo, dependiente de la Dirección General de Personal de la Provincia, está conformado por una sigla que deriva de la contracción de la fórmula “Sistema de Personal”. La importancia del SIS.PER está en relación a su función dentro de la GFT a nivel central: es el único órgano que centraliza la información existente respecto de cada agente del Estado provincial. El alcance de la información que maneja se relaciona con la naturaleza de las funciones que allí se ejercen. Específicamente, los datos tratados pertenecen a cuestiones de índole salarial o que impactan de manera directa en la liquidación de los sueldos estatales.

Si bien es parte integrante de la Dirección General de Personal, el SIS.PER es la oficina por donde pasan los reclamos por excelencia. Sucede una cuestión muy particular: cada vez que surgen desacuerdos o cuestiones que no pueden ser saldadas dentro de las oficinas de personal de cada ministerio, se deriva al empleado al SIS.PER. Con la salvedad de que allí solo se manejan liquidaciones salariales; es una dependencia de un organismo de mayor tamaño e importancia: la Dirección General de Personal. Pero el SIS.PER se ha ganado un lugar entre los reclamos de los empleados públicos correntinos: fue adquiriendo a lo largo de los años tal importancia en las percepciones de los agentes públicos que minimizó a su nivel jerárquico inmediato, la Dirección General de Personal.

Lógicamente, esto no implica una reducción correlacional en las competencias en cuanto a GFT por parte de la Dirección General de Personal. Pero sí es necesario revisar cuáles fueron históricamen-

te sus funciones y cómo, con el correr de las décadas, estas se fueron modificando. Por algún motivo los empleados sostienen que los “problemas de personal” se arreglan en el SIS.PER. ¿Cuáles son los problemas de personal? ¿Qué es lo que los agentes interpretan como problemas de personal? ¿A qué se considera problemas de personal por parte del Estado?

1.1. Desarrollo orgánico de la Dirección General de Personal

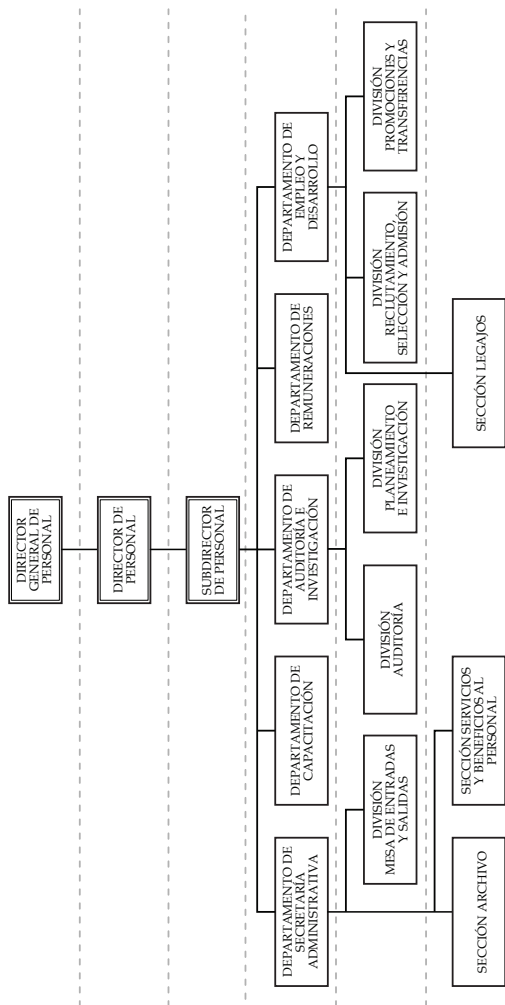
La existencia de este organismo se remonta al inicio de nuestro período de análisis. Creada en febrero de 1983, la Dirección General de Personal dependía de la Subsecretaría de Finanzas del Ministerio de Hacienda y Finanzas. Su principal función consistía en “incidir funcionalmente en las estructuras humanas de la Administración Pública Provincial (Administración Central y Organismos descentralizados) mediante acciones uniformes, previamente estudiadas y coordinadas basadas en las políticas recibidas del Poder Ejecutivo” (Dto. 1859/83).

La organización y estructura de la Dirección General de Personal, aprobada por decreto 1859/1983, estaba desarrollada como se grafica en la figura 6.1.

En la misma podemos observar que la Dirección General de Personal estaba organizada a partir de las funciones básicas de GFT: planeamiento, capacitación, remuneraciones, y empleo y desarrollo, departamento al cual pertenecían las funciones relativas al proceso de empleo y las promociones y desarrollo de carrera. El subsistema de compensaciones formaba parte de la dirección aunque no la definía de manera absoluta.

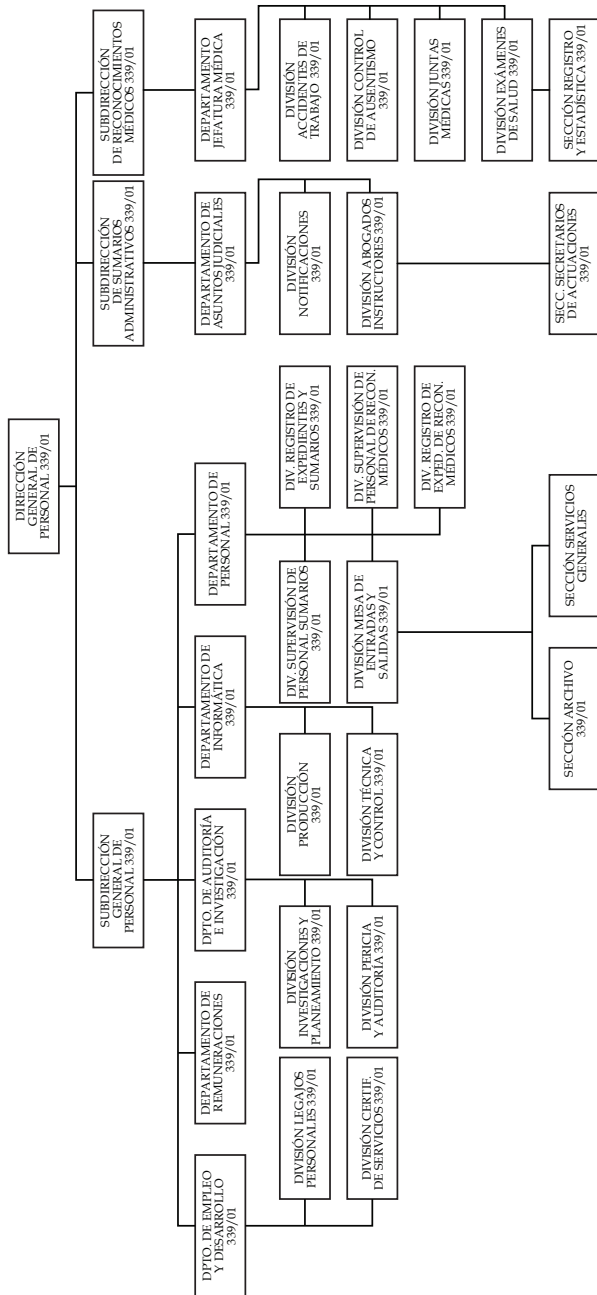
A lo largo de las tres décadas que abarca el período de estudio de esta tesis, la Dirección General de Personal tuvo dependencia orgánica del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia, ex-

Figura 6.1. Dirección General de Personal. Decreto 1859/1983



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la normativa provincial.

Figura 6.2. Secretaría General de la Gobernación. Estructura Orgánica de la Dirección General de Personal. Extracto del Decreto 339/01



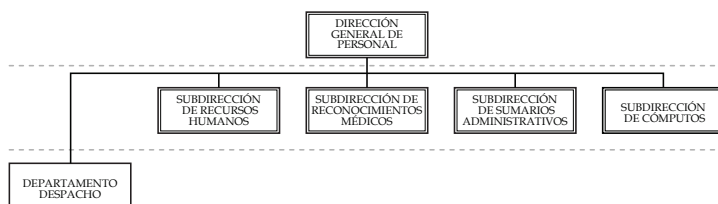
Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la normativa provincial.

cepto por un breve período entre 2001 y 2002 que pasó a depender de la Secretaría General de la Gobernación. Al interior de la estructura del organismo las variaciones fueron pocas, o en todo caso, hay muy pocos registros formales de cambios orgánicos. La primera modificación a la estructura que se definió en el año 1983, fue en ocasión del traspaso de esta Dirección General desde Hacienda y Finanzas a la Secretaría General de la Gobernación, casi 20 años después, en 2001 (Figura 6.2).

En esta modificación puede observarse un grado de detalle exhaustivo para la Dirección General de Personal. Podemos verificar que algunas funciones se suprimieron, como ser la División de promociones y desarrollo de carrera, y la de planificación y capacitación, y que por otra parte se diversificó la atención a aspectos tales como la salud de los trabajadores. Empero estas modificaciones iban marcando una tendencia más administrativista sobre la atención de la GFT.

Detectamos entonces que desde 1983 hasta inicios del 2001 la estructura orgánica formalmente establecida para esta unidad organizacional permaneció sin cambios. En el año 2002, el decreto 169 de reestructuración orgánica del Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos, definió, en su anexo II la nueva estructura para la Dirección General de Personal.

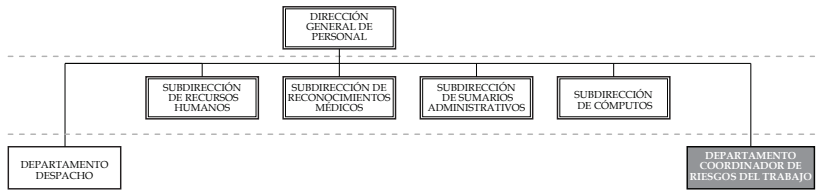
Figura 6.3. Dirección General de Personal. Reestructuración orgánica. Decreto 169/2002



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la normativa provincial.

En el transcurso de la primera década de este siglo, se registraron los cambios más importantes a nivel orgánico en la Dirección General de Personal. En el decreto 878 del año 2006 se agrega al organismo una nueva dependencia, el Departamento Coordinador de Riesgos del Trabajo.

Figura 6.5. Dirección General de Personal. Reestructuración orgánica. Decreto 878/2006

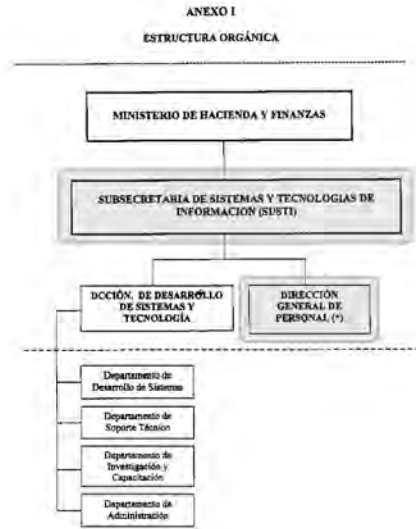


Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la normativa provincial.

Pero en 2011 este departamento se suprime a raíz de la creación de la Dirección General de Seguros (dependiente del Ministerio Secretaría General de la Gobernación), y por lo tanto se traslada a todo el personal de la suprimida dependencia a la nueva dirección, con sus mismos cargos y funciones.

En marzo del 2012, mediante decreto 592 del Poder Ejecutivo, se crea una nueva Subsecretaría en el ámbito del Ministerio de Hacienda y Finanzas. Recordemos que la Dirección General de Personal dependió hasta este momento de la Dirección General de Coordinación de la Subsecretaría de Hacienda.

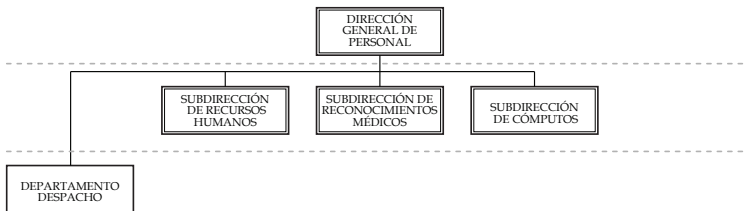
Figura 6.6. Ubicación jerárquica de la Dirección General de Personal. Extracto del Decreto 592/2012



Fuente: Extracto del decreto 592/2012.

En ese mismo acto se modifica la dependencia de la Subdirección de Sumarios Administrativos, que pasa a vincularse de manera directa a la Subsecretaría de Hacienda. De todos estos cambios el organigrama de la Dirección General de Personal a 2012 quedaría depurado a la siguiente forma:

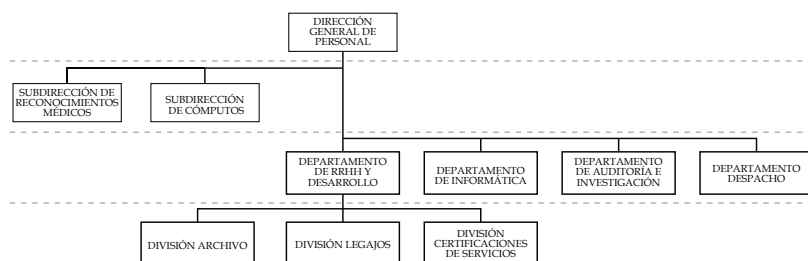
Figura 6.7. Dirección General de Personal. Reestructuración orgánica. Decreto 559/2012



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la normativa provincial.

Ante estos movimientos, la distancia entre la estructura formal y la real pronto se hizo notar. A partir de relevamientos orales con nuestros informantes clave, pudimos delinear la estructura real de la Dirección General de Personal para el año 2012, la cual se detalla a continuación.

Figura 6.8. Dirección General de Personal. Organigrama actual



Fuente: Elaboración propia.

Esta última estructura nos revela el sentido que fueron tomando las funciones establecidas para la Dirección General de Personal a lo largo de nuestro período de estudio. Veámoslo con más detenimiento. Si de “incidir funcionalmente en las estructuras humanas de la Administración Pública Provincial”, tal como se menciona en toda la normativa aprobada sobre el tema, podemos notar que los cargos definidos en 1983 seguían este espíritu: la departamentalización se adecuaba a las fases del sistema de GFT, y si bien no cubría todas, es evidente que contaba con una estructura que observada los procesos más relevantes. Entre 1983 y 2002 no pudimos detectar normativa que habilite la considerable reducción en la estructura.

Los cambios subsiguientes fueron acotando las posibilidades de atención a las diversas fases del sistema de GFT: desaparecieron la capacitación, el reclutamiento y la selección, y el desarrollo de carrera. Las nuevas áreas creadas y las que se mantenían, apuntaban a

un núcleo de funciones relativas a la gestión informática del personal, resguardando archivos, legajos y material administrativo y realizando igual tarea a nivel de sistemas. La Dirección General de Personal derivó entonces en un área dedicada al mantenimiento de la información de los agentes (control de asistencia) a los efectos de sostener el sistema de liquidación de haberes, lo cual se evidencia en la constitución de sus componentes:

- Subdirección de Reconocimientos Médicos: contralor médico de licencias, inasistencias y franquicias.
- Subdirección de Cómputos: es el encargado de resguardar la base de datos/información de los agentes del estado.
- Departamento de RRHH y Desarrollo: (recordemos que ninguna normativa le quitó el rango de Subsecretaría sin embargo en la realidad funciona como departamento) tiene a su cargo actividades relativas al resguardo físico (en papel) de la información inherente a los empleados estatales. Trabaja de manera articulada con la Subdirección de Cómputos.
- Departamento de Informática: es específicamente el área central de liquidación de remuneraciones de los trabajadores del Estado. Centraliza la información importante a los efectos salariales, y opera según las novedades recibidas de cada uno de los departamentos de liquidaciones mediante la Dirección de Administración de cada Jurisdicción. En esta área se utiliza el programa de gestión laboral denominado SIS.PER (Sistema de Personal).
- Departamento Auditoría e Investigación: tal como lo define su nombre, este departamento formalmente desarrolla procesos de auditoría ante casos conflictivos elevados hacia la Dirección General de Personal.
- Departamento Despacho: es el encargado del grueso de las

tareas administrativas de la Dirección General.

Es evidente que en el transcurso de estas décadas se redujeron las competencias en cuanto a GFT de la Dirección General de Personal. No de manera accidental los trabajadores la refieren como “SIS.PER”, reseñando solamente su función de organismo liquidador de sueldos. Al consultar a nuestros informantes clave sobre esta circunstancia, nos señalaban que tales “tareas” se deslindaron a los Departamentos de Personal de cada jurisdicción. Nos queda, por lo tanto, observar más de cerca los procesos de GFT y cómo se articulan estos al interior de cada ministerio o jurisdicción. Reservaremos el abordaje de esta cuestión para capítulos posteriores, tratando en este apartado de operar de manera estadística sobre la información producida por la Dirección General de Personal a través de su sistema de liquidación, el SIS.PER.

1.2. El SIS.PER y la constitución de los datos: principales variables utilizadas

El Departamento de Informática de la Dirección General de Personal es el área que resguarda la mayor cantidad de información sobre los agentes del Estado. Esta información, como lo veníamos señalando, es la necesaria para conformar las liquidaciones salariales. Encontramos entonces las siguientes variables, que al ser cruzadas producen las correspondientes liquidaciones y sus pertinentes recibos de haberes:

- Número de Agente: Es un número único que se le otorga a cada agente del Estado y que acompaña su trayectoria laboral desde el ingreso a la administración hasta su desvinculación.
- Número de puesto: describe un determinado puesto laboral. El número de puesto no se reitera. Cuando un agente

es dado de baja en un puesto, se genera un nuevo número de registro para ese puesto.

- **Jurisdicción:** hace referencia al organismo de pertenencia del agente. Es la unidad organizacional de mayor envergadura en la cual pueda reportar: Ministerios, Secretarías, Organismos descentralizados, poderes del Estado, etc. En algunos casos, por cuestiones de tipo operativa estos organismos se dividen (por ejemplo cuando la unidad tiene varias locaciones en diferentes lugares de la provincia/ciudad).
- **Categoría:** según la Ley 4067, las categorías son las divisiones primarias en que se agrupa el personal permanente, constituidas por el conjunto de agentes que realizan actividades afines o correlativas en cuanto a la naturaleza de sus funciones y/o tareas (Art. 226). Sin embargo las categorías que maneja el SIS.PER, tal como analizábamos en el anterior capítulo, corresponden a la Ley 3801, de Sueldos y Remuneraciones.
- **Clase:** en la misma Ley de Servicio Civil se define esta variable. “Las clases son los sucesivos grados correlativamente enumerados. Se establece el nivel resultante (el número de clase) de la suma de factores determinados para la evaluación de las tareas y permiten a los efectos remunerativos, el agrupamiento de las tareas semejantes” (Art. 227). Al igual que con las categorías, tampoco la definición de las clases que opera en la realidad pertenece a la 4067.
- **Partida:** describe el tipo de planta en la cual reviste el agente. Como ya hemos comentado en el Capítulo V de esta investigación, estas pueden ser la planta permanente, los contratados, los temporarios y los becarios.
- **Cargo:** tal como su nombre lo indica, define el nombre

otorgado al conjunto de responsabilidades y atribuciones que el trabajador desempeña. En muchos casos la descripción es difusa y se confunde con la siguiente variable.

- **Función:** determina el marco general de las actividades que debe realizar cada agente.
- **Título:** refiere a la posesión o no de una certificación académica (primario, secundario, universitario)
- **Tipo de título:** describe las características del título. En el caso de un título secundario por ejemplo, este podrá ser perito mercantil, bachiller, otros.
- **Año de ingreso**
- **Mes de ingreso**
- **Año de egreso**
- **Estado del Puesto:** describe la situación actual del vínculo laboral, el cual, generalmente puede ser activo o baja.

Estas son las variables más genéricas aplicadas a todos los agentes del Estado. Luego existen otras que también repercuten sobre lo salarial, tales como códigos de descuento (sindicales y/o bancarios), pero que no formarán parte de este análisis dado que no se aplican a la generalidad de la población.

2. Análisis cuantitativo y longitudinal de la planta de personal del Estado

2.1. Algunas referencias sobre las fuentes de datos: SIS.PER, Dirección de Estadísticas y Censos, Contaduría General de la Provincia.

A partir del cruzamiento de las variables mencionadas en el

apartado anterior, hemos elaborado una serie de gráficos con el objetivo de obtener un cuadro descriptivo de la constitución cuantitativa de la fuerza de trabajo en la administración pública provincial. Consideramos importante contar con esta información, para así aportar a este momento inicial del análisis propuesto en la tesis, que empezó con el estudio del marco normativo de la GFT y se completará en el próximo capítulo con la constitución estructural-orgánica de las jurisdicciones que forman parte de nuestro estudio.

A título informativo, señalamos que para elaborar estas figuras hemos debido complementar la información disponible del SIS.PER con datos provenientes de otros organismos. Esto se dio por dos razones: la primera de ellas porque la creación del departamento de Informática de la Dirección General de Personal, área donde se usa el SIS.PER, recién fue a mediados de la década de 1990. La segunda razón está vinculada a los recursos tecnológicos que se utilizaban para el registro informático del personal antes de la aplicación del SIS.PER. Previo a 1994, los datos informatizados se manejaban a través de un sistema que tenía como resguardo físico cartuchos (*cartridges*). Estos cartuchos se insertaban en terminales “bobas” o falsas terminales, bajo un sistema host o mainframe (computadora central) que realizaba la lectura de los mismos.

Lamentablemente, en el traspaso de tecnología, muchos de esos datos se perdieron, y por lo tanto la posibilidad de desagregación de los mismos en datos menores quedó anulada. Por ello, el primer análisis que presentamos apunta a recuperar la composición de la planta de personal del Estado, para todas las partidas agrupadas, desde el año 1981 al 2012. Para la construcción de esta información trabajamos con las bases del Centro de Cómputos (organismo que resguardaba los datos de Personal antes del SIS.PER), y con datos ya procesados de la Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia.

2.2. Características cuantitativas de la planta de personal del Estado durante el período 1981-2012

Para abordar el análisis cuantitativo de la planta de Personal del Estado, y su dinámica durante el período 1983-2012, necesitamos hacer correr por caminos paralelos el análisis de la composición de la planta y la evolución en el nivel de ingresos a la misma. Obtendremos esta relación a partir de la observación de la cantidad de puestos liquidados y la cantidad de nuevos puestos creados durante las casi tres décadas que estudia esta tesis.

En este apartado haremos un repaso de la composición de la planta de personal del Estado. Temporalmente marcaremos diferencias analizándola para el período total y luego según gestión de gobierno. Para ambos análisis, decidimos incluir en el recorte el período gubernativo anterior al retorno de la democracia en 1983. Por ello podrá evidenciarse la mención “de facto” para señalar los dos primeros años de la década de 1980: consideramos importante esta inclusión a fin de contar con un panorama de la planta de personal con la cual se inició el período democrático, y que constituye el punto inicial de nuestro trabajo.

Asimismo, la organización de la descripción nos llevará desde lo general a lo particular: iniciaremos atendiendo la composición del total de la planta de personal de la provincia, para luego ir focalizando sobre determinados colectivos de agentes del Estado, hasta finalmente llegar a observar la composición en cada uno de los ministerios que conforman nuestra muestra.

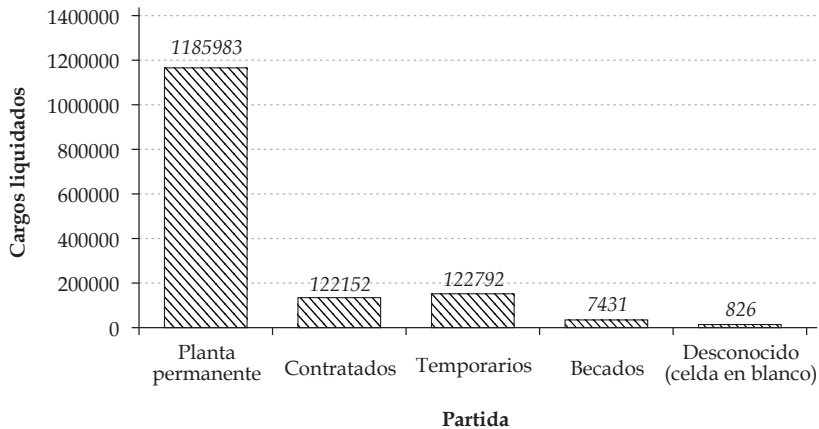
Análisis de la Planta de Personal Global. Período 1981-2012

En primer término, revisaremos la evolución que presentó la planta de personal en la cantidad de cargos liquidados por año, desde 1981 a 2012. Téngase en cuenta que, para construir esta información,

optamos por calcular la cantidad de liquidaciones al mes 12 de cada año, dado que diciembre es el mes en el que se dan generalmente las bajas.

Para ello, primeramente debemos revisar la cantidad de cargos liquidados durante nuestro período de estudio. En la figura 6.9 se indica la cantidad de cargos liquidados en el mes 12 de cada año desde 1981 a 2012, para el total de las jurisdicciones componentes de la administración pública provincial categorizados por partida de ingreso.

Figura 6.9. Cantidad acumulada de cargos liquidados (planta total) por partida en el Período 1981-2012



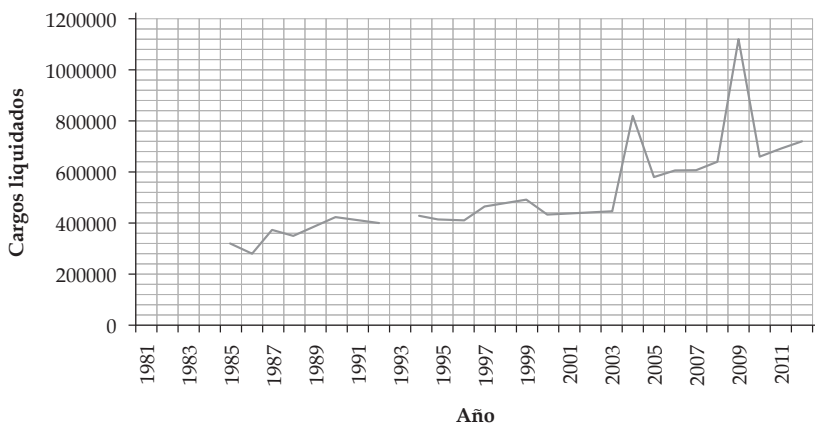
Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

Nota: Se excluye de la sumatoria los años 1982-1984 y 1993 debido al extravío de información en el traspaso de tecnologías

Puede decirse entonces que durante el período 1981-2012 se liquidaron 1.439.236 cargos. Dentro de este número, la partida planta permanente tuvo la mayor incidencia, alcanzando un 82%, seguida de la planta de trabajadores temporarios con un 9%, contratados con un 8% y becados con menos del 1% del total.

Respecto de la evolución en la composición numérica de la planta total de personal durante el período en estudio, en la siguiente figura también podrá evidenciarse que hay años faltantes dentro de la serie: esto responde a lo mencionado párrafos arriba respecto de la pérdida de datos en el traspaso tecnológico.

Figura 6.10. Evolución en la cantidad total de cargos liquidados (planta total) por año



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

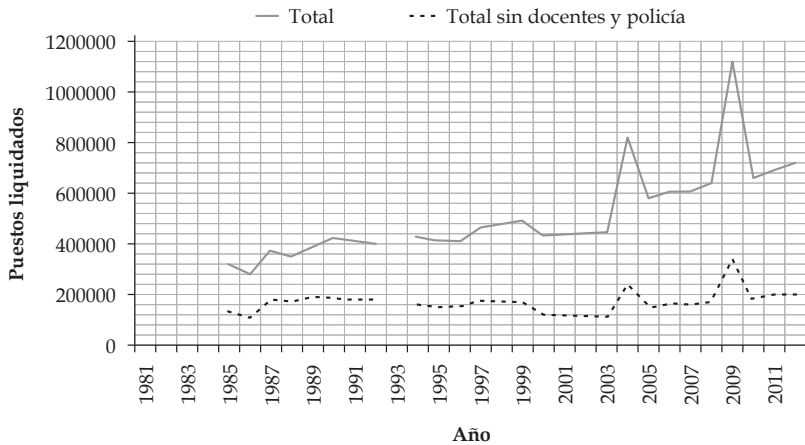
Nota: Se excluye de la sumatoria los años 1982-1984 y 1993 debido al extravío de información en el traspaso de tecnologías. Para el año 1986 se toma como mes de referencia Agosto por idénticas razones.

La figura 6.10 permite observar que a partir de la recuperación de la democracia, se evidencia un leve ascenso en las cantidades de puestos liquidados y por ende en el tamaño de la planta de agentes del Estado. También es notable la permanencia, hasta finales de la década del 90, de un promedio en la composición numérica de la planta de alrededor de 43.000 puestos de trabajo. Ya a partir de 2002 se inicia un crecimiento considerable y constante en la misma, destacándose picos de importancia en los años 2004 y 2009.

Dentro del conjunto de trabajadores del Estado Provincial, existen dos grupos de agentes que conforman una parte muy importante en la composición de la planta. Ellos son los docentes y los policías. Su importancia reside en el impacto numérico que tienen sobre la plantilla de personal, y por lo tanto el peso presupuestario que conllevan. A los efectos de nuestro trabajo es necesario dejar fuera del análisis a estos dos colectivos de trabajadores. En primer lugar por el argumento señalado anteriormente, y en segundo y muy vinculado a los objetivos de esta tesis, porque tanto el personal docente como el personal policial poseen estatutos diferentes a la ley 4067, Ley de Servicio Civil de la Provincia, la cual agrupa a la generalidad de los agentes estatales.

Es por ello que la figura que a continuación presentamos detalla la misma dinámica en la composición de la planta de personal de manera comparada: buscamos conocer cuál es el impacto de este grupo de trabajadores en relación con la planta total.

Figura 6.11. Evolución comparada entre la cantidad total de cargos liquidados y la cantidad total sin docentes y policía por año para todas las jurisdicciones



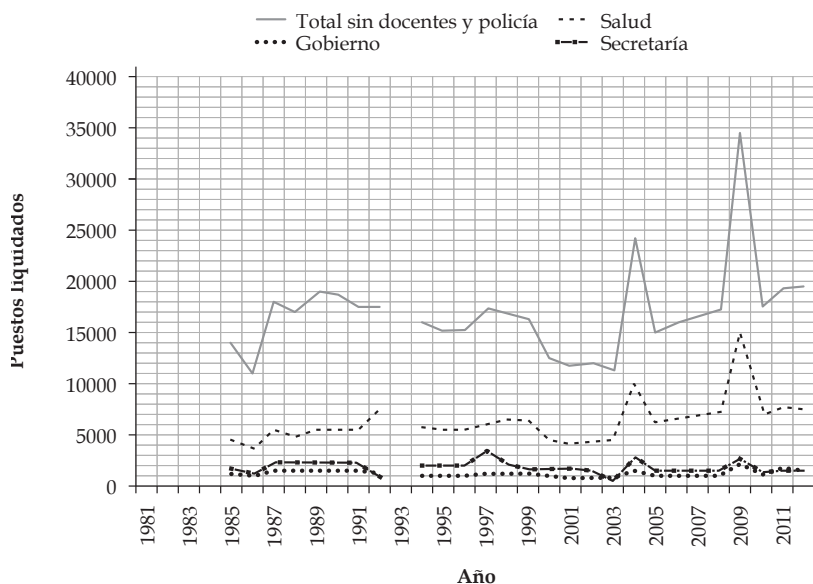
Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

Nota: Se excluye de la sumatoria los años 1982-1984 y 1993 debido al extravío de información en el traspaso de tecnologías. Para el año 1986 se toma como mes de referencia Agosto por idénticas razones.

En la figura 6.11 podemos evidenciar la importancia numérica de docentes y policías, al punto de constituir más del 50% de la población de agentes del Estado. Asimismo, constatamos que la evolución en la conformación de la planta por año con y sin docentes y policías guarda similitud, incluso en los años en los que se constataron aumentos muy marcados (2004 y 2009).

En este sentido quisimos indagar si este mismo comportamiento se verificó en los ministerios que forman parte de nuestra muestra.

Figura 6.12. Evolución comparada entre la cantidad total de cargos liquidados sin docentes y policía y cargos liquidados por Ministerio por año



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

Nota: Se excluye de la sumatoria los años 1982-1984 y 1993 debido al extravío de información en el traspaso de tecnologías. Para el año 1986 se toma como mes de referencia Agosto por idénticas razones.

Dada la distancia numérica existente entre las cantidades agrupadas de trabajadores y las cantidades presentes en cada ministerio, la figura 6.12, solo nos permite apreciar si existe o no correlación en la movimiento de las plantas. De ello reparamos que, por ejemplo, el Ministerio de Salud no replicó el movimiento de la planta total de trabajadores, manteniéndose esto hasta finales de la década del 90. Ya posteriormente, durante la etapa radical, la composición numérica del personal del Ministerio de Salud mantiene la relación con el comportamiento del total de la planta de agentes del Estado.

Si observamos el caso del Ministerio de Gobierno, la composición de la planta en nuestro período en estudio se mantuvo constante, desligándose del comportamiento de la planta total, solo presentando ligeros repuntes en los años 2004 y 2009. Y en relación al Ministerio Secretaría General de la Gobernación, éste revela una composición que no sigue los parámetros de la planta total de trabajadores.

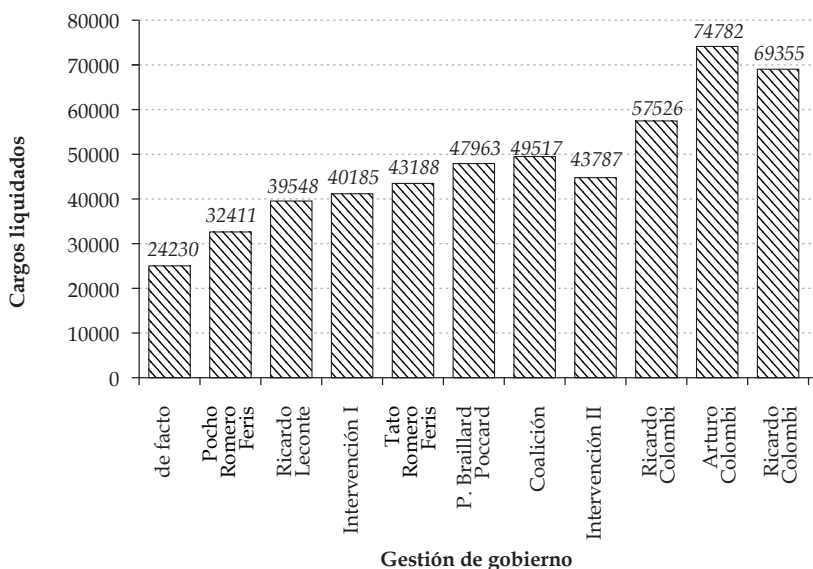
Análisis de la Planta de Personal Global. Por gestión de gobierno

Otra forma de avanzar en el análisis de la composición de la planta de trabajadores del Estado, es considerarla en función de las gestiones de gobierno. Recordemos que durante los treinta años que propone esta investigación, hubo catorce titulares al frente del Poder Ejecutivo de la Provincia. Dos de ellos pertenecen a etapas de incertidumbre institucional, previos a períodos intervencionales (Hugo Mancini en 1992 y Hugo Perié en 1999), cinco formaron parte de las dos Intervenciones Federales que vivió la provincia desde la recuperación de la democracia (Francisco Durañona y Vedia, Claudia Bello e Ideler Tonelli en 1992-1993, y Ramón Mestre y Oscar Aguad en 2000-2001). Finalmente las gestiones democráticamente elegidas fueron siete, una de las cuales no culminó su mandato (Pedro Braillard Pocard). Es decir que se cuentan once etapas gubernativas.

En la siguiente figura podremos observar entonces once ges-

tiones de gobierno: se incluye la última parte del gobierno de facto (1981-1982-1983), a fin de contar con un panorama inicial de la planta de personal. Además, tal como lo mencionábamos en el párrafo anterior, se excluye de este análisis al período gubernativo de Hugo Mancini por la brevedad de su gestión (50 días)

Figura 6.13. Promedio de liquidaciones agrupadas (todas las partidas) por gestión de gobierno para todas las jurisdicciones



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

Nota: Se excluye de la sumatoria los años 1982-1984 y 1993 debido al extravío de información en el traspaso de tecnologías

La figura 6.13, toma el promedio de liquidaciones por gestión de gobierno. Nótese que la tendencia ascendente se inicia durante la gestión de José Antonio Romero Feris, y continúa con una moderada tendencia creciente hasta finales de la década del 90. Cada gestión

subsiguiente a la de Romero Feris (exceptuando la Intervención 1992-1993), aumentó el tamaño de su planta de personal en un promedio de cinco mil trabajadores por gestión (podremos observar mejor esta dinámica cuando analicemos los ingresos de personal).

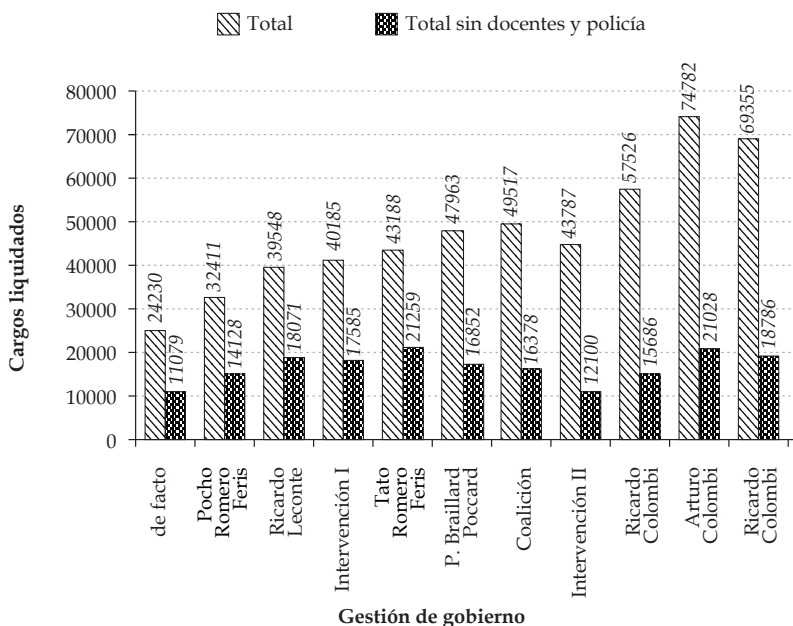
Es interesante observar el comportamiento de la planta de personal a partir de la primera gestión de Ricardo Colombi, quien asumió luego de la Intervención Federal 2000-2001. Es marcado el crecimiento en el promedio de liquidaciones, distanciándose en más de un 30% de la gestión inmediata anterior. Este mismo comportamiento, y en similares dimensiones, se verificó en la gestión posterior de Arturo Colombi.

Merece una mención aparte, la composición de la plantilla de personal de la provincia en los períodos de Intervención Federal. Durante estas etapas tiende a permanecer en los números anteriores e incluso a bajar (Intervención 2000-2001). Esto puede depender del marco institucional con el cual se encuentran las Intervenciones al arribar a la provincia, lo cual habilitaría en mayor o menor medida, decisiones del tipo congelamiento de la plantilla e incluso, en los casos más graves, despidos masivos.

Para continuar con la misma lógica de análisis que venimos desarrollando, revisamos ahora el promedio de las liquidaciones por gestión de gobierno, comparando el total de los trabajadores en todas las jurisdicciones con el colectivo de docentes y policías (ver figura 6.14).

Nuevamente vemos la importancia que revisten el colectivo de docentes y policías en el promedio de las liquidaciones, y por lo tanto en la plantilla de personal para cada gestión de gobierno. Sin embargo, en este gráfico comparativo también podemos observar que hasta la gestión de Raúl Romero Feris esta relación era levemente superior al 100% y se mantenía sobre esta línea desde el gobierno de su hermano, José Antonio Romero Feris, en 1983.

Figura 6.14. Promedio de liquidaciones agrupadas (todas las partidas) por gestión de gobierno. Comparativa entre el total de la planta y la planta menos docentes y policía



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

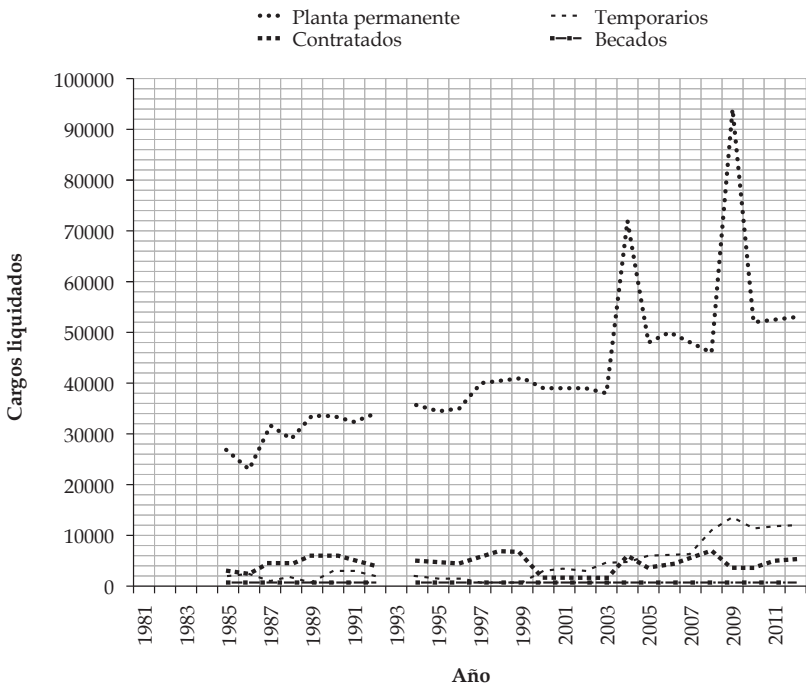
Nota: Se excluye de la sumatoria los años 1982-1984 y 1993 debido al extravío de información en el traspaso de tecnologías

El panorama cambia al observar esta misma relación a partir del gobierno de Pedro Braillard Pocard, iniciado en diciembre de 1997. Se pasa así de una proporción de un poco más del 100%, a distancias de casi el 200% en la gestión Braillard y en el gobierno de Coalición que destituyó a este último. La tendencia continúa en aumento y de manera contundente, ya que en la Intervención de 2000-2001 esta diferencia trepa a casi el 300%. Durante la etapa radical (Ricardo Colombi y Arturo Colombi) esta diferencia se profundiza aún más, llegándose a relaciones superiores al 350%.

Análisis de la Planta de Personal por Partida. Período 1981-2012

A fin de otorgar un mayor detalle a esta perspectiva cuantitativa de la planta de personal del Estado, en esta porción del estudio abordaremos su análisis considerando las cuatro partidas de trabajadores existentes en la Administración Pública Provincial: los agentes de planta permanente, los contratados, los temporarios y los trabajadores becados.

Figura 6.15. Evolución de la cantidad de cargos liquidados (planta total) por año según partida para todas las jurisdicciones



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

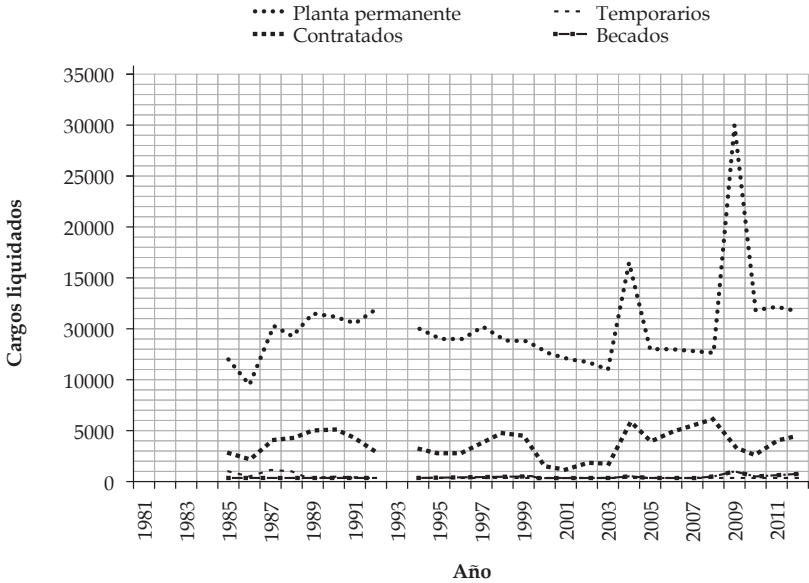
Nota: Se excluye de la sumatoria los años 1982-1984 y 1993 debido al extravío de información en el traspaso de tecnologías. Para el año 1986 se toma como mes de referencia Agosto por idénticas razones.

En la figura 6.15 podemos observar, además de la ya comprobada primacía de la planta permanente durante todo el período, que la partida Trabajadores Contratados tuvo dos momentos bien marcados entre 1981 y 2012. El primero de ellos se extiende hasta 1999, en donde la partida Contratados ocupó el segundo lugar en la composición de la plantilla total. Este segundo lugar era esperable en función de la naturaleza de tal vínculo laboral: en la Ley 4067 se determina que el personal contratado es aquel cuya relación laboral está regida por un contrato y que presta servicios en forma personal y directa para trabajos específicos o determinados. No obstante ello, a partir de la etapa radical cobra importancia la partida Trabajadores Temporarios, asociada generalmente al “personal de gabinete”, es decir aquel que desempeña funciones de colaborador, asesor, etc. Estos cargos, de naturaleza política, superaron a los contratados, acentuándose de manera marcada en el año 2009. Respecto de la partida de becados su incidencia en la planta total es mínima.

Este mismo análisis lo replicamos siguiendo la lógica de excluir al colectivo de docentes y policías. De esta comparación podremos llegar a conclusiones que complementen la figura 6.16.

En la misma, se puede observar que el comportamiento de la partida Contratados mantiene su segundo lugar a lo largo de todo el período, si bien presenta una baja considerable durante la Intervención Federal. Vinculado a esto, la partida Temporarios no sigue la tendencia que siguió en el análisis del total de la plantilla (Figura 6.15.). Esto nos demuestra que la variabilidad en la partida Temporarios se encontraba inserta en el colectivo docentes-policía. Al indagar con mayor profundidad, encontramos que el crecimiento que permitió que los temporarios superasen a los contratados a partir del año 2000 se dio en la jurisdicción Enseñanza Media y Superior, donde quienes revistaban en la partida Contratados pasaron automáticamente, y en mismo número, a revistar como Temporarios.

Figura 6.16. Evolución de la cantidad de cargos liquidados (planta total) por año según partida sin docentes y policía



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

Nota: Se excluye de la sumatoria los años 1982-1984 y 1993 debido al extravío de información en el traspaso de tecnologías. Para el año 1986 se toma como mes de referencia Agosto por idénticas razones.

Análisis de la Planta de Personal por Partida. Por gestión de gobierno

Cada gestión de gobierno dio un trato diferente a la distribución de sus trabajadores entre las partidas laborales existentes, predominando siempre la partida Planta Permanente en la plantilla total. En la siguiente tabla podremos recuperar la distribución porcentual de las partidas para cada gestión de gobierno, a fin de conocer si existieron variaciones y cuál fue el nivel de las mismas.

Tabla 6.1. Distribución porcentual de la planta total de trabajadores del Estado según gestión de gobierno

| Partida/ Gestión | De facto | J.A. R. Ferris | R. Leconte | Intervención I | R. R. Ferris | P. Braillard Pocard | Coalición | Intervención II | R. Colombi I | A. Colombi | R. Colombi II |
|------------------|----------|----------------|------------|----------------|--------------|---------------------|-----------|-----------------|--------------|------------|---------------|
| P. Perman. | 89% | 84% | 82% | 85% | 84% | 84% | 83% | 89% | 86% | 80% | 75% |
| Contratados | 7% | 10% | 14% | 10% | 12% | 15% | 13% | 3% | 5% | 7% | 7% |
| Temporarios | 4% | 5% | 5% | 5% | 3% | 1% | 2% | 8% | 8% | 12% | 17% |
| Becados | 0% | 0% | 0% | 0% | 1% | 1% | 1% | 0% | 1% | 1% | 1% |
| Total | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

De la observación de la tabla 6.1., podemos sostener que en diez de las once gestiones aquí estudiadas la planta permanente se mantuvo en valores superiores al 80%, llegando a un 89% como límite superior en las gestiones del gobierno de facto y de la última Intervención Federal. En las gestiones democráticas, la partida Contratados empieza a adquirir mayor relevancia, alcanzando su punto máximo en la gestión de Pedro Braillard Pocard con un 15%. Luego, en la etapa radical de los Colombi, esta intensidad baja para pasar a tomar una leve preponderancia la partida Temporarios. También puede observarse que la incidencia de la partida becados recién se inició a partir de la Intervención de 1992-1993.

Tabla 6.2. Distribución porcentual de la planta total de trabajadores del Estado según gestión de gobierno (excepto docentes y policía)

| Partida/ Gestión | De facto | J. A. R. Feris | R. Leconte | Intervención I | R. R. R. Feris | P. Braillard Poccard | Coalición | Intervención II | R. Colombi I | A. Colombi | R. Colombi II |
|---------------------|----------|----------------|------------|----------------|----------------|-------------------------|-----------|--------------------|--------------|------------|---------------|
| P. Perman. | 76% | 76% | 76% | 84% | 80% | 72% | 74% | 90% | 79% | 76% | 78% |
| Contrata- dos | 16% | 18% | 23% | 14% | 17% | 25% | 24% | 9% | 19% | 20% | 17% |
| Tempora- rios | 8% | 9% | 2% | 1% | 1% | 1% | 0% | 0% | 0% | 1% | 1% |
| Becados | 0% | 0% | 0% | 1% | 2% | 2% | 2% | 1% | 1% | 2% | 3% |
| Total | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

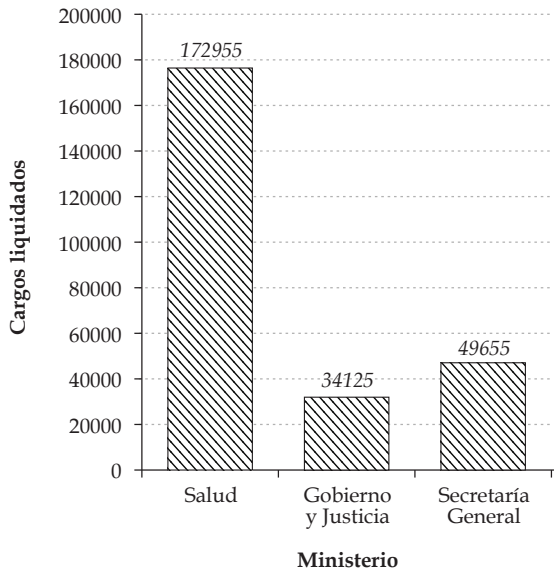
El mismo tipo de análisis aplicamos para el total de la planta excluyendo al numeroso colectivo de docentes y policías. En la tabla 6.2, detectamos que los valores porcentuales de la partida Planta Permanente permanecen por debajo del 80%, superándolo solo en etapas de Intervención Federal. Cobra una importancia más determinante la partida Contratados, la cual durante períodos de gestiones elegidas democráticamente se mantuvo por encima del 17%. Respecto de la partida Temporarios, esta se inicia con una incidencia significativa para colocarse luego en valores cercanos al 1% y mantenerse de esta forma hasta fines del período en estudio.

Al analizar esta distribución, nos interrogamos sobre el relevante papel que juegan en la partida Temporarios los trabajadores de la educación, quienes desde inicios de la etapa radical ocupan un importante porción de este grupo. Al indagar entre informantes clave los fundamentos de esta circunstancia, llegamos a la conclusión de que a partir del año 2000, se modificó la forma de categorizar a los docentes suplentes, quienes pasaron de personal contratado (recordemos la definición de la ley 4067) a personal de planta temporaria de manera automática de un año a otro (de 1999 a 2000).

Análisis de la Planta de Personal por Jurisdicciones

En este punto replicaremos el análisis hasta ahora efectuado, sobre la planta de cada uno de los ministerios que forman parte de nuestro recorte: el Ministerio de Salud, el Ministerio de Gobierno y Justicia y el Ministerio Secretaría General de la Gobernación.

Figura 6.17. Ministerios Salud, Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación. Cantidad de cargos liquidados en todas las partidas. Período 1983-2012



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

La figura 6.17, deja clara evidencia de la importancia numérica que, como ministerio, presenta el área de Salud en la Provincia. De hecho, es una de las jurisdicciones que a lo largo de estos treinta años ha presentado las mayores variaciones orgánicas, estando permanentemente presente en las leyes de Ministerio, y por lo tanto constituyéndose en un área sustantiva de la estructura del Estado.

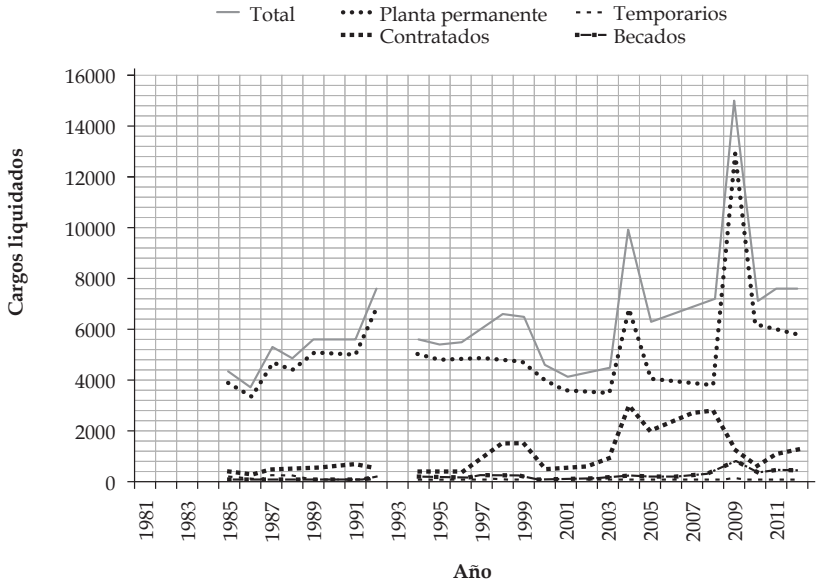
En el caso del Ministerio de Gobierno y Justicia, su situación varió en reiteradas ocasiones, unificándose y desdoblándose hasta su última modificación, en la cual pasó a denominarse Ministerio de Seguridad (forma parte de la última Ley de Ministerios de diciembre de 2013 y por lo tanto no ingresa a nuestro recorte temporal). Su importancia cuantitativa es sustancialmente menor que la del área Salud. De este ministerio dependen, a título general, el Servicio Penitenciario de la Provincia, los Registros Civiles y sus delegaciones en el interior, y Defensa Civil, entre otros. También depende la Jefatura de Policía, sin embargo, en función de nuestra elección, estas cifras sólo se refieren a la estructura administrativa del ministerio.

En cuanto al Ministerio Secretaría General de la Gobernación, es el área que cubre la estructura más cercana al gobernador y a la actividad que este desarrolla. Entre 1983 y 2012 se liquidaron poco menos que cincuenta mil cargos, superando de esta forma al área de Gobierno y Justicia, encargada de la seguridad y el orden en la Provincia. Desandaremos el camino deteniéndonos en la composición de la plantilla total y por partida laboral longitudinal (1983-2012) y por gestión de gobierno.

Ministerio de Salud Pública

El Ministerio de Salud Pública es una de las estructuras más numerosas dentro del Estado Provincial, luego de los Ministerios de Educación (y jurisdicciones conexas) y Jefatura de Policía. Durante el período 1983-2012 arroja un promedio de casi seis mil liquidaciones anuales, y como dato no menor, es el área que contiene la mayor cantidad de trabajadores becados.

Figura 6.18. Ministerio de Salud. Evolución anual total de cargos liquidados (totales y según partida). Período 1981-2012



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

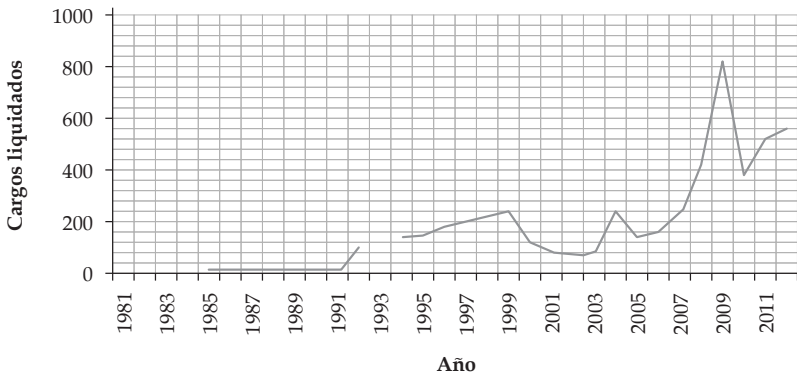
Nota: Se excluye de la sumatoria los años 1982-1984 y 1993 debido al extravío de información en el traspaso de tecnologías. Para el año 1986 se toma como mes de referencia Agosto por idénticas razones.

La figura 6.18 integra la evolución de la composición de la planta total para el período 1981-2012, más la evolución por partida laboral. Nótese que hasta 1996, la línea de la planta permanente acompaña en su trayectoria a la de los totales. A partir de 1997 comienza a tener una mayor incidencia la partida de trabajadores contratados, la cual durante la etapa de la Intervención Federal 2000-2001 cae abruptamente (un resultado lógico en este tipo de gestiones). Posteriormente, durante la etapa radical, la partida de contratados presentó mucha variabilidad: ascendió hasta 2008 mientras que la partida Planta Permanente hacía lo contrario. En 2009 el cúmulo de

trabajadores contratados pasaron a la planta permanente (esto explica el salto categórico que presenta la serie, y por supuesto el marcado descenso de la categoría contratados. A partir de 2010 la planta retoma las distribuciones regulares que se observaron en años anteriores.

En cuanto a la partida Trabajadores Becados, señalábamos párrafos más arriba que el Ministerio de Salud es el que cuenta con mayor número de agentes en tal situación. Observaremos más detenidamente el recorrido que tuvo esta partida a lo largo de estos 30 años, en la siguiente figura.

Figura 6.19. Ministerio de Salud. Evolución anual total de cargos liquidados en la partida Becados. Periodo 1981-2012



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

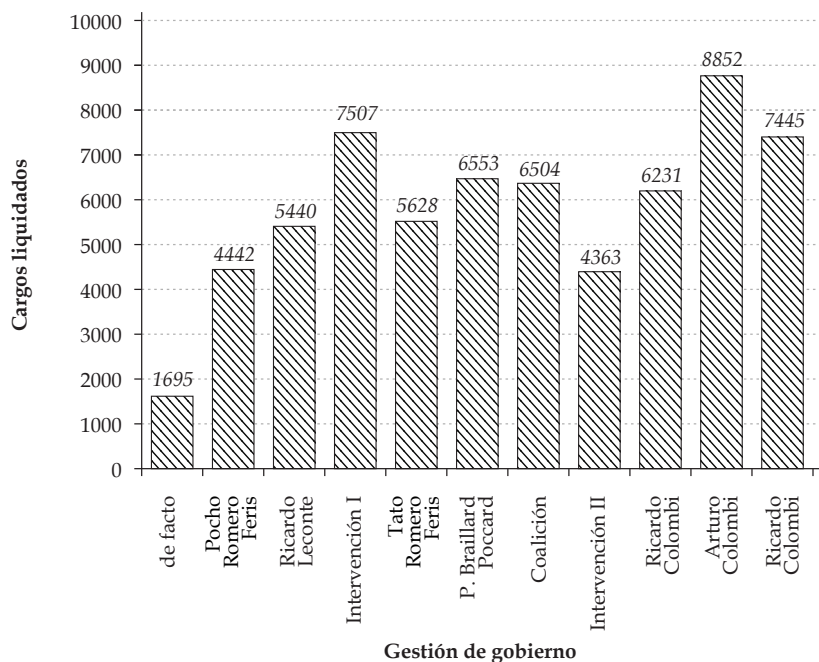
Nota: Se excluye de la sumatoria los años 1982-1984 y 1993 debido al extravío de información en el traspaso de tecnologías. Para el año 1986 se toma como mes de referencia Agosto por idénticas razones.

Adviértase que la partida Becados recién se inicia a partir del año 1992, en plena Intervención Federal, con valores absolutos cercanos a los 100 trabajadores, para luego continuar su espiral ascendente hasta la siguiente Intervención Federal de 2000-2001, en donde recu-

para los valores iniciales. Ya en la etapa radical, encontramos que la partida evoluciona de manera constante y en aumento hasta llegar a 2009, donde su crecimiento casi dobla el del año anterior. Superado este año, la serie retoma los valores normales.

Revisaremos a continuación la evolución que presentó la planta de trabajadores del Ministerio de Salud según gestión de gobierno.

Figura 6.20. Ministerio de Salud. Promedio de liquidaciones agrupadas (todas las partidas) por gestión de gobierno



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

En la figura 6.20 podemos evidenciar que, a partir del retorno de la democracia, es donde la cantidad de liquidaciones inicia su tendencia ascendente, llegando a una importante cifra durante la In-

tervención Federal 1992-1993. Comparada con la Intervención posterior, esto no deja de ser llamativo, ya que este tipo de períodos se caracterizan por retrotraer fuertemente las plantillas de personal. Ya en la década del 2000, fue en la gestión de Arturo Colombi en donde hubo una mayor intensidad en la cantidad de trabajadores dentro del Ministerio de Salud Pública, llegando a duplicar los niveles de inicios de nuestro período de análisis.

Tabla 6.3. Distribución porcentual de la planta de trabajadores del Ministerio de Salud por partida laboral según gestión de gobierno

| Gestión | De facto | J.-A. R. Feris | R. Leconte | Intervención I | R. R. R. Feris | P. Braillard Pocard | Coalición | Intervención II | R. Colombi | A. Colombi | R. Colombi |
|-------------|----------|----------------|------------|----------------|----------------|---------------------|-----------|-----------------|------------|------------|------------|
| P. Perman. | 96% | 90% | 89% | 91% | 87% | 73% | 73% | 87% | 72% | 70% | 80% |
| Contratados | 4% | 9% | 10% | 7% | 10% | 24% | 24% | 11% | 26% | 26% | 13% |
| Temporarios | 1% | 2% | 1% | 0% | 1% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Becados | 0% | 0% | 0% | 1% | 3% | 3% | 4% | 2% | 2% | 5% | 6% |
| Total | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

Respecto a la composición por partida dentro de cada gestión de gobierno, la tabla 6.3 nos demuestra que a partir de la gestión de Pedro Braillard Pocard los contratados fueron aumentando en importancia, elevándose en un casi 15% respecto de la gestión anterior. La evolución de esta partida mantuvo tal condición, e incluso se profundizó en la etapa radical, no volviendo a recuperar los valores menores al 10% que desarrolló desde 1983 a 1997 excepto durante la segunda Intervención Federal, por los motivos antes expuestos.

Notamos también que la partida becados presentó, a partir del gobierno de Raúl Romero Feris, una variación significativa (no en tér-

minos relativos, sí en números absolutos) que ascendió al triple de la gestión inmediata anterior, que fue en la cual se creó la misma. Este aumento continuó dándose, excepto para los períodos Intervención 2000-2001 y la primera gestión de Ricardo Colombi, para luego ascender de manera marcada en las gestiones posteriores.

Observemos, finalmente, el comportamiento de la partida planta permanente durante todas las gestiones. La pérdida de casi quince puntos porcentuales promedio desde 1981 a 2012, permite considerar la creciente precarización de los profesionales de la Salud que prestan servicios para el Estado en Corrientes.

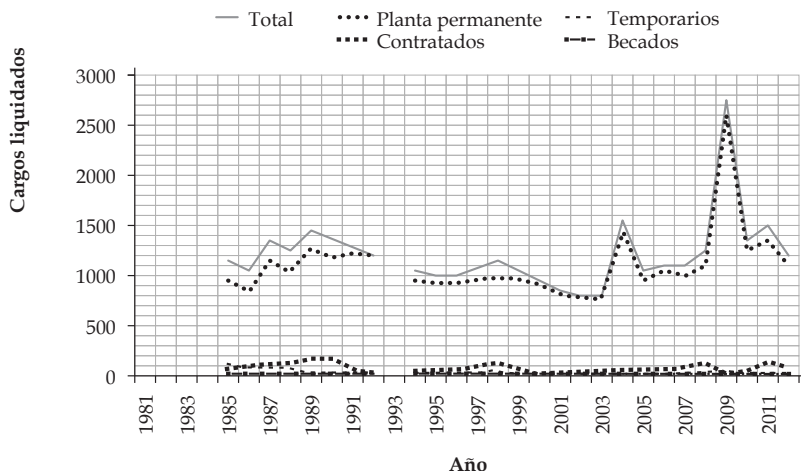
Ministerio de Gobierno y Justicia

El Ministerio de Gobierno y Justicia, desde la recuperación de la democracia liquidó un promedio anual aproximado de mil doscientos cargos. En la figura 6.21, podremos observar la evolución por año de la composición de la plantilla de personal total y por partidas (ver página siguiente).

La incidencia de la partida Planta Permanente en el total prevalece, tal como sucedió en los otros casos. Sin embargo esta prevalencia es menor en la década del 80, y tiende a recuperar la misma tendencia llegando al año 2000. Podemos considerar cierta homogeneidad en el comportamiento interanual entre las diversas partidas dentro del Ministerio de Gobierno y Justicia, y vincular este comportamiento a la naturaleza de las actividades cursadas en este espacio. Asimismo el impacto de las partidas que conforman la planta no permanente no representa valores relativos significativos en esta evolución.

Respecto del comportamiento de la planta entre gestiones de gobierno, podemos percibir en la figura 6.22 que desde el inicio de las gestiones democráticas la cantidad de cargos liquidados por año se mantuvo por encima de los mil cien.

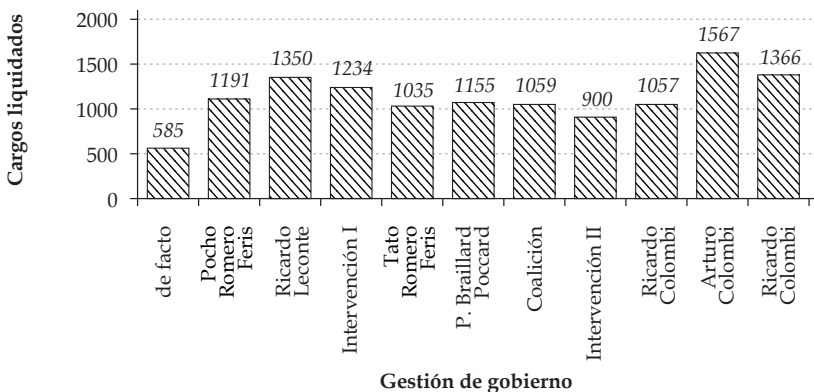
Figura 6.21. Ministerio de Gobierno y Justicia. Evolución anual total de cargos liquidados (totales y según partida). Período 1981-2012



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

Nota: Se excluye de la sumatoria los años 1982-1984 y 1993 debido al extravío de información en el traspaso de tecnologías. Para el año 1986 se toma como mes de referencia Agosto por idénticas razones.

Figura 6.22. Ministerio de Gobierno. Promedio de liquidaciones agrupadas (todas las partidas) por gestión de gobierno



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

Nuevamente, la gestión de Arturo Colombi fue la que presentó una planta de trabajadores más numerosa, seguida por el segundo mandato de Ricardo Colombi y, en un cercano tercer puesto, la gestión de Ricardo Leconte durante la década de 1980.

Observemos la distribución que presentaron las partidas laborales en cada gestión de gobierno en la tabla 6.4.

Tabla 6.4. Distribución porcentual de la planta de trabajadores del Ministerio de Gobierno y Justicia. Partida laboral según gestión de gobierno

| Gestión | De facto | J.A. R. Feris | R. Leconte | Intervención I | R. R. R. Feris | P. Braillard Pocard | Coalición | Intervención II | R. Colombi | A. Colombi | R. Colombi |
|-------------|----------|---------------|------------|----------------|----------------|---------------------|-----------|-----------------|------------|------------|------------|
| P. Perman. | 98% | 84% | 87% | 100% | 92% | 86% | 92% | 98% | 95% | 94% | 91% |
| Contratados | 0% | 8% | 10% | 0% | 6% | 11% | 7% | 2% | 4% | 5% | 8% |
| Temporarios | 2% | 9% | 2% | 0% | 2% | 3% | 1% | 0% | 1% | 1% | 2% |
| Becados | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Total | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

Como principal emergente de la tabla anterior, podemos señalar la importancia porcentual que presenta la partida planta permanente, moviéndose en la mayoría de las gestiones democráticas sobre valores superiores al 90% del total de los trabajadores del ministerio. La incidencia de la partida Temporarios es poco relevante, como así también inexistente (en términos absolutos) la presencia de trabajadores revistando en la partida becados.

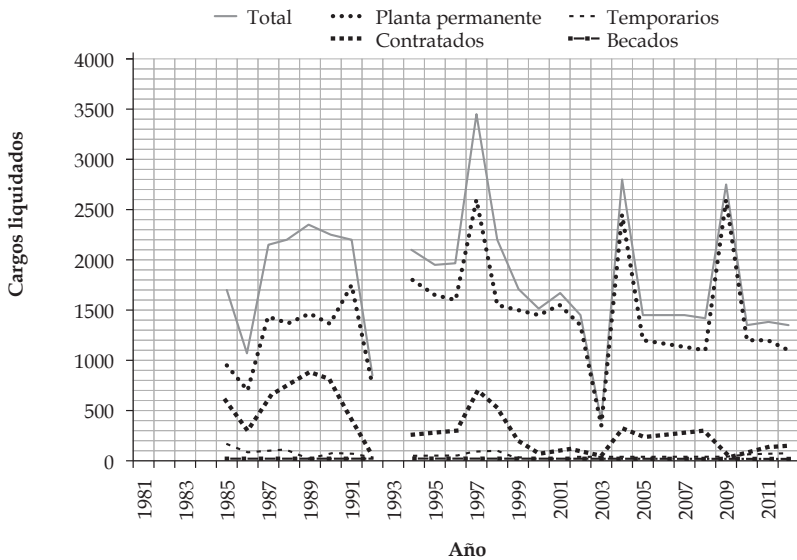
Ministerio Secretaría General de la Gobernación

La Secretaría General de la Gobernación es el ministerio más

cercano a la cúpula decisoria del Estado Provincial. Específicamente acompaña las actividades del gobernador y su núcleo más próximo. También es importante señalar que dependen orgánicamente de este ministerio las Secretarías de Planeamiento y de Desarrollo Humano. En el período que abarca nuestro estudio se efectuaron en promedio anualmente cerca de mil setecientas liquidaciones de cargos, sobre todas las partidas laborales.

Observemos a continuación la evolución anual de la composición de la plantilla de personal total y por partidas.

Figura 6.23. Ministerio Secretaría General de la Gobernación. Evolución anual total de cargos liquidados (totales y según partida). Período 1981-2012



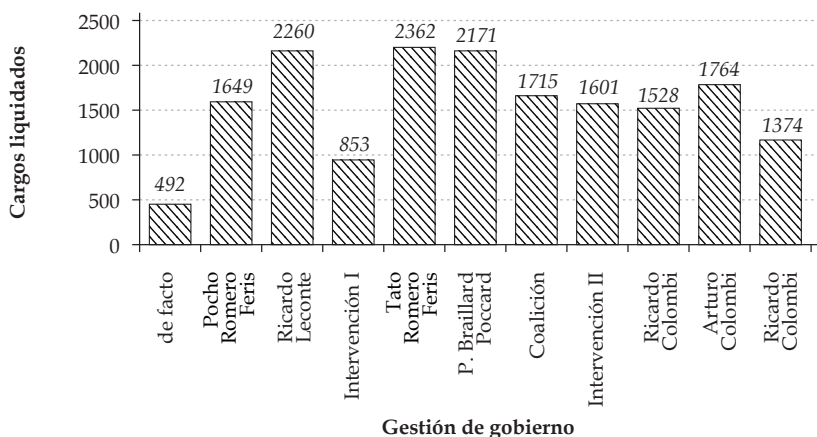
Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

Nota: Se excluye de la sumatoria los años 1982-1984 y 1993 debido al extravío de información en el traspaso de tecnologías. Para el año 1986 se toma como mes de referencia Agosto por idénticas razones.

Distíngase, en un primer acercamiento, la alta tendencia a la variabilidad de la planta total de trabajadores de este ministerio. Incluso se presentan marcados descensos y ascensos abruptos dentro de una misma gestión (período 1985-1987, período 1994-1997, 2002-2005). También, y más habitual, son las reducciones en el plantel de trabajadores durante las etapas intervencionales (1992).

Esta marcada variación, que se da a nivel de totales, se observa igualmente para las partidas Planta Permanente y Contratados. La movilidad se exhibe más reducida para la partida de Trabajadores Temporarios, la cual nunca superó las 160 personas, e inexistente en la partida Becados. De ello podemos establecer que, de nuestro recorte de ministerios, sólo el Ministerio de Salud cuenta con trabajadores revistando en la partida Becados.

Figura 6.24. Ministerio Secretaría General de la Gobernación. Promedio de liquidaciones agrupadas (todas las partidas) por gestión de gobierno



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

Si analizamos el comportamiento de la planta entre gestiones de gobierno (figura 6.24), podemos destacar a partir del promedio de

liquidaciones agrupadas, que la etapa de mayor cuantía en la plantilla total de trabajadores fue la de Raúl Romero Feris, seguida por la de Ricardo Leconte y la de Pedro Brailard Pocard.

De una manera lógica, nuevamente las liquidaciones agrupadas bajan significativamente en la gestión de la Primer Intervención Federal. No obstante, este comportamiento, esperable, no se replica en la Segunda Intervención. Ahora revisemos de qué manera se comportaron las partidas dentro de cada gestión en la siguiente tabla.

Tabla 6.5. Distribución porcentual de la planta de trabajadores del Ministerio Secretaría General de la Gobernación. Partida laboral según gestión de gobierno

| Gestión | De fácto | J. A. R. Feris | R. Leconte | Intervención I | R. R. R. Feris | P. Brailard Pocard | Coalición | Intervención II | R. Colombi | A. Colombi | R. Colombi |
|-------------|----------|----------------|------------|----------------|----------------|--------------------|-----------|-----------------|------------|------------|------------|
| P. Perman. | 79% | 62% | 66% | 90% | 81% | 72% | 88% | 94% | 88% | 86% | 87% |
| Contratados | 10% | 31% | 31% | 5% | 16% | 24% | 11% | 6% | 12% | 13% | 8% |
| Temporarios | 11% | 7% | 2% | 4% | 2% | 4% | 1% | 0% | 1% | 1% | 5% |
| Becados | 0% | 0% | 0% | 1% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Total | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

En la tabla 6.5. vemos que durante la década de 1980 la incidencia de la Planta Permanente en la plantilla total de trabajadores es considerablemente menor que en los otros ministerios analizados (Gestión José Antonio Romero Feris y Ricardo Leconte). De manera contraria, sí presenta un importante porcentaje la partida Contratados. Estos valores relativamente bajos en la planta permanente (para los niveles generales), se recuperan a partir de la Intervención 1992-1993, algo esperable en función de la tendencia a sanear la planta de personal (y por lo tanto eliminar planta no permanente) de estas gestiones. A partir de la gestión de Raúl Rolando Romero Feris la

distribución entre partidas presenta una tendencia más equiparable al resto de las jurisdicciones estudiadas. Finalmente, debemos señalar que en este ministerio la planta de Becados tuvo una muy mínima incidencia, detectada solamente en la gestión en la cual se creó este vínculo laboral (Intervención 1992-1993)

2.3. Evolución numérica de los ingresos de personal durante el período 1983-2012

Hasta este momento, hemos venido desarrollando un análisis pormenorizado de la composición de la planta de personal por año y por gestión, lo cual nos brindó un panorama estático del tamaño que fue tomando la misma.

En este apartado indagaremos en los niveles de ingreso, es decir aquellos cargos que se adicionan a la planta de personal y que van modificando su estructura. Esta revisión seguirá la misma secuencia que en el punto anterior: primero verificaremos la dinámica de ingresos a nivel global, para luego observar la relación existente entre los ingresos globales y los colectivos de docentes y policía. Finalmente analizaremos esta dinámica por ministerio.

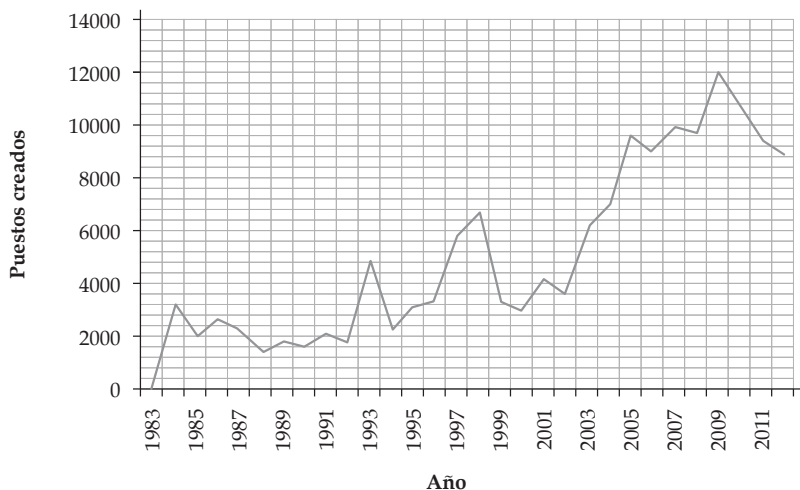
Recordemos que, para analizar la evolución numérica de los ingresos, recuperaremos el recorte temporal originalmente trazado, integrando a los datos sólo aquellas incorporaciones efectuadas a partir del gobierno de José Antonio Romero Feris.

Análisis de la dinámica de ingresos en la Planta de Personal Global. Período 1983-2012

Desde el 10 de diciembre de 1983, fecha en la que asumió el primer gobierno democrático post dictadura militar, se crearon 152.282 cargos en todo el ámbito de la administración pública provincial. Si

exceptuamos a los trabajadores de la docencia y a los agentes que prestan servicio en la policía de la provincia, este número se reduce a 32299.

Figura 6.25. Evolución anual del total de ingresos en todas las jurisdicciones (todas las partidas agrupadas) desde 1983 a 2012



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

La figura 6.25 refleja la dinámica interanual en la creación de cargos. En este sentido, podemos distinguir que hasta principios de la década del 90 no existían grandes variaciones en la adición de cargos por gestión de gobierno. Es decir: en el ciclo 1984⁴¹-1987, luego de un crecimiento inicial, el nivel de ingresos tiende a promediar los 2000 trabajadores por año. Para 1988-1991 el equilibrio se refuerza aún más, promediando los 1500 ingresos anuales.

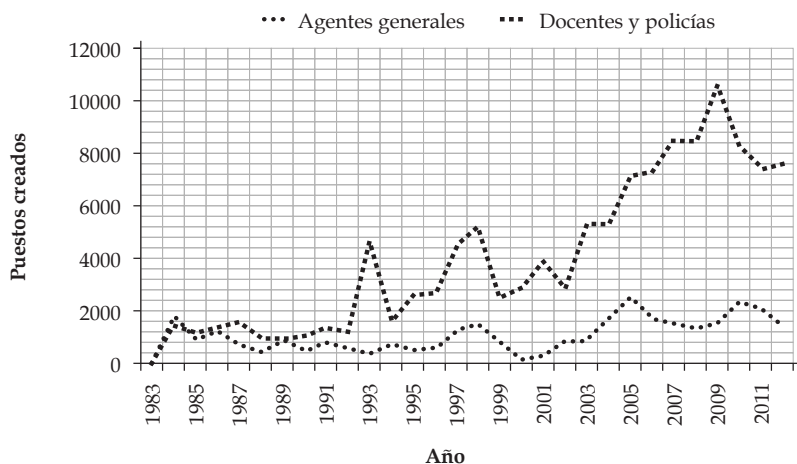
La década de 1990 nos presenta el desafío de analizar los in-

⁴¹ Tomamos como primer año de gobierno 1984, dado que diciembre del año anterior no es relevante cuantitativamente y se toma como el fin del ciclo anterior. Este mismo criterio se aplica para todas las gestiones de gobierno.

gresos en el marco de un escenario institucional convulsionado. Así, el final del siglo XX estuvo caracterizado por dos Intervenciones Federales (una al inicio y otra al final de la década), un período de gobierno trunco, una etapa de gobierno de coalición, y solamente una gestión democráticamente elegida que completó su período gubernativo. Ante esta particular circunstancia de inestabilidad institucional, no pudimos encontrar un patrón regular de comportamiento en los ingresos de agentes al Estado. Igualmente, podemos identificar que en el período 1994-1997, el nivel de incorporaciones a la planta de personal fue creciente, y la misma tendencia continuó en la gestión posterior (la cual se truncó en 1999).

Durante la etapa radical iniciada en 2002, puede verificarse una progresión ascendente muy marcada hasta el 2009, último año de la gestión de Arturo Colombi. A partir de la segunda gestión de Ricardo Colombi, en el 2010 el nivel de ingresos comenzó a descender.

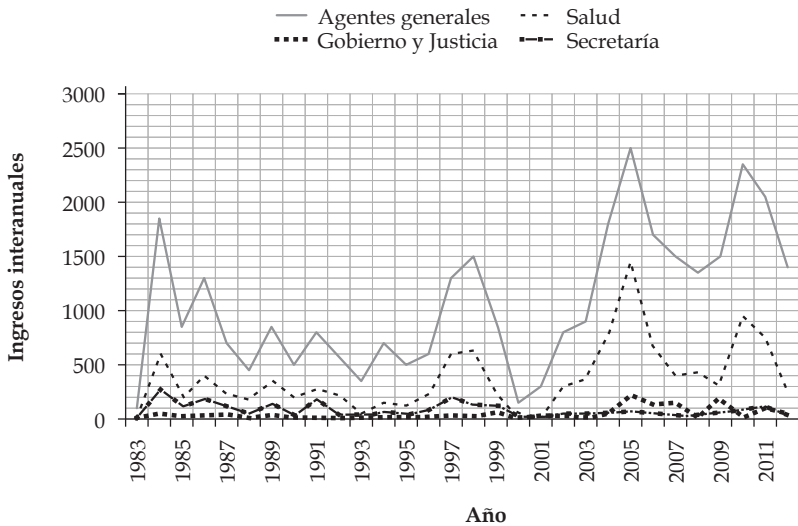
Figura 6.26. Relación entre los ingresos anuales de docentes y policía sobre el resto del personal del Estado provincial



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

En la figura 6.26 desagrupamos el total de los ingresos, para ilustrar el comportamiento de las incorporaciones interanuales, dividiendo nuevamente la planta entre agentes del sistema administrativo general, y docentes y policía. De esta forma, corroboramos que en el creciente nivel de incorporaciones a la planta de personal que se inició en la década de 1990, tienen una gran incidencia estos dos colectivos de trabajadores (docentes y policía). Por otro lado, el ingreso de agentes de otras jurisdicciones se mantiene en una progresión más moderada, con las esperables tendencias a la baja en períodos de Intervención (2000-2001).

Figura 6.27. Evolución interanual comparativa entre los ingresos a planta del Estado provincial (sin docentes y policía) y los ingresos por Ministerio



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

Observamos en la figura 6.27, que la incidencia de los trabajadores de la Salud es sustantiva en la planta total (sin docentes y po-

licía), llegando en algunos años a reunir casi el 50% de las incorporaciones en la plantilla total (1997, 2004) e inclusive superarlo (2005). El Ministerio de Gobierno y Justicia posee una tendencia estable en sus ingresos durante todo el período, solo perturbado en los años 2005 y 2009. En cuanto a la Secretaría General de la Gobernación, puede observarse una variabilidad importante en cuanto a sus incorporaciones durante la década del 80 y a mediados de la década del 90. A partir de la etapa radical la dinámica de los ingresos interanuales tiende a estabilizarse.

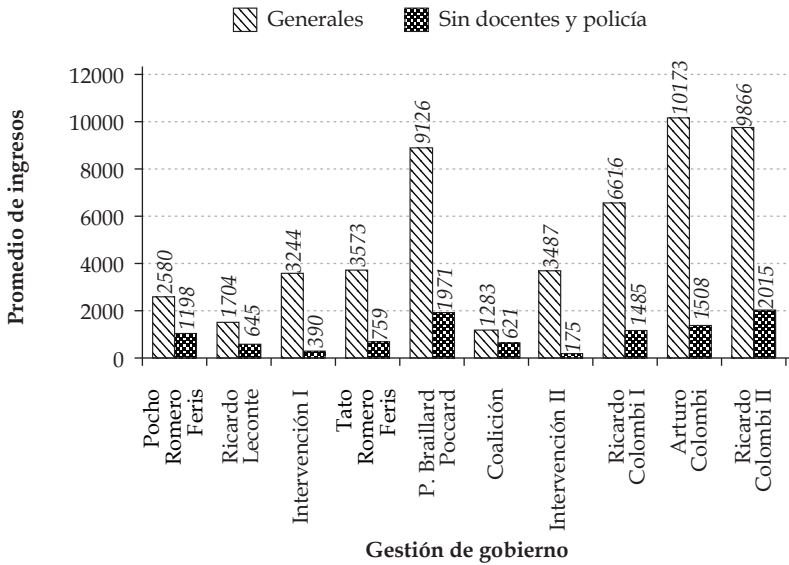
Análisis de la dinámica de ingresos en la Planta de Personal Global. Por gestión de gobierno

Cada gestión de gobierno promovió ingresos los cuales dependieron tanto del momento político por el cual se atravesaba, como de las posibilidades presupuestarias con las que se contaba. Así, en la figura 6.28 (ver página siguiente) podremos observar una comparación entre el promedio en la cantidad de incorporaciones para la planta total de trabajadores, y el promedio de ingresos para la planta sin docentes y policía.

En el gráfico podemos verificar la distancia relativa existente, entre los ingresos en ambos recortes de la planta, siempre atendiendo a la importancia numérica absoluta que reúnen en conjunto docentes y policía. Consideramos por ejemplo, que en la gestión de José Antonio Romero Feris hubo un relativo equilibrio entre el número de docentes y policías agregados al Estado y el número de trabajadores del resto de las jurisdicciones, en donde los primeros superaron a los segundos en un 54%. En la gestión subsiguiente, del liberal Ricardo Leconte, la distancia relativa se alejó un poco más, llegando casi a triplicar en número los docentes y policías a los agentes “comunes” (37%). En la Intervención 1992-1993, la primacía fue del sector educación y seguridad: los agentes que no pertenecían a estos colectivos su-

peraron apenas el 10%. En la etapa de Raúl Romero Feris, la relación se fijó en aproximadamente 4 a 1: por cada cuatro docentes y/o policías que ingresaban al Estado provincial se incorporaba un agente de otra repartición. Las gestiones de Pedro Braillard Pocard, y las dos de Ricardo Colombi guardan una relación similar: ingresa un agente por cada cinco docentes y/o policías (en términos aproximados). La relación más lejana es la que se dio en la gestión de Arturo Colombi: por cada agente ingresaron alrededor de ochos docentes y/o policías.

Figura 6.28. Comparativa entre el promedio de ingresos al Estado provincial y el promedio de ingresos sin docentes y policía por gestión de gobierno



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

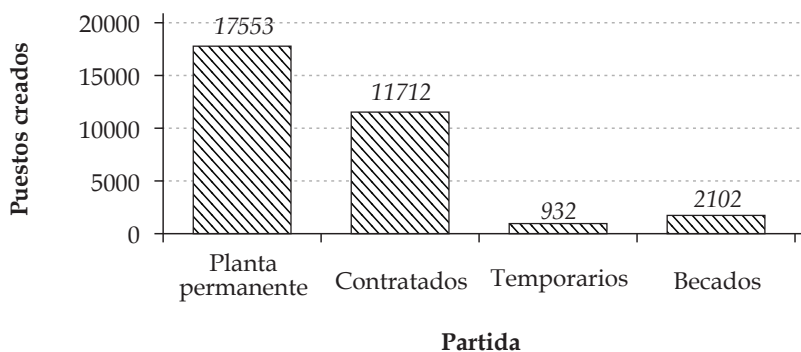
A partir de aquí, empezaremos a trabajar sobre la planta de trabajadores exceptuando del análisis al colectivo de docentes y policía. Buscamos de esta forma conservar el núcleo de trabajadores per-

tenecientes al aparato administrativo del Estado, salvo Ministerio de Salud, el cual forma parte de nuestra muestra.

*Análisis de la dinámica de ingresos en la Planta de Personal por Partida.
Período 1983-2012*

Sobre un total de 32299 incorporaciones realizadas en el período 1983-2012, la distribución entre partidas laborales arrojó los siguientes valores:

Figura 6.29. Total de ingresos por partida desde 1983 a 2012

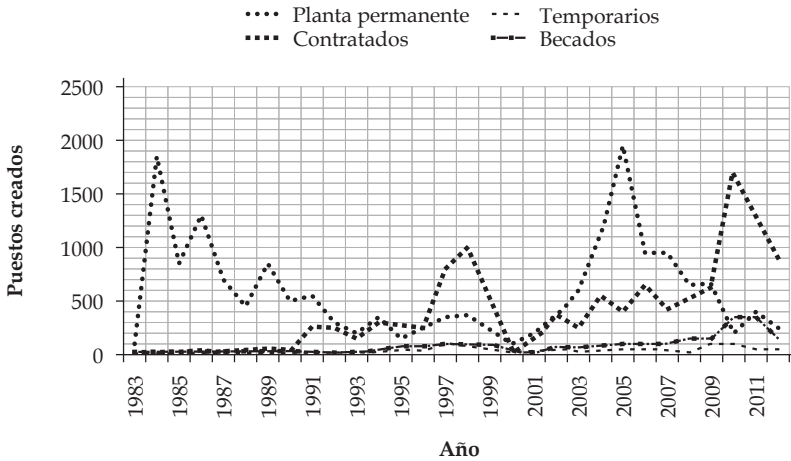


Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

Nota: Se excluye de la muestra a docentes y policía.

Del total de ingresos, el 54% pertenece a la planta permanente, seguido de cerca por un 36% de trabajadores contratados. En tercer lugar se ubican los trabajadores becados con un 7% y por último con un 3%, los agentes de la partida temporarios. Entiéndase que la figura 6.29 ilustra las partidas en las cuales los trabajadores ingresaron, sin tener en cuenta la trayectoria que posteriormente hubieren desarrollado.

Figura 6.30. Evolución interanual de los ingresos según partida desde 1983 a 2012



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

Nota: Se excluye de la muestra a docentes y policía.

Del análisis de la precedente figura puede evidenciarse que durante la década de 1980 los ingresos impactaban de manera contundente sobre la planta permanente. Luego de la Intervención de 1992-1993 esta situación cambia: las nuevas incorporaciones se generaban a través de la partida contratados. El ciclo se repite de manera inversa desde la etapa radical, volviendo a primar los ingresos en planta permanente. Finalmente, a partir de 2009 recupera el primer lugar en los ingresos la partida contratados, conjuntamente con los trabajadores becados.

*Análisis de la dinámica de ingresos en la Planta de Personal por Partida.
Por gestión de gobierno*

En la figura anterior vislumbramos cómo se comportó el nivel de ingresos por partida en nuestro período largo. En la tabla 6.6 completamos la información, tomando los ingresos totales por gestión y revisan-

do cómo se distribuyeron porcentualmente las partidas sobre ese total.

Tabla 6.6. Distribución porcentual de la planta de trabajadores según partida laboral por gestión de gobierno

| | J. A. R. Feris | R. Leconte | Intervención I | R. R. R. Feris | P. Braillard Pocard | Coalición | Intervención II | R. Colombi I | A. Colombi | R. Colombi II |
|-------------|----------------|------------|----------------|----------------|---------------------|-----------|-----------------|--------------|------------|---------------|
| P. Perman. | 99% | 90% | 57% | 37% | 23% | 26% | 63% | 66% | 53% | 16% |
| Contratados | 1% | 10% | 40% | 50% | 63% | 58% | 13% | 28% | 36% | 66% |
| Temporarios | 0% | 0% | 1% | 6% | 8% | 6% | 10% | 2% | 3% | 4% |
| Becados | 0% | 0% | 2% | 8% | 6% | 10% | 13% | 5% | 8% | 14% |
| Total | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

Nota: Se excluye de la muestra a docentes y policía.

Es necesario considerar el porcentaje que presentó la planta permanente en la gestión de José Antonio Romero Feris. Este 99% no se volvió a reiterar más en el transcurso de los treinta años posteriores. Incluso podríamos vincular este número a la necesidad de reformular el Estado provincial luego de siete años de dictadura militar. Las dos gestiones de la década de 1980 fueron las que aumentaron primordialmente la planta permanente. Además, nótese que las partidas no permanentes (específicamente temporarios, la cual reuniría al personal de gabinete), no representaron un impacto significativo sobre el total. Una explicación podría buscarse en la falta de activación de la ley 4067, que se sancionó en 1986, pero que tardó algunos años más en tener real vigencia.

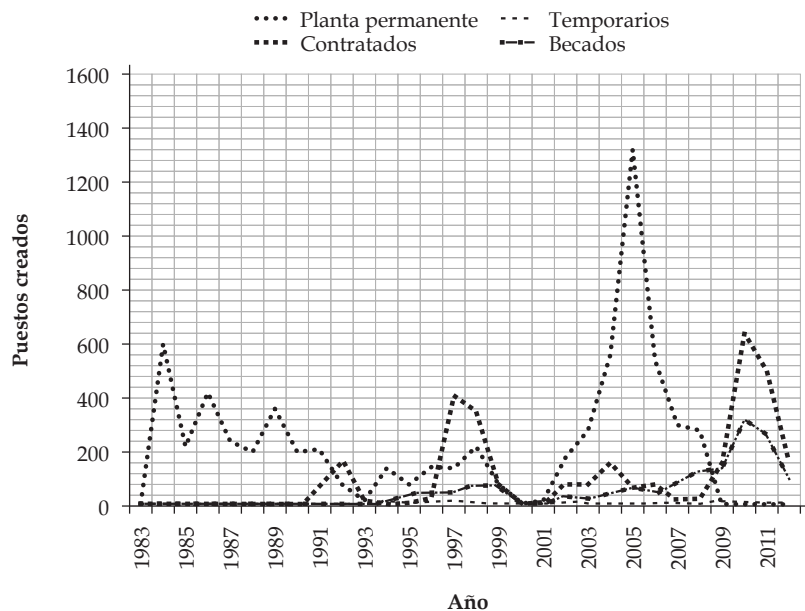
A partir de la década de 1990, los ingresos se distribuyeron entre las cuatro partidas; los contratados tuvieron la preeminencia durante los gobiernos de Raúl Romero Feris y Pedro Braillard Pocard y la coalición de partidos (que muchos cambios no podía realizar dada

su naturaleza interina). La Intervención de 2000-2001 volvió a recuperar la primacía de los ingresos en planta permanente, aunque en un esperable porcentaje levemente superior al 60%, para mantenerse alrededor de esos valores hasta 2009. En la última gestión de Ricardo Colombi se revierte de manera drástica esta tendencia.

Análisis de la dinámica de ingresos a la Planta de Personal por Jurisdicciones

Los ingresos en los tres ministerios que forman parte de nuestro recorte, durante el período de estudio, ascendieron a 11634 en el Ministerio de Salud; 2805 en la Secretaría General de la Gobernación y 2201 agentes en el Ministerio de Gobierno y Justicia.

Figura 6.31. Ministerio de Salud. Evolución de los ingresos según partida desde 1983 a 2012



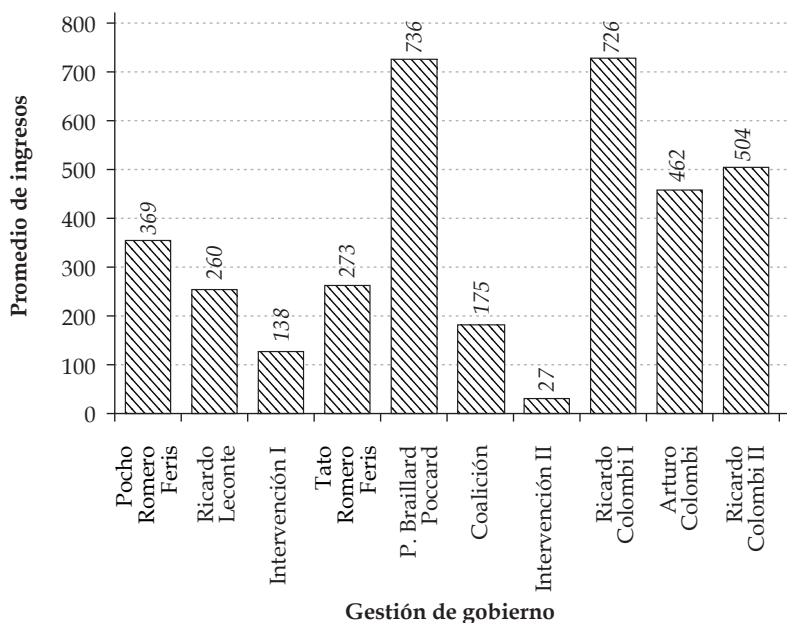
Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

Ministerio de Salud Pública

En este ministerio, los 11634 cargos agregados a la planta de personal se distribuyeron por partida laboral como lo muestra la figura 6.31.

La planta permanente manifiesta primacía en todo el período, excepto en 1992, 1996 y 1997. A finales de la década del 2000 es la planta contratada la que toma la delantera. También se evidencia un fuerte crecimiento del plantel de trabajadores becados a partir de 2007, que llega a su punto máximo en 2010.

Figura 6.32. Ministerio de Salud. Promedio de ingresos agrupados (todas las partidas) por gestión de gobierno



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

A partir de la lectura de la figura 6.32, podemos señalar que los mayores ingresos en el área de la Salud se verificaron durante las gestiones de Pedro Braillard Pocard y durante toda la etapa radical. No existen patrones lógicos a detectarse en el nivel de ingresos en cada gestión. Las únicas que mantienen un comportamiento relativamente estable son las dos Intervenciones Federales.

Tabla 6.7. Distribución porcentual de los ingresos al Ministerio de Salud según partida laboral por gestión de gobierno

| | J. A. R. Feris | R. Leconte | Intervención I | R. R. R. Feris | P. Braillard Pocard | Coalición | Intervención II | R. Colombi I | A. Colombi | R. Colombi II |
|-------------|----------------|------------|----------------|----------------|---------------------|-----------|-----------------|--------------|------------|---------------|
| P. Perman. | 100% | 93% | 36% | 45% | 31% | 38% | 43% | 81% | 62% | 0% |
| Contratados | 0% | 7% | 64% | 39% | 56% | 27% | 19% | 13% | 16% | 64% |
| Temporarios | 0% | 0% | 0% | 3% | 2% | 1% | 11% | 1% | 1% | 1% |
| Becados | 0% | 0% | 0% | 14% | 12% | 35% | 26% | 6% | 22% | 34% |
| Total | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

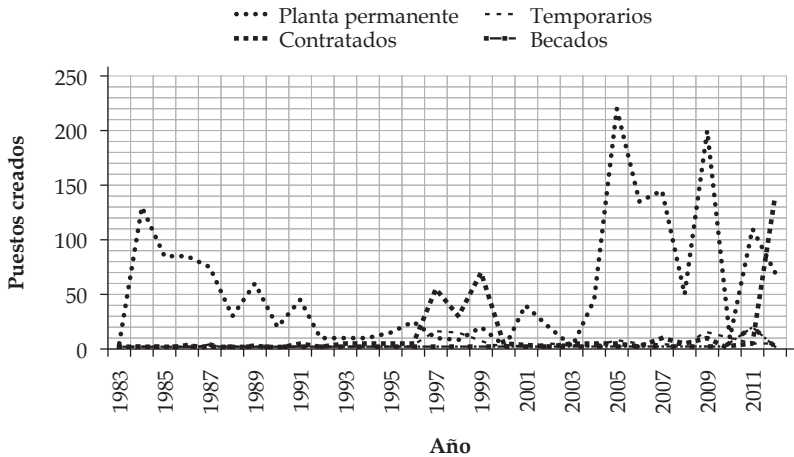
Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

De manera similar a lo sucedido con el análisis de los ingresos en la planta total de agentes del Estado, comprobamos que todos los trabajadores de la Salud que ingresaron en la gestión de José Antonio Romero Feris lo hicieron en la partida permanente, descendiendo algunos puntos porcentuales durante el período de Guillermo Leconte. Asimismo, en la década de 1990 empiezan a crecer los ingresos en las tres partidas que corresponden a la planta no permanente, alcanzando su máxima expresión durante el gobierno de coalición con un 35% del personal ingresado en la partida becados. Ya a partir de la Intervención del año 2000, la calidad de los ingresos se precarizó, alcanzando valores entre el 22 y el 34%, excepto en la primera gestión de Ricardo Colombi en donde el 80% de los ingresos se verificó en la planta permanente.

Ministerio de Gobierno y Justicia

Desde 1983, ingresaron al Ministerio de Gobierno y Justicia alrededor de dos mil doscientos trabajadores, los cuales se distribuyeron entre partidas laborales de la siguiente forma.

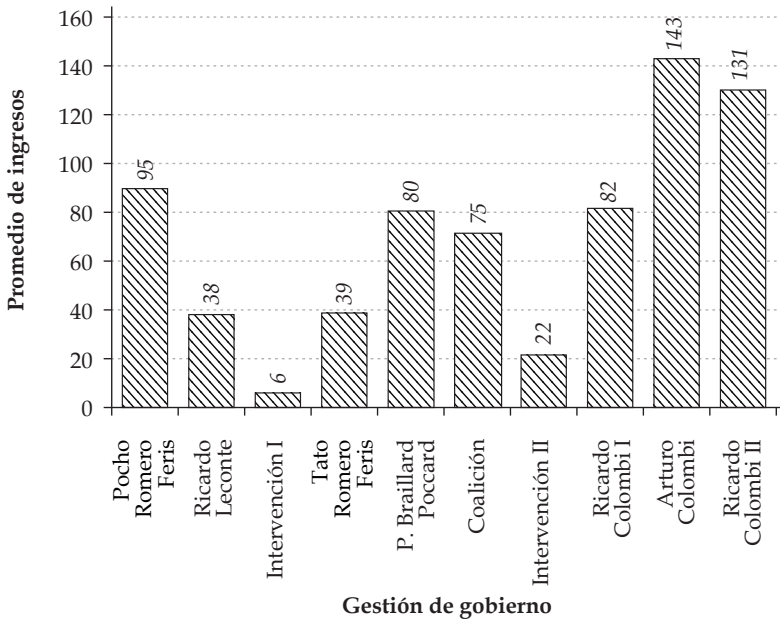
Figura 6.33. Ministerio de Gobierno y Justicia. Evolución interanual de los ingresos según partida desde 1983 a 2012



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

Nuevamente podemos notar, que durante los '80 existió una relevante incidencia de la planta permanente sobre el resto de las partidas, la cual va descendiendo paulatinamente hasta el año 2000, donde los ingresos se reducen al mínimo en todas las partidas. Luego de esta etapa, que coincide con el primer año de la segunda Intervención Federal, se da un leve crecimiento en la partida permanente, la cual adquiere fuerza a partir del año 2004, para comportarse en los años subsiguientes con una importante variabilidad.

Figura 6.34. Ministerio de Gobierno y Justicia. Promedio de ingresos agrupados (todas las partidas) por gestión de gobierno



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

La figura 6.34 tampoco nos revela un patrón lógico de ingresos durante cada gestión, si las reducciones propias que se presentan en los períodos de Intervención. No obstante nuevamente los períodos de los primos Colombi se destacan por la intensidad de los ingresos, algo similar al período de refundación del Estado de José Antonio Romero Feris.

Tabla 6.8. Distribución porcentual de los ingresos al Ministerio de Gobierno y Justicia según partida laboral por gestión de gobierno

| | J.A. R. Ferris | R. Leconte | Intervención I | R. R. Ferris | P. Braillard Poccoard | Coalición | Intervención II | R. Colombi I | A. Colombi | R. Colombi II |
|-------------|----------------|------------|----------------|--------------|-----------------------|-----------|-----------------|--------------|------------|---------------|
| P. Perman. | 99% | 99% | 100% | 42% | 16% | 19% | 58% | 92% | 92% | 50% |
| Contratados | 0% | 1% | 0% | 43% | 51% | 76% | 37% | 4% | 4% | 36% |
| Temporarios | 0% | 0% | 0% | 15% | 33% | 5% | 5% | 4% | 4% | 8% |
| Becados | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 5% |
| Total | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

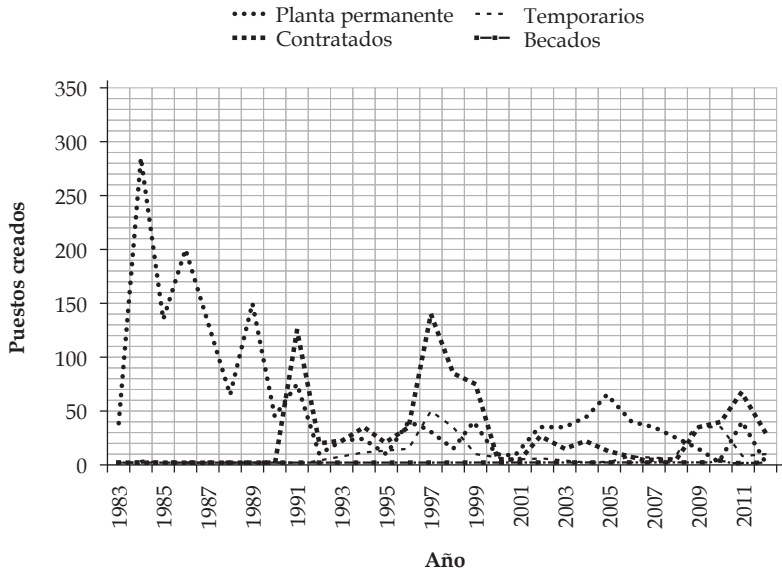
Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

De la tabla 6.8 podemos deducir que, durante las gestiones pertenecientes al primer decenio de nuestro período incluida la primer Intervención Federal, la casi totalidad de los ingresos se daban en la partida más formalizada, es decir en la planta permanente. Luego la década del 90 marcó su impronta, promoviendo ingresos en las partidas de la planta no permanente. A partir del inicio de la etapa radical, se retornó a los altos valores en los ingresos en planta permanente, a excepción de la última gestión de Ricardo Colombi en donde las incorporaciones en esta partida se redujeron al 50%.

Ministerio Secretaría General de la Gobernación

La distribución interanual, por partida laboral, de los 2805 trabajadores que ingresaron a la Secretaría General de la Gobernación tomó la siguiente forma.

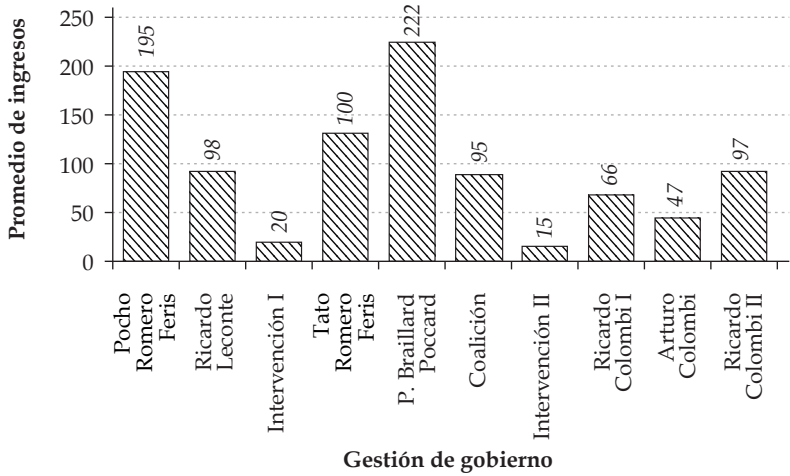
Figura 6.35. Secretaría General de la Gobernación. Evolución interanual de los ingresos según partida desde 1983 a 2012



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

Luego de un pico máximo verificado a inicios del período que estudiamos (1984), la intensidad en los ingresos en la Secretaría General de la Gobernación fue decreciendo. La prevalencia de los ingresos en planta permanente se dio también durante la década de 1980, con una réplica más leve entre 2002 y 2008. Respecto a la partida contratados, ésta tuvo un importante desarrollo durante la década del 90. También, es interesante observar que en los años 1997 y 1998, la partida de trabajadores temporarios superó incluso a la de contratados, reiterándose esta situación en 2009 y 2010. La incidencia de la partida becados en este ministerio es mínima.

Figura 6.36. Secretaría General de la Gobernación. Promedio de ingresos agrupados (todas las partidas) por gestión de gobierno



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

El promedio de ingresos totales a la Secretaría General de la Gobernación, alcanzó su punto máximo en la gestión de Pedro Braillard Pocard, seguido por José Antonio Romero Feris, y su hermano Raúl Romero Feris en un tercer lugar. Recordemos que esta repartición reúne a los colaboradores más cercanos al Poder Ejecutivo. Nuevamente, podemos observar que durante los períodos de Intervención Federal el nivel de ingresos se redujo considerablemente.

Tabla 6.9. Distribución porcentual de los ingresos al Ministerio de Gobierno y Justicia según partida laboral por gestión de gobierno

| | J. A. R. Ferris | R. Leconte | Intervención I | R. R. R. Ferris | P. Braillard Poccoard | Coalición | Intervención II | R. Colombi I | A. Colombi | R. Colombi II |
|-------------|-----------------|------------|----------------|-----------------|-----------------------|-----------|-----------------|--------------|------------|---------------|
| P. Perman. | 99% | 89% | 55% | 28% | 14% | 29% | 55% | 66% | 60% | 21% |
| Contratados | 0% | 11% | 35% | 56% | 55% | 62% | 19% | 29% | 27% | 48% |
| Temporarios | 1% | 0% | 10% | 16% | 31% | 8% | 26% | 5% | 13% | 29% |
| Becados | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 1% |
| Total | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

El caso de la Secretaría General de la Gobernación guarda muchas semejanzas al del Ministerio de Gobierno y Justicia. Las dos gestiones pertenecientes a los '80 priorizaron fuertemente los ingresos en planta permanente, mientras que la década de 1990 estuvo signada por la precarización (súmense las partidas contratados y temporarios y se llegarán a valores entre el 70% y el 86% de trabajadores ingresados en las partidas no formalizadas). Desde la Intervención de principios de los 2000, los ingresos en planta permanente se mantuvieron en un promedio del 60%, a excepción de la última gestión de Ricardo Colombi, donde volvieron a descender considerablemente.

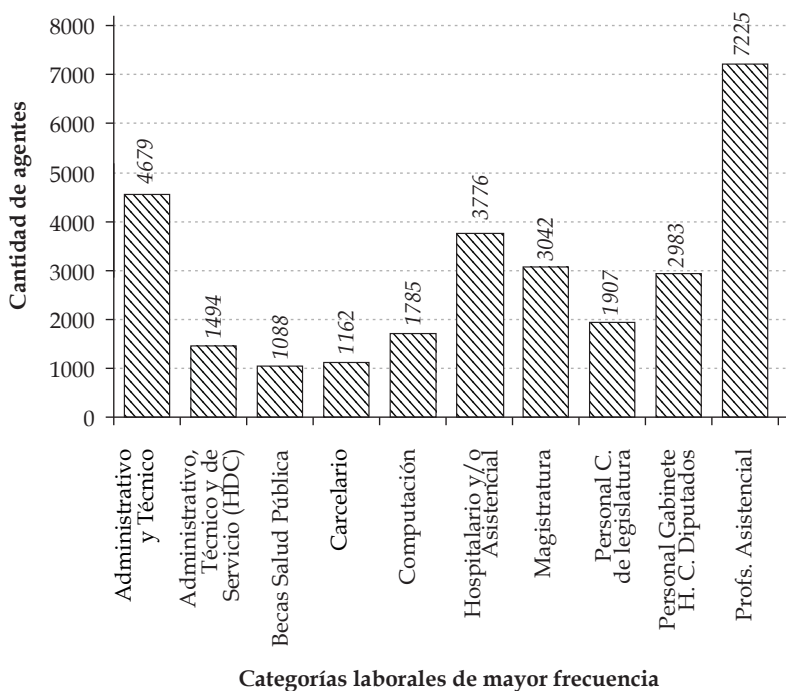
Análisis de la Planta de Personal por Categoría durante el período 1983-2012

Recordemos que, además de las partidas laborales, que representan el tipo de vínculo que tiene el trabajador para con el Estado, existen las categorías laborales. Estas son los diversos agrupamientos en los cuales se ubican a los trabajadores en función de la naturaleza de sus tareas.

Igualmente, consideramos importante resaltar que la per-

tenencia a una categoría se encuentra vinculada preferentemente a las cuestiones de índole salarial, tema que se profundizará en los próximos capítulos. Como caso ejemplar, observaremos la categoría “Computación”, que definiría estrictamente a los agentes que cumplen tareas relativas a la informática. Salarialmente es una categoría que cuenta con una escala remunerativa diferencial (es decir que en comparación a las otras categorías perciben un mejor ingreso), y por lo tanto son muchas las peticiones de los agentes para pasar a revistar en la misma. Esta relación será observada de manera cualitativa en los próximos capítulos.

Figura 6.37. Cantidad de agentes ingresados al Estado provincial durante el período 1983-2012 en las diez categorías laborales de mayor frecuencia

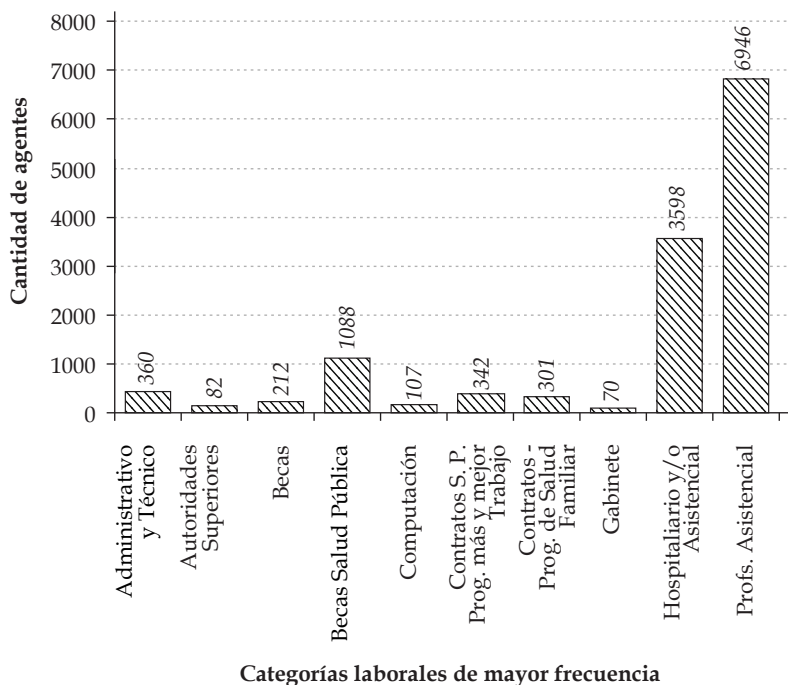


Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

Nota: Se excluye de la muestra a docentes y policía.

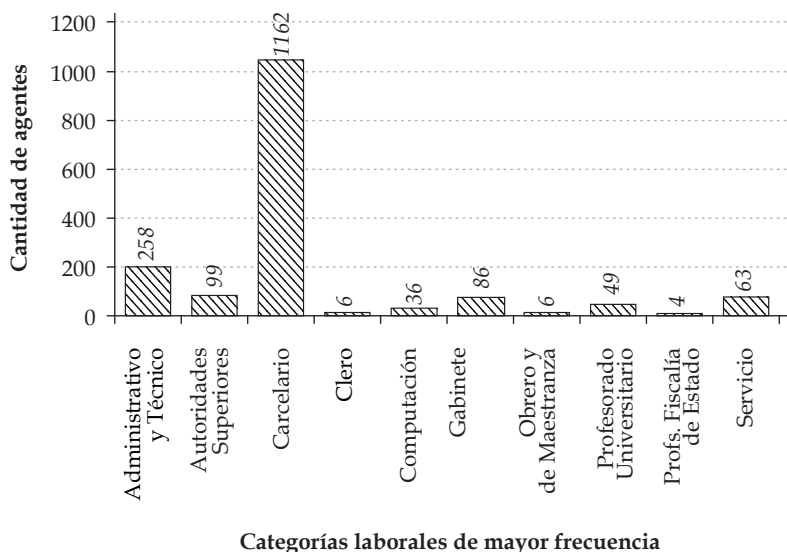
Dentro del análisis del Ministerio de Salud, hemos conservado a los profesionales asistenciales (médicos, enfermeros, profesionales de la salud), dado que son la categoría con mayor número de agentes en planta. Le siguen el personal administrativo y técnico, y el personal hospitalario y/o asistencial (una categoría de personal administrativa que se desempeña únicamente en el área de Salud) en tercer lugar. A continuación revisaremos esta distribución por ministerio.

Figura 6.38. Ministerio de Salud. Cantidad de agentes en planta durante el período 1983-2012 en las diez categorías laborales de mayor frecuencia



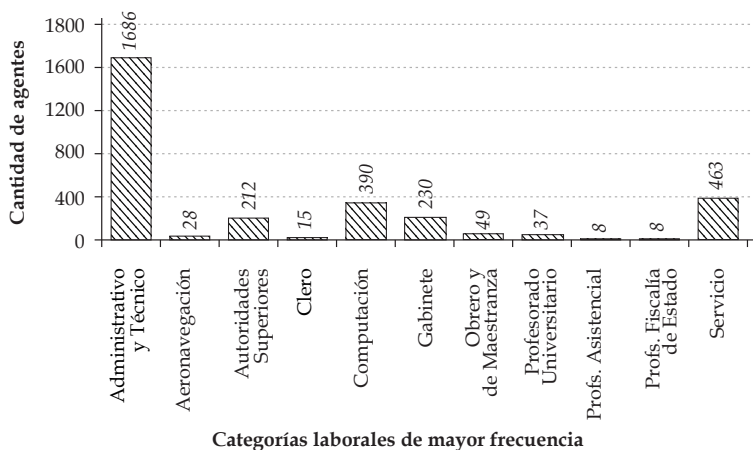
Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

Figura 6.39. Ministerio de Gobierno y Justicia. Cantidad de agentes en planta durante el período 1983-2012 en las diez categorías laborales de mayor frecuencia



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

Figura 6.40. Secretaría General de la Gobernación. Cantidad de agentes en planta durante el período 1983-2012 en las diez categorías laborales de mayor frecuencia



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

Observemos que para las tres jurisdicciones, la categoría Administrativo y Técnico presenta distinta prevalencia. Esto lógicamente se da en razón de las tareas que se realizan en cada ministerio. Por ejemplo, en Salud el número de trabajadores que revistan en esta categoría es menor; en Gobierno y Justicia su importancia relativa aumenta, y en la Secretaría General de la Gobernación son la categoría más relevante.

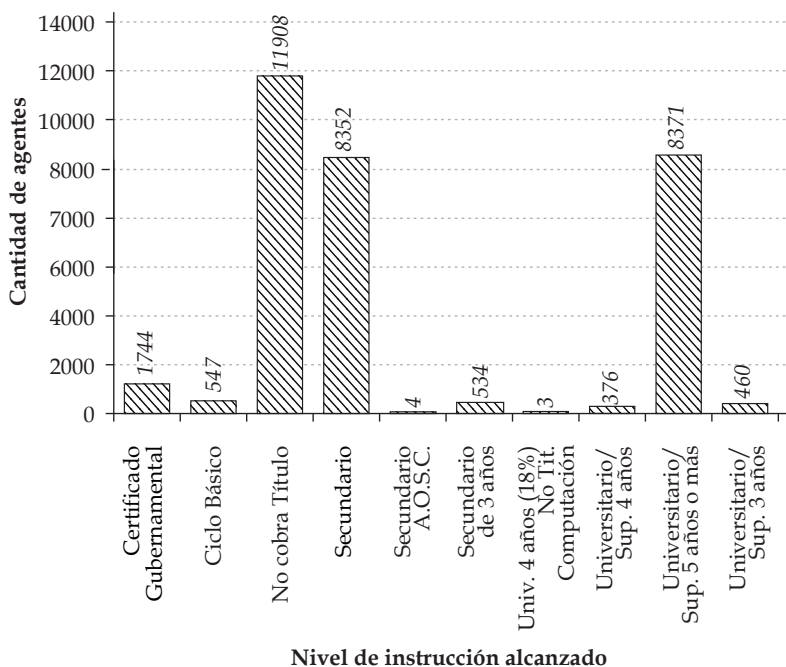
Como ya hemos dicho, en el Ministerio de Salud las categorías más numerosas son la de los profesionales asistenciales, el personal hospitalario y/o asistencial, y las becas de Salud Pública. Esto es así dadas las tareas inherentes a esta jurisdicción. Y en el Ministerio de Gobierno y Justicia la categoría más importante es la del personal carcelario: son aquellos funcionarios que cumplen funciones dentro del servicio penitenciario provincial.

Nivel de instrucción alcanzado por los agentes que formaron parte de la plantilla de trabajadores durante el período 1983-2012

Un dato adicional al análisis que vinimos desarrollando es el nivel de instrucción que poseen los trabajadores que forman parte del Estado Provincial.

De la figura 6.41 podemos deducir que un 37% de los trabajadores no cobra por título (o no lo ha registrado). Ello nos hace presumir que este porcentaje cuenta con educación primaria. Debemos señalar que al no registrar título estos agentes no perciben el complemento salarial por certificado de estudios. Una cuarta parte del total de agentes del Estado cuenta con titulación secundaria, mientras que una cifra cercana al 27% cuenta con formación universitaria. El resto de los trabajadores posee titulaciones derivadas de instancias de formación provistas por el mismo gobierno (por ejemplo el Certificado Gubernamental, con un 5%).

Figura 6.41. Composición actual de la plantilla de personal del Estado provincial por nivel de instrucción alcanzado (se muestran las diez categorías más frecuentes)



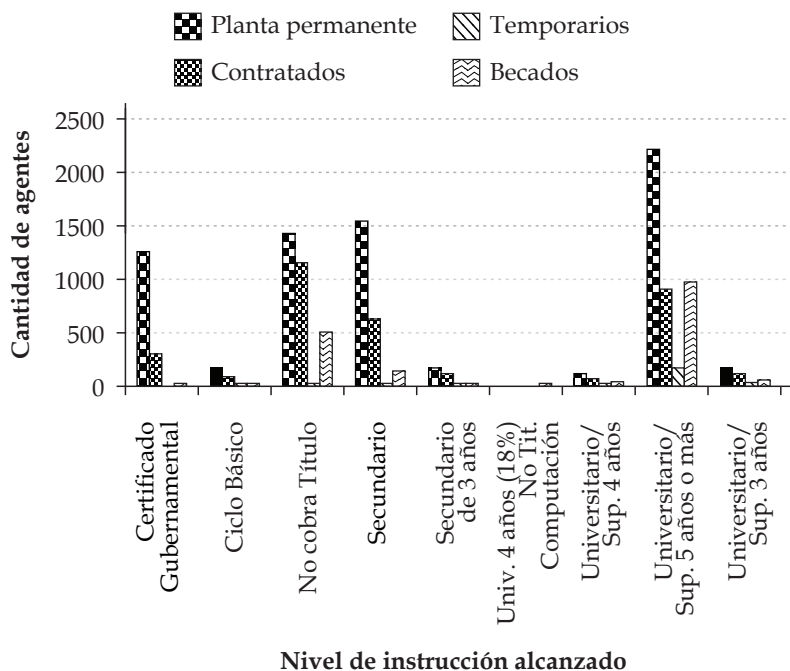
Nivel de instrucción alcanzado

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

Nota: Se excluye de la muestra a docentes y policía.

Este mismo análisis lo replicamos en cada uno de nuestros ministerios, agregando al mismo la relación entre la partida ingresada y el nivel de formación declarado.

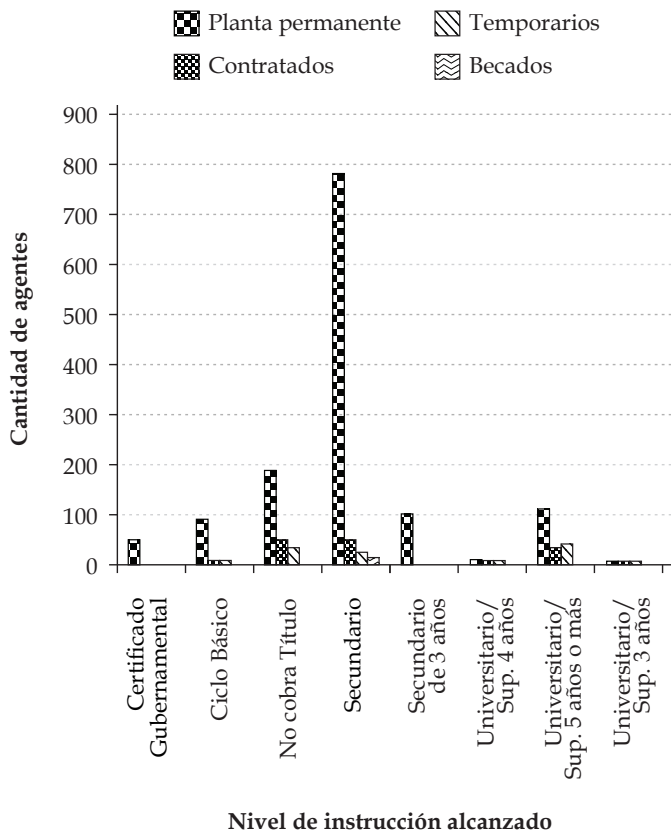
Figura 6.42. Ministerio de Salud Pública. Relación entre la partida de ingreso de los agentes y nivel de instrucción alcanzado. Período 1983-2012



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

Observemos que la planta de trabajadores del Ministerio de Salud es una de las más profesionalizadas, siendo el nivel de instrucción “Universitario/superior 5 o más años” el que reúne la mayor cantidad de personal. También es llamativo que estos profesionales tengan números tan importantes en las plantas no permanentes: contratados y en mayor medida becados.

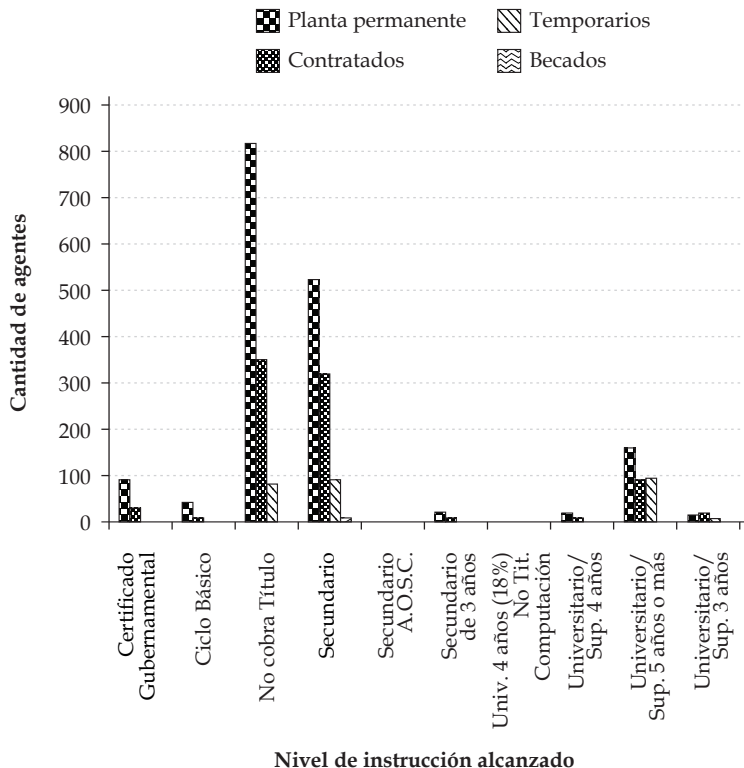
Figura 6.43. Ministerio de Gobierno y Justicia. Relación entre la partida de ingreso de los agentes y nivel de instrucción alcanzado. Período 1983-2012



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

En la plantilla de personal en el Ministerio de Gobierno y Justicia, se reduce de manera considerable la relevancia del personal con formación universitaria. En este caso alcanza prevalencia el número de agentes con título secundario.

Figura 6.44. Secretaría General de la Gobernación. Relación entre la partida de ingreso de los agentes y nivel de instrucción alcanzado. Período 1983-2012



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

De los tres ministerios con los cuales hemos trabajado, la Secretaría General de la Gobernación es el que menos nivel de instrucción presenta entre sus agentes, llegando a ser el conjunto más numeroso con más de 1200 trabajadores sin título conocido.

El desarrollo realizado en este sexto capítulo, se inició con la observación del comportamiento orgánico de la Dirección General de Personal a lo largo de los casi treinta años que abarca nuestra investigación. El interés en revisar este movimiento, estuvo también relacionado a la necesidad de observar la naturaleza de las funciones desarrolladas en este organismo que centraliza las funciones de GFT a nivel provincial. Pudimos comprobar entonces, que esta Dirección fue perdiendo funciones, acotando cada vez más el núcleo de sus actividades, para al fin llegar al año 2012 como una oficina que recupera solamente información que hace a la constitución de los haberes de los agentes del Estado.

En este marco, también en este capítulo pretendimos ofrecer un panorama detallado acerca de la evolución cuantitativa de la planta de agentes estatales. Para ello abordamos, tanto el análisis de la composición de personal (a partir de las liquidaciones salariales) como los niveles de ingresos, en ambos para todas las partidas. Detallamos el comportamiento a niveles generales, como así también en función de cada uno de los ministerios que conforman nuestro recorte. Procedimos a delimitar ambos análisis por gestión de gobierno, y también observarlos de manera longitudinal.

Como primer punto destacamos la relevancia numérica de la planta permanente sobre la plantilla total de trabajadores del Estado. Esto nos puede indicar en cierta medida, una tendencia muy marcada hacia la formalización de los agentes. Y de manera complementaria, las mínimas restricciones existentes para generar designaciones en esa partida, solo ligadas a las posibilidades presupuestarias.

Asimismo, es de considerar las reducciones que sufrió la planta durante períodos de Intervención Federal, situación que también se trasladó al nivel de los ingresos. Esto puede estar relacionado a la

naturaleza de este tipo de gestiones, las cuales tienen por mandato sanear las cuentas provinciales (y en donde las erogaciones de personal suelen ser el ítem más importante).

Respecto de la composición de los ministerios que forman parte de nuestra muestra, el más relevante en términos numéricos es el Ministerio de Salud, el cual además cuenta con el porcentaje más elevado de trabajadores precarizados (becados). Estos valores ascienden de manera drástica respecto de los ingresos, alcanzando cifras superiores al 35%. El Ministerio de Gobierno y Justicia mantiene valores homogéneos en cada gestión de gobierno para la composición de la planta siendo la jurisdicción más formalizada (cerca del 90% en cada gestión de gobierno). Y la Secretaría General de la Gobernación fue la que más variabilidad presentó en su composición, específicamente para las partidas planta permanente y contratados.

En relación a la composición por categorías y el nivel de instrucción alcanzado por los trabajadores del Estado, podemos decir que a niveles generales el grupo más numeroso, luego de docentes, policía y trabajadores de la salud, lo constituyen los agentes de la categoría Administrativos-Técnicos. Cada uno de los tres ministerios posee grupos predominantes en función de las tareas realizadas en los mismos: así en Salud prevalecen profesionales asistenciales y agentes hospitalarios, en Gobierno y Justicia el personal carcelario, y en Secretaría General los administrativos. Pero en todos, esta última categoría es la que secunda a las principales.

Finalmente, en cuanto al nivel de instrucción de la plantilla de agentes estatales, casi el 40% no posee título o solo cuenta con el de nivel primario. Y otro 50% se reparte entre formación secundaria y universitaria. De los ministerios estudiados el que posee un mayor nivel de instrucción es el Ministerio de Salud, y el que menores niveles de instrucción presenta es la Secretaría General de la Gobernación.

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

Con este capítulo buscamos completar el escenario sobre el que se llevan adelante los procesos de GFT. Hemos revisado la consistencia normativa y establecido un panorama cuantitativo de la importancia del movimiento de personal en el largo período de treinta años que abordamos. Esta última descripción nos brindará el marco estructural-orgánico de los ministerios que forman parte de nuestro recorte. De esta manera podremos analizar la dinámica de las estructuras orgánicas, los criterios a partir de los cuales se organizan, y el lugar que ocupa al interior de cada jurisdicción, la función de personal.

A fin de organizar el aparato del Estado, los gobiernos dictan sus respectivas leyes de ministerio con el objetivo de definir el alcance primario de las estructuras administrativas. Asimismo, estas leyes revelan la atención que cada gobierno establecerá sobre determinadas funciones del Estado, predominando la salud, la educación y las funciones de soporte, tales como economía y seguridad.

Por tal motivo consideramos relevante realizar un recorrido sobre la evolución de las leyes de ministerio en la provincia. Son ellas las que, en sus definiciones generales, nos otorgarán el marco de análisis de las estructuras orgánicas de los ministerios objeto de esta investigación. Sobre estas estructuras será donde se formalice la relación entre la fuerza de trabajo y los procesos de gestión.

1.1. Estructuras ministeriales: cambios en la configuración de las estructuras según leyes de ministerio desde 1981 a 2012

Un componente sustancial en la definición de las políticas, estrategias y acciones que se implementan en un SGFT es la presencia de una estructura orgánica definida y conocida. La organización y distribución de cargos, responsabilidades y jerarquías en una organización, está vinculada a uno de los momentos iniciáticos del proceso de gestión de los trabajadores: la instancia de análisis y diseño de los puestos, en donde se identifican los cargos recolectando información relativa a las operaciones y responsabilidades de un determinado empleo.

En la administración pública, quienes confeccionan sus organigramas son los mismos organismos. El orden de su definición a nivel formal, inicia con la aprobación de una Ley Orgánica de Ministerios, en la cual se declara cómo estará conformada la primera línea en la estructura de gobierno. Podríamos decir que la conformación de este orden ministerial revela en gran medida cuáles serán las áreas a las que determinada gestión atenderá con mayor prevalencia. Así, durante el período de nuestro estudio, estuvieron vigentes cuatro Normas Orgánicas de Ministerio: dos de ellas decretos-ley, sancionados en períodos de Intervención Federal, una ley aprobada durante el gobierno de facto en el año 1981, y la última, sancionada en el año 2004.

La línea de definiciones y el marco de la Ley Orgánica de Ministerios establecida en el período definen que es responsabilidad de los ministerios diseñar sus estructuras orgánicas. En las jurisdicciones, los organigramas son establecidos por resolución ministerial, la que luego deberá ser refrendada por decreto del Poder Ejecutivo. Cabe resaltar que en muchos casos, las resoluciones no terminan siendo firmadas por el gobernador. Sin embargo el organismo se estructura en función de esas resoluciones ministeriales. Tal como lo sostiene la evidencia teórica, las estructuras orgánicas no reflejan la realidad de las interacciones laborales sino que pretenden ser una representación

formalizada de las mismas. Pero ante la circunstancia de estructuras orgánicas sin aval del Poder Ejecutivo, se habilita la permanencia de modelos orgánicos sin vigencia u obsoletos. Esto implica para el Estado, en tanto empleador, una imagen de funcionamiento errónea, o por lo menos lejana a la funcionalidad que le otorga la realidad. Podríamos vincular esta situación, a la distancia que existe entre la composición estructural de los organismos y las referencias con las que cuenta el Poder Ejecutivo respecto de la organización de sus ministerios. Acaso también, a la desinformación de los órganos encargados de la gestión de los trabajadores a nivel central.

El objetivo de este apartado es describir cuál fue la dinámica que presentaron los Ministerios de Salud, Gobierno y Justicia, y Secretaría General de la Gobernación, desde 1981 a 2012. Consideramos la ampliación del período en estudio en razón de los plazos de vigencia de las respectivas normas orgánicas de ministerio, las cuales, como señalábamos en párrafos anteriores, fueron cuatro.

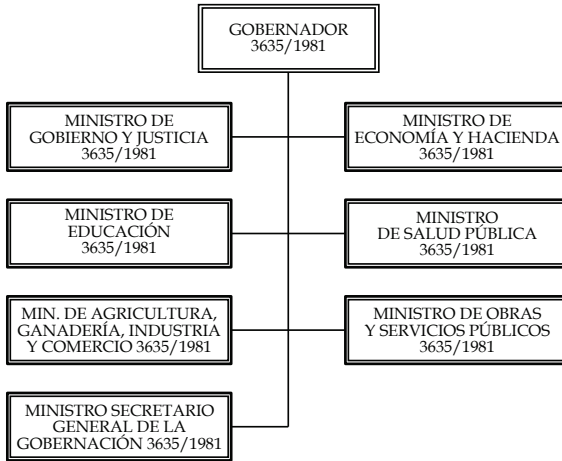
Ley 3635/1981

La Ley orgánica de Ministerios 3635 fue sancionada el 5 de Agosto de 1981. La composición de su primera línea de gobierno estaba determinada como se muestra en la figura 7.1 (ver página siguiente):

Asimismo, en el año 1997, durante la gestión de Raúl Romero Feris, se agregó un nuevo ministerio y se modificó otro (figura 7.2).

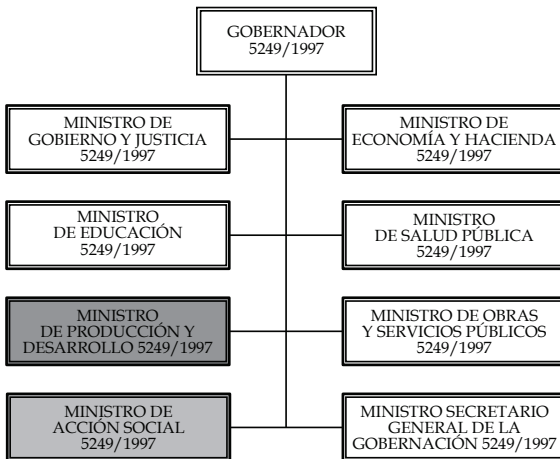
En color gris medio indicamos el ministerio agregado, de Acción Social, mientras que en gris oscuro señalamos una modificación en la denominación del ex ministerio de agricultura. No son casuales estos cambios, respondiendo a necesidades del contexto, como así también a la perspectiva ideológica a la cual adhiriera la gestión en turno.

Figura 7.1. Ley de Ministerios 3635/1981



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la normativa provincial.

Figura 7.2. Modificación a la Ley de Ministerios 3635 (Ley 5249/1997)



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la normativa provincial.

¿Por qué es importante para este análisis conocer la evolución de las leyes orgánicas de ministerio? Porque en función de su variación, se modificarán asimismo las estructuras ministeriales. Consecuentemente esto impactará en las jerarquías establecidas y en la distribución de cargos y responsabilidades. Nótese por ejemplo, que al crearse el Ministerio de Acción Social se abre todo un nuevo abanico de cargos (especialmente de conducción), dada la nueva complejidad de la estructura. Anteriormente Acción Social dependía del Ministerio de Salud Pública, a nivel de subsecretaría.

Durante el imperio de la Ley 3635, que estuvo en vigencia durante 19 años (la más extensa en nuestro período de análisis), verificamos un total de sesenta y ocho modificaciones a las estructuras orgánicas de los tres ministerios analizados, distribuyéndose las mismas de la siguiente forma: el Ministerio de Salud cambió su estructura veintidós veces, el Ministerio de Gobierno y Justicia dieciocho, y la Secretaría General de la Gobernación en veintiocho oportunidades. La revisión de las formas que presentó la dinámica de cada ministerio será trabajada en apartados posteriores.

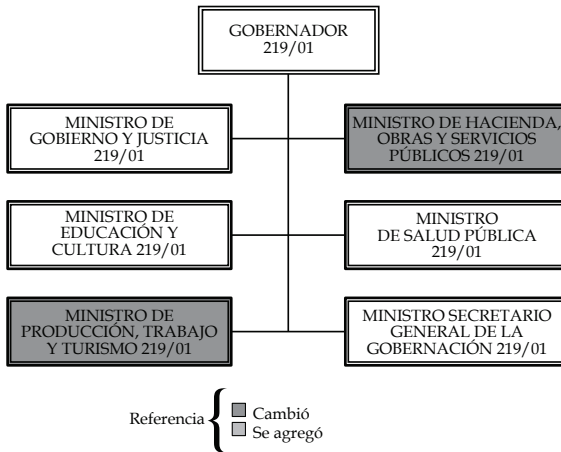
Decreto Ley 3/2000

El decreto ley 3, fue sancionado durante la Intervención Federal de los años 2000 y 2001, a cargo de Ramón Mestre primero y Oscar Aguad después, y vino a reformular la anterior ley orgánica de ministerios. Permaneció como organizador de la estructura de gobierno durante casi dos años, comprobándose cinco cambios en ese período en las jurisdicciones de nuestra incumbencia. La estructura ministerial presentó una distribución muy similar a la anterior, constatándose solo una modificación en la denominación del Ministerio de la Producción, que pasó a incluir a Empleo y Trabajo. Salud varió sus estructuras orgánicas en tres oportunidades, Gobierno y Justicia en dos, y la Secretaría General de la Gobernación no presentó variaciones.

Decreto Ley 219/2001

La sanción del decreto ley 219 es un caso que merece especial atención. En esta instancia del análisis desconocemos los criterios a partir de los cuales se decretó la norma. Lo llamativo es que su fecha de aprobación es del 10 de diciembre del año 2001, exactamente el día en que se ejecuta el traspaso de mando entre el Interventor Oscar Aguad al gobernador Ricardo Colombi. La letra del decreto establece que quien define esta nueva estructura orgánica es el “Interventor Federal en la Provincia”. Más allá de esta circunstancia la nueva organización ministerial se modificó de manera sustantiva, pasando de ocho a seis ministerios.

Figura 7.3. Decreto Ley de Ministerios 219/01



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la normativa provincial.

Nótese que se suprimió el Ministerio de Acción Social, y se agruparon los Ministerios de Hacienda y Obras y Servicios Públicos. Este achicamiento de la estructura es propio de períodos intervencionales, en los que el Estado se retrotrae en aras de la reorganización de sus

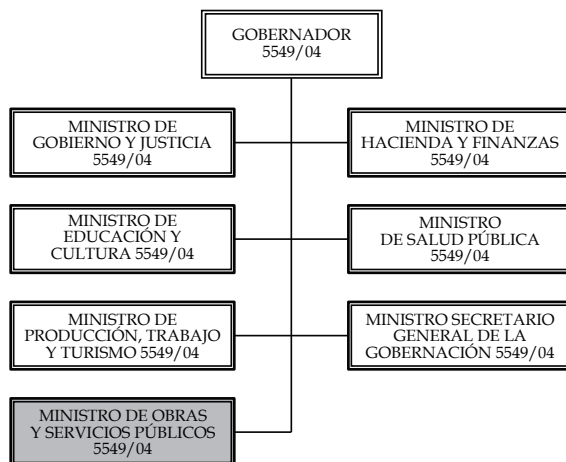
sistemas. No obstante, recordemos que el decreto se firmó el último día de la Intervención Federal, por lo cual nos queda pensar, especulativamente, que esta gestión intentó dejar saneado (por lo menos desde los aspectos formales) la estructura orgánica de la provincia.

En el marco de este decreto ley, los ministerios objeto de nuestro análisis sufrieron diez reestructuraciones, siendo Gobierno y Justicia el que menos varió, en solo una oportunidad; Salud presentó tres cambios, y Secretaría General de la Gobernación tuvo seis modificaciones.

Ley 5549/2004

Ya durante la primera gestión de Ricardo Colombi se dictó la última Ley Orgánica de Ministerios, Ley 5549, sancionada en marzo de 2004. Esta ley es la que estuvo en vigencia hasta diciembre de 2013, habiéndose modificado en dos oportunidades desde aquella fecha. Como puede observarse en la figura 7.4, se restituyó a Obras y Servicios Públicos un ministerio exclusivo, desvinculándolo de Hacienda y Finanzas.

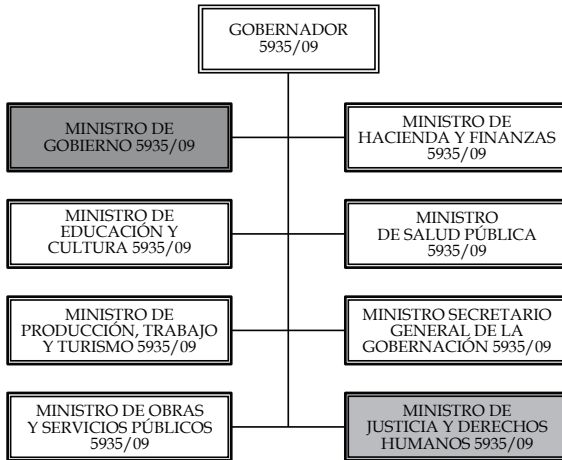
Figura 7.4. Ley de Ministerios 5549/2004



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la normativa provincial.

En el 2009, a finales de la gestión de Arturo Colombi se modificó un ministerio, el Ministerio de Gobierno y Justicia, pasando a conformar una nueva unidad orgánica: el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Figura 7.5. Modificación a la Ley de Ministerios 5549/2004 (Ley 5935/09)



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la normativa provincial.

Finalmente, en el 2010 se realizó una modificación en la denominación pero también en el alcance de una de las unidades ministerial, específicamente el Ministerio de Educación y Cultura. Se creó al efecto el Instituto de Cultura de la Provincia de Corrientes. Esta nueva unidad, de dependencia directa del Poder Ejecutivo, fue establecida fuera de la estructura presupuestaria, y para ello se determinó la creación de un Fondo Provincial de Cultura (art. 14. Ley 6027). Asimismo, el personal dependiente del mencionado Instituto fue constituido por quienes conformaban la estructura de la ex Subsecretaría de Cultura de la Provincia.

Por último, durante el imperio de la Ley 5549, los ministerios

que forman parte de nuestro análisis variaron trece veces sus estructuras orgánicas. Lo hicieron de la siguiente manera: Ministerio de Gobierno solo una vez, Ministerio Secretaría General de Gobierno tres veces, y Salud Pública en nueve oportunidades.

2. Características generales de los Ministerios de Salud, Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación

Los tres ministerios que forman parte de nuestro recorte, presentan características que los distinguen en cuanto a la naturaleza de las funciones que allí se cumplen. En las leyes orgánicas de ministerio se definen las funciones principales de cada uno de ellos, a saber:

- **Ministerio de Salud Pública:** este ministerio tiene a su cargo todo lo inherente a la administración del sistema de salud pública provincial. Debe programar y ejecutar acciones de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud. En el área también se deben elaborar y ejecutar políticas de salud, ejecutar programas, habilitar y fiscalizar los establecimientos de salud (públicos y privados) registrar, autorizar y fiscalizar todo lo relativo a la producción y distribución de productos medicinales. Asimismo debe promover la formación y capacitación de sus recursos humanos, entre otras acciones.
- **Ministerio de Gobierno y Justicia:** en este ministerio se centralizan las actividades referidas al gobierno político interno, es decir, a las relaciones con otros poderes del Estado y con los municipios. Además se encarga de las relaciones con el Estado federal y los demás gobiernos provinciales. Otra función de gran importancia es la del mantenimiento del orden público, y el resguardo del ejercicio pleno de los principios y garantías constitucionales.
- **Secretaría General de la Gobernación:** la Secretaría, que a pesar de su denominación tiene rango ministerial, se ocupa de asistir

al gobernador, tanto en las cuestiones de difusión y promoción de la provincia, como en la administración interna del PE. También es relevante en la operativización de la política social de la provincia. Además, su estructura está pensada para el acompañamiento cercano y permanente al gobernador: despacho de los asuntos del PE, programación de reuniones, agenda, distribución de información al resto de los organismos del Estado, protocolo, seguridad y movilidad del PE, Archivo y Boletín Oficial, la aeronáutica provincial, la coordinación del sistema estadístico, entre otras muchas funciones.

Asimismo, y tal como se define en las leyes de ministerio, existen una serie de funciones comunes que tienen que ver con los aspectos administrativos y de gestión de los ministerios tales como:

- Elaborar planes y proyectos detectando las prioridades en cada área.
- Ejecutar la política que determine el PE.
- Coordinar las actividades y hacer cumplir las normas en materia de administración.

Este último punto nos merece especial atención, dado que es en el núcleo de coordinación de las actividades administrativas donde el subsistema de gestión de los trabajadores encuentra su lugar.

La forma en que se estructura una organización, expresada en las estructuras orgánicas u organigramas, permite al ministerio contar con un orden esencial. Constituye una estructura funcional que desempeña el papel de organizador de las relaciones dentro del ámbito laboral, y es relevante en tanto su existencia refleje la organicidad del sector que pretende representar. Si bien son formas abstractas, los organigramas responden a una realidad, o pretenden responder a la misma. Son elementos que están en fuerte consonancia con las estrategias y metas que la organización delinea para sí. Por ello, entendimos relevante para este estudio ahondar en las formas que fueron

tomando las estructuras orgánicas de los tres ministerios que componen nuestro recorte a lo largo de estos últimos treinta años. Con este relevamiento buscamos detectar el nivel de variabilidad de las estructuras, tratando de comprender si estos cambios respondieron, más a estrategias de renovación funcional-estructural o a la inestabilidad del sistema.

Dada la significativa cantidad de cambios relevados, a los cuales fuimos refiriendo párrafos más arriba, hemos seleccionado las variaciones orgánicas más importantes para cada ministerio, teniendo en cuenta que entre 1981 y 2012 el Ministerio de Salud varió su estructura en cuarenta oportunidades, el Ministerio de Gobierno y Justicia treinta y un veces, y la Secretaría General de la Gobernación cuarenta y cinco.

2.1. Desarrollo de las estructuras orgánicas desde 1981 a 2012

En razón de la magnitud del trabajo necesario para recuperar el movimiento orgánico de los tres ministerios analizados, gran parte de la información relevada y sistematizada fue resguardada en archivos gráficos que, por su tamaño, no pueden ser incluidos en esta tesis. Tal como adelantábamos en el capítulo metodológico, para esta sistematización basamos la recolección de datos en la recopilación y análisis de diversos decretos del poder ejecutivo provincial y resoluciones ministeriales. Interpretamos estas fuentes a partir de criterios de organización administrativa, intentando recuperar el sentido jerárquico que contienen las estructuras orgánicas. Para ello, fuimos construyendo representaciones gráficas, dado que muy pocos de los casi 120 decretos y resoluciones analizados contenían la versión gráfica de sus estructuras. Asimismo, del total de estas normativas, recuperamos noventa y seis estructuras orgánicas.

En la sección que aquí presentamos, hemos seleccionado los desarrollos orgánicos más sobresalientes. Pretendimos guardar un

sentido lineal, pero atendiendo a cambios que hayan:

- 1) Planteado modificaciones sustantivas a nivel cuantitativo: ajustes-aumentos, readecuaciones funcionales, cambios que hayan promovido variaciones en la naturaleza de las tareas provistas (adición de nuevas funciones).
- 2) Generado cambios radicales en comparación a la estructura anterior.
- 3) Ampliado la descripción de organigramas ya existentes.

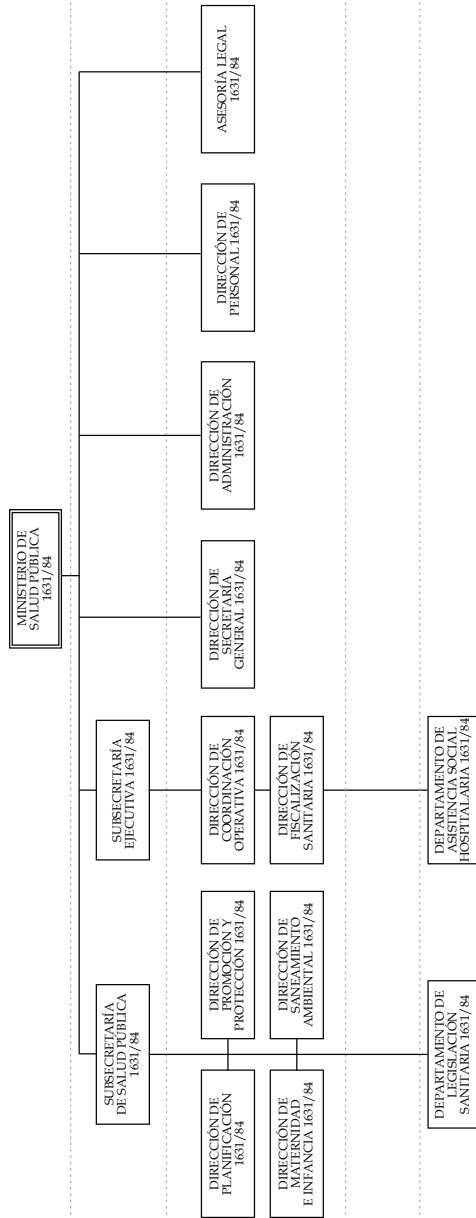
2.1.1. Ministerio de Salud Pública

Tal como señalábamos líneas más arriba, el Ministerio de Salud Pública modificó su estructura orgánica un total de treinta y ocho oportunidades, tomando como punto de partida el año 1981, de sanción de la Ley de Ministerios 3635. Los cambios en la estructura a nivel formal son refrendados por el Poder Ejecutivo ante propuesta del Ministro del área. Sin embargo, en reiteradas oportunidades como podremos observar, las variaciones en las estructuras provienen sólo de resoluciones ministeriales sin mediar decreto del gobernador que las autorice. Esta es una situación provisional pero que, en las referencias de nuestros informantes clave, tiende a mantenerse en el tiempo.

Entre 1984 y 1991 pudimos detectar solamente tres variaciones orgánicas. La característica que las vincula, es que la primera (figura 7.6) fue modificada radicalmente por la segunda, para luego, en 1991, retrotraer los cambios a la versión original.

Obsérvese que el Ministerio contaba con dos secretarías y cuatro direcciones de dependencia directa del Ministro. En el mismo año, por decreto 3064 se suprimen diversas áreas y se tiende a simplificar la estructura (ver figura 7.7). Por este motivo, las funciones principales de la salud pasan a depender de la Subsecretaría Normativa.

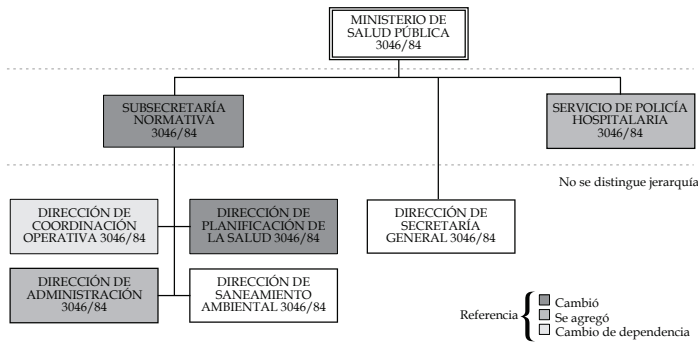
Figura 7.6. Estructura orgánica del Ministerio de Salud. Decreto 1631/1984



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la normativa provincial.

Quedan por lo tanto sólo dos áreas de dependencia directa: la Dirección de Secretaría General, oficina que atiende asuntos netamente administrativos (mesa de entrada, personal, liquidaciones, etc.), y el Servicio de Policía Hospitalaria, que en el decreto que refrenda su creación, no tiene definida su jerarquía dentro de la estructura ministerial.

Figura 7.7. Estructura orgánica del Ministerio de Salud. Decreto 3064/1984

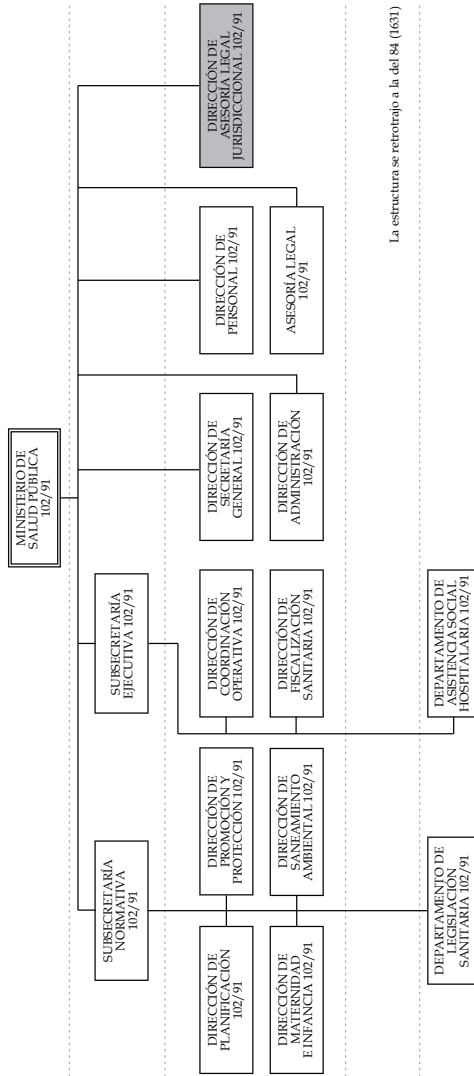


Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la normativa provincial.

Ya en el año 1991 la estructura orgánica volvió a su definición original, agregándose una Dirección de Asesoría Legal Jurisdiccional (ver figura 7.8).

Corría ese mismo año cuando, por decisión del entonces Ministro de Salud, se aprueba la Resolución 3163, en la cual se otorga formalidad a la compleja estructura orgánica que se desarrollaba hasta aquel entonces en el ministerio. Con dos subsecretarías, tres secretarías y dos direcciones de dependencia directa del ministro, más un área legal y técnica, contaba con: siete direcciones, treinta y cinco subdirecciones, ciento treinta y siete departamentos y multiplicidad de divisiones. Tanto ésta, como la estructura definida por decreto 329 del año 2003, fueron las más extensivas en sus detalles. Pero en el caso de la Res.

Figura 7.8. Estructura orgánica del Ministerio de Salud. Decreto 102/1991



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la normativa provincial.

3163 de 1991 duró poco: el 12 de marzo de 1992, por decreto del Poder Ejecutivo se derogan estas definiciones y se retorna a la estructura simplificada del organigrama presentado en la figura 7.6.

Un dato no menos importante es que a partir de 1992 empieza a formar parte de la estructura de salud la Subsecretaría de Acción Social, como puede observarse en la figura 7.9. Anteriormente esta función dependía de la Secretaría General de Gobierno, con el mismo rango.

Con Acción Social se empieza a complejizar nuevamente la estructura formal del ministerio, dado que por la naturaleza de las funciones que se desarrollan en este tipo de áreas, surgieron una serie de nuevas subdirecciones y departamentos (ver figura 7.10).

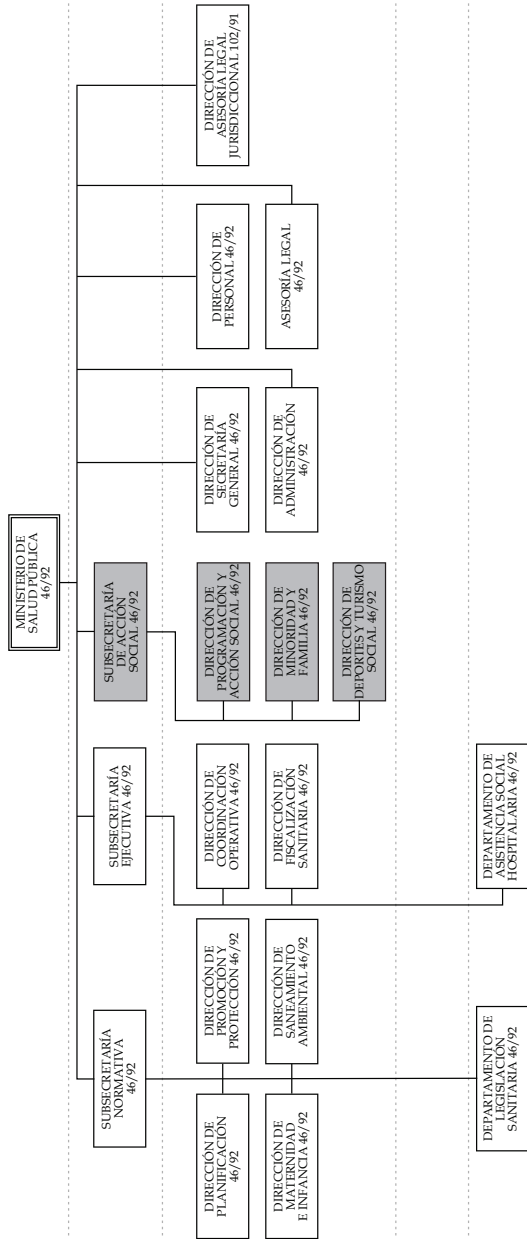
Asimismo, también se van agregando a Salud funciones relacionadas, tales como áreas de fomento a la participación de la Juventud (ver figura 7.11).

Sin embargo, al año siguiente toda la estructura de Acción Social pasa nuevamente a la órbita de la Secretaría General de la Gobernación. Los cambios posteriores, hasta el 2000, fueron pequeñas modificaciones, generalmente adiciones a la estructura de direcciones con sus departamentos (tales como Dirección de epidemiología, Zoonosis, o Prensa y Ceremonial).

También se encontraron algunas inconsistencias en el sistema de jerarquías establecido. Por ejemplo, organismos con nivel de dirección, de los cuales dependen asimismo otros organismos con el mismo rango. También oficinas de las cuales, en sus decretos de creación, sólo se mencionan el nombre y las funciones pero que no evidencian relación de dependencia o áreas subordinadas. Esta situación provocaría desajustes en las cuestiones relativas a la unicidad de mando y responsabilidades dentro de la organización.

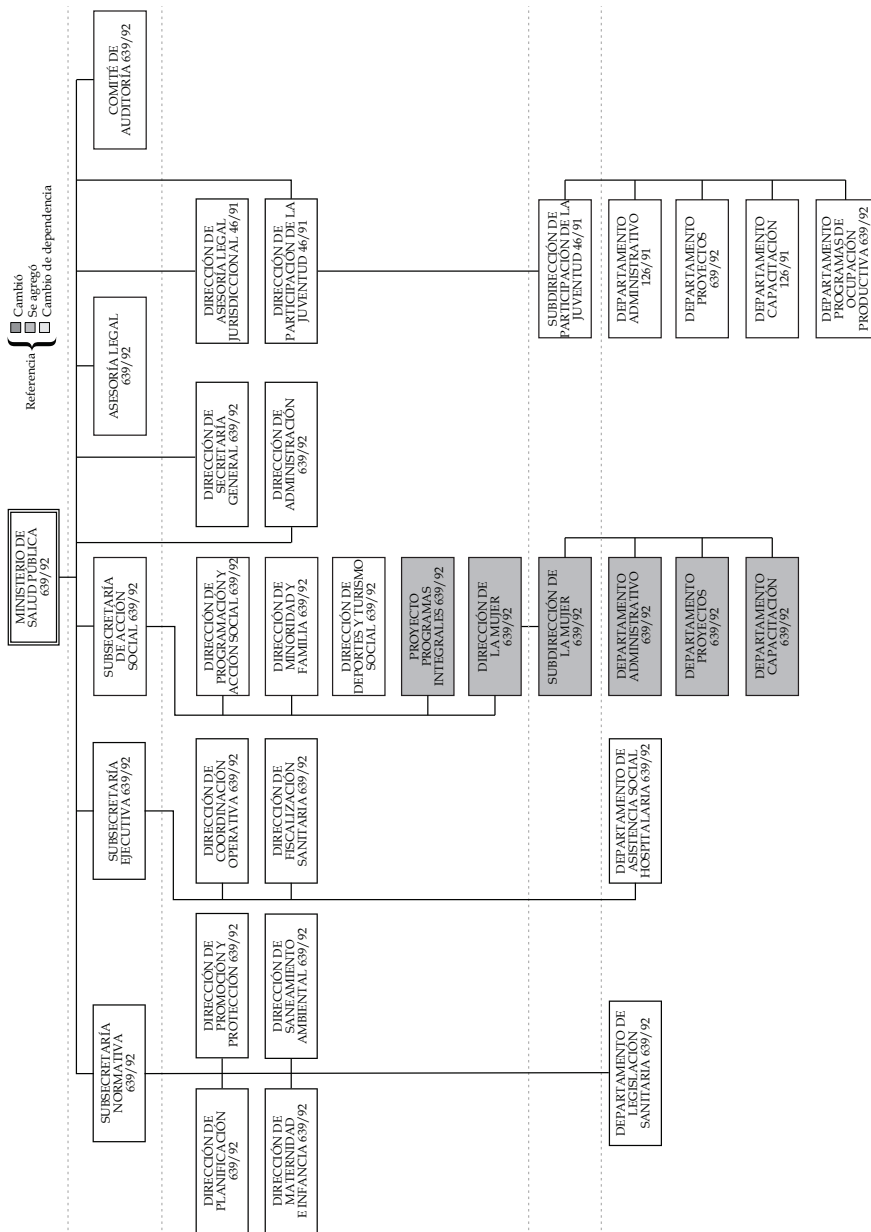
Una modificación en la estructura orgánica del Ministerio de Salud de proporciones destacables fue la aprobada por decreto 343

Figura 7.9. Estructura orgánica del Ministerio de Salud. Decreto 46/1992



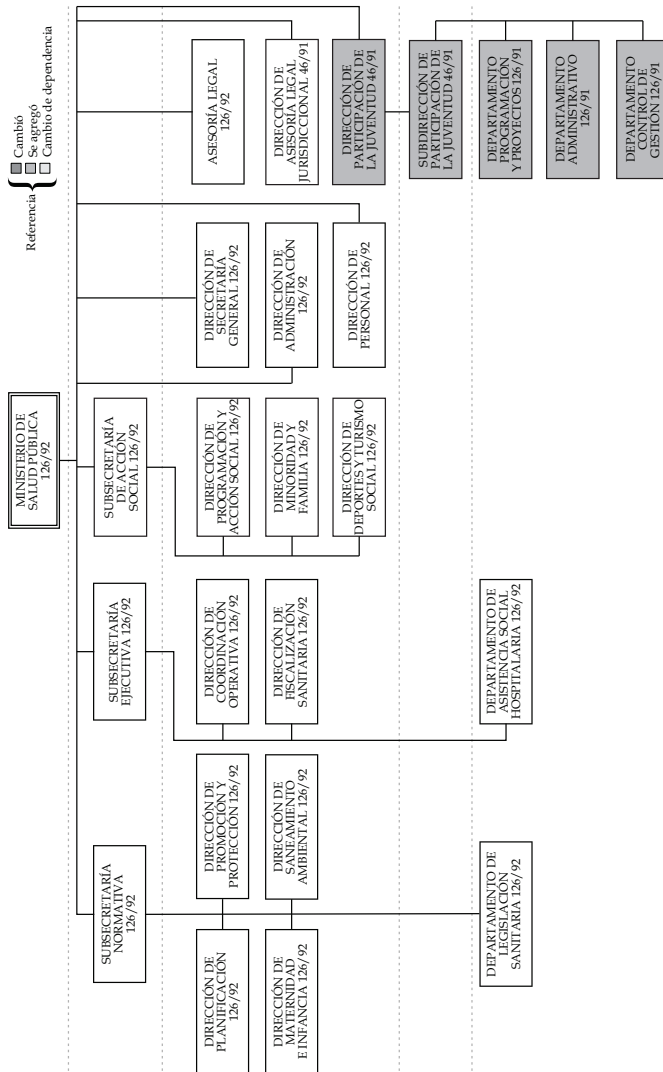
Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la normativa provincial.

Figura 7.10. Estructura orgánica del Ministerio de Salud. Decreto 639/1992



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la normativa provincial.

Figura 7.11. Estructura orgánica del Ministerio de Salud. Decreto 126/1992



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la normativa provincial.

del año 2000, y que sentó las bases para las posteriores ampliaciones de la misma (ver figura 7.12).

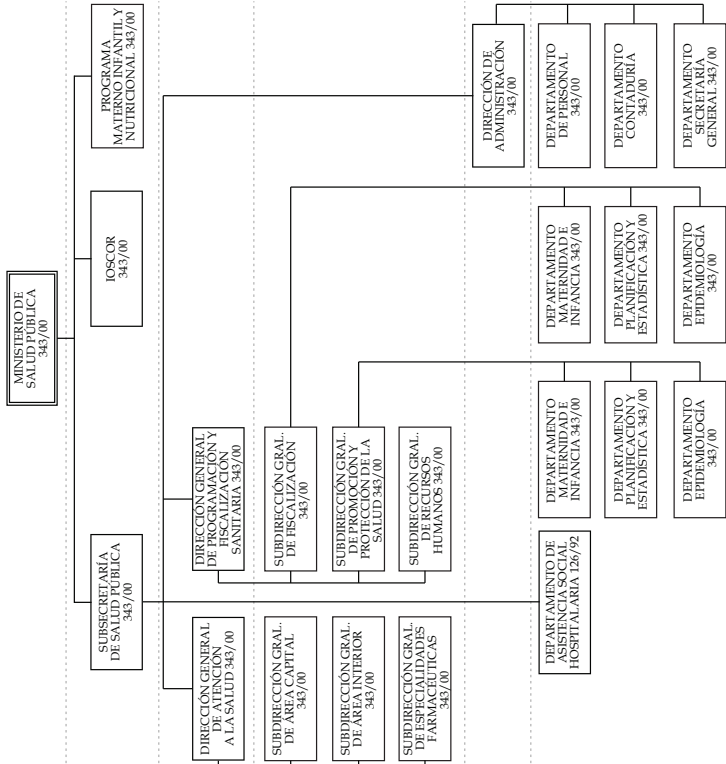
En esta nueva estructura se eliminan las subsecretarías normativa y ejecutiva y se instala todo el sistema de salud bajo una sola: la Subsecretaría de Salud Pública. De ella partirán dos direcciones y desde este trazado, la estructura del nivel central del ministerio tiende a simplificarse. Obsérvese también que dependerá directamente del ministro de Salud, un organismo que hasta el momento funcionaba con ente descentralizado (el Instituto de Obra Social de Corrientes), y un programa nacional (Plan Materno Infantil).

Desde este organigrama pautado en el gobierno de la Intervención Federal del 2000-2001, no ha habido modificaciones a la base del mismo. En el 2003 se aprobó por decreto 250/03, la segunda estructura más detallada, correspondiente a nuestro recorte temporal. La misma contaba con una subsecretaría, una secretaría general, tres direcciones, una subdirección y dos departamentos dependiendo directamente del ministro. Además presentaba tres direcciones generales, dos subdirecciones generales, quince direcciones, diecisiete subdirecciones, y ochenta y dos departamentos. A partir de la minuciosidad con la cual se detalla la composición de la estructura, podemos advertir que comparada con la de 1991, ésta era notablemente más pequeña.

Hasta 2009 no hubo mayores movimientos en el organigrama del Ministerio de Salud. La base de una subsecretaría, y algunas áreas pertenecientes a la atención de los asuntos administrativos del nivel central del ministerio, permanecieron estables. No obstante, a partir del decreto 402 de 2009 se recupera un nivel de subsecretaría, y se lleva adelante una importante readecuación funcional que se acentuó en los años subsiguientes, recobrando la complejidad en su definición.

Cabe señalar en este punto que las definiciones orgánicas no revelan un patrón de ordenamiento que pueda intentarse siquiera vincular a criterios racionales y/o funcionales. A las inconsistencias

Figura 7.12. Estructura orgánica del Ministerio de Salud. Decreto 343/2000



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la normativa provincial.

señaladas, se pueden sumar algunas otras tales como el constante traspaso de áreas entre ministerios. El mejor ejemplo de ello son, la Subdirección de Reconocimientos Médicos (que pasó alternativamente del Ministerio de Hacienda y Finanzas a Salud Pública y viceversa), y la Oficina de Emergencias y Catástrofes y la Dirección de Participación de la Juventud (que alternaron entre el Ministerio Secretaría General de la Gobernación y Salud Pública). Igualmente éstas son áreas de una importancia menor en cuanto estructuras: el caso más relevante es el de la Subsecretaría de Acción Social, que también se movió alternativamente entre Secretaría General de la Gobernación y Ministerio de Salud. El alcance de este organismo en cuanto a sus funciones, manejo de fondos y llegada a territorio, determinó el interés por contar con ella dentro de estos ministerios.

Si realizáramos un recorte por décadas en la evolución de las estructuras orgánicas de Salud, podemos sostener que durante los 80, y correspondiendo con los gobiernos de José Antonio Romero Ferris y Ricardo Leconte, los cambios a nivel formal fueron mínimos. Nuestros informantes clave afirman que esta circunstancia está ligada a “la herencia militar”, indicando de esta forma que las estructuras se discutían poco. El proceso de reedificación del Estado luego de la dictadura, contó entre los funcionarios de gobierno a antiguos funcionarios militares. E incluso, como nos han señalado, algunos de los funcionarios del gobierno democrático iniciado en 1983 formaron parte del gobierno militar. Como lo sostenía un importante dirigente sindical

“muchos ya venían nombrados por ellos mismos, muchos que fueron funcionarios eran legisladores (...) Entonces, lo bueno, que en realidad es porque ellos ya estaban gobernando y entonces la mayoría de los puestos que habían ingresado en la AP en la etapa de la dictadura eran del pacto” (Informante Clave B).

Esta suerte de impronta se integró de manera “no casual” en la forma de interpretar las estructuras civiles.

La década de 1990 se inauguró con cambios profundos a nivel institucional, los cuales tuvieron su punto cúlmine con la Intervención Federal de 1992-1993 y la reforma a la Constitución Provincial. En el caso de las estructuras orgánicas, el Ministerio de Salud presentó por primera vez un organigrama extensivo y detallado, que luego de seis meses fue derogado para dejar vigente la antigua estructura. La misma no experimentó variaciones sustantivas durante los 90: abarcó la última parte del gobierno de la Intervención, la gestión de Raúl Romero Feris, la de Néstor Braillard Pocard y la del gobierno de Coalición. Es decir que la estructura de cargos formalmente establecida no se recargaba. Esto es llamativo dado que, si bien existe entre los empleados del Estado una percepción muy fuerte respecto a que durante las gestiones del gobierno "Nuevista" toda la estructura se resentía por ingresos masivos, estos no impactaban a nivel de jerarquías. Las estructuras por lo tanto son más simples, pero asimismo, el poder se concentra en menos niveles.

Nuevamente, la Intervención Federal pero esta vez la de 2001-2002, propone una revisión de las estructuras. De hecho, esta modificación constituye una reformulación aún más profunda, dado que inclusive se sancionan dos nuevas leyes de ministerios. Y en este marco, una vez establecida la estructura base del Ministerio de Salud en 2003 (Decreto 250/03), la misma se mantiene consistente con variaciones menores hasta el año 2009. Incluso, los cambios en el organigrama acaecidos a partir de ese año se interpretan más desde el ajuste de funciones que cambios estructurales en sí. Esto podría deberse a la continuidad de los mandatos radicales en manos de los primos Colombi.

Movimiento del Área de Personal

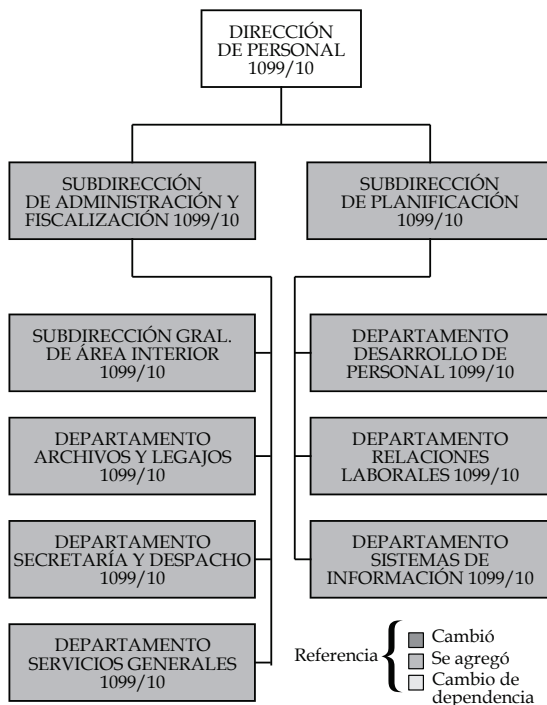
El organigrama 7.6, del año 1984, ubica a las funciones de GFT dentro de una Dirección de Personal, la que dependía de manera di-

recta del Ministro de Salud. En el mismo año, por decreto 3064 cambia radicalmente la estructura y Personal pierde su nivel, desapareciendo del organigrama. Consideramos especulativamente, que las funciones de personal se llevaron adelante desde la Dirección de Administración. En 1991 recupera su rango de dirección y su dependencia directa, y define una estructura propia (dos subdirecciones, ocho departamentos y múltiples divisiones). Esta norma fue derogada al año siguiente, permaneciendo la Dirección de Personal pero ya sin sus órganos de menor rango definidos. Se mantuvo en ese estado hasta el 2000.

En ese mismo año, la Dirección de Personal pasa a denominarse Subdirección General de Recursos Humanos, con dependencia de la Dirección General de Programación y Fiscalización Sanitaria. En el 2003 vuelve a su rango de dirección, pero esta vez dependiendo de la Subsecretaría de Salud Pública, con una subdirección y tres departamentos de dependencia directa lo cual se mantiene hasta 2009. A partir de ese año, pasa a depender aún como dirección, de la Dirección General de Coordinación Administrativa. Agrega también dos departamentos a su estructura (Dpto. de Licencias e inasistencias y Dpto. de Intendencia y Servicios Generales). Al año siguiente, en 2010, la Dirección de Personal pasa a depender de la Dirección General de Administración. También en ese año, se detalla la estructura para la Dirección de Personal (dos subdirecciones y siete departamentos) (Figura 7.13).

Cabe destacar un detalle que se evidencia en el organigrama de 2009. Dependiendo de la misma Subsecretaría de Salud Pública detectamos una “Dirección General de Programas y Recursos Humanos”. Ésta cuenta con una Dirección de RRHH y un departamento dependiendo de la misma. Tal situación nos llevó a considerar la posibilidad de una duplicidad de las funciones de personal. Continuamos observando el comportamiento de esta área en las siguientes modificaciones orgánicas, notando que la misma amplió su estructura interna, agregando dos direcciones (una de RRHH y otra de Epidemiología) y tres departamentos (Capacitación, Residencias y Despacho).

Figura 7.13. Extracto de la estructura orgánica del Ministerio de Salud. Decreto 1099/2010



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la normativa provincial.

2.1.2. Secretaría General de la Gobernación

La Secretaría General de la Gobernación es el ministerio que ocupa la estructura central más cercana al Poder Ejecutivo. En el caso de la Secretaría, antes de pasar a la descripción de la evolución de su estructura orgánica, debemos señalar una particularidad que hace de este ministerio una jurisdicción *sui generis*. La presencia de las áreas Planeamiento y Acción Social, ya desde los inicios de nuestro período de estudio, ha generado importantes incongruencias en cuanto al tipo de vinculación de éstas con el ministro de la cartera. Durante los primeros años, ambas permanecieron bajo la órbita ministerial en calidad de subsecretarías. Observemos en primer término el caso de Acción Social.

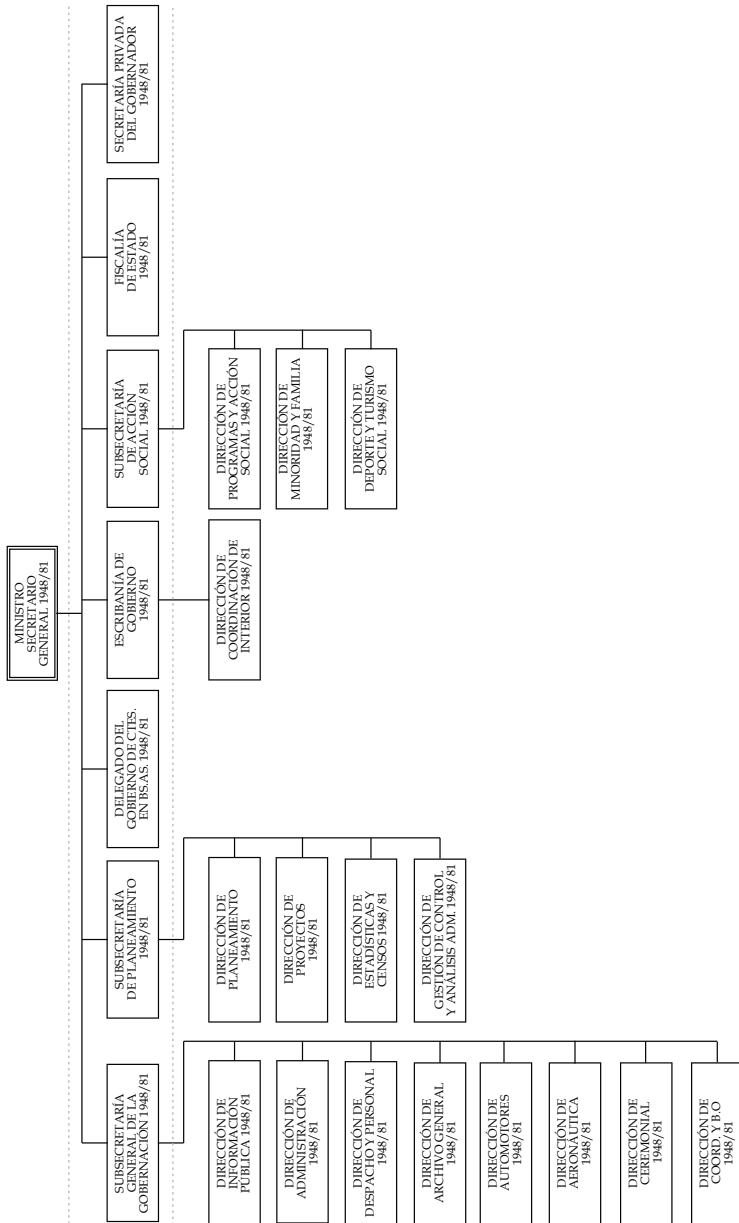
Según fueron pasando los años, y promediando los 90, Acción Social varió en su status. Así, pasó a constituirse en ministerio, decisión que permaneció hasta el año 2001 en donde se lo suprimió de la estructura básica del Estado. Ante esta supresión, Acción Social estuvo sin dependencia orgánica. Toda la estructura del ex-ministerio quedó a la deriva, sin un marco ministerial y sin depender directamente del gobernador. En esta circunstancia, se crea la Secretaría de Desarrollo Humano, que retoma la estructura y funciones que se llevaban adelante en Acción Social.

En este sentido, un alto funcionario de esa área nos señalaba que, al no encontrar lugar de inserción dentro de los ministerios definidos por el decreto ley 219/2001, la Secretaría de Desarrollo Humano empezó a depender, presupuestaria más no orgánicamente, del Ministerio Secretaría General de Gobierno. “Acá se siguieron manejando como si fuera un ministerio. Cuando había que aprobar cuestiones de plata que el secretario no podía, porque a él hasta determinada guita se le habilitaba, ahí sí se le llegaba al ministro”. El mismo funcionario determinó este tipo de vínculo como una “dependencia híbrida” (Entrevistado 1).

En el caso de Planeamiento, mantuvo su nivel de Subsecretaría durante los casi veinte años que estuvo vigente la Ley de Ministerios 3635. El año 2000 modificó radicalmente las estructuras, y en el marco de estos cambios, la Subsecretaría de Planeamiento corrió la misma suerte que la Secretaría de Desarrollo Humano. Es así que se la eleva al rango de Secretaría, dependiendo del Ministerio Secretaría General de la Gobernación sólo en los aspectos presupuestarios.

En la sanción de la última Ley de Ministerios 6233/2013 actualmente en vigencia, se recuperan los niveles ministeriales para Planeamiento y Desarrollo Humano, pasando a denominarse Ministerio de Coordinación y Planificación, y Ministerio de Desarrollo Social, respectivamente.

Figura 7.14. Estructura orgánica del Ministerio Secretaría General de la Gobernación. Decreto 1948/1981



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la normativa provincial.

Retomando la evolución de las estructuras orgánicas de la Secretaría General de la Gobernación, desde 1981 ésta sufrió treinta y siete variaciones. Durante las dos primeras gestiones gubernativas acontecieron ocho de las mismas, aunque no revistieron categoría de ajustes estructurales, sino más bien adiciones de pequeñas estructuras.

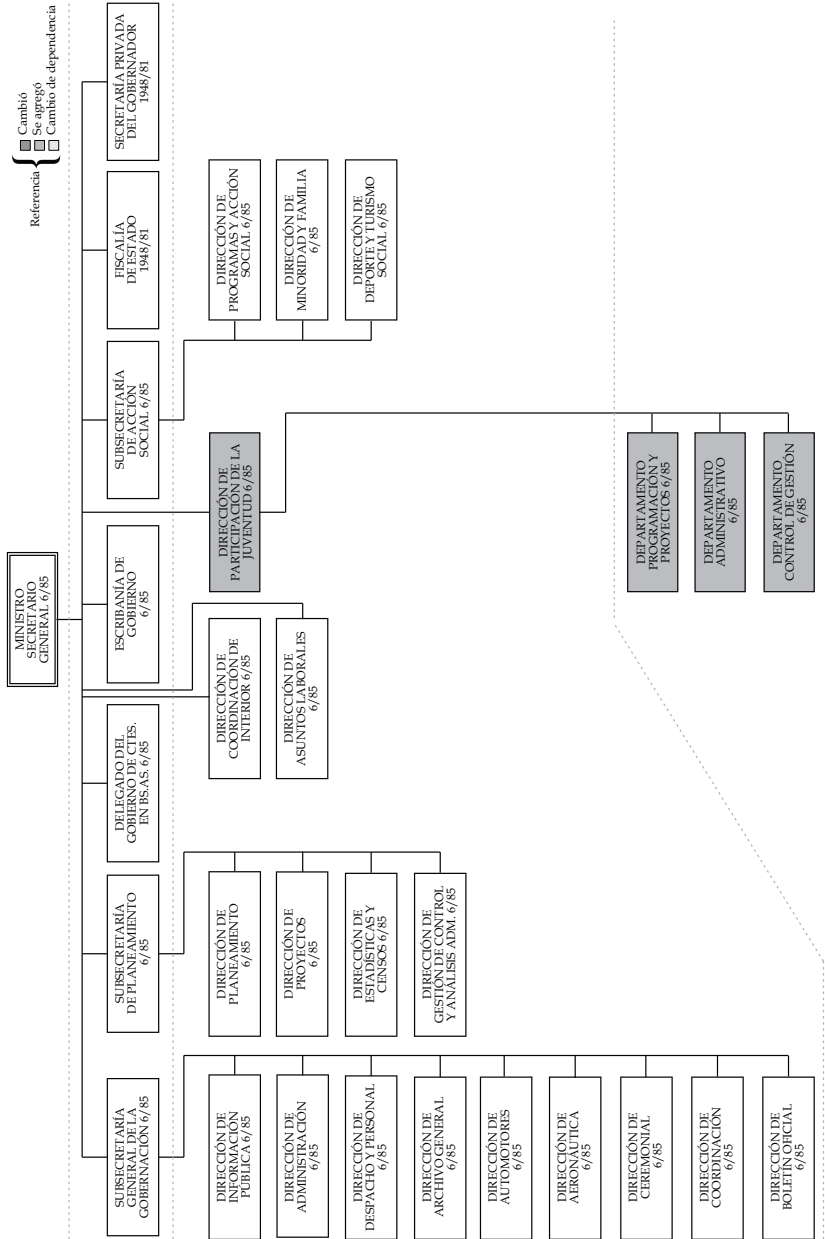
El organigrama expuesto en la figura 7.14 representa la estructura formalmente establecida para el año 1981. Esta constituyó la base de los cambios que comentábamos en los párrafos anteriores, del cual se puede observar uno de ellos en la siguiente figura de un organigrama del año 1985. Nótese en ambos casos que la estructura estaba definida sólo hasta el nivel de direcciones, salvo excepciones, con un total de dieciséis en 1981 y diecinueve en 1985 (Figura 7.15).

Ya para el año 1992, en plena Intervención Federal, la primera de nuestro período, la estructura de la Secretaría General permanecía sobre la misma base de 1981, con un núcleo de funciones propias del sector distribuidas entre diecisiete direcciones. Nótese también que en ese mismo año, la Dirección de Participación de la Juventud había sido eliminada de la estructura (ver figura 7.16).

Un año después se experimenta el primer gran cambio dentro de la Secretaría General de la Gobernación. Se agrega la Subsecretaría de Acción Social con tres direcciones. Luego pasará al Ministerio de Salud en 1995, para en 1998 elevarse al rango de Ministerio de Acción Social. Finalmente, a partir de diciembre de 2001 la nueva Ley de Ministerios, Decreto Ley 219/01, suprime la estructura ministerial completa.

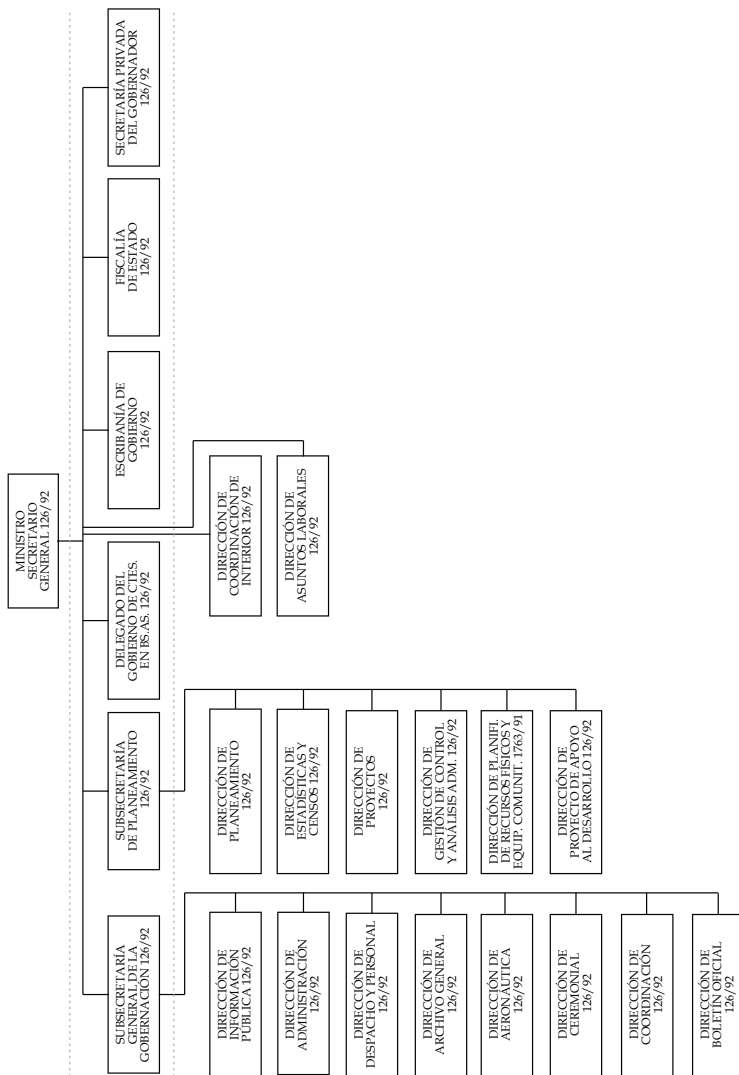
En 1995 encontramos el primer detalle de la estructura orgánica interna de la Subsecretaría de Planeamiento. De hecho es la primera definición hasta niveles departamentales. Con cinco direcciones, contaba además con tres subdirecciones y dieciséis departamentos. También podemos evidenciar en la figura 7.17 que a partir de ese año, se va completando de manera más específica el ordenamiento de los niveles más bajos de la estructura de la Secretaría.

Figura 7.15. Estructura orgánica del Ministerio Secretaría General de la Gobernación. Decreto 6/1985



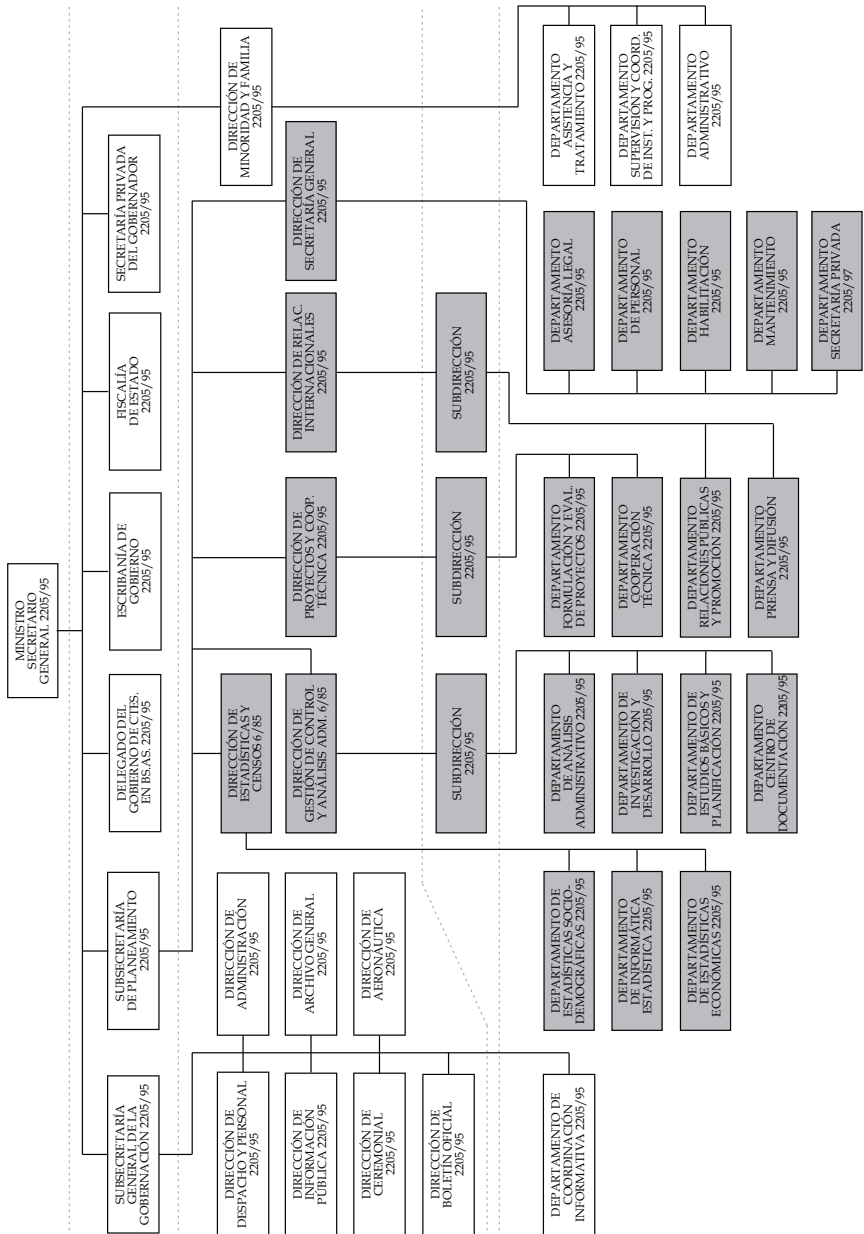
Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la normativa provincial.

Figura 7.16. Estructura orgánica del Ministerio Secretaría General de la Gobernación.
Decreto 126/1992



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la normativa provincial.

Figura 7.17. Estructura orgánica del Ministerio Secretaría General de la Gobernación. Decreto 2205/1995



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la normativa provincial.

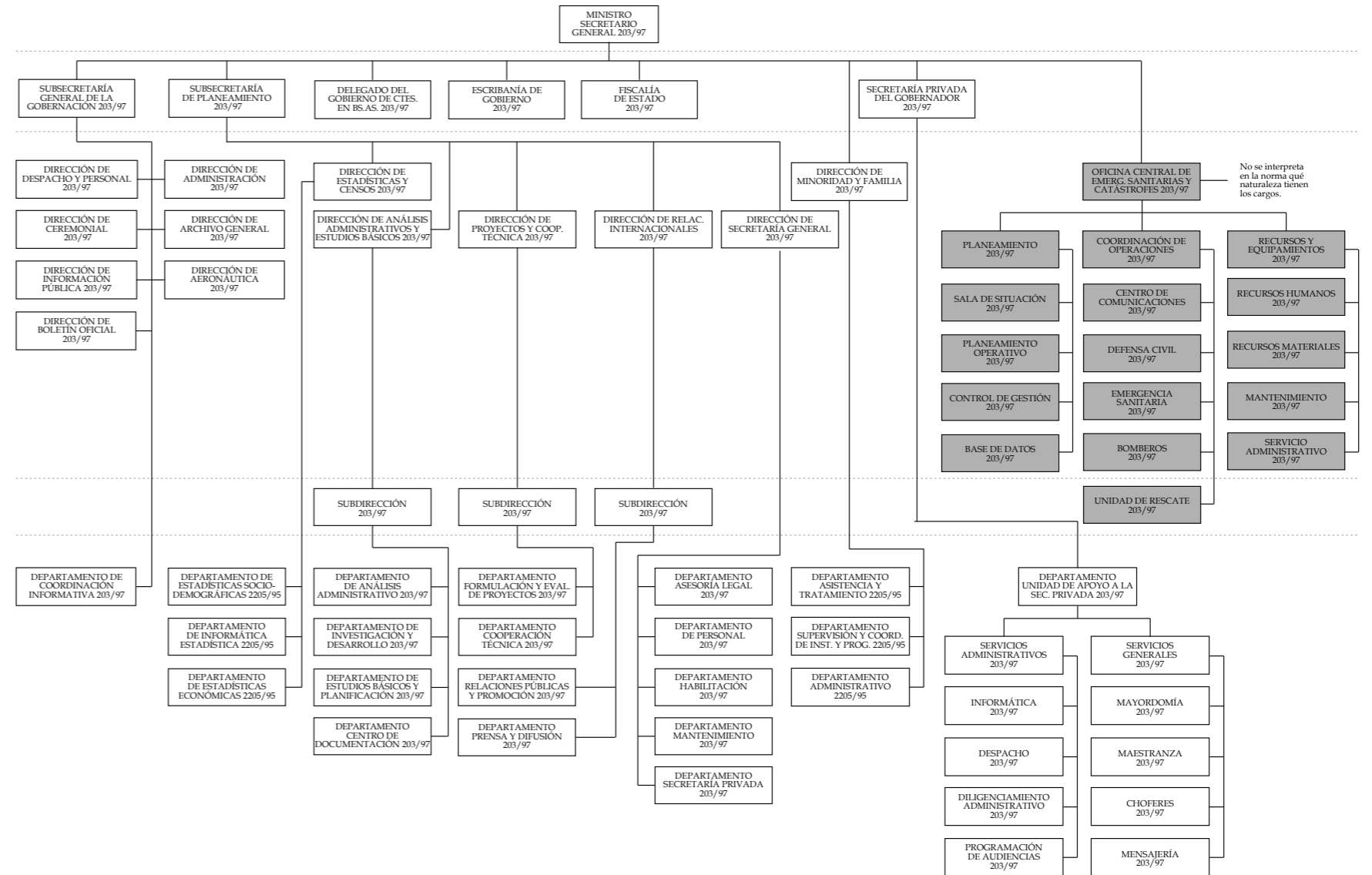
En 1997, se agrega al ministerio la Oficina de Emergencias Sanitarias (que proviene del Ministerio de Salud), con una estructura importante y muy detallada. Sin embargo en la normativa que la habilita, el decreto 203/97 no se indica con qué rango se suma al ministerio (ver figura 7.18).

Conforme fueron pasando los años, se fue detallando aún más la estructura para los niveles más bajos. En el 2000 se consigna la primera definición detallada de la distribución orgánica de la Secretaría General. Se realizan algunos ajustes funcionales, y se agrega en la misma oportunidad la Subsecretaría de Cultura y Turismo, con un muy importante desarrollo estructural. En 2001 se continúa con esta tendencia, incluso describiendo la estructura hasta el nivel de divisiones. También se incorpora la Dirección General de Personal de la Provincia, y tres direcciones (Información Pública, Intendencia, y Despacho y Boletín Oficial). En los años posteriores la estructura se mantuvo estable, con leves modificaciones en 2009 y 2011.

Nos es pertinente indicar, luego de este repaso por las principales modificaciones a las estructuras, algunas cuestiones que vienen a complementar lo ya señalado para el Ministerio de Salud. Principalmente, nos llama la atención el hecho de que durante casi dos décadas, entre 1981 y 2000, un lugar tan cercano al Poder Ejecutivo no contara con definiciones estructurales menores al nivel de Direcciones de área. De las observaciones realizadas a lo largo de estos años de elaboración de la tesis, sumado a referencias de nuestros informantes, pudimos determinar que, al ser la Secretaría General de la Gobernación un área que no está definida por una especialidad en particular (es decir que no reviste la condición de un ministerio técnico que precise profesionalización), el grado de vaguedad de las funciones es mayor.

En este sentido, quienes ocuparon cargos de gestión de personal en este ministerio nos señalaban que el corte administrativista de la Secretaría, sumado a una visión conservada en el tiempo de que las

Figura 7.18. Estructura orgánica del Ministerio Secretaría General de la Gobernación. Decreto 203/1997



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la normativa provincial.

funciones de este tipo “las puede hacer cualquiera”, conspiró contra la especialización de los trabajadores del área. “Es que acá cualquiera viene, un perito mercantil, un bachiller, da igual. No es como en Hacienda (Ministerio de Hacienda y Finanzas): ahí hay todos profesionales, contadores, y no te van a aceptar cualquier puestito (en referencia a cargos)” (Entrevistado 2).

De esta forma, se marca una distancia entre ministerios que deriva de la profesionalización y especialización de sus agentes. Es en relación a la complejidad de las funciones desarrolladas que, por lo tanto, se definirá necesariamente una estructura orgánica con mayor cantidad de niveles jerárquicos.

Asimismo, este ministerio se constituyó en una especie de “espacio comodín”, sobre el cual erraban alternativamente funciones cuya naturaleza estaba poco clara (tales como Emergencias y Catástrofes, o Participación de la Juventud). E incluso se encontraban en esta situación áreas de atención directa a la comunidad (como Acción Social), que poco tenían que ver con las funciones de mantenimiento del nivel central desarrolladas en la Secretaría. Como indicábamos en el punto anterior: el interés por contar dentro de la jurisdicción con un manejo de caja extra-provincial (tales los recursos que llegan a la provincia a través de los planes de Desarrollo Social), se convierte en una alternativa por demás seductora al momento de negociar la pertenencia de este tipo de áreas.

Movimiento del Área de Personal

Desde el año 1981 hasta el 2000, las funciones de personal compartieron dirección con las actividades de despacho. Por lo tanto, la Dirección de Despacho y Personal atendía, tanto las cuestiones inherentes a la gestión de los trabajadores, como el ingreso, distribución, generación y egreso de notas, expedientes, etc. en el ámbito de toda la Secretaría General. Como decíamos, en el 2000 se registró la primera

modificación en cuanto a personal: se definió la estructura interna de la Dirección de Despacho y Personal, creándose una Subdirección de Personal de la cual dependían dos departamentos: el Dpto. Personal y el Dpto. Liquidaciones.

Al año siguiente se traslada la estructura de la Subdirección de Personal bajo la órbita de la Dirección de Administración y Personal. De esta forma se colocan a las funciones de GFT dentro del espectro de funciones administrativas básicas, permaneciendo así hasta la actualidad.

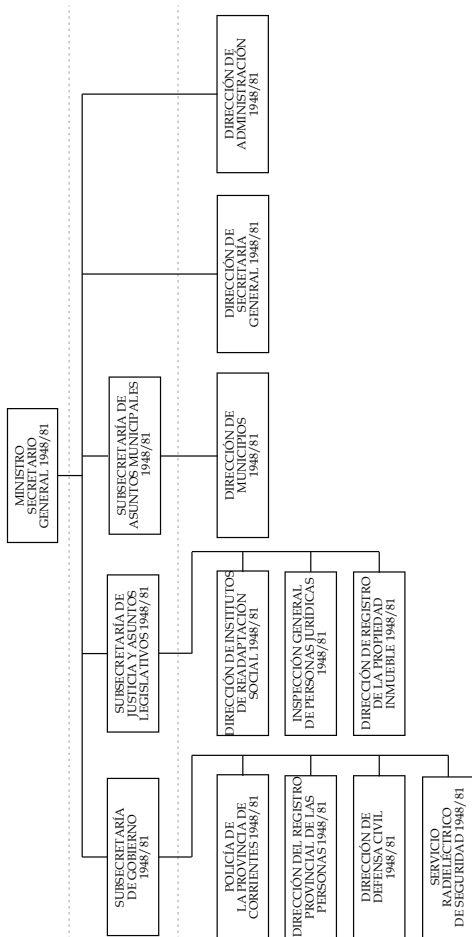
2.1.3. Ministerio de Gobierno y Justicia

Desde 1981 a 2012, el Ministerio de Gobierno y Justicia pasó por un total de veintidós modificaciones. De nuestro recorte de jurisdicciones, es la que menos cambios experimentó. Partimos entonces de una estructura definida hasta el nivel de direcciones, que para 1981 presentaba la distribución ilustrada en la figura 7.19.

En el año 1986, se amplía el detalle de los niveles más bajos de la estructura hasta departamentos y divisiones, pero solamente para la Subsecretaría de Justicia y Asuntos Legislativos. La estructura presenta algunos pocos cambios más hasta 1992, relativos a adiciones de direcciones y departamentos que no modifican sustancialmente la organización de las jerarquías. En ese año, acontece la primera modificación importante, al crearse la Subsecretaría de Trabajo con tres direcciones a su cargo (que en realidad subió de rango, ya que anteriormente era el Departamento Provincial del Trabajo). Además, se agregan también nuevas direcciones a la Subsecretaría de Gobierno, como puede observarse en la figura 7.20.

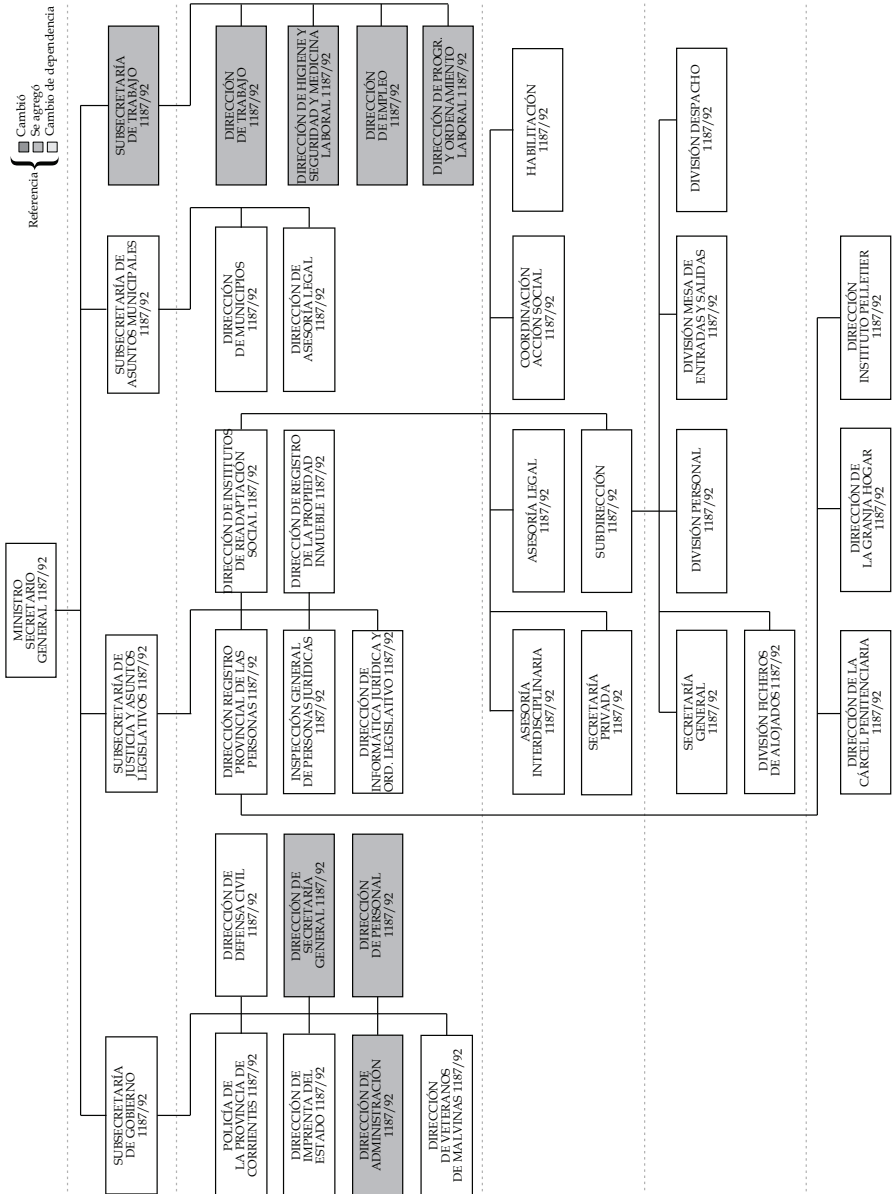
En las posteriores modificaciones, se va desagregando esta nueva subsecretaría en órganos de menor jerarquía, y se van integrando algunos departamentos y direcciones, sin significar cambios

Figura 7.19. Estructura orgánica del Ministerio de Gobierno y Justicia. Decreto 1948/1981



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la normativa provincial.

Figura 7.20. Estructura orgánica del Ministerio de Gobierno y Justicia. Decreto 1187/1992



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la normativa provincial.

sustantivos. Recién en el año 2000, al igual que en los otros dos ministerios analizados, se produce un ajuste importante en la estructura del Ministerio de Gobierno y Justicia: si bien no se agregaron nuevas direcciones, se eliminan varias subsecretarías quedando todo el nivel de direcciones y subordinadas dependiendo de una sola subsecretaría, la de Gobierno. Asimismo, el ministerio pasa de integrar las funciones de Gobierno y Justicia a dedicarse únicamente a los asuntos de Gobierno. En esta misma oportunidad se realiza una definición detallada de los niveles departamentales.

Los cambios acaecidos en la estructura a partir del año 2000 no constituyen modificaciones relevantes, sumándose algunos departamentos y subdirecciones al organigrama. En relación a este último nivel (subdirecciones) recién desde ese año se lo empieza a integrar a la estructura, engrosando de esta forma la cantidad de niveles presentes en la misma. Algunos informantes nos indicaban que, generalmente, “los ‘sub-algo’ son arreglos para acomodar a alguien importante, no cualquier pinche” (Entrevistado 3). De esta manera, entendemos que los cargos de conducción, desde directores hacia los niveles superiores,⁴² están reservados para compromisos de tipo político. Son los funcionarios que la Ley 4067 define como “de gabinete”. No obstante, al no encontrarse más espacios para cumplimentar los compromisos, se agregan niveles a fin de poder realizarlos.

Movimiento del Área de Personal

En 1981 las funciones de personal no encontraban lugar en la estructura orgánica del Ministerio de Gobierno. La dependencia más cercana a estas funciones, en la cual se puede especular hayan existido algunas funciones de personal, es la Dirección de Administración. Recién en 1987 se crea un Departamento de Personal, pero dependiendo de la Subsecretaría de Gobierno. Al mismo tiempo, la Dirección de

⁴² Sub-directores generales, Directores Generales, Subsecretarios, Secretarios y asesores de estos niveles.

Administración continuó vigente para todo el ámbito del ministerio.

En el año 1989 se crea por primera vez una Dirección de Personal, con una subdirección a su cargo. Un breve tiempo después se suprime este último cargo, y luego en un decreto posterior, también de 1989 se suprime la Dirección de Personal.

Desde ese año hasta 1992, perdemos rastro de algún área de personal en el Ministerio. La creación de una Dirección de Personal por decreto 1187/92 reubica las funciones pero dependiendo de una subsecretaría, y por lo tanto con un alcance de las mismas limitado al ámbito de esa subsecretaría.

En el 2000, en el marco de los cambios promovidos por la Intervención Federal de Ramón Mestre (lo que incluyó la derogación de la antigua ley de ministerios 3635 y la sanción de una nueva estructura del Estado), se recupera una Subdirección de Personal, con dos departamentos subordinados, dependiendo de la Dirección de Secretaría General, lo cual se mantuvo sin cambios hasta el 2012.

A título de resumen cuantitativo de la forma en que se distribuyeron los cambios en las estructuras orgánicas al interior de cada ministerio, presentamos la siguiente tabla:

Tabla 7.1. Cantidad de modificaciones a las estructuras orgánicas de cada ministerio según gestión de gobierno

| | J. A. R. Feris | R. Leconte | Intervención I | R. R. R. Feris | P. B. Pocard | Coalición | Intervención II | R. Colombi I | A. Colombi | R. Colombi II |
|-----------------------------|----------------|------------|----------------|----------------|--------------|-----------|-----------------|--------------|------------|---------------|
| Ministerio de Salud | 3 | 2 | 7 | 7 | 4 | 0 | 2 | 3 | 4 | 2 |
| Sec. Gral. Gobernación | 4 | 5 | 5 | 8 | 3 | 2 | 5 | 2 | 0 | 3 |
| Min. de Gobierno y Justicia | 3 | 7 | 4 | 3 | 0 | 1 | 2 | 2 | 0 | 0 |

Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la normativa provincial.

¿Cuál es el interés que perseguimos al realizar este extenso trabajo de revisión de la evolución de las estructuras orgánicas en tres de los ministerios del Estado provincial? Básicamente detectar cómo, en la expresión más formal que poseen las organizaciones, es decir en sus organigramas, se revelan desajustes, inconsistencias, arbitrariedades y espacios de indefinición que conspiran contra la eficiencia de todo el sistema.

A manera de síntesis, pudimos encontrar entonces:

- 1) Pocas estructuras orgánicas que superasen en su detalle el nivel de direcciones. Y cuando estas aparecieron fueron derogadas rápidamente (como sucedió en Salud Pública en el año 1991).
- 2) Inconsistencias en los niveles jerárquicos establecidos, tales como: a) organismos dependiendo de organismos del mismo nivel, b) organismos sin definición clara de su rango o jerarquía.
- 3) Permanente traspaso de determinadas áreas entre ministerios (según sean las necesidades políticas de la gestión).
- 4) Importantes estructuras sin una dependencia formal, que actúan como ministerios de hecho, pero que legalmente no reúnen esa naturaleza (el caso de Planeamiento y Desarrollo Humano, en dependencia “virtual” de la Secretaría General de Gobierno).
- 5) Estructuras débilmente definidas y con pocos niveles de especialización, en función de la igualmente débil profesionalización de las funciones realizadas en los ministerios (por ejemplo en Secretaría General de la Gobernación).
- 6) Aparición de “nuevos” niveles dentro de la estructura, tales como direcciones generales, subdirecciones generales y subdirecciones, que se generaron, especialmente a partir del gobierno radical de 2003.

Todos estos puntos, y otros que se fueron comentando a lo largo de esta primera parte del capítulo, nos permiten sostener que las definiciones a nivel de estructuras orgánicas en los tres ministerios objeto de nuestro análisis, no revelan un patrón que pueda intentarse siquiera vincular a criterios racionales y/o funcionales. Asimismo, estas características nos permiten observar que se encuentra ausente del proceso administrativo, un estudio fundado acerca de las verdaderas necesidades de incorporar, mover o eliminar determinadas áreas. Nuestros informantes nos indicaron, en reiteradas ocasiones, que gran parte de los cargos que se crean, y que luego forman parte de las consecuentes modificaciones aprobadas por decreto del Poder Ejecutivo, son en realidad “compromisos políticos grandes” (Entrevistado 1), o que responden a “cumplimiento de favores, porque si vos laburaste para la campaña, pusiste de tu plata, de tu gente, mínimo te tienen que dar una dirección. Ni te digo cuando son nombres de los de la alta alcurnia,⁴³ ahí tenés que crearle una subsecretaría por lo menos” (Entrevistado 3).

De esta forma, el acceso a este tipo de cargos implica un premio, en el sentido de un recupero a una inversión realizada, que puede ser de tipo onerosa o no. Esta forma de operar se puede asociar a conceptos tales como el manejo de recursos públicos (en este caso cargos de conducción dentro de una estructura) con fines prebendarios. Asimismo, este mecanismo se refuerza a partir de la estrechez existente entre los integrantes de la clase política correntina, los cuales, incluso a veces perteneciendo a otras filas partidarias, logran acceso a cargos de conducción, tal como nos ilustra este entrevistado: “y a Luquitas⁴⁴ siempre lo vas a ver por ahí, ese cae parado siempre, con los del PaNu, con los radicales, algo engancha” (Entrevistado 4).

⁴³ Con esta referencia nuestro interlocutor alude a nombres reconocidos en la política correntina y con trayectoria dentro de los estamentos del Estado.

⁴⁴ Los nombres propios que utilizaron nuestros informantes y entrevistados, y que no pertenecen a actores relevantes del gobierno, fueron alterados por nombres de fantasía a fin de resguardar la identidad de los implicados en los relatos.

Una cuestión muy importante a partir de la cual dimensionar estas características que fuimos relatando es que el desarrollo de carrera de los trabajadores del Estado no se vincula a las jerarquías establecidas. Esto lo señalamos de modo anticipado, ya que este capítulo no trata específicamente sobre el desarrollo de carrera. Sin embargo, entendemos que, quizás por encontrarse desactivada la carrera administrativa, el sistema de jerarquías de cada ministerio no se constituya en un verdadero cuestionamiento para aquellos tienen en sus manos el poder de cambiar las estructuras. Y recíprocamente, en una demanda de los trabajadores. Recuperaremos estas nociones más adelante.

Finalmente, un dato que parece sólo una cuestión de “ubicación” dentro de la estructura, pero que a nuestra mirada no es menor, es el lugar que ocuparon las oficinas “de personal” a lo largo de estos más de treinta años. De cierta manera, los espacios otorgados a las funciones de personal, se expresan de manera formal en el rango o nivel que ocupan estos organismos y en el detalle de su estructura interna. Esto nos brinda pistas respecto de la forma de considerar a sus trabajadores y al proceso de GFT que tendrá cada gestión.

En este sentido, de los tres ministerios analizados podemos notar que, fue en el de Salud donde se le otorgó el rango más alto a la función de personal, llegando a alcanzar el nivel de Dirección General en el 2010. De igual forma, fue la estructura más detallada y congruente con las diversas fases del SGFT. Los otros dos ministerios, redujeron el alcance del área de personal, compartiendo espacio con otras direcciones tales como de administración o despacho (en el mejor de los casos), limitando las funciones del área a liquidaciones y personal (control de asistencia)

.....

Con este último capítulo de la 2da parte de la tesis, cerramos la descripción de los aspectos que hacen al contexto de desarrollo del

sistema de Gestión de la Fuerza de Trabajo. Pudimos observar que las definiciones orgánicas, si bien procesos delineados formalmente, dan cuenta de una dinámica particular en la estructuración de las jerarquías en los tres ministerios abordados.

En la búsqueda de criterios administrativos racionales, que respondan a desarrollos planificados, notamos que en el aumento o reducción de las estructuras organizaciones no se atienden a este tipo de consideraciones. También que no puede rastrearse una lógica racional en el desarrollo de las estructuras, y sí criterios direccionados y/o arbitrarios. Estas circunstancias se identifican con igual fuerza en los tres ministerios.

La complejidad en el desarrollo de las estructuras orgánicas también es un punto a atender: se parte de estructuras sencillas a comienzos de nuestro período de análisis, para llegar a estructuras engrosadas de siete y hasta ocho niveles de autoridad. Esto se da, principalmente, en los Ministerios de Salud y Secretaría General de la Gobernación. Además pudimos comprobar, que es durante los períodos intervencionales cuando estos organigramas se revisaron y detallaron en su composición, logrando obtener las descripciones más adecuadas de las estructuras ministeriales (en niveles y profundidad). El Ministerio de Gobierno y Justicia, fue la estructura que permaneció con la mayor constancia a lo largo de los casi treinta años que abarca nuestro trabajo.

Asimismo, pudimos comprobar que los espacios reservados a las funciones de personal, expresados en un lugar de mayor o menor importancia dentro de la estructura organizacional, son acotados, limitados formalmente a funciones remunerativas y de control de asistencia. Esto se encuentra en estrecha relación a lo que reseñábamos en el anterior capítulo: que incluso el mismo organismo central de GFT (la Dirección General de Personal) fue perdiendo las principales funciones de personal, para reducir su competencia a la liquidación de haberes.

Otro dato que puede aportar entendimiento a la potencialidad de los sectores destinados a la GFT, es el grado de profesionalización de sus encargados. En este sentido, consideramos que el nivel de formación profesional de éstos puede ser un aspecto que otorgará calidad o dinámica a las reparticiones con competencias en GFT. De la observación de los trabajadores que componen la muestra cualitativa, de quienes en este Capítulo VII presentamos las primeras expresiones, podemos sostener que el grado de profesionalización del área de Personal aún es un punto a fortalecer. Encontramos dos licenciados en Relaciones del Trabajo, un abogado, dos contadores, y diez empleados de carrera con formación de nivel secundario. La incorporación de profesionales al área de GFT se inició con un poco más de intensidad, a partir de los primeros años de la década de 2000.

Con el panorama contextual ya delineado, procederemos a indagar en el núcleo problemático de nuestra tesis. Para ello, los próximos tres capítulos recuperarán con fuerza los aportes de los integrantes de nuestras muestras, indagando en la forma en que la multiplicidad de intereses presentes en el empleo público operan sobre la GFT.

3ra Parte

Capítulo 8

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

1. Funciones de Personal. Presencia y articulación de las diferentes etapas del proceso de GFT

En este capítulo, recuperaremos algunos conceptos abordados en la primera parte de la tesis, pero a la luz de la evidencia empírica conseguida. Específicamente, nos centraremos en observar cómo se desarrollan las diversas fases del proceso de GFT en los tres ministerios que forman parte de nuestro recorte. Pero antes debemos hacer una salvedad, producto de los procesos de ajuste de nuestras hipótesis de partida.

Durante las etapas iniciales de esta investigación, considerábamos que las formas de gestión de los trabajadores en el ámbito público dependían, o estaban fuertemente influidas, por el estilo de la gestión política de turno. De ello derivábamos que, cada una de las ocho gestiones gubernativas al mando de la provincia desde 1983 a 2012,⁴⁵ desarrollaría modalidades diferentes respecto a sus trabajadores. En relación a este supuesto, entendíamos también que cada ministerio otorgaría características distintivas al proceso de GFT, definiéndolo a partir de lógicas propias.

Tanto en los acercamientos preliminares, como posteriormente en el período de profundización del trabajo de análisis, empezamos a notar que existían ciertos parámetros básicos del proceso de GFT que se replicaban a lo largo de los años, sin solución de continuidad. De esta manera, era imposible fragmentarlas formas de gestionar el personal a partir de períodos o recortes temporales coincidentes con una gestión gubernamental (4 años). De hecho, al ser la GFT un proceso continuo, esta tendencia a compartimentar no correspondería a la naturaleza del fenómeno. En consecuencia, detectamos que tales

⁴⁵ Contabilizamos las gestiones de gobierno elegidas a través de elecciones democráticas.

parámetros básicos desde los cuales se gestiona a los trabajadores, permanecieron estables a lo largo de los casi treinta años que ocupa nuestro estudio.

Con los ministerios sucedió algo similar. Consideramos que este comportamiento responde a una característica propia del recorte establecido: al no poder abarcar todo el conjunto de los organismos del Estado Provincial, elegimos tres jurisdicciones del nivel central de la Administración, que han permanecido históricamente dentro de las funciones del Estado y que, por ello han construido una estructura administrativa férrea, conservadora y anclada a esta construcción histórica. No corresponden por lo tanto, a organizaciones públicas más proclives a desarrollar procesos de cambio.⁴⁶ En el mismo sentido, al observar el nivel central/administrativo de estas estructuras, el núcleo de funciones que allí se desarrollan es constante. Esta característica limita la modernización de sus procesos, lo cual colabora en la persistencia de modalidades de GFT tradicionales y conservadoras.

Por consiguiente, en este capítulo revisaremos la manera en que se articulan las diferentes etapas del proceso de GFT al interior de cada ministerio. Además, recuperará aquellos aspectos que presentaron modificaciones o corrimientos en las formas de gestionar a los trabajadores. Observaremos también el marco político e institucional en el cual estas reformas acontecieron, y cómo fueron interpretadas por los encargados de personal durante el período que abarca esta tesis.⁴⁷

⁴⁶ Un caso a destacar en la Administración Pública de Corrientes, y que constituyó un primer intento de modernizar el servicio, fue el del IOSCOR (Instituto de Obra Social de Corrientes). Se procedió en este organismo a una reestructuración en las funciones prestadas, a partir de un incipiente proceso de profesionalización de sus trabajadores. Al ser una jurisdicción descentralizada, lo cual implica un manejo presupuestario autónomo del Poder Ejecutivo, este tipo de propuestas de cambio encuentran un espacio más fértil para su aplicación. No comentamos aquí el grado de éxito de la misma.

⁴⁷ A fin de no comprometer a nuestros entrevistados hemos optado por denominarlos de manera genérica, sin determinar sexo o antigüedad, y por lo tanto aludiremos a ellos a través de números (puede observarse una referencia a los mismos en el Intermezzo metodológico). Asimismo entendemos que indicar la pertenencia juris-

La profesionalización de la GFT es un tema que ha sido poco abordado en los estudios e investigaciones a nivel nacional y latinoamericano. La mirada se ha puesto en la configuración general de los organismos públicos, y en el mejoramiento de sus subsistemas, tendientes a la modernización. En este esfuerzo, la atención primordial recae sobre las funciones básicas del Estado, tales como la salud, la educación, el desarrollo social, entre otras. El espacio que se le reserva a la atención de los asuntos relativos al soporte administrativo de estas funciones es menor, dado la urgencia e intensidad de aquellos temas.

Sin embargo, la prestación de los servicios más básicos del Estado sería inviable si no actuara una estructura más o menos articulada de soporte administrativo. El nivel central de los organismos estatales es el encargado de delinear las visiones, políticas y estrategias que den sentido y ordenamiento a la función administrativa. Según el grado de coherencia y consistencia, estas definiciones guiarán el rumbo de la organización e impactarán en cada uno de los subsistemas que la componen. De esta manera, la importancia que se le otorgue a las funciones de soporte administrativo de la organización, dará cuenta del tipo de concepción que la gestión sostiene en cuanto a los integrantes de su sistema.

Muchas veces sucede, y Corrientes no fue la excepción, que el mismo nivel central de la administración “olvida” establecer políticas y/o lineamientos generales para el sistema administrativo en general y, consecuentemente, para la GFT. Esto provoca que los procesos de GFT desarrollados en la organización corran por andariveles independientes, sin un marco que los determine (o por lo menos se constituya en un norte, un deseable). En cierta forma, los procesos se construyen más a partir del *savoir faire* de los encargados de gestión y

diccional (ministerial) puede provocar suspicacias e intentos de vincular lo expresado a determinadas personas dentro de las estructuras. Por ello sólo indicaremos el ministerio de pertenencia siempre y cuando esto colabore con la caracterización del mismo.

a lo que estos han incorporado en cuanto a la cultura organizacional, que a políticas establecidas respecto al personal.

El paso siguiente al establecimiento de definiciones generales, lo constituye el desarrollo de estrategias que puedan, de la misma forma, desglosarse en pautas operativas. La presencia de estos tres momentos es uno de los postulados más importantes en los desarrollos teóricos en cuanto a planeamiento estratégico de las organizaciones (Robbins 1999).

Pero es necesario no sólo contar con traducciones u operativizaciones acerca de las funciones que se desarrollan en las etapas del proceso de GFT. Un supuesto de importancia por parte de los modelos teóricos vigentes, es que las pautas operativas se encuentren en estrecha consonancia con la política general de la organización. En el tercer capítulo de este trabajo señalábamos, en palabras de Longo (2010), que resulta fundamental contar con finalidades o premisas que funcionen a manera de referentes para las estrategias de personal.

No obstante hay una premisa anterior a estas tres instancias, y es que efectivamente existan, se generen y ejecuten. En el caso de los ministerios que hemos estudiado, tanto las definiciones de política de Personal, las estrategias derivadas de las mismas, como operaciones claramente puntualizadas respecto a las funciones de GFT, no existen. Se gestiona como se puede. “Y...vamos viendo. Viste que uno está hace mucho acá, vio de todo. Y de todo se aprende” (Entrevistado 5).

En este marco es dónde se mueven los **gestores de personal**. Desde un abordaje preliminar, podríamos afirmar que, al no contar con estas pautas, la libertad es un recurso de muchísima abundancia para los directores/jefes de personal. Esto puede de igual manera, constituir un peligroso ingrediente en la gestión, dado que la inexistencia de pautas (más allá de las mínimas determinadas por la Ley

4067, la 3801 y el Código de Procedimientos Administrativos de la Provincia), conlleva a la discrecionalidad en el ejercicio de la función de GFT.

Pero no es lo que sucede en la labor diaria de estos trabajadores. ¿Quiénes son y qué hacen los gestores de personal? Para ubicarnos dentro de las líneas jerárquicas que se manejan en la administración pública correntina, debemos decir que según la Ley 4067, el personal de carrera puede acceder hasta la línea de Direcciones. Este cargo es el escalón máximo al cual puede aspirar el empleado público. Más arriba, se encuentran los cargos denominados “de gabinete”, reservados para el personal que acompaña a la gestión de turno. Es allí donde inicialmente, se cumplimentan los compromisos políticos.

No obstante también cabe recordar que la carrera, como progresión ascendente de cargos, se encuentra desactivada (Capítulo III, Ley 4067), en razón de la falta de reglamentación tanto de la misma como del sistema de concursos para el ingreso y el ascenso.⁴⁸ Por lo tanto no corresponde analizar estos cargos en función de la lógica establecida por la mencionada normativa, sino considerarlos a partir del relevamiento realizado en campo. De ello podemos afirmar que, quienes ocuparon cargos relativos a la gestión del personal durante el período que aborda la tesis, fueron variando entre personal de carrera, es decir trabajadores de la planta permanente, y empleados de gabinete (foráneos a las jurisdicciones e incluso al mismo sistema administrativo público).

Recordemos que en nuestro recorte muestral habíamos decidido trabajar cualitativamente con aquellos integrantes de las líneas de gabinete e intermedia (de carrera). Elegimos esta opción por tres razones: la primera de ellas porque consideramos imprescindible rescatar la perspectiva de los propios actores para el entendimiento de este fenómeno, partir de las categorías que ellos mismos nos fueran

⁴⁸ Sobre este punto profundizaremos más adelante, dado que hemos verificado registros de instancias concursales en el marco de la Ley 4067.

proveyendo. Segundo, porque entre nuestras hipótesis iniciales considerábamos que los cargos de gestión de personal estarían ocupados también por empleados de gabinete. Por último, porque, dada las cantidades absolutas de gestores en ésta área, se nos hacía pertinente establecer tal abordaje.

Entonces, de las quince entrevistas en profundidad que realizamos, seis de las mismas correspondieron a empleados de gabinete y nueve a trabajadores de carrera. Recordemos también que estos gestores de personal se desempeñaron en tales puestos en algún momento del período 1983-2012. Algunos de ellos ya se han jubilado, pero la mayoría (9) aún cumplen servicios en la administración pública provincial.

La trayectoria laboral de estos gestores es variada: quienes pertenecen al grupo de trabajadores de carrera ingresaron al servicio público siendo aún muy jóvenes, alrededor de los 18 y 21 años. Todos lo hicieron en los puestos laborales más bajos del escalafón: administrativos en mesas de entrada y auxiliares en administración.

“Yo empecé en gobernación en la mesa de entradas, y fui pasando por todo. O sea que tengo un conocimiento general. Entonces, cuando vengo al Ministerio de gobierno y justicia en aquella época, vine a la parte de administración. Acá ya era Dirección de Personal” (Entrevistado 6).

Fueron ascendiendo en la carrera a medida que la antigüedad en su puesto iba aumentando, aunque no siempre esta relación era lineal ni la antigüedad garantizaba llegar a un puesto directivo. En palabras de un entrevistado, “y...no es lo mismo con todos, hay que rebuscárselas. Yo tengo compañeros que siguen haciendo el mismo laburo de cuando entramos” (Entrevistado 7).

Para “colaborar” con esta promoción, y poder ir obteniendo cargos de mayor responsabilidad, estos empleados debieron activar diversas estrategias laborales y personales.

“Y bueno, cuando se estaba por terminar esa etapa de ese

gobierno yo le encaro a mi ministro, porque él ya me conocía anteriormente porque estuvo en el cargo de subsecretario, y me conocía de personal porque se manejaba mucho conmigo porque el que era mi jefe no era muy ducho en la materia es decir que estaba por cargo político en ese lugar. Entonces siempre me llamaba y bueno, ahí fue cuando yo fui y le digo 'bueno, Uds. se están por ir, esto va a cambiar y yo estoy interina'. Y bueno ahí inmediatamente me designó como titular del cargo" (Entrevistado 8).

El grado educativo alcanzado por los jefes/directores de personal, de más años de antigüedad pertenecientes a la planta permanente, no supera la formación secundaria. Esto condice con sus ingresos tempranos a la administración. Y es que, tal como sostenía un entrevistado

"Antes viste, hay que ser sincero, en la administración pública provincial, estamos hablando del 86, con el advenimiento de la democracia, la gente que trabajaba no era muy profesional, es decir, no existían los títulos. La carrera administrativa era una carrera que vos la hacías, y a lo mejor eran 10000 empleados públicos en toda la provincia. Entonces el empleado público estaba bien pagado, estaba bien remunerado. Era un laburo que vos lo hacías y vos podías disfrutar de tu sueldo digamos (...) Antes un empleado público tenía un auto, te estoy hablando del 85, 84, tenía un auto una persona" (Entrevistado 9).

De la anterior expresión se deriva que, el interés por contar con un empleo complementario al del Estado no constituía una preocupación para los trabajadores que ingresaron antes o durante la década del 80.

En cambio, con los gestores más modernos la situación cambia. Aquellos que ingresaron entre 1995 y 2012 presentan un grado de formación académica superior: títulos terciarios o tecnicaturas relativas a la administración. Además de la tendencia a la superación y el desarrollo de los trabajadores, esta nueva actitud también se fundamenta en el creciente debilitamiento de los salarios de los empleados del Estado, lo cual implicó salir a buscar alternativas al "puesto en la

provincia".⁴⁹

El caso de quienes ocuparon funciones de GFT, pero que pertenecen o pertenecieron a personal de gabinete, se presenta de manera distinta. Sus ingresos no se habilitaron a través de los cargos más bajos de la estructura, sino que se integraron a los organismos directamente en puestos de decisión. Es lo que los trabajadores de carrera denominan "aterrizar". "Acá aterrizó un pibe recién recibido. Amoroso el chico, pero teníamos que mostrarle todo, no sé qué le enseñaron en la facultad" (Entrevistado 10). De los ocho empleados de gabinete que ocuparon cargos de GFT, seis de ellos fueron profesionales con título universitario y los dos restantes estaban por culminar estudios. Las profesiones que predominaron en estos cargos fueron, contadores en primer lugar, luego abogados, e incluso algún odontólogo. Una funcionaria con importantes responsabilidades de gestión nos señalaba su asombro ante este último caso: "porque por ejemplo, si hay determinados puestos podés tener más posibilidades si tenés el título acorde. ¡Cómo vos podés creer que acá yo tenía una persona que era estudiante de odontología! ¡Y era el jefe de liquidaciones de sueldos!" (Entrevistado 2).

1.1. Las funciones de GFT en los ministerios

Hablábamos párrafos más arriba de la vaguedad sobre la cual operan los encargados de personal en los ministerios que conforman nuestro estudio. También especulábamos que esta ausencia de definiciones estratégicas, tácticas y hasta operativas, podría colaborar en la aparición de acciones discrecionales por parte de los mismos. Pero la información relevada a partir de las entrevistas a los agentes, nos

⁴⁹ La referencia correcta es "puestito". Dado el bajo nivel remunerativo de los trabajadores estatales correntinos, aquellos que pudieran desarrollar una profesión u oficio, coinciden en señalar que "tener un puestito en el Estado" garantiza una "entrada segura a fin de mes". Por lo tanto desarrollan, además de sus horas en la prestación del servicio público, otros empleos o actividades a fin de ampliar el nivel de ingresos familiar.

permitió comprender que tal incertidumbre sólo termina por estrechar sus márgenes de acción. O, si observamos la situación desde otra perspectiva, para ensanchar los márgenes de otros actores.

Revisaremos las funciones llevadas adelante por las oficinas de personal en los tres ministerios, utilizando la lógica que nos propone el mismo proceso de GFT. Es decir, recuperaremos el sentido secuencial que guarda la gestión del personal, a fin de resaltar las escisiones, inconsistencias, e incluso algunos intentos generados a partir de la “voluntad” de los gestores para salvar las mismas. Asimismo rescataremos cómo, en determinadas gestiones gubernamentales, se fueron revisando algunas funciones de la GFT y qué resultados tuvieron.

1.1.1. La planificación del personal y el diseño y análisis de los puestos de trabajo

Tal como repasábamos en el tercer capítulo de esta tesis, la planificación del personal consiste en determinar, de manera cierta y precisa, la cantidad adecuada y la calidad requerida de trabajadores a fin de cumplimentar los objetivos organizacionales.

Cuando indagábamos en esta primera función, en todos los casos tuvimos que explicar el alcance de la misma. El total de los gestores de personal desconocían de qué se trataba la función, y qué utilidad tenía dentro del proceso. Ante este panorama, intentábamos relevar al menos algunas definiciones de tipo formal en cuanto a procesos administrativos, tales como la existencia de organigramas, o circuitos administrativos que nos puedan otorgar información en cuanto al establecimiento de ciertas funciones al interior de los ministerios. Pero los propios encargados de personal carecían de estos datos. Cuando consultamos específicamente sobre los circuitos administrativos, obtuvimos respuestas similares a la siguiente: “No no no hay, más o menos hay unos organigramas...” (Entrevistado 2).

Inclusive pudimos dar con un dato de muchísima importancia, que además revela que esta incertidumbre en la cual deben trabajar los gestores de personal (y todos los agentes del Estado) no identifica niveles. La información la pudimos recoger de una conversación casual con un funcionario de muy alto rango dentro de la gestión de personal en la provincia. En circunstancias de comentar el trabajo de tesis que estábamos realizando, especialmente la labor de reconstrucción de las estructuras orgánicas de estos tres ministerios, nuestro informante nos solicita la posibilidad de poder contar con ese material, dado que llevaba mucho tiempo pidiendo al Ministerio de Salud sus organigramas. Nos relataba también lo difícil que era que las oficinas de personal de las jurisdicciones respondan de manera adecuada a los requerimientos del área central de personal de la Provincia.⁵⁰

El margen de acción que le queda a los gestores a nivel ministerial respecto a la “planificación del personal”, se reduce a aspectos netamente administrativos: se reciben documentaciones, se confeccionan legajos, se proceden a dar altas. En realidad la “planificación” pasa lejos de ellos, sucede en otras oficinas. Se planifica, pero no según criterios de GFT sino bajo otro tipo de criterios.

“Claro, las resoluciones de contrato las firma el ministro. Entonces acá a lo que nosotros nos queda es nada más que recepcionamos la persona y bueno, se le arma el legajo, se le toma sus datos y se comienza a preparar toda la documental para que pueda dar el alta en el sistema. Nada más. O sea, yo no veo el perfil, si para qué puesto es o qué, no no, nada nada nada. Ya viene destinado. No sé si el área que lo necesitan lo propuso, ya evaluó previamente a la persona, no sé” (Entrevistado 2).

Más arriba indicábamos que la totalidad de los encargados de personal desconocían esta función de la GFT. ¿Acaso el nivel que determina las “necesidades” de personal sí la conoce? No podemos

⁵⁰ Como indicábamos en el anterior capítulo, el área central de Personal de la Provincia mantiene sus funciones acotadas. No posee autoridad funcional para con las áreas de personal jurisdiccionales, por lo tanto no “baja” lineamientos.

arriesgar una hipótesis en este sentido, ya que no corresponde a este trabajo indagar en las competencias de GFT de otros grupos que no sean los encargados formales de personal. Sin embargo, los mismos jefes y directores de personal consideran que existe un margen de desconocimiento sobre el cual se deben manejar. Cuando el entrevistado dice “yo no veo el perfil, no sé si el área que lo necesita lo propuso, si ya lo evaluaron”, da pistas de que la incertidumbre sobre ese ingreso se extenderá al resto del proceso de gestión.

Otro entrevistado nos comentaba, en la misma línea que el anterior, que a la oficina de personal llega el decreto y el lugar en el cual el nuevo agente debe prestar servicios. Al ser una norma legal se presume que no se detallará más que eso. Quedará para el responsable de la oficina a la cual se integre el nuevo agente, definirle las funciones y responsabilidades. Aunque a veces hay excepciones. Un entrevistado con más de 35 años en el servicio público nos contaba cómo actúa su oficina en estos casos.

“Mirá, generalmente vienen con la dependencia puesta. Ahora cuando es alguien que viene ‘chimbo’, vamos a hablar así, a esa persona nosotros informamos donde existe una vacante, lo presentamos ahí....pero normalmente ya viene gente que viene ahí, viene con un informe ‘para trabajar en el despacho de....en la secretaría privada’ ahí ya vienen detallados” (Entrevistado 10).

Al obtener este detalle, consultamos entonces si su oficina llevaba un registro de las características que tenían los puestos vacantes, a fin de compararlas con el perfil de este nuevo agente “sin cargo designado”. Por respuesta obtuvimos una sincera expresión de asombro, la cual estuvo enmarcada por una estruendosa carcajada: “No ¡ESO EN EL SECTOR PRIVADO SEÑORITA!” (Entrevistado 9).

¿Cuál es el único criterio por el cual se establecen las necesidades de personal en las jurisdicciones? La respuesta está en el ajuste al presupuesto. Anualmente, cada Dirección de Personal determina cuáles van a ser las necesidades de personal para el año próximo. Pero ese

cálculo no se realiza en base a solicitudes de los organismos pertenecientes al ministerio, ni a estudios realizados respecto del enriquecimiento/ampliación de actividades dentro la jurisdicción.

En instancias de encontrarnos profundizando sobre esta cuestión, una de nuestras entrevistadas, de vasta experiencia (casi 40 años en el servicio público), nos comentaba que este cálculo queda en manos de la oficina de personal. Entendemos adecuado recuperar el recorte de la conversación mantenida, para dimensionar de una manera más completa la dinámica en la determinación de las necesidades de personal.

Tesista: ¿quién determina cuánta gente van a necesitar para el próximo año?

Entrevistado 8: Y no no, nadie dice, no hay. Es de acuerdo a los que más o menos van entrando. A veces generalmente contamos si este año entraron 50 nosotros para el próximo le calculamos 50 y le damos 10 o 15 de más.

Tesista: o sea que todos los años va a ingresar personal...

Entrevistado 8: sí, a veces también se van los que se jubilan y la planta no se resiente mucho porque el que se fue es un cargo que va quedando. Pero siempre generalmente les damos un plus. Si ingresa ingresa, sino queda.

Tesista: yo creí que se determinaba según la planificación

Entrevistado 8: no no, eso se determina de acuerdo al coso político. ¿Viste? Yo tengo tanta gente, bueno, meto, traigo tres, cuatro, cinco, y alguno que me manda otro 'che, dale por favor'. Porque por ahí hay algunos que tienen más acercamiento con algún ministro que con otro. Entonces ahí hacen que quede (la gente). Entonces siempre se trata de balancear de no ser tan una cantidad tan exagerada como para decir están metiendo mucho.

Dos componentes que se distinguen de este extracto son, primero, la difícil tarea de intentar equilibrar la cantidad de agentes ingresados a las jurisdicciones con, el segundo de los componentes, la intervención política. Este último punto será desarrollado con mayor amplitud en los próximos capítulos.

Tal como veníamos señalando, las definiciones sobre funciones y tareas son potestad de los responsables de cada oficina. Podemos

indicar que existe una multiplicidad de definiciones en cuanto tareas, pero que todas estas, al estar particionadas en distintas oficinas y establecidas por distintos agentes, no permiten recuperar un sentido unívoco a nivel jurisdiccional (aunque por su naturaleza sea factible agruparlas). Además, el hecho de que las cuestiones inherentes del diseño de los puestos estén bajo la disposición de múltiples jefes/directores pone en discusión (¿peligro?) tres de las funciones administrativas básicas (coordinar – dirigir – controlar/evaluar), complicando la aplicación de éstas a nivel jurisdiccional. Esto podría habilitar la posibilidad de discrecionalidades en el otorgamiento de funciones y tareas.

Contrariamente, en una dependencia se nos indicó que quien definía funciones era el propio ministro: “la actividad que cumple cada uno de los agente, eso significa la función que deben cumplir... lo define el titular de la jurisdicción, en este caso el ministro” (Entrevistado 6). Al estar tales determinaciones en manos de la autoridad máxima de la jurisdicción, consideramos pertinente consultar entonces sobre los elementos formales que aporten claridad a la ejecución de las tareas. Recordemos que los manuales de misiones y funciones colaboran en cumplir tal objetivo. Sin embargo la consulta no tuvo éxito, ya que la respuesta fue “no, no tenemos che. Eso está en veremos hace no sé cuántos años de que tenemos que hacer un manual de misiones y funciones y no se hizo” (Entrevistado 1).

1.1.2. Características del Proceso de Empleo

Desde el inicio de este apartado, adelantamos que las características que presentan el reclutamiento, la selección y la inducción dentro de los ministerios estudiados se alejan diametralmente de aquel “conjunto de técnicas y procedimientos orientados a atraer candidatos potencialmente calificados y capaces” (Chiavenatto 1994). Y no porque las técnicas utilizadas en el marco de la GFT de los minis-

terios no aporten personal, sino justamente por lo contrario.

El objetivo principal del proceso de empleo es encontrar candidatos para determinados puestos. Por ello mismo, en primer lugar los puestos deben estar determinados. Pudimos observar en el anterior apartado que nada de ello sucede. Las definiciones en cuanto a funciones, características del puesto, responsabilidades asociadas, etc., y consecuentemente el perfil de los trabajadores, no forman parte del ámbito de decisión/definición de las áreas de personal. Asimismo, dada la atomización de este tipo de información y la falta de cuerpos formales del tipo manuales de misiones y funciones, es imposible para las áreas de personal saber qué necesitan.

Por lo tanto, ya contamos con una primera desarticulación entre el diseño inexistente de los puestos, la “planificación” que no se rige por criterios de GFT, y un proceso de empleo que no cuenta con estos parámetros para evaluar a los candidatos “potencialmente calificados y capaces”. Ahora ingresemos de lleno a las características que presenta este proceso en la administración pública de Corrientes.

Como sistema de información, el proceso de divulgación y ofrecimiento de puestos vacantes en los ministerios analizados es acotado. Tal como vimos en el Capítulo V de esta tesis, la Ley 4067 define un sistema de concursos para el ingreso y la promoción de los agentes del Estado provincial. En el capítulo V de la mencionada ley, se detalla el sistema de Concursos, quedando bajo la responsabilidad de las jurisdicciones reglamentar el procedimiento del llamado a concurso.

Al indagar entre nuestros informantes clave y entrevistados, respecto de la activación o no de este sistema de ingreso al empleo público, la gran mayoría nos indicó que éste nunca se había llevado adelante. Tal información nos hizo especular respecto de la validez de las definiciones establecidas en la Ley 4067, en tanto la no reglamentación de las mismas anulaba la aplicación de este proceso de

ingreso. Por ello, consultamos a juristas, legisladores y destacados profesionales del derecho administrativo, quienes coincidían en señalar que la no reglamentación no constituye una barrera para la aplicación de una norma, siempre y cuando la misma sea clara a nivel de procedimientos.

Finalmente, encontramos dos informantes clave, ambos ex – dirigentes sindicales, que nos proveyeron casos testigo a partir de los cuales interpretar lo estipulado en el Capítulo V de la Ley 4067. Pudimos corroborar que el “Régimen de Concurso para el ingreso y promoción al Servicio Civil de la Provincia” ha sido aplicado, y por lo tanto no precisa de una reglamentación extra (más allá del procedimiento de concurso). Este proceso de concurso fue desarrollado en tres oportunidades,

“El primer concurso fue en el IPS (Instituto de Previsión Social), en el cual yo participé en el jurado como representante de los trabajadores. Sí se hizo concurso, se conformó el tribunal de acuerdo a la ley 4067 con todos los mecanismos de participación, concurso interno primero para dar la oportunidad al de la carrera, primero de la repartición, si no hay o no surge ahí se puede hacer el concurso en el resto de la Administración Pública. Estaba Leconte, fue en el 89 por ahí. Después se hizo un concurso en Catastro...” (Informante Clave B).

A partir de este tipo de testimonios, podemos indicar que es insostenible el argumento expresado por los encargados de personal respecto a que los concursos nunca se llevaron adelante por la falta de reglamentación de la Ley 4067. Se llevaron adelante, y sobre este precedente se verifica la viabilidad de aplicación del Capítulo V de la Ley de Servicio Civil, sin necesidad de otra reglamentación. Entonces ¿por qué no se ha aplicado más que en tres oportunidades? Antes de responder esta pregunta, recuperemos un poco más el vínculo con el proceso de empleo que conlleva el régimen de concursos establecido en la Ley de Servicio Civil.

En el artículo 255 la ley establece la posibilidad de tres tipos de concursos:

- 1) Internos: se busca al candidato dentro de la unidad de organización.
- 2) Cerrados: cuando el anterior procedimiento no arrojó resultados se busca entre los integrantes de la Administración Pública Provincial (trabajadores de planta permanente).
- 3) Abiertos: si ninguno de los anteriores logró cubrir las vacantes se procede a abrir la convocatoria a todos aquellos postulantes que reúnan los requisitos establecidos en el llamado.

Los artículos subsiguientes establecen algunas características relativas a la conformación del jurado y cláusulas que proveen pautas operativas, y que colaboran en la claridad procedimental de la norma. Por lo tanto, podemos decir que sí, existe un procedimiento que formaliza el proceso de empleo. Ahora volvemos a preguntarnos por qué se aplicó sólo en tres oportunidades.

La respuesta a este interrogante se enlaza con las modalidades de gestión de los procesos de empleo dentro de la administración del Estado. Procederemos a la descripción de los mismos y, en el marco del detalle que realizaremos, podremos ir vislumbrando algunos posibles argumentos.

Dejamos bien establecido que el régimen de concursos para el ingreso y promoción, no es el procedimiento a través del cual ingresan los trabajadores a la administración pública en realidad. Entonces, ¿cómo ingresan? ¿Quién los recluta, los selecciona, les provee pautas para la incorporación efectiva a las labores? Qué mejor que consultar esto a los gestores de personal.

Las primeras respuestas, especialmente de aquellos que aún se encontraban en funciones, eludían el fondo de la cuestión. Indicaban que ese tipo de decisiones, las decisiones relativas al ingreso de per-

sonal, eran “disposiciones del Sr. Gobernador”.⁵¹

“Mirá, yo lo que te puedo decir es que directamente acá a mí me llegan los contratos elaborados, firmados, y vienen la gente contratada o designada. ¿Qué se tiene en cuenta para contratarlo o designarlo a alguien? No pasa por mi área, no pasa por mí. Eso, digamos, viene ya, son disposiciones normativas del nivel superior” (Entrevistado 2).

Recordemos que, para refrendar todo ingreso como personal del Estado en cualquiera de las modalidades establecidas por la Ley 4067,⁵² es el gobernador de la provincia quien debe firmar el decreto de designación. Por lo tanto, en última instancia el ingreso siempre será una “disposición del Sr. Gobernador”. Pero siempre habrá alguien “del nivel superior” que lo solicite.

De esta forma, nuevamente el proceso de empleo pasa lejos de las oficinas de personal. Ni siquiera están habilitados para recibir currículums o solicitudes de postulantes, ya que los mismos se vehiculizan a través de la mesa de entradas general, y de allí se derivan a la autoridad superior de cada jurisdicción. El cumplimiento de esta formalidad encubre un procedimiento anterior, de corte informal y que consiste en el establecimiento de un contacto previo con aquellos que tienen poder de decisión para habilitar el acceso a la vacante (en el caso de que esta existiera)

“Y hoy por hoy vienen. Presentan por mesa de entrada un currículum, una nota dirigida al ministro con su cv, pero ya vienen hablados, ese es el proceso, es la formalidad. Pero en realidad ya vienen...no hay un concurso. Te digo, yo cuando ingresé en la AP, sobre que me tomaron un concurso me

⁵¹ Relevamos esta expresión en doce entrevistas. Nos pareció importante rescatarla porque en la construcción “Sr. Gobernador” se ubica una carga de responsabilidad lejana y a la vez poco posible de ser discutida. Asimismo, para quienes aún están en actividad, colabora en la construcción de un posicionamiento ficticiamente objetivo: “esto sucede pero no es mi competencia”, cuando en realidad todos conocen cuál es la dinámica de ingresos a la administración pública provincial. Como nos indicara un encargado de personal “¡No me preguntes eso del concurso porque...sí, tiene que ser así, pero de hecho no es así. De hecho vos sabés cómo es el ingreso a la Administración Pública” (Entrevistado 1)

⁵² Ver Capítulo V.

tuvieron a prueba seis meses como contratado (año 1976) No, desde que salió la 4067 nunca se llamó a concurso" (Entrevistado 10).

Un entrevistado llamaba a esto "intermediación". De allí que incluso no sea estrictamente necesario contar con una vacante dentro de la organización para lograr un ingreso: el nuevo agente puede ingresar a través de un contrato o incluso una beca. Pero esta operatoria, y si correspondiera, la misma creación de un cargo y su vacante, dependerá en gran medida del nivel que posea aquel cuadro que "intermedie" para el ingreso del postulante. Es decir: existe una cadena de intermediaciones, y cuanto más bajo sea el nivel de contactos que el postulante posea, más intrincada será la misma.

Entrevistado 1: No sé si corresponde poner eso en un informe. De hecho el ingreso se determina mucho por el tema de las relaciones personales que uno pueda tener con la autoridad gobernante en el momento de gobierno.

Tesista: ¿cualquier persona?

Entrevistado 1 (suspira): En principio sí, sí sí (lo dice con resignación). La intermediación es. Si es que vos no sos amiga directa del gobernador (se ríe) Si sos amiga directa del gobernador no hay necesidad de intermediarios. Pero sí, la ley establece un concurso para el ingreso a la AP como también para la recategorización, que es la promoción en categoría. De hecho no hay.

Entonces, lo normal y habitual es ingresar al empleo provincial a partir de una red de contactos, que podrá ser más o menos efectiva en función de la cercanía que uno posea con los estamentos de decisión (cuanto más arriba mejor). En consecuencia, a los encargados de personal sólo les queda recibir a estos ingresos, sumarlos a las planillas de liquidaciones salariales, y limitar su función al control de la asistencia.

La pregunta permanece aún pendiente. Y aunque no la respondiéramos taxativamente, fuimos dejando pistas acerca de cuáles son los motivos por los cuales no se procede a la aplicación del único sistema que garantizaría criterios específicos y aplicables a nivel general

para el proceso de empleo. Estamos llegando de esta forma, a uno de los principales cuestionamientos de esta tesis: el papel que desarrolla la configuración de intereses en la generación y mantenimiento de un núcleo de prácticas que modelizan la GFT.

Uno de nuestros informantes clave, sindicalista, sostenía que las deficiencias en cuanto a democratización de los trabajadores, más algunos conflictos con el gobernador Raúl Romero Feris, no permitieron que el sindicato (AEP, el que promovió los únicos tres llamados a concurso que existieron en la historia de la 4067) continuara en esa misma línea.

“Porque...los concursos además fueron promovidos por nosotros. Es decir, una vez que estaba la vacante exigíamos, eso depende fundamentalmente que haya un buen delegado en el lugar....porque sin la participación de los trabajadores en la exigencia del cumplimiento de los derechos.... la tendencia es no. Es un problema de democratización” (Informante Clave B).

Más allá del necesario aporte de los órganos sindicales a la transparencia de los procesos relativos al trabajo en el empleo público, esta situación supera la mera cuestión de voluntades. Son los mismos agentes del Estado, y en este caso los encargados de personal, quienes observan la generalización de estas prácticas. Pero éstas no surgen espontáneamente: son ambos agentes de la relación (el Estado empleador y los empleados públicos), quienes las producen y replican. En este sentido manifiestan que “no existe la voluntad política” (Entrevistado 14), “falta decisión” (Entrevistado 11) y “nadie quiere ponerle el cascabel al gato” (Informante Clave H). Con estas frases, se anticipa el conocimiento generalizado respecto de las prácticas que constituyen el vaulpuleado “proceso de empleo” a la administración del Estado. De igual forma, se reconoce un proceso disfuncional que debería ser revisado. “Nadie le va a poner el cascabel al gato, si todos están enganchados, todos tienen algo. Es una cuestión de decir: hasta acá. Pero nadie tiene las bolas. Y esto va a seguir ocurriendo” (Informante Clave H).

1.1.3. La capacitación y la evaluación de los desempeños: ausentes con aviso

El título propuesto para esta sección nos brinda poco aliento. Ambas funciones operan de manera exclusiva sobre los trabajadores, sobre su capital intelectual y sobre las potencialidades que cada de ellos guarda, y que son capaces de desenvolver con el estímulo adecuado. Una organización que no promueva estas funciones está destinada al estancamiento.

En el caso de la **capacitación y el desarrollo de competencias**, los ministerios que hemos estudiado no ubican estas funciones como prioridades de la GFT. En todas las jurisdicciones recibimos las mismas respuestas, muchas de ellas situando en el trabajador toda la responsabilidad respecto de los procesos de formación permanente: “en verdad, como capacitación capacitación, no, no hubo. Y a los empleados... (baja muchísimo la voz) no, no le veo interés. No, no buscan. Es decir, si surgiera algún curso de capacitación yo pienso que irán. Pero ellos por sí mismos no, no buscan capacitarse” (Entrevistado 1).

Esta actitud por parte de los trabajadores no surge automáticamente. No se fundamenta en el argumento de que los empleados sean indolentes, o porque “el interés de ellos no está más allá de tener un ingreso fijo y cierta estabilidad que le da el empleo público” (Entrevistado 1). Responde a determinadas condiciones, preferentemente organizacionales, que permiten evaluar la conveniencia o no de embarcarse en procesos de capacitación y/o formación.

“Es que la gente no quiere capacitarse tampoco, porque no le sirve de nada. A esta altura la gente se ha dado cuenta que no le sirve de nada. Aquel que tiene título universitario está igual que el ordenanza. Entonces, para qué vos te vas a capacitar si no vas a ningún lado. Ya no depende tu progreso de tu capacitación. Tu progreso depende de la política. Entonces ¿para qué?” (Entrevistado 2).

Consideremos que sostener un proceso de capacitación o for-

mación, y al no estar este ofrecido por la misma organización, implica además del tiempo dedicado al estudio, una erogación monetaria que no todos están dispuestos a invertir (por diversas razones). Asimismo, dentro de los mismos encargados de personal, encontramos aquellos que refuerzan la responsabilidad de los propios agentes sobre esta función que pertenece al núcleo básico de la GFT. Colocan esta responsabilidad en sentidos tales como el de “superación o esfuerzo personal”.

“Si uno va a esperar todo del estado entonces....creo que también vale lo que uno quiere. Acá yo conozco gente que ha empezado, sabés qué, como PEL, como plan Jefes y se ha propuesto, y se va, se capacita, ha estudiado, se ha recibido. Hubo gente que, en diez años, todo lo que ha progresado intelectualmente. Así, también se le ha ascendido, se le ha cambiado su categoría ¡hay gente que se lo ha ganado!” (Entrevistado 12).

Como un aprendizaje socialmente construido, la tendencia hacia la superación está incorporada en el ser humano, en constante búsqueda de ganar etapas e ir escalando posiciones. No obstante, la toma de decisiones de este tipo, se evalúa a partir de criterios racionales (que responden al interés del agente), la factibilidad, y los resultados que proporcionará su esfuerzo.

De igual manera que los gestores de personal realizan evaluaciones sobre la inclinación de los empleados hacia acciones de capacitación, también puede traslucirse la posición del mismo Estado empleador al respecto. Esto se evidencia a partir de algunos procesos de personal conexos, tales como el registro administrativo de la trayectoria académica y laboral de los agentes. La valoración de este tipo de acciones, conlleva la interpretación e importancia que le otorgará a los procesos de capacitación y desarrollo. En el siguiente recorte del intercambio que mantuvimos con uno de nuestros entrevistados, podemos notar lo irrelevante que puede ser contar con certificaciones de este estilo.

Entrevistado 2: Lo que sé es que si hay gente que pide ayuda o algún tipo de plata para tomar cursos...

Tesista: Pero todo depende de la voluntad del trabajador ¿no? De lo movilizado o no que esté.

Entrevistado 2: Claro, pero hay gente que ha tomado cursos en Buenos Aires.

Tesista: Pero es porque ellos se los gestionaron...

Entrevistado 2: Sí, pero no son cosas grupales.

Tesista: ¿No hay entonces propuestas de capacitación grupales?

Entrevistado 2: No.

Tesista: Ustedes van registrando en algún legajo del personal.

Entrevistado 2: Sí en el legajo del personal, el personal que quiere va adjuntando todos sus certificados.

Tesista: ¿O sea que también depende de ellos ir armándose su propia carpeta?

Entrevistado 2: Sí, acá el que quiere, nosotros le ponemos todo en su legajo, la gente que toma cursos, todo eso.

En este tipo de expresiones se puede identificar de manera clara el reducido valor que se le otorga a la capacitación. “Acá el que quiere, nosotros le ponemos todo en su legajo”. Es decir: el proceso de fortalecimiento de las capacidades laborales de cada trabajador, es un asunto pura y exclusivamente suyo, y por lo tanto, la organización no lo interpreta como de su competencia.

Las demandas de capacitación

Al indagar en los aspectos que los gestores de personal interpretan como necesidades de capacitación, pudimos recabar algunas demandas, todas ellas identificadas a partir de las problemáticas que se generan dentro del nivel administrativo que ellos manejan. De allí que, por ejemplo se destacan: 1) la atención a la ciudadanía, como un déficit histórico de la organización, 2) la redacción administrativa, 3) el conocimiento de los circuitos administrativos.⁵³

⁵³ “A nosotros antes nos daban capacitación, nos daban redacción administrativa, nos explicaban cómo se arma un expediente, por dónde empezar un expediente, que reclamo, de acuerdo a la nota dónde tenés que presentar, por qué en mesa de entrada, si

Consultamos si estas demandas fueron constantes a lo largo del recorte temporal que estudiamos. La mayoría de las respuestas, coincidieron en que a partir de la década del 2000 se debilitaron marcadamente todas las instancias de capacitación. "Ahora hay mucha, muchísima necesidad, pero no lo hacen. Administración es una cosa que se necesita mucha capacitación, pero no, no hacen cursos, no capacitan a la gente. La organización no se preocupa" (Entrevistado 6).

Incluso, los encargados de personal relacionan este reclamo a los intentos de modernización del Estado (esbozos muy preliminares, más que nada expresiones de deseo aún no implementadas, que se vinculan a las propuestas del Estado Nacional).

"¿Viste que hablan tanto de la modernización del Estado? Pero...también el Estado lo que debería hacer es un poco más de hincapié en ...instruir. Porque vos podés venir con un secundario, un terciario, pero en la tarea misma es lo que se pide....si yo me doy cuenta acá por ejemplo. Hay cuestiones que cada uno, no se unifican los criterios, no se prepara al personal para unificar los pasos a seguir" (Entrevistado 3).

Los gestores también identifican cierta preferencia, establecida desde los niveles más centrales de la estructura gubernamental, sobre cuáles ministerios implementar procesos de capacitación. En este sentido, la jurisdicción que ha sido señalada con mayor frecuencia como la más beneficiada, es el Ministerio de Hacienda y los organismos dependientes de esa área, tales como la Contaduría General de la Provincia o la Dirección General de Rentas.

A pesar de lo señalado, las demandas de capacitación no siempre fueron tales y tan numerosas. Nuestros entrevistados, la gran mayoría personal con más de 30 años en el servicio público de Co-

por acá, por allá, un curso de carrera administrativa, de auxiliar, que a vos te decía sí, se cómo armar un expediente, como hacer una carátula. Ahora te hacen una carátula que te escriben todo lo que dice la nota. No saben hacer síntesis. Ponele "reclamo haberes", no "reclamo por haberes fulano de tal cosa por tal motivo...." A veces hasta les falta espacio de tan largo que hacen....Y no saben redactarte, a veces, las providencias..." (Entrevistado 8).

rrientes, pudieron identificar momentos dentro del período que estudiamos, en los que existía una mayor predisposición por parte de la organización para formar a sus trabajadores. Generalmente, ubican esos momentos en el período circunscripto entre la sanción de la Ley 4067 (1986) y la última Intervención Federal (2000-2001), con la vigencia de la Escuela Correntina de Administración Pública. Aunque también hubo iniciativas en otros períodos, pero que carecieron de sistematicidad: “hubo una época donde se hicieron de nuevo cursos. Creo que fue en la época de Arturo (dudando). Pero son así viste, esporádicos. Por ahí a uno le agarra la tara y larga, pero no hay regularidad” (Entrevistado 2).

La expresión más formalizada de un sistema de capacitación y formación para el empleado público lo constituyó entonces la ECAP. La Escuela Correntina de Administración Pública, fue creada en el marco de la Ley 4067, y se puso en marcha en marzo de 1987. Estaba conformada por una comisión interministerial, compuesta por la Secretaría de Planificación, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Hacienda y Finanzas.

Su principal objetivo era profesionalizar la función pública, a partir del dictado de una Licenciatura en Administración Pública, que ofrecía dos títulos intermedios al grado: Perito en Administración Pública y Técnico en Administración Pública. Gracias al aporte de una informante clave que formó parte del cuerpo de docentes de esta escuela (luego INSAP, Instituto de Administración Pública), pudimos saber que para desarrollar el plan de estudios, se recurrió a los programas de la Licenciatura en Administración de la Universidad Nacional del Comahue.

El INSAP estuvo vigente desde el 1987 hasta el 2000, cuando la Intervención Federal de Ramón Mestre derogó los artículos que sustanciaban su permanencia y desarticuló la estructura del Instituto. De ella egresaron aproximadamente 50 profesionales, entre licenciados, peritos y técnicos. De aquella iniciativa, hoy queda una Tecnicatura

Superior en Administración Pública, que se dicta en un Instituto de Formación Técnica dependiente del Ministerio de Educación de la Provincia.

1.1.4. La evaluación de los desempeños

Adelantábamos en el título de este apartado, que tanto la capacitación como la evaluación de los desempeños eran grandes ausentes en el proceso de GFT. Como función, la evaluación busca estimar el rendimiento global de los trabajadores, lo que implica en sí un procedimiento de supervisión. Si bien prescribe momentos formales de aplicación, también es un proceso continuo de observación diaria del aporte de los trabajadores a la organización. Implica establecer parámetros de valoración conocidos por todos.

La misma ley 4067 dispone en su Art. 63, que el personal debe ser calificado “por lo menos una vez al año, de acuerdo a las modalidades y procedimientos que se establezcan reglamentariamente”. Incluso en el Art. 85, propone a la Junta de Relaciones Laborales,⁵⁴ la elaboración de un sistema de evaluación y desempeño. Además, la mencionada ley hace alusión en reiteradas oportunidades a la “calificación” como una variable a considerar para las promociones.

Sin embargo, a nivel de la gestión diaria del personal las cosas cambian. La totalidad de los encargados de personal que entrevistamos, desconocieron la existencia de este tipo de procesos de evaluación. Sí observan en la labor diaria “la actitud al trabajo, cumplimiento...el trato que tiene con el resto de los compañeros....” (Entrevistado 12). Igualmente, estos ítems que los gestores señalan tener en cuenta, no representan impacto más que en las representaciones que éstos construyen sobre los empleados de su área. Porque efectivamente, ese “desempeño” sólo se observa a nivel de los agentes que prestan servicios en el área de personal.

⁵⁴ Ver Capítulo V.

El encargado de personal difícilmente pueda evaluar de esta forma a todos los trabajadores de la jurisdicción. Consideramos que la tarea de supervisión y seguimiento diario de los trabajadores es competencia del director o jefe de cada repartición. Nuevamente, se desarticulan las funciones de GFT, ubicándolas lejos de las áreas técnicas, y permitiendo establecer criterios de lo más variados (tantos criterios como reparticiones existan). De igual manera, por la desconexión existente entre las funciones que componen el SGFT, esto no representa un impacto ni a nivel de carreras, ni a nivel salarial.

En este sentido, más allá de la existencia o no de instrumentos y un sistema de evaluación formalizado y aceptado por todos los integrantes de la organización, el proceso de valorar las actividades de otros, implica una exposición y compromiso por parte de los evaluadores que es difícil de sostener si no se cuenta con el apoyo institucional correspondiente. De otra forma, la función termina por desdibujarse y transformarse en un obstáculo para las relaciones interpersonales.

“¿Evaluar? ¿para qué? Mirá, el tema de la evaluación debería estar bien organizado, definido, instrumentado, y obviamente generalizado para todos los ministerios. Lo que pasa es que la evaluación del desempeño, tampoco es importante, yo creo que genera... también es compromiso del jefe, porque vos para poner la nota... Te puedo asegurar que acá para manejar a la gente vos tenés que tratar de... eh... navegar en un mar profundo (lo acentúa) aparentemente sereno, pero todo depende de cómo vos los manejes (...) Es generar una situación, una tormenta. O sea: acá a determinado personal imposible ponerle un puntaje teniendo en cuenta su capacidad, su desempeño, su cumplimiento...y acá hay gente muy sensible. Si la evaluación no es favorable creen que vos no le tenés simpatía, que le tenés un encono personal” (Entrevistado 2).

Este tipo de expresiones se mantuvo constante en la mayoría de las entrevistas. La necesidad de cuidar el delicado equilibrio establecido en las oficinas, responde a la debilidad institucional que

rodea las designaciones del personal. Nadie quiere enemistarse con otro, dado el poder relativo que puedan esgrimir las partes y perjudicar la “carrera” profesional en la Administración.

“Tenés la que te lo va a decir en la cara y tenés la gente, como yo te digo, que no te lo dice, y que te empieza a generar situaciones jodidas. ¡Ya te digo, hasta el ordenanza es capaz de hacerte cosas! Desaparecerte papeles, esconderte cosas. ¡No! ¡Acá ha habido de todo! ¡Yo he visto de todo! La gente como que poco quiere eso” (Entrevistado 3).

Asimismo, y como sosteníamos más arriba, es necesario el apoyo de toda la organización, más aún de su cúspide decisonal (ministros-subsecretarios), para intentar llevar adelante este tipo de procesos.

“Si vos evaluás ¿para qué? O sea: te obligan a hacer determinadas cosas que serían para esto y esto, y después no se cumple en la etapa final. Entonces te expusiste, te desgastaste ¿para qué? ¡Para nada! Entonces eso también, yo aprendí. Si a mí me están pidiendo algo así, bueno ¿qué va a llegar? Y por supuesto que me molesta muchísimo (acentúa) tener que exponerme, mi imagen, mi tranquilidad, para qué, para una tarea que después no se culmina ¡no se concreta! ¿Para generar qué? ¡Mayores roces!” (Entrevistado 12).

Quienes ocupan las posiciones de decisión más altas en los ministerios, y que por lo tanto forman parte del núcleo político, también cuidan las percepciones que se puedan construir sobre sus figuras. Por ello en este punto, se establece un desajuste entre las necesidades organizacionales (una evaluación que propenda a generar información, para asimismo generar procesos de revisión y cambio) y las necesidades políticas.

“Cuando comencé a ser directora quería aplicarle (una determinada función) a todos por igual, hasta que llegó un funcionario, un subsecretario que me dice ‘Susanita, todo lo que vos querés hacer está todo perfecto, me parece bien. Pero antes de ser yo funcionario yo soy político’” (Entrevistado 8).

1.1.5. La carrera profesional

Llegamos a un punto de las funciones de GFT que deberemos revisar con mucho detenimiento. Vinimos referenciando de antemano la no activación del escalafón establecido en la Ley 4067. En consecuencia, la inexistencia efectiva de una carrera administrativa trazada y cierta. También sabemos que la misma ley prevé para el personal de carrera un cargo máximo de Director de área. Más allá de la desactivación efectiva de la parte escalafonaria de la ley, este último punto es el único sobre el cual están de acuerdo los encargados de personal: lo cual no implica que las direcciones no puedan cubrirse con personal político.

Las cuestiones normativas se entrecruzan con las definiciones orgánicas establecidas en cada ministerio. En la evolución de las estructuras orgánicas presentadas en el capítulo anterior, fuimos observando que el sistema de jerarquías está fuertemente vinculado a los vaivenes políticos y/o a decisiones que no se condicen con criterios racionales de administración. Asimismo, para terminar de abordar la compleja trama que delinea las características de la carrera administrativa en la administración pública de Corrientes, nos resta un último ingrediente: el sistema de categorías y clases. Algo del mismo hemos desarrollado en el Capítulo V. Retomamos todos esos datos en este punto.

Hablar de categorías y clases implica, en cualquier sistema de GFT, remitir al esquema salarial a partir del cual se compensa a los trabajadores. En el caso del empleo estatal en Corrientes, necesitamos apelar a ese esquema salarial a fin de re-construir la carrera administrativa. Tal como decíamos en el Capítulo V, las categorías constituyen las divisiones primarias donde se agrupan a los trabajadores de planta permanente, que realizan actividades afines respecto de la naturaleza de sus funciones o tareas. Las clases por su parte, son una sucesión de grados correlativos dentro de cada categoría, que resultan de la suma de determinados factores (antigüedad, evaluación de

tareas, etc.), y que son importantes a nivel remunerativo. Recordemos que estas definiciones fueron extraídas de la Ley 4067, por lo tanto se toma como un factor para la ponderación salarial la evaluación de los desempeños cuando, en la realidad, la misma no se aplica.

El sistema de categorías y clases derivado del Escalafón de la Ley 4067 en su Título IV, no se activó nunca. Permaneció vigente un esquema salarial definido por la ley 3801, de Sueldos y Remuneraciones (previa a la 4067), del cual se puede derivar un escalafón. O sea, operamos con ambas leyes de manera inversa. La 4067 define taxativamente un escalafón, mas no produjo una posterior ley de sueldos. La 3801 es una ley de sueldos que revela un escalafón. A partir de ese escalafón encubierto, se continúa organizando la carrera laboral de los empleados públicos.

Tenemos de esta forma: un escalafón de hecho, ciertos cargos que están reservados al personal de carrera (pero no efectivamente ocupados por ellos), un sistema de jerarquías que deriva de una estructura orgánica voluble, y como vinimos anticipando, decisiones emanadas de cuadros políticos que afectan a la carrera. De la interrelación de todos estos aspectos dependerá la forma que adquirirá la carrera profesional de los trabajadores. Como resultante, lejos de ser una sucesión de grados pre-establecidos hasta llegar al cargo de máxima jerarquía posible, la carrera se constituye en un sinuoso sendero sin un final conocido.

Un encargado de personal de 39 años de servicio sostenía que el entrecruzamiento de todos estos factores provoca que “las jerarquías, todo, quede desdibujado... no se respeta lo salarial, no se respeta la jerarquía” (Entrevistado 10). La alusión que realiza este agente se basa en dos cuestiones. La primera, en el hecho de que las posibilidades de ascenso en la jerarquía administrativa, se vean amenazadas por el acceso de personal político (técnicamente denominados “de gabinete”) a los puestos de conducción reservados a los de carrera. Segunda, cuando refiere a lo “salarial” alude al desfase reinante

en el otorgamiento de categorías y clases de conducción a cualquier agente del Estado, más allá de la jerarquía y funciones que cumpla.

Para ilustrar la primera de las cuestiones, remitimos a lo que otro gestor nos señalaba:

“yo te comento, hubieron casos que gente de carrera fue postergada y vinieron gente de arriba derecho. Entonces no hay una carrera, no existe una carrera. En la Administración Pública no puede existir nunca una carrera administrativa, no va a existir, se puede mantener sí un respeto, se pueden mantener las cosas....pero no existe, siempre hay compromisos políticos de los que vienen que tienen que cubrirlos, eso es lo que pasa” (Entrevistado 10).

En el caso de la segunda cuestión, el entrevistado indica lo salarial como parte del desajuste, aunque no es estrictamente una cuestión del sistema de remuneraciones. Veámoslo con más detenimiento.

Se presupone que a determinadas categorías corresponden determinadas funciones. Así, el escalafón “oculto” en la Ley 3801 de Sueldos, establece una categoría denominada “Personal Administrativo y Técnico”, a la que se le otorga el código 020. Esta agrupa a los trabajadores que desempeñan funciones de apoyo administrativo a la gestión. Asimismo, a esta categoría le corresponden una serie de clases que determinan la posición jerárquica que el agente administrativo y técnico poseerá. Por ello, quien es remunerado por la clase 24, la más alta de la categoría, ocupará el cargo de Director de área. De manera descendente, los cargos irán recorriendo los niveles más bajos de la jerarquía (23, subdirector, 22 jefe de departamento, etc.)

Esa misma Ley 3801, define también otras categorías, según la familiaridad de las funciones cumplidas. Salarialmente son muy cercanas, y todas ellas pertenecen a la Escala Única de Remuneraciones (EUR).⁵⁵ El resto de las categorías corresponden a sectores específicos, con prestaciones específicas, y que determinaron escalas diferenciadas (ya sea por convenios establecidos en el momento de creación de

⁵⁵ Ver Capítulo V.

la categoría o por constituir organismos descentralizados del poder ejecutivo y por lo tanto autofinanciados). Sin embargo, hay una categoría que se destaca por ser diferencialmente mejor remunerada que el resto de las que pertenecen a la EUR. Hablamos de la categoría 120, Personal de Computación.

Esta categoría posee la misma escala en cuanto a clases, y fue creada con el objetivo de agrupar a quienes cumplían funciones informáticas a finales de la década de los 80.

“Y hay escalas de remuneración que son, en cierta manera, privilegiadas por los ingresos y hay otras que no. Entonces vos tenés la 020, administrativo y técnico. Pero encontrás en otra, que se hizo hace mucho tiempo eso, la 120, que es personal de computación, que se hizo esa escala cuando manejar una computadora era todo un tema, y encontrabas cuatro personas que sabían hacerlo. En verdad para ellos se hizo la 120 famosa, persona de computación, para los que se encargan de trabajar sobre el sistema” (Entrevistado 1).

¿Qué sucede entonces? ¿Por qué nuestros entrevistados sostienen que todo se desdibuja a nivel de carrera administrativa? A medida que pasaron los años, y que la Ley 3801 no se actualizó, los niveles salariales definidos en la misma fueron quedando obsoletos. La única categoría que permaneció comparativamente en mejor posición que las de la EUR, fue la categoría 120, Personal de Computación. Por esta cuestión, los gobiernos en vez de actualizar la Ley de Sueldos y Remuneraciones, empezaron a otorgar recategorizaciones de manera discrecional.

“No, eso no se respeta, eso acá no hay, eso no se respeta, que es la clase que corresponde a tal y a cual, vos podés ser ordenanza y poder tener la 24. En la Administración Pública es así, en todos lados es así, el que te dijo otra cosa te mintió. Por eso te digo: la carrera administrativa no existe más. Yo me acuerdo, en el 78, 79, para llegar a la clase 13 nosotros... ¡hasta que llegara!; Y ENTRABAMOS POR LA 1! (Entrevistado 10).

No obstante, estas recategorizaciones no estaban disponibles

para todo el personal. Dependiendo de las posibilidades de llegada a niveles de decisión, las solicitudes para cambiar de categoría podían ser tenidas en cuenta o no. También, existía una forma más institucional de pasar a 120 con clase 240, que ya no correspondía a gestiones personales, sino al poder que cada ministerio posee dentro de la estructura general del Estado provincial. Una gestora de personal a punto de jubilarse, nos comentaba que “en Hacienda... ¿sabés qué? ¡120-240 para todos! Rifaban en las esquinas” (Entrevistado 8).

Este poder de agencia fue referenciado en muchísimas oportunidades por los encargados de personal, según fuera el ministerio al cual pertenecían o pertenecieron. Así, se podría establecer una “escala de preferencias” según el ministerio del cual se trate. Retomaremos esta cuestión en los próximos dos capítulos. Aquí lo que nos interesa es dejar establecido cómo la recategorización de ciertos grupos de trabajadores desarticuló el precario sistema de jerarquías existente, e impactó en la carrera de los trabajadores.

Estos aspectos terminan por definir una carrera con obstáculos, en la que quien accede a los primeros puestos no es el más rápido y ágil, sino el que conoce al que marca la pista y coloca las vallas. Sor-tear esos obstáculos excede las competencias laborales y, asimismo, va construyendo determinadas percepciones en los trabajadores que afectarán, en mayor o menor medida, la prestación del servicio.

Las expectativas de ascender en la carrera, aún en medio de este marco tan impreciso, se ven discutidas por los “taponamientos”.⁵⁶ Decíamos en otro punto de este capítulo, que hay coincidencia respecto de cuáles son los cargos destinados a los trabajadores de carrera: hasta direcciones de área. Más arriba en la jerarquía, ya se habilita por ley el ingreso de funcionarios de gabinete. Pero la necesidad de cumplir los “compromisos políticos”, hace que, una vez agotados los niveles destinados a funcionarios políticos, se proceda a cubrir los

⁵⁶ Utilizaremos esta categoría dado que se presentó constante en la mayoría de las entrevistas.

mismos sobre el resto de los niveles de conducción.

“Eso sucede a todos los niveles. En este momento la gente no tiene ni una expectativa. Por ejemplo, yo me jubilo el año que viene, me queda un año, acá yo te puedo asegurar que hay muchos que están pensando en ocupar este sillón (subdirectora de personal). Ahora: están esperando, pero no saben. Porque me voy yo y viene una así (silba, hace seña de que se llega volando) ¡y ya está! La expectativa de la gente en el movimiento está ahí nomás. Antes vos tenías la certeza que si se va fulanita y bueno, entre los que están va a ir uno” (Informante Clave H).

El caso de esta entrevistada es paradigmático. Posee formación en Relaciones del Trabajo, y ocupó alternativamente la dirección del área a la que pertenece. Decimos alternativamente dado que nos refirió que, al considerarse un cuadro “técnico”, las distintas gestiones de gobierno no podían contar con su aval para desarrollar funciones de personal alejadas de este tipo de criterios.

“Claro, lo que pasa es que la gente que es política es política no es técnica, y la gente que es técnica no es política, entonces cuando vos querés plantear una cuestión técnica a un político no te la acepta, porque vos estás ‘obstaculizándole’. Porque está escrito, porque no es tampoco un invento, porque si es técnico está acá (golpea con fuerza el texto de la ley), vos estás obstaculizándole la política que quieren hacer, no sé si me entendés” (Informante Clave H).

Por lo tanto, al no coincidir con los criterios legalmente establecidos, la funcionaria era reasignada al cargo inmediato inferior (subdirectora).

Informante H: Por eso te digo. Muchas veces estuve a cargo de la dirección, muchas veces. Casi todos los gobiernos, un tiempo...

Tesista: ¿Hasta que viene otro?

Entrevistada H: No. Hasta que no se convence y...chau.

Retomando la cuestión de las expectativas, recuperamos el caso de un encargado de personal que pertenecía al personal de gabinete. Este profesional establecía una importante autorreferencia al

considerar el desarrollo de la carrera. Sostenía que lo habían ubicado en tal Dirección de Personal en función de su preparación académica. Por lo tanto, nos costó mucho abordar el tema de expectativas, dado que él pertenecía a ese mismo núcleo de quienes “taponan” la carrera administrativa. Como estrategia empírica, dimos vuelta la fórmula y lo situamos ante un escenario en donde él era el aspirante natural a un puesto vacante.

Tesista: y las personas que están en el área, y podrían ocupar ese espacio que ocupa un ‘foráneo’. Imaginate que estás en una oficina con otros colegas y sos el aspirante natural a ocupar ese puesto y te ponen un chico recién recibido como jefe...

Entrevistado 2: ehhhh... Por supuesto,...uno tiene expectativas...ehhhh...creo que tenés que...una cosa es una oficina donde haya recursos humanos (refuerza el haya) y otra una oficina donde no hay profesionales. ¡Mirá que yo conozco eh!

Entendemos haberlo puesto en situación cuando cambiamos el hipotético escenario. Durante la toma de entrevistas nos sucedió que quienes ocupaban cargos de conducción en personal y pertenecían a los empleados de gabinete (o surgieron de esa planta), establecían esta distancia y aludían a los resultados de las inconsistencias del sistema de GFT, como una responsabilidad de los trabajadores. Eran quienes sostenían que si no hay capacitación es porque los empleados no se quieren perfeccionar, si no progresan en la carrera es porque no están formados para ello. Hubo que profundizar mucho en los intercambios, para poder encontrar atisbos que remitan a criticar el mismo sistema que los instaló en tales cargos.

Desde el punto de vista de los de carrera, quienes llegan para ocupar cargos de conducción reservados al personal de planta permanente “no tienen idea lo que es el manejo de este tipo de cosas, es muy importante. Lo que pasa es que vienen del privado” (Entrevistado 5). Asimismo, la juventud de los profesionales que se instalan como directores o jefes puede jugar en contra, dado que el personal de carrera guarda una antigüedad importante dentro del sistema.

“Hay personal recién recibido, que vienen...nosotros tuvimos ¿eh? Personal contadores, vienen, que llegan acá con un ímpetu a querer dar órdenes, y cuando se sentaron en el escritorio no saben qué hacer. Entonces el personal ya los tiene de contra, de entrada” (Entrevistado 6).

Incluso estas características tan enrevesadas que ofrece la carrera administrativa provocaron renunciaciones y retiros voluntarios. Un informante nos señalaba que en el año 1997 hubo un grupo de agentes que renunciaron debido a presiones por parte de un funcionario político que ocupaba un cargo de conducción administrativa.

“Claro, renunciaron por las presiones. Porque venir una persona que no sabe a dirigirte a vos y vos te estás dando cuenta de que te quieren hacer firmar algo que no es, entonces vos aguantás un tiempo, después te vas. Y después salió el retiro voluntario anticipado, de esos un montón” (Informante Clave H).

Nos preguntamos si la carrera administrativa siempre tuvo estas características, o si en algún momento del período que estudiamos se vislumbraron acciones menos discrecionales. Lamentablemente, en todos los registros obtenidos las referencias fueron negativas. Incluso seis entrevistados, nos señalaron que estas acciones se habilitan desde el inicio de la democracia.

“Lo que veo, y lo que estoy viendo de hace mucho tiempo a la democracia la tomamos por libertinaje acá, lamentablemente es así” (Entrevistado 10).

“A mí me dirán lo que me digan, me tildarán de lo que me tilden, no me importa tres cuernos. Pero desde que vino la nueva democracia esto se fue a la mierda” (Entrevistado 4).

“Si por algo se caracterizaron los milicos, como no tenían compromiso con nadie, y bueno, de alguna manera en esa época vos tenías dentro de la AP un escalafón que, por ahí con algún mérito podías ascender o no. Yo estaba en la categoría 21, tenía una secretaria con categoría 14, lo lógico. Había inclusive en el propio escalafón, no como hoy que es prácticamente el achatamiento hace que no importe si estás en la 4, 5 o 10 porque es casi lo mismo” (Informante Clave C).

Lamentablemente, se deposita en el sistema democrático las debilidades de un marco institucional imperfecto, que habilita discrecionalidades y corrimientos. En cierta forma, también se reclama desde esta postura, un sistema de contrapesos que garantice la adecuada asignación de los recursos del Estado (en este caso recursos administrativos).

1.1.6. Compensaciones: una revisión al equilibrio en el sistema salarial

A lo largo de estas líneas fuimos adelantando características del sistema salarial vigente en la administración pública de Corrientes. La Ley de Sueldos y Remuneraciones, 3801, sancionada en el año 1983, establece las categorías salariales con sus correspondientes clases, y para cada una de ellas determina un monto salarial. No fija coeficientes, por lo cual la actualización salarial sólo se realiza por decreto del gobernador. Por ello, a lo largo de estos casi treinta años, esta ley ha ido engrosando su tamaño ante cada modificación salarial.

Pese a ello, no fue este el único motivo por el cual la denominan “ley monstruo”.⁵⁷ También, porque cada nueva categoría adicionada, fue generando la expansión de la estructura laboral de la administración del Estado. Algo de ello adelantamos en el Capítulo V. Se pasó de una estructura con veintiséis categorías, a una estructura cercana a las sesenta. Cada una de esas modificaciones, de esas categorías agregadas, eran nuevos decretos que modificaban la ley original y que contaban con refrendo del Poder Legislativo. Pero en algún momento, del cual no pudimos obtener registro, se dejaron de enviar al Parlamento, y siguieron un curso netamente administrativo (Emisión del decreto y firma por parte del gobernador – Registro y archivo por parte de la Dirección General de Personal).

⁵⁷ Esta categoría fue señalada por cinco entrevistados y algunos informantes clave. Optamos por recuperarla en este informe para guardar el sentido propuesto por los actores.

Tesista: Entonces estos agregados de categorías y nuevas clases vendrían a engrosar, a modificar la 3801.

Informante Clave G: En teoría sí. Pero no está establecido de esa forma. No es que sale una categoría nueva y dice que se modifica la ley 3801. En algún momento dejó de salir de esa forma. Es decir: la 3801 era simplemente lo que había en ese momento. Actualmente hay una diversidad de cosas que no están contempladas en la 3801 y que a su vez debieron ser incorporadas como modificación de los distintos artículos pero bueno..."

Entonces, dado que no era posible rastrear la estructura salarial a partir de la normativa, acudimos al organismo liquidador del nivel central de la Administración Pública, el SIS.PER. Con la información provista por este organismo, pudimos establecer la disposición real de las categorías y clases que componen la estructura salarial, análisis que ya fue realizado en el Capítulo V de esta tesis. Por lo tanto, aquí rescataremos las percepciones que sostienen los encargados de personal, respecto de la forma en la que se establece el sistema de salarios. Intentaremos además, revisar las inequidades y desequilibrios percibidos por estos agentes.

En primer término, como lo indicábamos en el punto anterior sobre el desarrollo de carrera, no existe una vinculación directa entre las funciones cumplimentadas por los agentes y la remuneración percibida, la cual se define por la categoría y clase que el empleado consiga. Los mecanismos a partir de los cuales los trabajadores acceden a las mismas, serán objeto de discusión de los siguientes capítulos.

Uno de nuestros informantes (Informante Clave C), nos señalaba que en el espíritu del escalafón trazado en la Ley 4067, estaba inmanente la premisa constitucional "a igual trabajo igual remuneración". Dejemos de lado el hecho de que el Escalafón que se define en el Título IV, esté desactivado. Entendemos relevante partir de esta proposición, que tiene rango constitucional y que revela una verdadera democratización de las relaciones laborales.

En primer término es necesario señalar que la ley 3801, al de-

finir las diversas categorías establece la EUR, en la cual agrupa a una serie de categorías de naturaleza similar. Todas ellas se configuran como el soporte de las actividades administrativas de los niveles centrales y jurisdiccionales. La EUR incluye, al personal administrativo y técnico, clero, profesional universitario, obrero y maestranza, y servicios. Es en esta franja donde situamos la problemática que da fundamento a nuestra tesis (específicamente en los tres ministerios que componen el recorte).

El resto de las categorías establecidas, corresponden a colectivos determinados, que no pertenecen a este nivel de “soporte administrativo”. Hablamos por la tanto de personal de Obras Sanitarias, trabajadores hospitalarios, operarios de la Dirección General de Energía, Vialidad, Legislatura, Judiciales, etc.⁵⁸. Estos otros organismos son los que pretenden tener su propia estructura para salirse del escalafón general.

“Vos podés tener el escalafón de vialidad, del INVICO, del IOSCOR....todos se quieren separar para poder mejorar porque dentro de la estructura...imposible. Entonces, qué sentido tiene hacer una carrera administrativa si te pasan de una categoría a otra y no tenés diferencia de sueldo” (Informante Clave C).

Cuando el informante refiere “pasar de una categoría a otra”, está aludiendo a las categorías de la EUR. Entre las mismas no existen diferencias significativas. Por lo tanto, los organismos pugnan por lograr sus propios “escalafones”. En esta tensión, el valor relativo de cada ministerio constituirá una conquista.

“Sin ir más lejos, vos ponés los ministerios... vos te das cuenta: este ministerio primero, este segundo, este tercero....fijate que a mí me da vergüenza ajena porque hasta hoy no puede entender: minoridad y familia, creo que ganan el mínimo. Gente que está en secretaría de la gobernación, gente que limpia el piso, el ordenanza, ganan 10, 12. Pero ese desarrollo humano... ¡hay organismos que a pesar de todo lo que hacen no consiguen nada!” (Informante Clave H).

⁵⁸ Para una referencia completa por favor revisar el Capítulo V.

Igualmente, corresponde decir que estas decisiones, no dependen de lo mucho que hagan los organismos. El valor de los ministerios se medirá en tanto la cercanía que al nivel central posean. Esto además, redundará en la cuantía de la distribución presupuestaria destinada a cada uno de ellos. Finalmente, y de manera consecuente, al contar con una mayor fuente presupuestaria, podrán definir estructuras por afuera de la EUR.

Pero ¿qué sucede en aquellos organismos en los que su estructura laboral está preeminentemente compuesta por trabajadores vinculados a actividades administrativas? ¿Cómo jerarquizarlos salarialmente? Pues la única alternativa posible, es pasarlos de la categoría que estén ocupando a la categoría 120, Personal de Computación. Pero, ¿por qué computación? Anticipábamos esto en el anterior punto: al popularizarse el uso de las herramientas informáticas, esto funcionó a manera de argumento generalizado para justificar los cambios de categoría. Consultábamos entonces si quienes pasaban a computación se dedicaban específicamente a tareas relacionadas a la informática. Una gestora de personal nos decía:

“Bueno sí, pero el que te recibe los expedientes ahí, que carga en la computadora ya es de computación. ¡Pero ojo! Es de computación (hace comillas con las manos) de acuerdo a si te salió el decreto y te incorporaron en esa categorías. ¿Entendés? No es como antes que para entrar en la categoría 120 te exigían ciertas cosas. O sea, vos tenías que reunir requisitos....Como ahora la computación es algo normal....”(Informante Clave H).

La suerte salarial de estos trabajadores también dependerá del poder de agencia de sus niveles decisionales. En el caso de que no cuenten con llegada a los estamentos superiores del gobierno, la estructura salarial del organismo continuará deprimida. Es lo que pudimos notar en el Ministerio de Gobierno y Justicia. De los tres que componen el recorte, es el que posee la mayor cantidad de sus trabajadores en la categoría 020 (Administrativos y Técnicos).

Una entrevistada, encargada de personal de otro ministerio, nos relataba una situación vinculada a esta circunstancia.

“Vinieron profesionales del Ministerio de Gobierno y Justicia pidiendo para pasar a la 120 - 240 y le negaron, porque no habían hecho los cursos, que pito que flauta. Una huevada que no te puedo decir. Pero ahí vos te das cuenta de que este ministerio no, este sí, este no, este sí” (Entrevistado 4).

Al igual que la entrevistada, notamos que existen algunas incoherencias en las peticiones que establecería el poder ejecutivo para el otorgamiento de las recategorizaciones (de la 020 a la 120). Específicamente, en el hecho de solicitar cursos cuando la capacitación no constituye un proceso formalizado y promovido/facilitado por el mismo Estado.

Esta circunstancia de permanencia en categorías no jerarquizadas salarialmente, no sólo afecta a nivel de ingresos a los trabajadores, sino que también impacta en la propia forma en que el trabajador se percibe en función de su entorno. Además de desvirtuar el sistema de jerarquías, provoca inestabilidad en la prestación del servicio, generando desgano y falta de motivación. Un encargado de personal, ya autoreferenciándose en tanto empleado público, nos ilustraba esta situación.

“Fijate, te digo más. No vamos a hablar de cantidad ni nada, pero en este momento, yo creo que tengo más responsabilidades que todos los que están ahí afuera, como director. Qué ganas te da a vos siendo director, cuando cobrás 200 pesos más que el ordenanza que está sentado en el patio (se emociona) Todo está unido, todo eso. Yo creo que si uno tiene responsabilidades creo que merecés que te reconozcan y que seas remunerado según las actividades. Te digo más, hay personal acá que son administrativos, que por amistad, compinche, amiguismo, le dieron una clase de computación con la más alta y cobra más que un director” (Entrevistado 10).

En el otro extremo están aquellos ministerios que sí cuentan con acceso a los estamentos más altos del gobierno, y por lo tanto

pueden gestionar recategorizaciones. Estos cambios de categoría, proceden de cualquiera que pertenezca a la EUR, a la única categoría posible, Computación.

Dentro de nuestro recorte de tres jurisdicciones, pudimos detectar que la que posee una posición privilegiada en el acceso a este tipo de jerarquizaciones salariales, es la Secretaría General de la Gobernación. Posee la mayor cantidad de pases de categorías de la EUR a la categoría 120 Computación.

Sin embargo, hay ministerios que nuestros entrevistados han identificado como en mejores condiciones salariales que los propios. Además de las recategorizaciones a 120, poseen adicionales gestionados por las mismas jurisdicciones. Estas gestiones pueden ser llevadas adelante, tanto a nivel gubernamental como extragubernamental. Citaremos los dos casos.

En el primero de ellos, la intermediación provendría del nivel central del Estado. Por lo tanto, es el Poder Ejecutivo quien autorizará o no la provisión de estos adicionales. Un informante clave sostenía que “cada uno aumenta....si yo te quiero dar yo creo los adicionales....son decisiones del ejecutivo, decretos. Arreglan, arreglan si pue, arreglan entre el gobernador y el ministro. Hay que mejorar esta estructura...” (Informante Clave C).

En el segundo de los casos, las gestiones se realizan ante organismos extra-gubernamentales. Esto depende mucho de la red de relaciones y el alcance que tenga el ministerio en cuestión. Por ejemplo, en el caso del Ministerio de Hacienda y Finanzas, todas las líneas de conducción perciben un adicional que deriva de un convenio establecido con el Banco Mundial.

“Pero por ejemplo fijate vos, te digo, los que trabajan en el Ministerio de Hacienda cobran un adicional llamado “Banco Mundial”, fijate vos. Por ejemplo acá teníamos, yo no miro más el sueldo para no amargarme, acá teníamos los

jefes de Dpto. del SISPER⁵⁹ cobraban más que un director de la secretaría general de la gobernación porque tienen ese adicional. Tienen unos adicionales muy grosos, directores, jefes de departamento, de sección...” (Informante Clave H).

Fuera de estos marcos organizacionales, existen posibilidades de autogestionarse las mejoras salariales. Pero reservaremos este mecanismo para ser revisado en los próximos dos capítulos.

1.1.7. Condiciones de Salud y Medio Ambiente de Trabajo

Esta última función, la atención a la salud y bienestar físico y mental de los trabajadores, fue la dimensión menos reseñada en los discursos de nuestros entrevistados e informantes. Cuando solicitábamos referencias en cuanto a este tópico, el total de las respuestas nos derivó a la atención de oficinas de Aseguradoras de Riesgos del Trabajo. Estas entidades, externas a la organización, no están por lo tanto implicadas dentro de la función de GFT, aunque podría considerarse necesaria la articulación de esta figura con alguna instancia interna. Cuando en las entrevistas, hacíamos hincapié en cuáles serían otros aspectos que la GFT debería cubrir dentro de la administración estatal, una encargada nos decía

“Sí, sería necesario un área que se ocupe de hacer el seguimiento del cumplimiento de la ley de riesgos del trabajo, si realmente están atendidos, si la ART les cumple...Lo que pasa es que no tengo el personal que se pueda ocupar de esto” (Entrevistado 2).

De esta manera, observamos que más allá de que “de las cuestiones formales la ART anualmente hace los relevamientos correspondientes” (Entrevistado 1), se demanda una presencia más activa del empleador en cuanto a velar por la seguridad y la higiene en el lugar de trabajo. Un abordaje que permita la previsión de las contingencias, y no la reacción ante los hechos. En cierta forma, lo que

⁵⁹ Organismo dependiente del Ministerio de Hacienda y Finanzas.

los encargados de personal solicitan, es un involucramiento activo en las condiciones de higiene y seguridad a partir de acciones concretas. La mera adscripción a un sistema de ART, que provee informes anuales señalando fallas y deficiencias, y que avalúa la salud de los agentes estatales a partir de criterios monetarios, no es suficiente.

Otro parámetro relativo a este tópico es la omnipresencia de la instancia de “contralor médico”. La Oficina de Medicina Laboral, más conocida como “contralor”, es la encargada de otorgar las licencias por salud solicitadas por los agentes. El rol de esta repartición, se estructura en función de la comprobación fehaciente de la ausencia de salud del trabajador que solicita licencia. Nuevamente, se establece una visión reactiva de la salud laboral: la omnipresencia de “contralor” se establece, no a partir del interés en el bienestar físico y mental de los agentes, sino a los efectos liquidatorios.

.....

En este capítulo, nuestra intención fue observar cómo las funciones de personal se llevan adelante en cada jurisdicción. Del detalle provisto, podemos concluir que las oficinas de personal, sean direcciones o jefaturas de departamento, tienen un campo de acción acotado, estrecho. Las mismas características institucionales y organizacionales van delineando ese espacio. De esta forma, podemos detectar que la disposición de funciones encomendadas a personal, responde al modelo burocrático tradicional. En este modelo, se reserva a estas áreas el sólo control de la asistencia, registro de novedades de personal, gestión de licencias, resguardo de legajos, y carga de datos para la liquidación de haberes.

La indagación que realizamos pretendió detectar también patrones de GFT dentro de cada gestión de gobierno. Si bien no pudimos identificar una “forma de gestionar” según sea el partido gobernante, sí detectamos una serie de aprendizajes organizacionales, construi-

dos alrededor del proceso de GFT, que se replicaron de manera consuetudinaria en todos los gobiernos (con mayor o menor intensidad).

Estos constituyen un universo de procesos, que transitan por carriles paralelos a la gestión formal del personal, los cuales son detectados por los gestores pero que no dependen de ellos. El hecho de no empoderar la GFT, de no recuperar el sentido desarrollista de las funciones de personal, da cuenta de la forma en la cual las gestiones de gobierno interpretan a sus trabajadores.

Capítulo 9

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

1. La organización pública como espacio de intereses

El desarrollo presentado a partir del Capítulo V, pretendió dar cuenta del marco sobre el cual se desarrolla la GFT en la administración pública de Corrientes. Hasta aquí, los indicadores obtenidos nos permiten sostener que existen altas posibilidades de que sea una gestión desarticulada, y que no responda a criterios racionales. Asimismo, ante este marco podría operar en contra la escasa normativa desarrollada, la debilidad en la atención a la misma, y la poca profesionalización del área. Todo esto nos lleva a preguntarnos por cuáles son los parámetros que califican, que caracterizan, a la GFT.

Nada es lineal en las organizaciones del Estado. ¿Debería serlo? ¿Qué dictan los modelos? En el plano teórico, la burocracia nos dice que las normas dictadas por quienes revisten poder en tanto autoridades formales se deben ejecutar. Este cumplimiento, debe darse de manera acorde y ajustada a los procedimientos establecidos al respecto. La burocracia “no considera la toma de decisiones como algo abierto. Los distintos puntos fuerzan a un proceso de toma de decisiones basado en normas previamente establecidas, y que, por tanto, no pueden ser contestadas o rebatidas por los miembros de la organización” (Quintero 2011: 90). Los modelos administrativos tradicionales nos proponen entonces sistemas polares, donde en un extremo la decisión se establece, y en el otro la misma se cumple.

Los modelos empresariales y postburocráticos combaten esta noción, y han establecido la discusión en cuanto a la toma de decisiones organizacionales, situándose a partir de un contexto burocratizado. Nos preguntamos, por lo tanto, si acaso la semilla del fracaso de la implantación de los modelos de NGP⁶⁰ en Latinoamérica se deba,

⁶⁰ Nueva Gestión Pública. Ver Capítulo II.

entre una multiplicidad de aspectos, también a haber presupuesto que se partía de una realidad burocratizada. Entonces, ¿por dónde empezar a calificar a la GFT en los organismos del Estado en Corrientes?

Consideramos pertinente abordar la pregunta a partir de la configuración de decisiones que intervienen en el proceso de GFT: cómo se compone, cómo se delinea, quiénes y cuántos definen, y a partir de qué marcos. Decíamos, que hasta este momento del análisis podíamos sostener que nada es tan lineal ni directo en la administración del Estado. Si cupiera la posibilidad de trazar un paralelismo de tipo botánico, podríamos decir que los procesos decisionales tienden a desarrollar formas rizomatizadas en las cuales se torna dificultoso el poder detectar la intencionalidad de los niveles decisionales, y la forma que finalmente toma el cumplimiento de la decisión. En el desarrollo de estos rizomas-procesos decisionales, habrá cruces e interrelaciones, congestiones, nudos, y por lo tanto desandar esas evoluciones es parte del trabajo necesario a fin de aprehender de manera correcta el marco organizacional (cultural-social).

El capítulo anterior nos permitió aproximarnos a las decisiones que se ponen en juego en las áreas de personal de los ministerios que forman parte de nuestro recorte. Pudimos observar que las funciones de GFT se encuentran limitadas a una serie de actividades de control, rutinizadas y lejanas a la complejidad propia de este tipo de sistemas. En este marco, la esfera decisional de estas áreas y de sus gestores también se recorta. ¿Nos quedaremos con esta respuesta? ¿Acaso cabe la posibilidad de definir a la GFT en estos ministerios sólo a partir de lo formalmente establecido? Definitivamente no. Existe todo un núcleo de decisiones atinentes a la gestión de los trabajadores, que transitan por carriles alternativos a lo formalizado. Lo cruzan, lo complejizan, lo rizomatizan. Decisiones van de la mano de intereses. Los intereses, se construyen a partir del balance que hacen los actores de la organización. En esa balanza ingresarán sus nece-

sidades o aspiraciones, y las posibilidades de maniobra que permitan las condiciones institucionales. Przeworski (1996), sostiene que en este tipo de contextos, se conjugan intereses particulares e información ilimitada: de esta premisa teórica partimos para observarlos. Recuperemos entonces cuáles son las decisiones que corresponden a la GFT que suceden lejos de las áreas de personal.

1.1. Los actores y sus intereses. Las rendijas que deja el sistema institucional

Decíamos que existen importantes vacíos en la GFT, que son salvados a partir de estrategias no precisamente alineadas con criterios de gestión racionales o técnicos. De esta manera, se van cubriendo espacios a partir de conglomerados de decisiones que incorporan agentes diversos, y que van impactando en la configuración del sistema. Hay distintos actores que forman parte del mismo, cada uno con poder definido en función del alcance de sus redes, de su institucionalización, de la naturaleza de su posición, etc.

Podemos identificar, entonces, a funcionarios políticos, gestores de personal de la línea intermedia, trabajadores y sindicatos. Cada cual podrá definir un núcleo de intereses y actuar al efecto, aunque estarán restringidos no por el marco normativo ni operacional definido para la GFT, sino por el balance de poder existente entre los actores, y las posibilidades de maniobra que las condiciones institucionales les provean. Nuestra propuesta, es iniciar la revisión de las decisiones en cuanto GFT desde los estamentos superiores de la pirámide jerárquica, para así poder ir rastreando cómo se va desarrollando la configuración de intereses en la administración pública de Corrientes.

1.2. La trama normativa y los actores que la definen: El Estado y los Sindicatos

Partamos de las decisiones relativas a la puesta en vigencia y/o aplicación del marco legal correspondiente a la GFT. Este es, por excelencia, la Ley 4067, la cual encuadra las relaciones laborales entre los agentes públicos y el Estado en tanto empleador. Hemos profundizado en sus características y discutido su vigencia. Pudimos detectar, que existen porciones de esta legislación que no se aplican. Y que hay dos motivos que operan en esta no aplicación. El primero de ellos es de índole jurídica y consiste en la derogación de determinados artículos. Esta circunstancia no reviste mayores consideraciones (por lo menos no a nivel de técnica legislativa).

En segundo término, existen partes de la ley que no fueron desactivadas por derogación. El argumento esgrimido por todos los funcionarios políticos consultados, ha sido partir del presupuesto de que, por no contar con reglamentación, corre su inactividad. Destaquemos que para que una ley o parte de la misma deba reglamentarse ésta debe tener naturaleza programática, es decir, “que establezca los parámetros de un programa que se cumplirá una vez que otra norma operativice ese programa” (Informante Clave). De manera contraria, las normas operativas son “aquellas que se pueden aplicar directamente, es decir, que no necesitan una norma que las reglamente.

En el caso de aquellas porciones del articulado de la 4067 que no han sido derogadas, pero que tampoco se aplicaron a la GFT, cumplen la condición de operatividad señalada por los especialistas en derecho administrativo consultados. Sin embargo, lo definido en estos artículos no se tiene en cuenta: no se aplica. Es decir: la ley 4067 es una ley que en algunas partes está vigente, en otras no pues han sido derogadas, y en otras su ejecución depende de la voluntad del nivel político central (Poder Ejecutivo). Aquí ingresa la decisión, como un determinante de la acción o inacción respecto de los temas de GFT más sensibles que aborda la 4067: carrera administrativa (escalafón),

proceso de ingreso (concurso) y capacitación.

La otra normativa de importancia en la GFT es la Ley 3801, de Sueldos y Remuneraciones. Retomemos algunas características de la misma, a fin de observar qué espacios de decisión habilitaría la norma. Básicamente, es la que transparenta (aunque no define) la estructura laboral del empleo estatal. Al estar establecida a partir de un sistema que no estipula coeficientes sino montos salariales, se torna engorrosa su constante actualización. Por ello, cada modificación salarial corresponde a un decreto del gobernador. Asimismo, el Poder Ejecutivo no solamente puede definir en los ajustes o ampliaciones salariales, sino que también puede determinar la creación de nuevas categorías, clases e incluso nuevas escalas dentro de la Ley de Sueldos y Remuneraciones, que luego deberán ser refrendadas por el Poder Legislativo.

La 3801 se sancionó en 1983, por lo cual lleva treinta años de adiciones y reformas. Un legislador de la nación nos indicaba que ante cada modificación el Poder Legislativo de la Provincia es el encargado de refrendar las mismas. Cuando le consultábamos respecto del crecimiento exacerbado que fue desarrollando la 3801, y el rol de ambos poderes del Estado, nos expresaba que “por mucho tiempo la legislatura de la provincia fue la escribanía del poder político de turno”⁶¹. De esta forma, nos daba a entender que los decretos que llegaban a las Cámaras de Diputados y Senadores, pasaban por las mismas sin ser analizados, y al sólo efecto de su firma y homologación. Pero en este camino de refrendos y aprobaciones a los decretos de la gobernación, llegó un momento (el cual no pudimos establecer exactamente) en el que los relativos a la 3801 dejaron de llegar al Poder Legislativo, y culminaron directamente en el organismo liquidador central (Dirección General de Personal).

En la técnica de guarda y recopilación de la información jurídica, cada modificación por decreto a una determinada ley debe

61 Informante Clave I.

presentar, posteriormente, un correlato que consiste en otra ley que apruebe esas modificaciones decretadas. Decíamos que perdimos de vista el momento a partir del cual se dejaron de refrendar por el poder legislativo las modificaciones a la 3801, dado que fueron las mismas oficinas de archivo legislativo, encargadas de recuperar este tipo de instrumentos, las que dejaron de recibir las novedades. Nos señalaba un funcionario de estas áreas, que “luego de aprobada la ley se fueron determinando sucesivos aumentos de sueldos a través de Decretos en ocasiones para todas las áreas y en otras no”.⁶²

Si la ley 3801 ni siquiera tiene un texto actualizado, si para conocer las categorías que componen la estructura laboral del Estado es preciso acudir a los sistemas que ejecuta el organismo liquidador⁶³, si no hay establecido un sistema de puntos o coeficientes que permita una actualización automática de los salarios, y los mismos no deban depender de una asignación arbitraria del Poder Ejecutivo, ¿acaso no se habilitan espacios de decisión ajenos a lo normado?

En el universo de las decisiones normativas que se establecen respecto de la GFT, los dos únicos actores que han tenido el suficiente poder para influir en ella a lo largo de estos 30 años, fueron el Estado y el arco sindical. El balance de poder entre ambos agentes, ha producido un sistema debilitado, inconsistente y con una frágil legitimidad. Ya sea por acción o inacción, tanto del Estado como de los sindicatos, la trama legal que debería encuadrar las relaciones del trabajo a nivel estatal, encuentra toda una serie de resquicios a través de los cuales se cuelan decisiones lejanas a criterios legales, técnicos y/o racionales de GFT.

1.3. Estado y Sindicatos: el proceso de producción de la Ley 4067

La voz institucionalizada del Estado es su cuerpo normativo.

⁶² Colaboradora de un área de archivo.

⁶³ SIS.PER. Ver Capítulo VI.

Sus leyes y reglamentaciones, y el alcance de la misma, dará cuenta del valor que establece para cada temática. En el caso de la legislación sobre GFT, ya pudimos observar la forma en que se fue constituyendo a lo largo de estos 30 años. Señalábamos también, que un actor de relevancia en la constitución del entramado normativo han sido los sindicatos. Pretendemos en este apartado, recuperar algunas características del proceso de negociación establecido entre estos dos actores, en miras a generar la Ley de Servicio Civil de la Provincia.

La Ley 4067 se aprobó durante el gobierno de José Antonio Romero Feris, casi al inicio de nuestro período de estudio, en el año 1986. Recordemos que en el Capítulo V habíamos realizado un recupero de tipo histórico previo al reinicio de la democracia, a fin de articular el proceso de producción de la 4067 con antecedentes estatutarios de mayor o menor fortaleza. En este punto nos detendremos en observar la relación establecida entre el Estado y los representantes sindicales, las condiciones de negociación, y el manejo de las posiciones relativas de cada uno de estos agentes a fin de hacer primar sus pretensiones. Asimismo, y considerando el proceso de producción de la normativa sobre la GFT de manera dinámica, sobre el final del apartado traeremos a discusión el rol que le cupo a ambos actores en la flexibilización de la trama normativa del empleo público.

El sindicato que participó activamente en la generación de la norma fue la Asociación de Empleados Públicos de Corrientes. La AEP remonta sus inicios a la década del 70, específicamente en el período de gobierno del justicialista Julio Romero. En aquel momento, este gobernador derogó el Estatuto que regía desde el gobierno *de facto* anterior. Ante esa circunstancia los trabajadores empezaron a organizarse.

“Por supuesto Julio Romero, viene, (hace un gesto de que barre todo), derogó todo esto, un desastre. Entra en conflicto, hay medidas de fuerza inclusive de la asociación de empleados públicos, y en ese ínterin, siendo gobierno Julio Romero llega la personería gremial” (Informante Clave B).

Al obtener la AEP la personería gremial, esto fue comunicado al gobernador a través del Ministerio de Trabajo. De esta manera, el gobierno establece una jugada anticipatoria: toma la personería gremial otorgada a la AEP, y conforma un sindicato propio con personal de la administración pública. Esto puede llegar a tener lógica histórica, en tanto para los gobiernos justicialistas el sindicalismo constituía un aparato al servicio del partido. Es el primer dato que obtenemos respecto de cooptación de una reivindicación sindical (tal es la formalización del mismo como gremio) por parte del gobierno. Luego, llegó la etapa de la dictadura militar de 1976 y, con todas las garantías constitucionales suspendidas, la AEP interrumpió sus actividades.

Con el retorno de la democracia, gana las elecciones José Antonio Romero Feris (Autonomista), y las intenciones de refloatar la AEP retoman fuerzas. Es así que se identifican dos vertientes ante esta posibilidad: una que provenía de los dirigentes históricos de la asociación, y la otra de clara cercanía al Pacto Autonomista-Liberal. Ante esta tensión, los históricos aceleran su participación en el proceso de recuperación del sindicato, y empiezan a trabajar a la par de la facción del sindicato pro-gobierno. En este marco, empiezan a promover la necesidad de la generación de un Estatuto-Escalafón. Sin embargo, el gobierno de Romero Feris se había adelantado a esta cuestión.

“Así que planteo eso (la generación del Estatuto) y entonces yo no sé si producto de eso, porque ahí estaba metido este Solís y otros más que eran los que estaban comunicados con el gobierno. El asunto es que en una de las reuniones dice ‘mirá, se está trabajando en un estatuto, el gobierno’. No no, planteo yo, les digo que nosotros tenemos que tener participación, que no sea un estatuto técnico” (Informante Clave B).

En este escenario, la AEP procede a presentarse ante las autoridades de aquel momento. Superando las cuestiones anecdóticas, que no forman parte del análisis de este trabajo, entendemos importante rescatar la forma en la cual se procedió a incluir a los representantes de la AEP en la discusión por el Estatuto del Empleado Público

correntino (luego denominada Ley de Servicio Civil). En instancias de presentarse los representantes del sindicato ante el gobierno con esta petición, se estaba trabajando a nivel legislativo en la creación de un ente autárquico que atendiera a las necesidades de cobertura social y médica de los empleados públicos. Este ente, se transformaría en el actual IOSCOR (Instituto de Obra Social de Corrientes). En las conversaciones con, en aquel momento Secretario General de la Gobernación, los representantes sindicales comentan que, por ley de obras sociales, el directorio de las mismas debe contar con una representación de los trabajadores.

“‘Sí sí, la verdad que tenés razón’ (dice el funcionario). Me acuerdo que estábamos en la casa de gobierno... Ahí nomás le llama a un diputado liberal, no sé si no era presidente de la cámara, o jefe de bloque..... Bueno, le llama a ese: que venga, que él era el que estaba con el proyecto del IOSCORLe había dicho parece ser que traiga la ley. ‘Sí, acá....no, en el directorio no figura nada che, pero no hay problema, le vamos a poner eh....algún representante’ (dice el diputado). ‘¡No!’ le digo. ‘No, tiene que ser dos y tres’ (tres del estado, uno de los trabajadores, uno de los jubilados). ‘No no, mucho es’ (dice el funcionario) y (el diputado) pregunta ‘y no sé entonces, cuál es la decisión, ¿le ponemos?’ Y el funcionario responde: ‘sí, sí, yo creo que corresponde’. ‘Bueno (dice el diputado) entonces ¿cómo es, cómo es el nombre de Ustedes?’ ¡ASI!” Se resolvió ahí, tuc tuc, y se aprobó así (se ríe)” (Informante Clave F).

De esta manera, los funcionarios de gobierno desconocieron que en la ley de obras sociales se establece que quienes deben componer el directorio de la obra social son tres representantes, dos por los trabajadores, y que asimismo, éstos deben responder al sindicato más representativo. Inclusive ignoraron que el representante obrero debe ser votado por los trabajadores. Pese a todo, en el marco de este tipo de negociaciones, en donde el poder de decisión es tan discrecional y el poder de los sindicatos no estaba aún lo suficientemente fortalecido, el proceso de acercamiento de ambos actores se tradujo en provecho para ambas posiciones, ya que permitió acercar posicio-

nes y de esta forma cooptar voluntades.

Derivado de estos acercamientos, la AEP pudo acceder a un ejemplar del proyecto de Ley de Estatuto que se estaba trabajando en el área central de personal del gobierno, la Dirección General de Personal. Obsérvese que esta inclusión de la AEP dependió en gran medida, de la voluntad de un determinado funcionario (con concurrencia lógica de los estamentos de decisión superiores a él). Aunque también fue clave contar entre los representantes del sindicato, con uno perteneciente a la facción cercana al poder político de turno.

La AEP estableció importantes modificaciones al proyecto original de escalafón estatuto. Presentado inicialmente como un estatuto profesionalista,⁶⁴ los representantes de la AEP incorporaron la participación sindical, y también recuperaron la voz de los trabajadores en cuanto a las características que debían reunir las diferentes categorías establecidas en ese escalafón. Indagaron en diferentes colectivos de trabajadores públicos y, según el relevamiento realizado, decidieron organizar el escalafón por actividad. Establecieron además, la participación sindical como parte del jurado de concursos de los trabajadores.

El trabajo realizado por la AEP sobre la 4067 fue exhaustivo y muy minucioso. Los informantes sindicales nos señalaron que la elaboración de la norma hasta los más mínimos detalles se debió a dos cuestiones. La primera de ellas, a que la Constitución de Corrientes hace alusión a que los trabajadores públicos se regirán por una Ley Especial del Servicio Civil.⁶⁵ Esto implica una ley con mandato constitucional, que no podrá estar sujeta a la voluntad de los distin-

⁶⁴ Recordemos que el proyecto original de Estatuto perteneció a una tesis de grado presentada por dos alumnas de la Licenciatura en Relaciones Industriales de la UNNE (Ver Capítulo V). Pudimos acceder a este documento y corroboramos esta afirmación. Asimismo también obtuvimos otros testimonios, ya no de informantes sindicales sino de trabajadores estatales, en el mismo sentido.

⁶⁵ Artículo 24: Los empleos públicos se concederán a todas las personas bajo el sistema del mérito, de acuerdo a las condiciones de la Ley de Servicio Civil que dictará la Legislatura.

tos gobiernos. Se consideró trabajarla de esa forma, ya que reunía tal naturaleza. Efectivamente, también debemos decir que constituyó voluntad del gobierno de turno que el Estatuto formara parte de la Ley de Servicio Civil. Un funcionario de gobierno de aquella época de muy alto rango, señaló “no, eso hay que trabajarlo muy bien, porque no es un estatuto escalafón cualquiera” (Informante Clave D).

El segundo de los motivos, se vincula a la necesidad que identificaban los dirigentes sindicales en aquel momento, de no dejar caminos allanados a la discrecionalidad política. En cierta forma, pretendían dejar cubiertos todos los temas, reglamentándolos incluso en la misma Ley. Esto coincide con lo que los especialistas en derecho administrativo consultados nos señalaban, respecto a la no necesidad de una reglamentación, ya que el detalle a nivel de procedimientos es tal que no precisa otra norma que lo operativice. Inclusive, se entrelazan los argumentos que sostienen los sindicalistas y los juristas consultados

“El objetivo de las reglamentaciones es evitar la discrecionalidad del poder político en la aplicación de las leyes” (Informante Clave A).

“Yo después me di cuenta de que realmente, el tema es, fíjate vos, buscábamos no darle elementos para zafar del cumplimiento de los derechos, tanto de ingreso, de la estabilidad, de la carrera...y entonces terminamos haciendo una ley muy reglamentarista” (Informante Clave B).

En la misma Ley, en los artículos 82 a 86, se determinó la creación de una Junta de Relaciones Laborales. Los objetivos de este órgano eran:

- a) Elaborar y proponer al Poder Ejecutivo el anteproyecto del decreto reglamentario de la presente ley en el término de noventa días corridos a partir de la constitución de la Junta.
- b) Proponer al Poder Ejecutivo la recategorización y reencasillamiento de los agentes en virtud de lo previsto en esta ley

y su reglamentación, previa determinación y aprobación de lo previsto en el artículo 286 de la presente ley.

- c) Elaborar y proponer al Poder Ejecutivo un sistema de evaluación y desempeño una vez aprobado lo dispuesto en el inciso b) del presente artículo (Ley 4067. Art. 85).

El artículo subsiguiente dispone la disolución automática de la Junta de Relaciones Laborales una vez resueltos los temas que se le otorgan como competencia, y la integración toda vez que se precisen tratar nuevamente los temas que constituyen sus objetivos. Los informantes sindicales nos indicaron que, una vez aprobada la Ley 4067, tal Junta se integró acorde a lo dispuesto por la ley, constituyéndose en un “verdadero ejercicio de paritarias que luego nunca más se dio” (Informante Clave C).

“La comisión de RRLL, el mejor trabajo que hicimos fue el tema de la reglamentación. Y ahí viste, había un montón de artículos que dicen ‘sin reglamentar’, porque ya era una reglamentación dentro de la ley. Y ahí trabajamos muy bien, muy seriamente, con mucho respeto. Eso fue un ejercicio de paritarias en serio. El presidente de la comisión, los tres representantes eran abogados... ¡y laburamos eh! Ese nos llevó...porque nos sentábamos ahí, íbamos artículo por artículo...” (Informante Clave B).

Empero, este esfuerzo por tener en cuenta todos los parámetros que ingresan a la GFT resultó un ejercicio poco efectivo, no porque no estuvieran cubiertos por la norma, sino porque directamente no se los cumplió (por diversos argumentos, algunos de los cuales como hemos visto, no tienen validez). En forma muy clara, otro de los representantes sindicales nos señalaba que, por más que se pretenda ser taxativo en el tratamiento de los temas que ingresan a la GFT, persiste otra lógica que no atiende a lo institucionalizado de manera formal.

“Vos para la ley tenés que plantear un eje y después tenés que dejar librado...inclusive porque en cualquier esquema de relaciones humanas, sobre todo del trabajo, no podés

ser muy rígido. Y sobre además en ese tiempo, te imaginás que estábamos comenzando a construir una experiencia, entonces tenía que ser, tenés que tener flexibilidad para acomodar...y sobre todo porque hay cuestiones culturales que vos no lo podés imponer por ley (se ríe)” (Informante Clave D).

En este mismo sentido, aún dentro del mismo marco institucional provisto por la 4067, las discrecionalidades pueden hacerse lugar y sortear las rigideces a la cual aludía nuestro informante. El art. 266 de esta ley, es el que permitió desde 1986 el ingreso de todo el personal a la planta del Estado sorteando el proceso de concurso.⁶⁶ Cuando nuestra fuente incorpora en su análisis a las cuestiones culturales, que no se pueden imponer por ley, integra el núcleo de intereses que operan detrás de las decisiones, y que pretendimos desarrollar desde la observación de la relación sindicato-estado en la conformación de la normativa sobre GFT.

“Fijate que el único artículo que le permite a ellos, y que fue discutido, y que le armamos un texto que supuestamente no tenían forma de evitar, así nomás le abrimos una ventanita para nombrar tanto ingresos como cobertura de cargos y que se yo en forma de excepción. Y definimos ahí las excepciones...es el 266. Ese artículo es el único que fue utilizado hasta ahora. ¡En todos los nombramientos aparece ese!” (Informante Clave B).

Efectivamente, todos los decretos de designación del personal a los cuales pudimos acceder y revisar, determinan el ingreso por la vía de la excepción.⁶⁷ Algunos incluso son multipropósito: disponen en un mismo instrumento, la creación de determinadas áreas dentro de las estructuras orgánico-funcionales, y al mismo tiempo la cobertura de esos cargos a partir del ingreso de nuevos agentes a la planta del Estado. Otros sin embargo, reúnen la característica de ser decre-

⁶⁶ Artículo 266.- Por reglamentación se establecerá el procedimiento del llamado a concurso para la cobertura de vacantes que se opere en virtud de lo establecido en el presente escalafón. Por causas excepcionales que serán previstas en la reglamentación, podrá obviarse el concurso y se procederá a la designación o promoción directa.

⁶⁷ Ver en Anexo III. Ejemplos de decretos de designación.

tos “multinombramiento”: en la misma norma se incorporan nóminas completas de nuevos agentes.⁶⁸

Asimismo, debemos revisar dentro de este proceso de construcción del principal marco normativo de la GFT, la cuestión de la representatividad sindical. Ligado a esto, la permanencia del ejercicio de paritarias en tanto negociación permanente entre el Estado y los representantes de los trabajadores. Un detalle importante y a destacar, es el tipo de decisiones que se arroga el Estado, garante de la legalidad de los procesos paritarios, y en este caso también parte, en tanto empleador.

Cuando de convocar a los actores que deberían formar parte de este tipo de decisiones, la Ley 23551 de Asociaciones Sindicales es específica en cuanto a las condiciones que debe reunir la representación de los trabajadores. En tanto no poseían personería gremial, la AEP no podía intervenir en negociaciones colectivas, ni participar en instituciones de planificación ni control. Al constituirse solamente como Asociación, estaban facultados para peticionar y representar los intereses individuales y colectivos de sus afiliados. Recuperemos las condiciones en las cuales la AEP se presentó a la negociación.

Con la suspensión de la personería gremial en 1976, al retornar la democracia se inició el proceso de solicitud de la activación de la misma. Pero esto no fue automático. En las mismas palabras de uno de los representantes más relevantes de la AEP

“Si es que están haciendo el estatuto escalafón vamos que ir a casa de gobierno, si es necesario vamos a presentarnos como AEP, comisión provisoria, y queremos participar en la elaboración del estatuto” (Informante Clave B).

“y dice ahí (indicando la Ley de creación del IOSCOR) ‘a la asociación’ ¡que todavía no teníamos recuperada la personería...!” (Informante Clave F).

⁶⁸ En el Anexo IV pueden observarse cuáles son las normas que determinan estos ingresos masivos.

Por lo tanto, en el momento de negociar los términos de la Ley de Servicio Civil de la Provincia, la Asociación de Empleados Públicos no contaba con personería gremial (no la había recuperado aún), y por lo tanto carecía de respaldo legal para participar en tal proceso. Nótese cómo en ningún momento de la negociación establecida alrededor de la generación de la 4067 se indagó respecto de la representatividad de este sindicato. Más allá de los aportes realizados por los integrantes de la AEP de aquel momento, los cuales no están en discusión, si entendemos la habilitación de su intervención como una decisión discrecional por parte del Estado. Del mismo modo, el mismo sindicato obró en conocimiento de su condición.

Finalmente, respecto de las paritarias y su actividad, el instituto más cercano a las mismas es el establecido por la 4067 en cuanto a las Juntas de Relaciones Laborales, las que, tal como hemos comentado, presumen existencia sólo para el tratamiento de algunos temas. Sin embargo, la única y última vez que esta Junta se integró, fue para la reglamentación de la Ley 4067.

El ejercicio de revisar el vínculo que se estableció entre el Estado y los representantes sindicales para la conformación del principal estatuto sobre GFT, nos permitió volcar en sus correspondientes actores, las responsabilidades acerca de los espacios de indefinición normativa. Son ellos los productores del marco institucional de la GFT. Aunque, también pudimos notar que, incluso intentando dotar de los menores márgenes de acción a estos actores, cada uno se comporta en función de intereses que sortean lo instituido formalmente.

¿Cómo operan entonces los otros actores de la relación laboral? ¿Cómo operan los gestores de personal ante un marco como el analizado? ¿Con qué márgenes de maniobra cuentan los trabajadores? Abordaremos estos interrogantes en el siguiente título.

2. Encargados de personal y trabajadores. Cuando de acortar las distancias se trata

Siempre teniendo como norte las características del proceso de GFT, traigamos ahora a colación el margen de decisión con el que cuentan los gestores de personal y los trabajadores, y en este sentido cómo operan ante las características del entorno. Detendremos en primer lugar la mirada en los encargados de la gestión del personal y en algunas funciones de GFT, a fin de ilustrar las percepciones que sostienen estos en cuanto a las características que presenta su cumplimiento. A la vez buscaremos identificar esos vericuetos que encuentran los agentes para lograr sus objetivos.

Respecto de las actividades formalizadas del área de personal, habíamos identificado que las jefaturas/direcciones se dedicaban, casi de manera restrictiva, solo al control de la asistencia y al pase de novedades a fin de realizar las liquidaciones salariales. Pero, así como puede sortearse el cumplimiento de la principal normativa laboral, la Ley 4067, así también las disposiciones en cuanto a presentismo, cumplimiento de las horas de trabajo, licencias y franquicias pueden ser vulneradas.

En este sentido pudimos reconocer ciertas rutinas que establecen los trabajadores y, consecuentemente, las estrategias que los gestores de personal aplican ante las mismas. Estas rutinas y sus correspondientes estrategias, provienen de un proceso de apropiación de la cultura organizacional, producido a lo largo de los años de trabajo. También, está afectado por el propio proceso de socialización laboral determinado, y las pautas incorporadas en este sentido. Finalmente, la única herramienta formalmente establecida con la cual cuentan los encargados de personal para hacer cumplir la asistencia, es la posibilidad de pasarla a descuento cuando la misma no se observe. Sin embargo también esta decisión, derivada del marco institucional y de las normas organizacionales, puede verse afectada por la intervención de otras decisiones que flexibilizan la formalmente instituida.

Por ejemplo, los gestores de personal detectaron que para flexibilizar los horarios de ingreso, los trabajadores proceden a, por ejemplo, marcar tarjetas de manera colectiva. De esta forma, cuando el procedimiento de registro de ingresos y egresos es a través de tarjeta perforada, un compañero llega antes que el resto y marca las tarjetas de algunos otros. Una encargada de personal, nos relataba esta circunstancia comentando también la forma en la cual ella actuaba, a fin de dejar en evidencia a quienes procedían así:

“Yo a veces llegaba a las 6 y me decían ‘¡jepa! ¡Te caíste de la cama!’ Yo les decía ‘No, vengo a ver cuántas tarjetas están ya marcadas acá y no está ninguno en su oficina’. Porque entraba uno y marcaba por todo el resto. Entonces los otros venían entrando a las siete y media, ocho. ‘¡Eh! Anduvo el ángel de la guarda temprano por acá ¡¿eh!’ Entonces agachaban la cabeza y se iban. Yo por ahí les caía antes de tiempo y les arruinaba el pastel a un montón. Entonces cuando no podía marcarles, el que hacía eso rondaba por ahí a ver si yo estaba...” (Entrevistado 8).

Con esta actitud la gestora de personal desarticulaba el procedimiento, y dejaba en evidencia a aquellos trabajadores que intentaban eludir el horario de ingreso a su favor. Consideremos también que esta estrategia, que puede en primera aproximación pensarse como “picaresca”, constituye en sí el falseamiento de instrumentos administrativos. En este sentido, cabe destacar aquí algo realmente importante: los encargados de las oficinas de personal, sean de carrera o de gabinete, no poseen autoridad funcional más que sobre los empleados de sus reparticiones, por lo tanto sus señalamientos a otros agentes de la jurisdicción poseen un impacto ínfimo. Las sanciones, apercibimientos, o en casos extremos, sumarios administrativos por actitudes deshonestas o reñidas con la ética en el trabajo, son una *rara avis* en los ministerios abordados en este trabajo.

Otra forma de proceder de los directores y jefes de personal, a fin de cuidar la puntualidad en el ingreso, es aplicar lo que determina la ley, aunque esto les genere rispideces y conflictos que deberá luego atender.

“Y así con la tardanza...algunos entraban 7.15, 7.20...yo les dejaba... Hasta que llegaba fin de mes y yo le aplicaba el descuento de haberes. Entonces venían y me decían ‘¿por qué cobré 28 días si yo vine todo el mes?’. ‘Mirá (contesta la funcionaria), vos tal día y tal día entraste a tal hora, sumado eso equivale a tantos días de descuento’. (Empleado) ‘¡Ahhh! Yo pensé que podía’...” (Entrevistado 3).

Más adelante podremos observar que, incluso este tipo de acciones (el descuento), pueden revertirse según se toquen determinados resortes. En la expresión del empleado “Yo pensé que se podía...”, identificamos esta posibilidad de restitución de las horas no trabajadas a través de mecanismos anclados a la costumbre y no a la formalidad.

Vamos detectando en los gestores de personal estrategias diversas en el afrontamiento de las vulneraciones a los horarios de ingreso. Otro nos indicaba que, dado que interpretaba que comparativamente a otros los salarios en su ministerio eran muy bajos, establecía otras formas de cumplimiento, que no impactaran en el sueldo del agente.

“Yo no era así. Yo cuando fui subdirector de personal me llegaba tarde una persona, yo le decía bueno, no te voy a hacer descontar presentismo, pero te quedás. Lo cumplís al final de jornada el tiempo” (Entrevistado 6).

En un espacio laboral donde lo único mensurable son las horas de trabajo, y el tiempo se constituye en el único factor que permite considerar el rendimiento de los trabajadores, identificamos también otras formas de ajustarlo en función de intereses ajenos a los de la organización. El horario que debe cumplir un trabajador administrativo del nivel central, se extiende a seis horas diarias corridas, las cuales pueden ser cumplidas en el turno de la mañana o de la tarde. Por la mañana, desde las 6 o 7 hs. (según el tipo de servicio que se provea), y por la tarde desde las 14 o 15 hs.

Existe otro tipo de régimen, que cumplen los trabajadores que

poseen un plus denominado “extensión de jornada”. En el momento de su concepción, este plus estaba destinado a aquellas personas que reunían responsabilidades de gestión (jefes de departamento, directores y subdirectores de área). Pero dada la desarticulación de la escala salarial, y a fin de mantener el nivel de sueldos, con los años se fue otorgando esta extensión de jornada a más y más trabajadores. Por lo tanto, quienes tienen la extensión deben cumplir una jornada extendida, de nueve horas diarias, las cuales pueden ser corridas o fraccionadas.

Sobre este colectivo de trabajadores, los encargados de personal entrevistados nos comentaban que han podido evidenciar casos, en donde los empleados marcaban su ingreso y luego, en horas del mediodía regresaban a sus hogares. Retornaban al finalizar la jornada para marcar el egreso del lugar de trabajo (cuando fácticamente estuvieron fuera desde mucho antes). Una encargada nos comentaba: “Por ahí decían sí: me quedo corrido, pero se iban a su casa y volvían a las 5, a las 6, marcaban la salida y tenían lo que buscaban” (Informante B).

Esta cuestión plantea una serie de implicancias de mucha gravedad: más allá del cumplimiento o flexibilización de las horas de trabajo puestas a disposición del empleador, entra en esta discusión la responsabilidad del empleador respecto de las contingencias a las que pueda estar expuesto el trabajador y que puedan perjudicarlo o lesionarlo. Lamentablemente, ninguno de los actores de la relación laboral ha tenido en cuenta esta situación. Los trabajadores buscan obtener su extensión de jornada, recortando la puesta a disposición de su fuerza de trabajo. El Estado (los ministerios), no cuenta con los recursos técnicos para hacer control de esta situación (¿ni con la voluntad de hacer cumplir el horario?). Por su parte, los sindicatos no refieren específicamente a esta temática, en tanto su puesta en discusión perjudicaría el nivel salarial obtenido por algunos trabajadores.

Las ausencias o inasistencias son otro mecanismo de ajuste del

tiempo de trabajo a las necesidades de los agentes. Los procedimientos formalmente establecidos para justificar la no asistencia al lugar de trabajo son: a) la obtención de compensatorios, b) la inasistencia justificada. En el primer caso, se obtienen compensatorios siempre y cuando se acumulen horas de trabajo que permitan “adelantarlas”. Esto, viene de la mano incluso de lo que señalábamos en el punto anterior: no solamente pueden quedarse “de corrido” quienes tienen extensión de jornada, sino también aquellos agentes de dedicación simple que cuenten con autorización de las autoridades de su repartición para hacerlo.

“Las empleadas me preguntaban ‘¿qué tengo que hacer?’. ‘Nada (responde el funcionario), si vos tenés que trabajar horas extra tenés que hacerlas porque tu jefe te lo pide, porque hay trabajo que hacer y que cumplir, no es venir a la tarde a sentarte a tomar mate’. Aunque por ahí lo hicieron...Y bueno, como eran autorizados por el jefe inmediato entonces cuando pedían (compensatorio) había que darle, porque el reloj marcaba así y bueno” (Entrevistado 6).

Esto generaba situaciones de difícil resolución y control. Todo quedaba atado a lo que el reloj marcara. Cuando los directores o jefes de área resolvían la necesidad de contar con los empleados en horas extra, difícilmente era comunicada esta decisión a los encargados de personal. Dependiendo de las habilidades comunicativas con las que contaran éstos, podían llegar a enterarse o no de tales solicitudes. Por ello decimos que todo se resolvía en función de lo que el reloj de asistencia marcara. Si en el mismo constaba una acumulación de horas, los compensatorios debían ser otorgados.

Además, debido a estas falencias en el sistema de comunicación, los encargados de personal nos señalaban que se les tornaba muy difícil controlar si efectivamente los directores habían o no aprobado las horas extras. “Teníamos que andar viendo, preguntando si habían sido autorizados, si quién, si cuando, parecíamos detectives” (Entrevistado 10). También indicaron que estos menesteres los agotaban, y que les restaba tiempo valioso de sus labores diarias, por lo

cual optaron por “confiar en el reloj y listo” (Entrevistado 6).

En cuanto a las inasistencias, el proceso formal es dar aviso (telefónico o a través de interpósitas personas), y así dejar constancia de la misma. Al retornar al trabajo, se debe presentar constancia expedida por profesional médico competente, o si fuere una inasistencia por causas no médicas, una nota justificando la misma. Pero los trabajadores operan de maneras alternativas. Los encargados nos señalaban que siempre existen formas de “zafar” de la inasistencia, incluso por períodos de más de un día.

“Por ahí faltan y ni se molestan en decir ‘yo no vengo hoy porque me pasó tal cosa’. A veces faltan tres o cuatro días, y después cuando vienen se van al coso (un padrino) y les piden (la justificación). Vienen y me dicen ‘mirá, me justificó, te traigo una notita’. Justificado por razones de fuerza mayor...o sino le ponen porque se le encomendó tareas inherentes a afuera” (Entrevistado 8).

En este mismo sentido recuperamos en este caso la forma de manejarse de una funcionaria con responsabilidades de gestión en un área de planificación, quien nos contaba cómo actuaba ante la problemática de las inasistencias.

“Venía la gente y me decía (en tono de confianza) ‘Sra., yo mañana quiero faltar porque es el cumpleaños de mi hijo’. ‘Y bueno’ le decía yo, ‘pero mirá que no podés’. (Empleado) ‘Pero yo le aviso a Usted’. Y así. Yo le dejaba. Después ¡obvio que si le tenía que pedir para hacer un mandado o algo le buscaba a ese empleado!” (Entrevistado 15).

Nótese que en el relato se construye una legitimidad basada en la complicidad entre el nivel de decisión y el empleado. Esa complicidad excede la autoridad formalmente establecida (las regulaciones en cuanto a asistencia), y además minimiza el poder de contralor que ejerce la oficina de personal. Asimismo, genera la apertura de canales informales que podrían ser utilizados luego en otro tipo de intereses de índole no laboral (“Si le tenía que pedir para hacer un mandado o algo”).

Entendamos que, para los encargados de personal, la asistencia y puntualidad configuran el tema central de sus labores. En el Capítulo VII lo dejamos establecido de manera clara: todas las demás funciones de GFT pasan por carriles paralelos a la oficina de personal. A esto, le sumamos que en estas tareas centrales, también se encuentran espacios y estrategias de vulneración, los cuales referimos en estos párrafos. Por ello, al no contar con un respaldo institucional consistente (o por lo menos no vulnerable), los encargados de personal sólo pueden articular tácticas como las descritas, a fin de que los empleados cumplan debidamente con sus horarios. Se constituye por lo tanto, un delicado equilibrio entre la autoridad derivada de su jerarquía, las funciones por las cuales debe velar, y las posibilidades de hacer cumplir lo reglamentado.

“Yo pienso que el director de personal tiene que tener carácter, porque si es un infeliz lo pasan por encima. O casos que yo conozco que no les importan nada. ¡Tienen un sueldo elevado, y bueno! ¡Que hagan lo que quieran!” (Entrevistado 6).

Interpretamos que las cuestiones relativas a las estrategias de flexibilización del tiempo de trabajo en el empleo público, están relacionadas a las deficiencias existentes en el diseño de los puestos y en la definición de tareas atinentes a los mismos. Ante un escenario como el relatado, las aproximaciones analíticas más preliminares o de sentido común, endilgan a los trabajadores la responsabilidad por tales resultados, instalando conceptos tales como desidia, despreocupación, desgano. Sin embargo, esto pierde sentido cuando traemos al análisis el desarrollo de los puestos de trabajo.

Para abordar la observación de cómo se desarrollan los puestos de trabajo administrativos del nivel central de estos ministerios, establecimos (de manera casi fortuita) un análisis a partir de estrategias de observación participante.⁶⁹ A partir de la misma, pudimos

⁶⁹ En el Intermezzo Metodológico (Capítulo IV) se pueden recuperar las características de este proceso de observación participante.

relevar cómo los puestos de trabajo son abordados por sus ocupantes, y cómo las estrategias de flexibilización del tiempo de trabajo se vinculan al (no) diseño de los mismos.

Consideremos que, luego de varias semanas de encontrarnos desarrollando recopilación y análisis de normativa, en las oficinas donde realizábamos esta labor se empezó a naturalizar nuestra presencia. En consecuencia, las conductas de los trabajadores del área se distendieron, y la vida de la oficina retomó su dinámica habitual. De esta forma, pudimos ir recolectando una serie de datos relativos al diseño de las tareas establecidas para cada trabajador. Lo recabado nos instaló ante la certeza de que las tareas no estaban, efectivamente, establecidas.

La evidencia teórica sostiene que deficiencias en el diseño de los puestos de trabajo acarrearán severos problemas en cuanto a la calidad del servicio o producto que se provee a los ciudadanos. Pero también su inexistencia o debilidad, ubica a los trabajadores en una situación de discusión respecto de sus propios roles dentro de la organización. En el mejor de los casos, existen orientaciones por parte de los superiores jerárquicos. Pero no constituye la generalidad.

Al no estar desarrollados con claridad los objetivos de cada puesto de trabajo, los agentes desplegaban una serie de estrategias de ajuste a esta situación. Recordemos que, como señalábamos en el Capítulo VI y reforzábamos en el punto anterior, el sistema salarial está basado en el cumplimiento de una cantidad x de tiempo dentro de la organización. Por lo tanto, lo que suceda dentro del tiempo de trabajo, bien puede tener que ver con las estrategias que implementen los trabajadores para administrar esas horas.

Con este criterio como marco pudimos detectar que los más creativos, emprendedores quizás, o los más jóvenes, pueden hacer un recorte de la realidad y abocarse a tareas que ellos mismos se plantean como necesarias para el servicio. Existe por lo tanto un esfuerzo

por parte del trabajador para identificar “qué cosas hacer”. Por otro lado, quienes tienen más experiencia y conocen los vaivenes del servicio, pueden establecer otro tipo de ajustes a la situación.

Lógicamente no podemos reducir el análisis a la antigüedad de los trabajadores. Por ello hemos establecido una suerte de tipología derivada de la observación sobre nuestro objeto de estudio: lo reducimos a una serie de prácticas de flexibilización del tiempo de trabajo, que podrían ser categorizadas en cuatro grandes grupos:

- 1) Prácticas que remiten al cumplimiento de objetivos particulares: en este grupo encontramos aquellas acciones que refieren a la atención de intereses ajenos a la prestación del servicio. Además, esta categoría puede dividirse en dos subcategorías: aquellas tareas más cercanas al cumplimiento de actividades laborales ajenas a la organización, y actividades de ocio y/o entretenimiento particular. A manera de ejemplo de la primera subcategoría, podemos señalar una abogada que atendía asuntos previsionales en la oficina, o una estudiante universitaria que adelantaba tareas. En la segunda subcategoría encontramos prácticas más popularizadas, como la atención de cuentas en redes sociales, o la lectura de diarios y revistas (electrónicas y en papel).
- 2) Prácticas de extrañamiento del lugar de trabajo: restan tiempo laboral evadiéndose del lugar de cumplimiento de sus tareas. También puede dividirse en dos grupos: las prácticas de evasión física, que remiten a abandonos reales del lugar de trabajo, y las prácticas de evasión mental, más ligadas a “colgarse” y desatender las tareas laborales. La primera de ellas constituye la típica salida, por ejemplo a llevar un expediente. En términos administrativos esto se denomina escaquear: deambular por el espacio laboral, con algún argumento relativo a la prestación del servicio. Como característica llamativa, estas salidas no siempre se limitan al

espacio de la jurisdicción (lo retomaremos más adelante). En cuanto a las prácticas de evasión mental, una aproximación novedosa en este tipo de análisis, pudimos detectar agentes que permanecían durante largos períodos abstraídos del lugar de trabajo. No realizaban tarea alguna, sino que por ejemplo, observaban detenidamente una pantalla de computadora (apagada), o se observaban las manos o miraban por la ventana, sin solución de continuidad.

- 3) Prácticas de debilitamiento de la actividad laboral: relativas a la ejecución parsimoniosa de las tareas asignadas. En este caso observamos que cada proceso administrativo era cumplido con lentitud y anteponiendo intereses personales (tales como la atención a un mensaje emergente en Facebook, o al teléfono celular).
- 4) Prácticas de absentismo y rotación: vinculadas a una tasa considerable de ausencia efectiva del lugar de trabajo.

De manera preliminar, esta tipología pretendía establecer qué prácticas de flexibilización del tiempo en el trabajo establecían los trabajadores. Finalmente, termina descubriendo las estrategias que estos despliegan a fin de cumplimentar intereses desvinculados a los de su lugar de trabajo. Sin embargo, entendamos que la posibilidad de cumplimiento de fines particulares, encubre la ausencia de definiciones claras en cuanto a las tareas a realizar. Tampoco la organización (o los niveles de decisiones de la misma), propone alcanzar objetivos: no plantea ni desafíos, ni un norte a seguir en la puesta a disposición de la fuerza de trabajo. Y esto acarrea, contrariamente a lo que circula como un supuesto arraigado, una importante sensación de desgano respecto del puesto de trabajo y su ejercicio. Incluso investigaciones recientes (Gollac 2011), llevan a vincular este tipo de actitudes, a mecanismos inconscientes de prevención/minimización de riesgos psicosociales derivados de este tipo de configuraciones laborales.

En definitiva, “Personal” es asistencia y liquidación, aunque igualmente estas dos funciones pueden ser vulneradas, tal como lo observamos. Entonces, ¿qué queda para todas las demás funciones de GFT? Al abordar el ingreso, la carrera administrativa, la capacitación y el sistema de salarios, nos corremos definitivamente del análisis de los procesos “formalizados” que llevan adelante las Direcciones de Personal, e integramos al abordaje de nuestro problema de investigación un nuevo espectro de intereses.

Recordemos que al inicio de este capítulo, sosteníamos que los intereses constituyen el condicionante de las decisiones, y que las decisiones que se toman sobre el sistema de GFT (en todos los niveles) impactan sobre el mismo. Si hasta el momento establecimos una separación entre actores, distinguiendo entre aquellos que tienen poder de decisión sobre cuestiones institucionalizadas (Estado - Sindicatos), de aquellos con poder de decisión de menor alcance (Líneas intermedias - Trabajadores), en esta porción de la tesis revisaremos cómo todos estos niveles se solapan y, cual si fueran capas geológicas, van generando un determinado estilo de GFT.

1.1. De cómo conseguir empleo en la Administración Pública

En este título observaremos detenidamente de qué formas se presenta el proceso de ingreso al empleo público cuando el marco institucional para esa función está desactivado. Recordemos que esta desactivación, responde a una serie de decisiones a nivel gubernamental, que se fueron replicando a lo largo de los casi 30 años que aborda esta tesis. Es decir: los diferentes gobiernos decidieron que el acceso al empleo de los trabajadores se realice por fuera del sistema de concursos establecido por la Ley 4067 (excepto en tres oportunidades).

Tenemos, por lo tanto, diversos agentes que conocen las oportunidades que les brinda la configuración del proceso de ingreso, y

que, en función de las mismas, activarán estrategias para lograr objetivos de su interés. Pero estos objetivos no serán iguales para todos ellos: se modificará en función del rol que cumplan los agentes. De esta forma, se entretjerá una trama de intereses que calificará no solo la función de empleo sino también el resto de las funciones de GFT.

Decíamos que desde 1986 está vigente un sistema de concursos que no se ha cumplimentado más que en tres oportunidades. Esto nos instala ante la necesidad de reconstruir el rol de los diversos gobiernos a lo largo de nuestro recorte temporal, incluso extendiéndolo, a fin de indagar en las prácticas que los mismos establecieron alrededor del proceso de ingreso.

Los encargados de personal a quienes entrevistamos, e incluso los informantes clave, pudieron dar cuenta de cuáles eran las costumbres y maneras que se establecían para conseguir personal, incluso en la década anterior a 1980. Referenciaron la década del 70, como una etapa en la cuales los niveles de ingresos se mantenían en niveles bajos, y donde las decisiones eran sostenidas por un marco de formalidad. Consultábamos a un encargado de personal de 39 años de antigüedad respecto a si, en algún momento de su trayectoria laboral, los ingresos presentaron una mayor intensidad.

“Siempre fue así. ...te aclaro, yo no es que sea milico ni nada de eso pero la única época en que se respetó más o menos eso fue en esa época. ¿Ves? Eso es una cosa. Los concursos, eso que te hablé, se lo apuntaló en el gobierno militar. Cuando vino la democracia, no sé si ocurre en todas las provincias, yo te hablo desde mi experiencia personal que pasé todos los gobiernos. En esa época sí hubo concursos, había control sobre el personal, te daban el cargo que correspondía, yo en ese momento era pinche, pero el que estaba de jefe tenía el poder que le delegaban ellos, que es lo lógico” (Entrevistado 10).

Tanto informantes como entrevistados nominaron los procesos de reclutamiento y selección previos a 1983 con el nombre de “concursos”, cuando en realidad no reunían las condiciones para

considerarse como tales. Entre ellos, indican períodos de contratos a prueba, presentaciones de carpetas de antecedentes, y pruebas entre diferentes candidatos. Todos estos requisitos construían una imagen de respeto y formalidad sobre el proceso, cuando en realidad los ingresos terminaban siendo elecciones dirigidas por quienes tenían capacidad de agencia.

“En realidad en algunos casos era medio falsa la cosa, porque, en el sentido de que los funcionarios que estaban y que tenían que concursar el cargo por supuesto que hacían una serie de parodia, te imaginás vos, de antecedentes. Presentaban todos ¡pero siempre aparecía un pariente, amigo, con el mejor antecedente! Pero...de alguna manera había una formalidad” (Informante Clave B).

La atención a la formalidad era, por lo tanto, una característica que reunían estos procesos de ingreso a la Administración del Estado. El período que señalan los informantes se ubica entre 1972 y 1983, y coinciden con etapas de gobierno peronista (Julio Romero), y de gobierno *de facto*. Fueron reiteradas las alusiones de nuestros entrevistados a aquella etapa anterior a 1983, recordándolas como una época de menos compromisos, “porque si por algo se caracterizaron los milicos, era que no tenían compromiso con nadie”⁷⁰. Pese a esto, la existencia de compromisos excedía la naturaleza del gobierno de turno. Gobiernos militares o civiles, generaban redes de conocimiento, de cercanía, incluso de lealtad, que se expresaban también sobre la función de empleo.

“Y entonces, siempre entre conversaciones así, mi hermano me dice ‘mirá ahí hay una vacante en la legislatura ahí, para estar ahí en atención al público y que se yo....’. Me dice: ‘es más que tu jornalizado’. ¡Encima era de planta! ‘Eh...¿qué-rés? Porque yo estoy manejando el tema de los antecedentes, que se yo, se está recibiendo ahí, por supuesto que la palabra la tiene el subsecretario porque es el que determina después el entre’. Entonces agarro y le digo ‘¡si pue!’ todo ahí pue” (Informante Clave B).

⁷⁰ Informante C.

Notemos que en esta expresión se suman al proceso de ingreso otros actores. Ya no es sólo una relación directa en la que interviene el Estado (representantes del Estado con poder de decisión para determinar el ingreso) y el postulante. Aquí identificamos un facilitador, una persona que si bien no cuenta con “la palabra”, sí conoce los mecanismos para acercar a las partes. En este caso, el “hermano” del entrevistado operó mediando el proceso de ingreso.

Para continuar revisando cómo se articuló el proceso de empleo a lo largo de las décadas que abarca esta tesis nos es preciso atender, brevemente, a las condiciones políticas e institucionales que enmarcaron el pasaje del gobierno militar al democrático. Con mucha claridad, fueron nuestros entrevistados quienes retomaron estas condiciones como sustrato explicativo de la permanencia de este tipo de prácticas para ingresar personal en la administración del Estado.

¿Cuánto de cambio hubo entre la salida del gobierno de facto y el reinicio de la democracia? ¿Por qué reviste interés considerar las condiciones políticas e institucionales? Un logro importante a nivel de información que nos dejó el relevamiento realizado a través de las entrevistas y consultas a informantes clave, ha sido conectar la etapa anterior a 1983 a la problematización planteada en este trabajo. Al pensar el recorte temporal iniciándolo desde la recuperación de la Democracia, entendíamos que esta reconquista institucional plantearía un marco diferenciado, al recobrase las garantías constitucionales y una reactivación del derecho administrativo. Pero son otros los aspectos que concurrieron para determinar las características de la administración pública como espacio social y laboral.

La relación establecida entre los núcleos de poder político y las jerarquías militares condicionaron fuertemente el escenario laboral en el empleo público. Lejos de pensarse como sectores antagónicos, una porción del arco político correntino permaneció relacionado de manera directa e incluso con funciones, dentro del gobierno militar. A partir de ese vínculo se fue construyendo una base de poder que se

trasladó, una vez recuperada la democracia, a los diversos estamentos del Estado. Nuestros informantes clave nos señalaron que, fueron los sectores conservadores representados por los partidos Liberal y Autonomista (“El Pacto”), quienes entre 1976 y 1983 ocuparon espacios de decisión dentro de la estructura del Estado. Inclusive lugares de importancia tales como secretarías y/o ministerios.

“Un dato, para entender de la complicidad de todo el conservadorismo, y fundamentalmente del PAL, es que Leconte⁷¹ fue intendente de la dictadura, fue intendente de la ciudad de Corrientes en la dictadura. Y el Secretario general de la Intendencia de la Municipalidad, Braillard Pocard.⁷² Era un pibe” (Informante Clave F).

“Llegan las elecciones, gana Alfonsín, y acá gana Pocho Romero Feris⁷³, el pacto, o sea la continuidad de la dictadura digamos, los conservadores. Porque ellos, con Pita (gobernador militar) estaban como si estuviera gobernando. Tenían divididos los ministerios, por ejemplo: el ministerio de gobierno era autonomista, se dividían la estructura, viabilidad era liberal, economía era esto, así, así como funcionaba, así hizo Pocho. En realidad es porque ellos ya estaban gobernando y entonces la mayoría de los puestos que habían ingresado en la Administración Pública en la etapa de la dictadura eran del pacto” (Informante Clave B).

De esta forma, la administración del Estado provincial a partir de la recuperación de la democracia, parte de un escenario pre-formado durante el proceso militar. En tal sentido, la incorporación de agentes a las estructuras del Estado a partir de procesos de ingreso aparentemente formalizados, fue una situación característica del período inmediato anterior al 83. Asimismo, los ingresos estaban apoyados en redes de compromiso que se articulaban no sólo con el poder militar, sino también de la interrelación de éstos con el sector

⁷¹ Ricardo Leconte, gobernador de la Provincia de Corrientes entre 1987 y 1991, de extracción Liberal.

⁷² Accedió a la gobernación de la Provincia en diciembre de 1997. Inicialmente Liberal luego formó las filas del Partido Nuevo, de Raúl Rolando Romero Feris. A través de ese partido llegó a la gobernación. Fue destituido por Juicio Político en el año 1999.

⁷³ Gobernador de la Provincia entre 1983 y 1987, de extracción Autonomista.

político conservador de Corrientes.

Entonces, tenemos al iniciar el recorte temporal que propone el problema de esta tesis, una estructura administrativa del Estado que ya había sido intervenida por un componente político de relevancia, y que luego en 1983, obtuvo de manera legítima la potestad de decidir sobre la misma. Las referencias cualitativas que rescatamos respecto de los procesos de ingreso durante el gobierno de José Antonio “Pocho” Romero Feris, lo marcan como el gobierno a partir del cual se habilitaron ingresos de manera masiva.

“Sin ninguna duda el inicio de la democracia. El peor daño que le hizo Pocho a la Administración Pública, en ese ingreso masivo, en esa necesidad de, en una provincia como la nuestra donde el trabajo principal es el servicio a la Administración Pública, terminó deformando absolutamente la administración. De ahí surge la necesidad de la 4067, y él, capaz pensando ‘bueno, vamos a conformarle con la ley’ creó....ese inicio nunca se pudo corregir, nunca” (Informante Clave C).

De manera contraria, las estadísticas presentadas en el Capítulo VI, elaboradas a partir de los datos históricos de liquidación de haberes facilitados por el SISPER, están lejos de marcarla como la gestión que más personal ingresó durante sus años en el gobierno. Nuestro entrevistado señala que “ese inicio nunca se pudo corregir”, haciendo referencia a que, es a partir de la recuperación de la democracia cuando se habilita la intervención política como la variable más importante en el acceso al empleo en el Estado. Lo particular de esta etapa es que, a pesar de que los procesos de ingreso estuvieran mediados por decisiones sesgadas, y/o lejanas a criterios administrativos (tales como los que califican el proceso de empleo), de igual manera se intentó dotar de sistematicidad a la GFT, estableciendo un marco normativo inicial con la sanción de la Ley 4067 y su posterior reglamentación.

Tal como lo hemos mencionado en este informe, establecer un

estilo de GFT, y en este caso caracteres definitorios del proceso de empleo por cada gestión de gobierno resultará un ejercicio vano. Pudimos ir observando que, lejos de las hipótesis iniciales que sosteníamos, hay un aprendizaje que trasciende cada gestión de gobierno y que por lo tanto se ancla a nivel de la misma organización. Más ello no nos limita el analizar aquellos aspectos salientes o destacables que hayan surgido de las voces de nuestros entrevistados y que refieran puntualmente a algunas gestiones de gobierno. Por ello, continuaremos el análisis no desde una perspectiva cronológica (lo cual nos llevaría a abordar la gestión de Ricardo Leconte), sino que lo realizaremos en función de este determinante metodológico.

Si retomamos el foco de este apartado (que intenta revisar cómo se articulan las decisiones en torno al proceso de empleo, quiénes son sus actores y bajo qué intereses actúan), nos resulta pertinente traer al análisis las percepciones de los encargados de personal respecto de los niveles de ingreso en cada gobierno desde 1983 al 2012. Para acercarnos a estas reflexiones, proveíamos a nuestros entrevistados de una planilla que ilustraba las cantidades de trabajadores ingresados en cada una de las ocho gestiones de gobierno, y procedíamos a observarlas de manera conjunta. De este ejercicio, pudimos rescatar algunas categorías importantes.

La primera de ellas está en relación con cierto “cuidado” que tienen los gobiernos y sus principales referentes, acerca de que los movimientos de personal sean progresivos, o por lo menos que no llamen la atención. En cierta forma, se trata de conservar la discreción y proceder a tomar personal a partir de las estrategias que hemos venido relatando.

(La entrevistada observa la planilla de movimientos de personal por gestión. Compara el nivel de ingresos entre las gestiones de Ricardo y Arturo Colombi, y la de José A. Romero Feris)

“Totalmente, sin ninguna duda. Por lo que yo vi durante todos estos años. Acá no te discuto que hubo (señala ges-

tión J.A. Romero Feris) ¡Ojo! pero era más solapado más cuidado, más no sé qué. O sea, era menos. Esto ya es alevo-so (señala gestión Arturo Colombi)” (Informante Clave H).

Al comparar diversas gestiones y sus niveles de ingreso, nuestros entrevistados señalaban que en algunas eso era “alevo-so” (Entrevistado 3), y que “no les importaba” (Entrevistado 8). Otros, consideraban que estas desproporciones e ingresos tan desmesurados se debían a una falla en la cadena de decisiones, las cuales no pasaban estrictamente por el responsable de gobierno, sino que se perdían en una multiplicidad de niveles. Esto lo determinamos trayendo a colación la imagen construida por la opinión pública respecto a que, en la gestión de Raúl Romero Feris, se produjeron los ingresos más numerosos.

“Es que todos dicen lo mismo pero no, no fue así. Esta gestión, cada uno de estos hombres que están acá arriba (señala a R. Colombi y A. Colombi) ni saben, ni saben. En cambio estos que estaban acá sabían (señala R. Romero Feris, P. Braillard Pocard). Para mi tienen una venda en el ojo. Porque la persona que le lleva el nombre, la propuesta... es toda una cadenita, y sobre esa cadenita no hay control” (Entrevistado 12).

Por lo tanto, la presencia de un liderazgo fuerte, centralizador de las decisiones, es la característica que remite a nuestros entrevistados a considerar determinante para el control de los niveles de ingreso y por lo tanto mantener esta “discreción” a la que aludíamos párrafos más arriba.

Finalmente, nos resta señalar que los encargados de personal rescataron que durante las Intervenciones Federales los procesos de ingreso presentaron corrimientos o formas “distintivas” a las habituales. El componente decisional en estos períodos no se establecía a partir de compromisos, sino que los intereses que operaban sobre tales decisiones se vinculaban a la encomienda recibida, y a la naturaleza de las funciones de una Intervención Federal (sanear el Estado,

promover la reorganización institucional).

“Una de las etapas que siempre se manejaron mejor fue durante las intervenciones. Salvo que ellos hayan traído a alguien, pero generalmente no trajeron nunca gente, o si no estaban dentro del grupo de autoridades. No tenían nada que ver con planta o contrato todo dejaban que manejemos nosotros” (Entrevistado 8).

Asimismo, la ausencia de cercanía o amistad con las redes establecidas dentro de las estructuras de gobierno, no permitieron a los funcionarios de las Intervenciones Federales flexibilizar los vínculos, “enchamigarse”⁷⁴, en palabras de los mismos trabajadores. De esta manera también la falta de lazos de familiaridad y conocimiento personal, condicionaron las decisiones en cuanto a ingresos de nuevos trabajadores.

1.2. Ingresos: la perspectiva cuantitativa

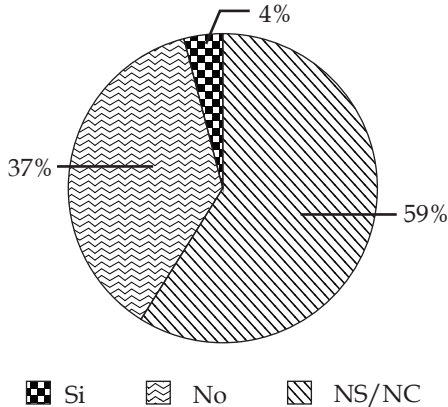
Hasta el momento hemos revisado lo que los encargados de personal sostuvieron respecto de las formas de conseguir empleo en la Administración Pública. A partir de sus aportes, pudimos reconstruir algunas características del proceso de empleo, y cómo en determinados períodos de nuestro recorte temporal, éste presentó particularidades dignas de destacarse.

En este punto, recuperaremos parte del trabajo cuantitativo realizado sobre una muestra de trabajadores administrativos de dos de los tres ministerios que estudiamos. Como ya lo hemos puesto de manifiesto en el capítulo metodológico, debido a restricciones y obstáculos presentados para la aplicación de nuestro instrumento cuantitativo en el Ministerio de Salud, no contaremos con datos de tal jurisdicción.

⁷⁴ El término “enchamigarse” es de uso habitual en el habla de los correntinos. Podríamos intentar realizar una definición del término como “la condición de adquirir familiaridad a partir de la flexibilización del vínculo o relación establecida entre dos personas con diferentes posiciones relativas. “Hacerse amigo de”.

Consultamos a los trabajadores administrativos del nivel central de la Secretaría General de la Gobernación y del Ministerio de Gobierno y Justicia, si al momento de ingresar al empleo en la administración pública habían recibido ayuda para su acceso. La pregunta era directa: ¿alguien lo ayudó a ingresar a la Administración Pública? Las respuestas recibidas presentaron una distribución bastante similar.

Figura 9.1. Trabajadores que sostienen haber obtenido ayuda para ingresar al empleo público



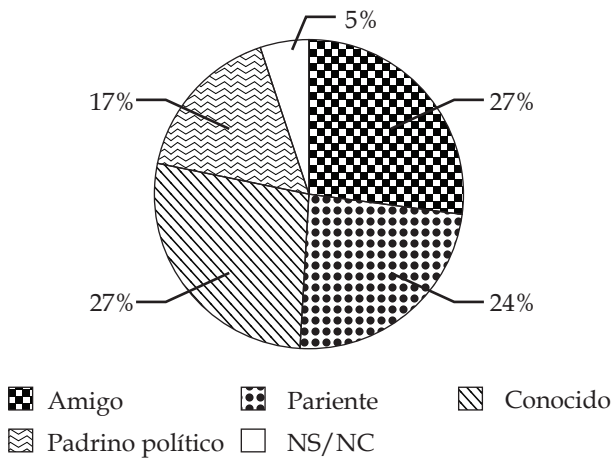
Fuente: Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los Ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación.

Al partir de nuestro extenso trabajo previo (en donde habíamos relevado tanto en la normativa, como en las voces de nuestros informantes clave y entrevistados que los procesos de concurso formales estaban desactivados), entendimos que esta distribución no profundizaría en las formas a partir de las cuales los trabajadores ingresan al Estado. En todo caso, podría haber existido una posibilidad de divergencia entre lo que los agentes interpretaban como “ayuda” para el ingreso. Otro aspecto no menos importante a considerar, se

vincula con el contenido general de la encuesta, la cual por razones que observaremos en el próximo capítulo, podía llegar a establecer reparos y por lo tanto evitar responder algunas preguntas.

Recuperemos entonces, de este casi 60% de trabajadores que expresaron haber recibido algún tipo de colaboración para ingresar la administración, cuáles fueron los actores que facilitaron ese acceso.

Figura 9.2. Actores que facilitaron el ingreso al empleo público según nuestra encuesta



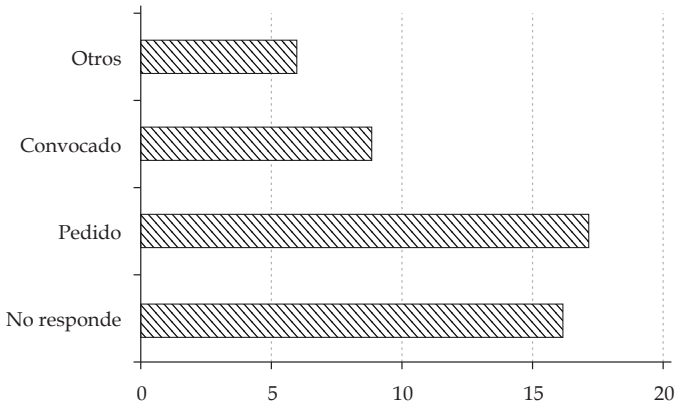
Fuente: Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los Ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación.

Notemos que las categorías “parientes - amigos - conocidos” se llevan más del 75% del total, mientras que la categoría más política, “padrino político”, solamente alcanza el 17%. Aunque también debemos re-considerar la carga que conlleva señalar como facilitador del acceso a un “padrino político”. Generalmente esta categoría se ancla a la pertenencia a determinados grupos partidarios. Para Jean Rivelois (en Nieto 2011), “el ‘padrinazgo político’ opera como un elemento de reconocimiento político, cuya función principal es la pro-

moción de sus miembros”. No obstante, esta idea de “reconocimiento” puede actuar de manera negativa en un ámbito laboral tal como el de empleo público de Corrientes, cruzado por intereses que cambian rápidamente de trayectoria.

Aún nos queda considerar ese otro porcentaje de trabajadores que señalaron no haber recibido ayuda para acceder a un puesto de trabajo. Nos preguntamos entonces, cuáles fueron las estrategias que establecieron esos 48 empleados para lograrlo.

Figura 9.3. Formas de ingreso al Estado provincial según encuestados que expresaron no haber recibido ayuda en su ingreso



Fuente: Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los Ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación.

Para establecer estas categorías agrupamos las respuestas abiertas en aquellas que señalaban algún tipo de acercamiento por parte de los trabajadores hacia las estructuras de la administración (a través de la presentación de un CV, de una entrevista, de solicitudes específicamente, de trabajo ad honorem previo a la obtención de un ingreso formal). Por otro lado, concentramos aquellas que aludían el proceso inverso. De allí obtuvimos estas dos categorías: “pedidos” y

“convocados”. En cuanto a la categoría “otros”, agrupamos allí las expresiones que por su naturaleza no encontraban lugar en las anteriores (por ejemplo, fallecimiento de un familiar que ocupaba ese puesto, juicio laboral, etc.). De esta distribución, pretendemos destacar que tanto en aquellos acercamientos que responden a convocatorias, como en los que fueron generados a partir de solicitudes de diverso tipo, la decisión de integrar a ese nuevo agente a la estructura depende de una voluntad no formalizada. Se desconoce de esta forma, bajo qué criterios se integra al nuevo personal, y por lo tanto continúa siendo un proceso de ingreso intermediado (que contó con la colaboración de algún actor).

1.3. Carrera con vallas: ¿quién traza la pista?

Al abordar la función Desarrollo de Carrera, en el anterior capítulo, proponíamos una analogía que buscaba ilustrar cómo el trazado de la carrera administrativa podía equipararse a una carrera con vallas. Pudimos también observar cuáles eran esos obstáculos. Asimismo, decíamos que el éxito de la carrera profesional en el Estado dependía de manera directa, de la relación que se pudiera establecer con quienes “trazaban la pista”. Buscamos aquí entonces, rastrear cómo se configuran las decisiones en cuanto a carrera: quienes deciden, y quiénes y cómo operan en su definición.

Hasta este punto del análisis propuesto en la tesis podríamos sostener que todas las decisiones relativas al sistema de GFT se encuentran interceptadas o afectadas por un conglomerado de decisiones que no proviene del marco institucional formalmente establecido. Estaríamos en lo cierto: la evidencia empírica nos propone esta conclusión. Sin embargo, nuestro problema de investigación apunta a recuperar la lógica que configura el entramado de decisiones que se toman sobre la GFT. Es por ello, que insistimos en observar aquellas situaciones que nuestros entrevistados marcaron como eventos que

caracterizan las funciones de GFT.

La carrera administrativa, si bien definida en la Ley de Servicio Civil 4067, se encuentra desactivada. La referencia más sólida sobre esta función son las definiciones que derivan de la Ley de Sueldos y Remuneraciones 3801. Todo esto ya lo hemos revisado en el capítulo anterior. Igualmente, en este apartado recabamos referencias que caracterizan la carrera profesional en la administración del Estado, y que nuevamente la vinculan a procesos decisionales circunscriptos a relaciones acotadas. Podríamos intentar definirlos en tanto procesos endogámicos presentes dentro de la carrera administrativa.

Una encargada de personal, ya jubilada, nos comentaba que para activar su carrera y obtener la titularidad en el cargo que desarrollaba, tuvo que promoverse ante las autoridades políticas de su ministerio.

“En 1995 tomo la Dirección de Personal, provisoriamente interina. Y bueno, cuando se estaba por terminar esa etapa de ese gobierno yo le encaro a mi ministro y le pido que me efectivice (...) En el momento que yo le dije me dijo ‘¡por qué ya no me dijiste antes!’” (Entrevistado 8).

La entrevistada sostuvo que solicitar la efectivización no sólo le resultó difícil respecto a la incertidumbre de conseguirla (la cual, como pudimos observar, obtuvo sin problemas). También le generaba contradicciones, debido a que ella revistaba como personal de carrera y, tal como pudo expresarnos “al ser una dirección, que es prácticamente como un cargo político para muchos, yo no me animaba ni a decir que era interina” (Entrevistado 8). Por lo tanto, observamos que en esta estrategia de autogestión de la promoción, operan no solo los intereses derivados de la necesidad del agente, sino que también la forma en que se califican a los trabajadores que consiguen puestos directivos. Los compañeros de trabajo interpretan que quienes ocupan tales cargos “son políticos”, “tienen contactos” o “están acom-

dados”⁷⁵. Asimismo, se mantiene constante el rol del funcionario con poder de decisión, es decir aquel que determina según su voluntad la dirección que tomará el resultado (en el caso que referimos la voluntad del funcionario político operó a favor del trabajador).

De otra forma, podemos revisar cómo los que articulan las posibilidades de promoción o ascenso en la carrera administrativa de sus trabajadores son los niveles jerárquicos intermedios (directores y jefes de área). De igual forma esto también depende del estilo de dirección y de la voluntad que los mismos tengan para solicitar ante el funcionariado político promociones para sus subordinados.

Tesista: ¿un director puede gestionar ante el ministro?

Entrevistado 10: sí, puede gestionar....lo que ocurre es que (se ríe abiertamente) para llegar a obtener lo que gestionaste es otra cosa....o te das vuelta (se ríe nuevamente), o lo obtenés hasta que venga una promoción general.

Aquí encontramos, de manera permanente y como en todas las decisiones de GFT, la decisión de los estamentos superiores. En este caso, se suman los intentos por parte de las jerarquías intermedias de intervenir o aportar en la promoción. Pero que puedan ser escuchados, no garantiza la obtención de lo solicitado. También ingresan en esta posibilidad de intermediación, el balance que realicen los directores y jefes de área sobre la conveniencia para sus propias carreras al encarar este tipo de pedidos. Otro director de personal, de casi cuarenta años de antigüedad en la administración pública, nos señalaba que:

“Si vos querés ascender tenés que autogestionarte. No es que tu director va a proponer tu ascenso. No solo en este ministerio sino en todos....porque nadie se juega por nadie, esa es la verdad. Nadie quiere jugarse porque nadie quiere quedar mal con la autoridad que viene de turno” (Entrevistado 5).

El vínculo entre la carrera administrativa y la mejora en las condiciones salariales, tal como lo definiría un sistema de GFT articu-

⁷⁵ Todas estas referencias aparecieron con una frecuencia muy marcada en las entrevistas realizadas.

lado y coherente, es inescindible. Obtener oportunidades de ascenso en la carrera laboral redundaría entonces en mejoras en las retribuciones salariales. Asimismo, se presume que ante una posición relativa superior a la anteriormente desarrollada, por la cual se remunera mejor, habrá cambios en el nivel de responsabilidades, funciones y actividades que deberá cumplir el agente. En sencillas palabras: a cambios en la carrera profesional mayores responsabilidades, nuevas funciones, mejores salarios.

Pero los ascensos y promociones, los cuales se autogestionan, no apuntan específicamente a crecer en la carrera administrativa, no buscan ocupar nuevos espacios o adquirir nuevas responsabilidades relativas a posiciones jerárquicas de (relativo) poder. El objetivo principal de las autogestiones en la promoción y ascensos obtener mejoras salariales. En el anterior capítulo señalábamos que la categoría 120 (llamada Computación) era la que, comparativamente con las categorías incluidas en la EUR, se encontraba en mejores condiciones remunerativas. Y que la clase 240, correspondiente a un cargo de director de área o repartición, era el tope de la carrera dentro de la 120. También decíamos que quienes ostentan cargos con responsabilidades de gestión (directores, jefes de departamento), deben cumplimentar una x cantidad de horas más que los agentes comunes. Es lo que se denomina el plus “prolongación de jornada”, algo lógico en razón de las funciones que cumple un personal con responsabilidades por un área.

Tener la 120-240 más una prolongación de jornada implica entonces revistar en la categoría Computación y ser director de un área, que por sus funciones debe cumplir un tiempo diferencial en el trabajo. Es el escenario óptimo, y la descripción correcta para un agente con tales categorías y clase. Por lo tanto su formación académica estará vinculada a temas relativos a sistemas informáticos, o en todo caso, la herramienta informática será sustantiva para el desarrollo de sus funciones. Asimismo, el revistar en clase 240 hará presumir una

antigüedad considerable como agente del Estado, dado que tal clase es la última del escalafón definido para la categoría. Sin embargo:

Entrevistado 8: Por eso la mayoría apunta siempre a la 120 24 más el plus de prolongación de jornada.

Tesista: ¿y eso cómo se pide?

Entrevistado 8: y eso viene todo, cuando piden la 120 ya piden la prolongación.

Tesista: ¿pero lo pide el trabajador en Personal?

Entrevistada 8: ¡Pero! Le encara al ministro, al subsecretario, al que sea y le pide todo eso. Y eso ya depende de la autoridad si le dan o no. Hay a veces que algunos le dicen te doy la 120 240 pero no te doy la prolongación.

En el intercambio con la entrevistada, queda ilustrado que la dinámica establecida en la autogestión de mejoras en la carrera profesional, en realidad responde a la búsqueda de incrementos en las retribuciones obtenidas por parte de los trabajadores.

Asimismo, esta forma de operar, en la que intervienen en la promoción de sus intereses tanto trabajadores como funcionarios de alto rango (políticos), provoca el resentimiento del “trazado de la pista”. ¿Por qué decimos esto? Porque esta propagación de la categoría 120-240 a todos los niveles y funciones dentro de la administración del Estado provincial, desvirtuó el sistema de jerarquías. Una funcionaria del área de personal a nivel central, nos señalaba que este debilitamiento de la carrera administrativa fue *in crescendo* a medida que avanzamos en el período temporal propuesto.

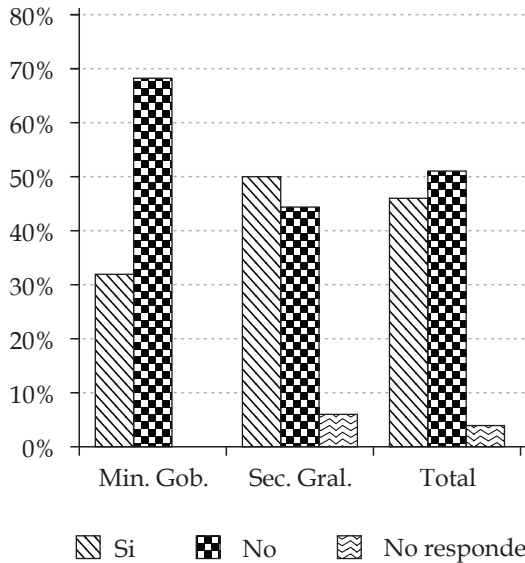
“Hasta el 99 siempre algo se hizo. Es decir: si una ordenanza te pedía una 120 240 vos decías ‘no, pará la mano, a lo sumo una 120 19’, pero ahora el que viene te pide una ‘autoridad superior ministro’, y chau, olvidate” (Informante Clave H).

En el sentido de esta expresión se trasluce la discrecionalidad (mayor o menor) que influyó de manera constante sobre la GFT. En este caso, la encargada de personal nos señalaba que había ciertas reservas en el otorgamiento de categorías y clases a fin de mejorar el salario de los agentes, aunque más cerca de la actualidad esta restricción se fue desvaneciendo.

De igual manera, la carrera se vulneraba a instancias de mejorar los magros salarios, aunque con “mayores reservas”. Obtuvimos referencias similares cuando los entrevistados nos indicaban que los niveles de ingresos de personal antes de la década del 2000, eran “más solapados, más cuidados”.

Nuestra indagación sobre las posibilidades de carrera también recuperó los aportes cuantitativos recabados de las encuestas realizadas a los trabajadores administrativos del nivel central de los Ministerios de Gobierno y Justicia, y Secretaría General de la Gobernación. Así, indagamos en las posibilidades de ascenso que experimentaron los mismos. De la muestra observada en estas dos jurisdicciones, obtuvimos los siguientes resultados:

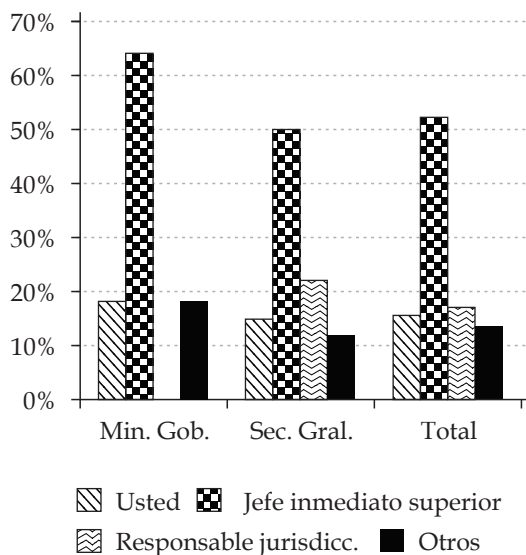
Figura 9.4. Obtención de promociones por ministerio y total agrupado



Fuente: Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los Ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación.

Podemos observar en la figura 9.4, que en el Ministerio de Gobierno y Justicia es mayor el porcentaje de trabajadores que no han ascendido a lo largo de su carrera laboral, llegando hasta un casi 70% quienes no lograron esta meta. De manera contraria, en la Secretaría General de la Gobernación la tendencia se revierte, siendo cerca del 50% de trabajadores de esta jurisdicción los que han conseguido promociones a lo largo de su trayectoria dentro de la administración. Entendemos que la cercanía con el nivel central, específicamente el Poder Ejecutivo, podría jugar a favor de esta tendencia.

Figura 9.5. Actores que gestionaron promoción o ascenso por Ministerio y total agrupado



Fuente: Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los Ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación.

Consideremos que, tal como nos reseñaron nuestros informantes clave y entrevistados, en la solicitud de promociones o ascensos, y

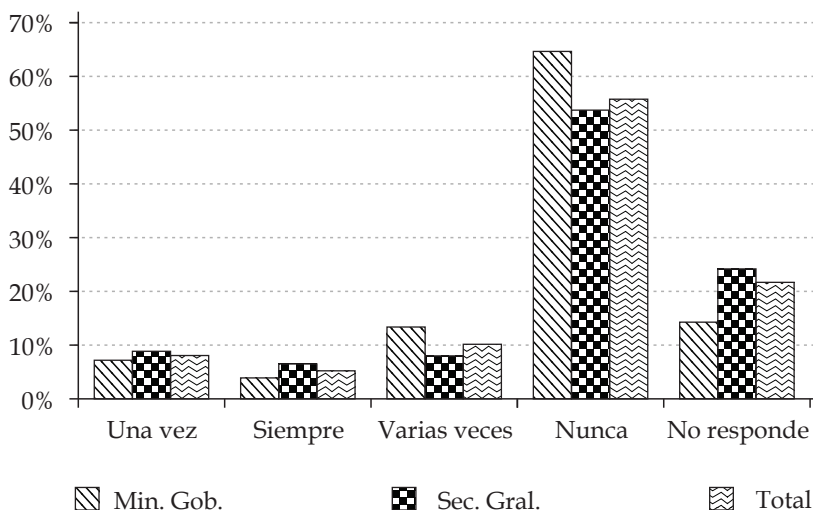
al estar inhabilitadas las instancias formales, los pedidos deben correr por otra vía. En la figura 9.5, se destacan aquellos actores que podrán vehicular los pedidos (hacerlos llegar hasta el estamento de decisión correspondiente). Obsérvese que quien se lleva el mayor porcentaje, es la categoría “Jefe inmediato superior”. Entendamos que quienes respondieron a esta encuesta eran trabajadores administrativos del nivel central de los dos ministerios señalados, por lo tanto eran agentes que no desarrollaban funciones jerárquicas. De esta manera el acceso al estamento de decisión más cercano era el propio jefe de la repartición (quien debería buscar las vías adecuadas para dar curso a la solicitud). Notamos además que esta categoría fue la que presentó una mayor frecuencia en el Ministerio de Gobierno y Justicia. Luego, le sigue en frecuencia “Responsable de la jurisdicción”. En este caso, puede observarse que quienes han tenido esa posibilidad de acceder a actores de tal categoría (ministros, subsecretarios), fueron los trabajadores de la Secretaría General de la Gobernación.

Como una forma de problematizar la trayectoria de nuestros encuestados en cuanto a su carrera dentro de la administración pública provincial, consultamos también acerca de situaciones relativas a obstrucciones o “taponamientos” en sus perspectivas de desarrollo profesional dentro del ámbito. Recordemos que el término “taponamiento”, surgió como una categoría establecida por los propios entrevistados, y refiere a aquellas situaciones en donde, ante una oportunidad de ascenso o promoción a funciones de mayor jerarquía, ésta se trunca debido a la colocación de otros agentes en el cargo aspirado.

Podemos notar en esta figura, el amplísimo porcentaje de trabajadores que señalan que nunca vivieron situaciones en las que se hayan truncado sus expectativas de carrera (como así también es importante el porcentaje de quienes no contestan). Esto puede deberse a dos cuestiones. La primera de ellas tiene que ver con el diseño del instrumento de relevamiento. Al avanzar en el desarrollo de las preguntas, fuimos profundizando en cuestionamientos que aludían la

presencia de otras lógicas (no administrativistas), dentro de la configuración laboral del empleo público.⁷⁶ Es por ello que empezamos a obtener mayores abstenciones en las respuestas. Era una actitud lógica que intuíamos podía surgir. Trataremos de ahondar en el fundamento de estas abstenciones en el próximo capítulo.

Figura 9.6. Recurrencia de situaciones en las cuales los trabajadores vieron truncadas sus posibilidades de ascenso/promoción en la carrera profesional



Fuente: Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los Ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación.

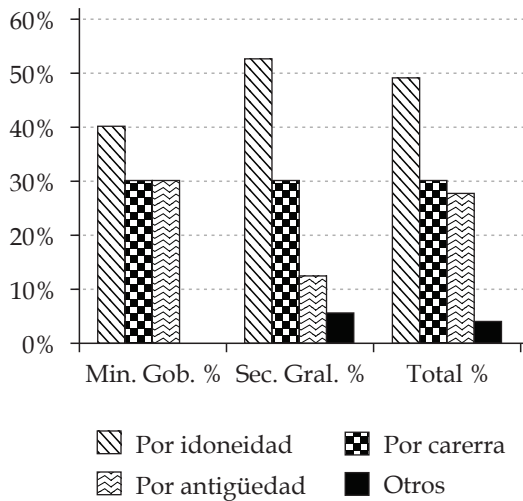
Entendemos que la segunda cuestión por la que obtuvimos estos resultados, responde a la ausencia, tantas veces señalada por nuestros informantes clave y entrevistados, de una perspectiva que impulse a los trabajadores a siquiera pensar un desarrollo de carrera. En este sentido, contactamos esta consideración con aquello que nos señalare una funcionaria a punto de jubilarse, respecto a que sus

⁷⁶ Puede observarse con mayor detalle el cuestionario para el relevamiento de datos en el Anexo I.

colegas “están esperando, pero no saben. Porque me voy yo y viene una así (*silba, hace seña de que se llega volando*) ¡y ya está! La expectativa de la gente en el movimiento está ahí nomás” (Informante Clave H).

Pero de la figura 9.6 también pretendemos recuperar a aquellos que sí han sentido su carrera truncarse. Constituyen un escaso pero no poco considerable 23% entre ambos ministerios (21% Gobierno y Justicia, 24% Secretaría General de la Gobernación). En números absolutos, fueron 21 las personas que acusaron haber vivido esta situación. Pero al indagar con mayor agudeza en los motivos por los cuales se aspiraba a un cargo superior, cuestionamiento que corresponde a la pregunta siguiente, se sumaron 12 trabajadores más aduciendo sus justificaciones respecto a tal expectativa. Por lo tanto, los motivos por los cuales se aspiraba a ocupar aquel cargo que no se otorgó, presentaron la siguiente distribución:

Figura 9.7. Motivos por los que los trabajadores consideraron ser merecedores de ascensos/promociones



Fuente: Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los Ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación.

Dejaremos la idoneidad, en tanto categoría de difícil medición, como un motivo inherente a la auto-calificación que sostienen los agentes sobre su propio trabajo. Sí nos interesa recuperar las categorías de antigüedad y carrera, las cuales aportan en el total casi un 50% de las repuestas. De esta lectura entendemos que existe una expectativa vinculada a la prestación de determinada cantidad de tiempo a la administración del Estado. Esta expectativa, evidentemente, no es retomada o tenida en cuenta por quienes administran el sistema de GFT (quienes deciden sobre el alcance del mismo). En consecuencia, impactará en la forma en la cual se preste el servicio público. Podemos ver esto reflejado en las respuestas, de tipo abiertas, que obtuvimos al preguntar cómo procesaron estas obstrucciones a su carrera. Rescatamos algunas en el siguiente cuadro.

Tabla 9.1. Respuestas a la pregunta C11. Si vivió esta situación ¿cómo la procesó?

| | | |
|--|--|--|
| Con indignación | Con mayor trabajo | Con mucha angustia |
| Con tranquilidad | Indiferente | Morí callada |
| Normal. Acostumbrado a lo que es la AP | Normalidad | Salí adelante con la ayuda de mi familia |
| Se supera | Seguí estudiando | Seguí trabajando igual |
| Trabajando | Tratando de ayudar al que ingresó en el puesto aunque crea que no lo merecía | Una pollera puede más que títulos... |

Fuente: Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los Ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación.

Podemos notar en este tipo de respuestas que la tendencia a la aceptación de la circunstancia es lo habitual, con pocas o casi nulas posibilidades de expresar el desacuerdo más que en ámbitos no laborales.

Por lo tanto, identificamos dos situaciones en cuanto a la expectativa de carrera y las formas de operar en la obtención de mejoras en la misma. En primer término, la búsqueda de promoción o ascen-

so a los fines remunerativos, que no corresponde con cambios en las funciones y responsabilidades de los agentes. Esto traza un determinado tipo de carrera: una carrera anulada de antemano, trunca por su propia naturaleza, ya que no poseerá mayores desafíos en tanto tempranamente se hayan obtenido los (mínimos) logros salariales, y no existan otro tipo de recompensas que estimulen al trabajador a desarrollar aptitudes y actitudes que aporten al desempeño de su puesto.

La otra carrera, la carrera tal como la conocemos, o como se ha definido en los sistemas de GFT articulados en torno a criterios racionales, también existe, mas se encuentra invisibilizada. Aquella carrera que implica una sucesión de estamentos, cada uno un logro por el cual se recompensa en el sentido del esfuerzo establecido para desarrollar las funciones, también existe, pero de manera minimizada. Es la búsqueda y necesidad de algunos trabajadores que, aún ante las restricciones del sistema de GFT (el entorno), establecen expectativas y actúan en función de las mismas.

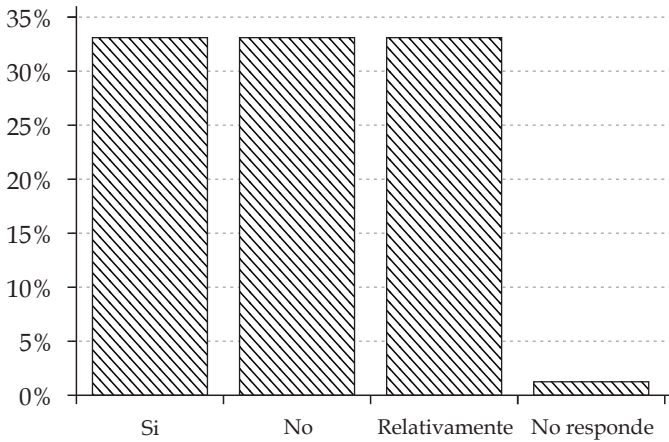
1.4. Capacitación. Decisiones que construyen un rudimentario sistema de formación para el trabajo

Los testimonios en cuanto a la capacitación fueron expuestos en el anterior capítulo, y sólo deseamos en este apartado apuntalar los mismos con los resultados cuantitativos obtenidos respecto de esta función. Hemos corroborado, en la voz de los entrevistados, la inexistencia de esfuerzos institucionales para definir sistemas de capacitación, y que la única voluntad identificada en tanto acción de perfeccionamiento para los agentes del Estado Provincial a lo largo de los casi treinta años que aborda este trabajo fue la ECAP.

Ante este escenario nos toca preguntar entonces: ¿de qué forma el personal del nivel central de la administración pública provincial se capacita? ¿Quién enseña? ¿Qué hace aquel que ingresa? Para obtener estas respuestas qué mejor que apelar a los propios protagonistas.

Al iniciar este capítulo hablábamos de cómo las decisiones estructuran el sistema de GFT, y de cómo estas se anclan a intereses derivados de necesidades. Por lo tanto, ante un escenario restrictivo, en donde el agente llega al mismo con los mínimos recursos, es necesario sobrevivir. ¿Qué hacen los empleados para lograrlo?

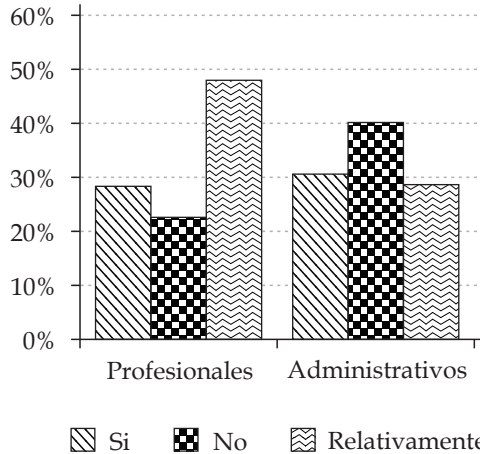
Figura 9.8. Porentaje de tareas que sostuvieron conocer al ingresar al puesto de trabajo



Fuente: Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los Ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación.

La figura 9.8 nos ilustra las percepciones que sostienen los trabajadores, en cuanto al conocimiento que poseen para desarrollar el puesto de trabajo al momento del ingreso. Vemos que existe una interesante paridad entre quienes dicen conocerlo, quienes no, y quienes tienen alguna idea de las tareas que hay que desempeñar en el mismo. Considerábamos que esto podría encontrarse en relación al tipo de profesión que los agentes desarrollaran. Pero, tal como lo muestra la figura 9.9, el grado de instrucción no determina el conocimiento que se podrá tener sobre el puesto.

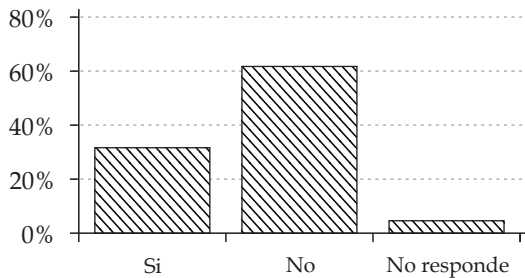
Figura 9.9. Porentaje de tareas que sostuvieron conocer al ingresar al puesto de trabajo según profesión del trabajador



Fuente: Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los Ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación.

Los procesos de inducción también estuvieron ausentes. Por ejemplo, notamos que solamente un poco más del 30% señala haber recibido algún tipo de capacitación al ingresar al puesto.

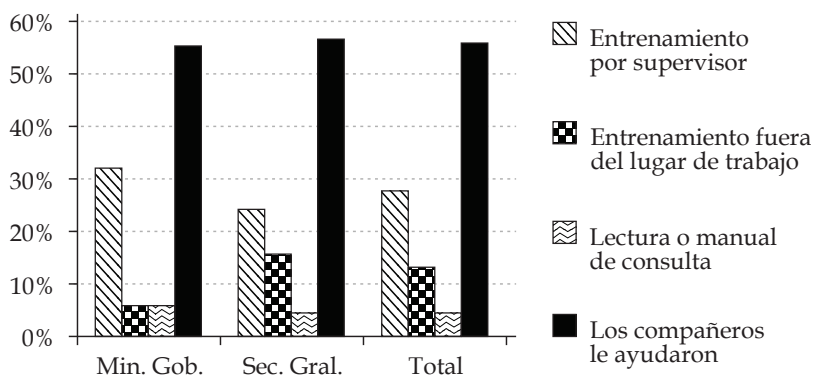
Figura 9.10. Porcentaje de trabajadores que sostuvieron haber sido capacitados al momento de ingresar al puesto de trabajo



Fuente: Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los Ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación.

En cuanto al tipo de capacitación recibida, lejos de constituirse éstas en instancias formales, son los mismos colegas quienes aportan a este proceso de incorporación a la organización. Entre los compañeros se generan, de forma rudimentaria e intuitiva, aportes para la correcta inserción de ese nuevo trabajador. Podemos observar esto en la siguiente figura:

Figura 9.11. Tipo de capacitación recibida por los trabajadores al momento de ingresar al empleo público



Fuente: Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los Ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación.

Por lo tanto, de lo hasta aquí revisado, afirmamos que son los mismos agentes/compañeros de repartición, quienes se encargan de sostener tanto los procesos de inducción laboral como aquellas acciones de perfeccionamiento necesarias para el desarrollo de las tareas.

1.5. Decisiones que impactan sobre el sistema salarial

La función salarial es el último punto de la GFT sobre el cual

los trabajadores podrían establecer algunas estrategias para mejorar su situación. Ya hemos adelantado algunas referencias a esta función cuando referimos a la de carrera profesional, dado que ambas están inescindiblemente vinculadas, por lo cual aquí completaremos el análisis.

Avanzando en las (no) definiciones de categorías y clases establecidas en la Ley de Sueldos y Remuneraciones 3801, establecimos contacto con informantes clave de la Dirección General de Personal. Estos trabajadores complementaron nuestros datos a partir de la provisión de información referente a la constitución del sistema de categorías y clases que forman parte de la estructura salarial de la administración pública correntina. Así, como veíamos en el Capítulo V de este trabajo y recuperábamos en los siguientes, en algún momento del período temporal que abordamos, los decretos del Poder Ejecutivo que determinaban nuevas categorías y clases y actualizaciones salariales, se dejaron de refrendar por el Legislativo.

Por lo tanto, ¿quiénes definen sobre la estructura salarial? ¿Cómo se define sobre la misma? Nos ha quedado claro, que el único que tiene potestad para decidir sobre la estructura salarial es el Poder Ejecutivo. Ni siquiera los sindicatos tienen posibilidad de participar en negociaciones paritarias, ya que las mismas no se activaron (y el instituto más cercano fue el delineado como Junta de Relaciones Laborales en la Ley 4067 y que se reunió al único efecto de establecer la reglamentación de Ley de Servicio Civil). Igualmente, a partir del aporte de nuestros informantes clave, podremos conocer cómo y a partir de qué criterios se va construyendo la estructura salarial.

Podemos sostener que un actor importante lo constituye el mismo SIS.PER, u oficina de liquidaciones de la Dirección General de Personal. Si bien este organismo recibe los mandamientos del poder ejecutivo, es su labor organizar los mismos en función de las peticiones del gobernador. Descubrimos de esta manera, que la causa de la multiplicidad de categorías y clases no está que se creen nuevas

ex profeso. El fundamento recae en que, ante cada solicitud del gobernador, son los empleados que manejan el SIS.PER quienes deben realizar ajustes para insertar los salarios indicados en las categorías existentes. Veámoslo con más detenimiento.

Tal como lo señalaba uno de nuestros informantes, pueden suceder dos cuestiones: que el mismo venga designado con una categoría y clase y una dedicación funcional (lo cual por definición determina la cuantía del salario), o en su defecto que tales designaciones sólo definan un monto salarial sin asignar categoría y clase.

“Nosotros tenemos las categorías previstas dentro de la 3801, pero a su vez el gobernador, distintos gobernadores de distintas épocas fueron designando, contratando...o necesitaban gente entonces qué hacen, te traen una persona y te dicen que hay que pagarle tanto. Nosotros todo lo que sea sueldo lo tenemos que asociar a un cargo. Ese cargo está asociado a su vez a una categoría determinada” (Informante Clave G).

Por lo tanto, si en el decreto de designación se estipula que el nuevo agente deberá cobrar una *x* cantidad de dinero por el desempeño de sus labores y, de manera consecuente no se determina lugar en las categorías previstas por la Ley de Sueldos y Remuneraciones, serán los trabajadores del SIS.PER quienes le otorgarán una categoría y clase en función del monto del sueldo. Esta operatoria, que para los técnicos del SIS.PER constituye “un simple reacomodamiento” (Entrevistado 5), implica una importante deformación de la estructura salarial. Reconocemos por supuesto el valor de la labor realizada por estos agentes, y entendemos que la misma contribuye a mantener cierta lógica en una estructura por demás vulnerada.

“Pero se dio el caso en gobiernos anteriores que había ministros que querían hacer un contrato por un monto determinado. Entonces ese monto no está previsto dentro de ninguna categoría de revista dentro del poder ejecutivo. Entonces qué tenemos que hacer: una vez que sale la norma hacer la inversa. Asociar esto a lo que sale, cuando en realidad tendría que ser asociar lo que va a salir a lo que está. Tenemos que hacer en la medida que van saliendo las distintas normas (los

decretos de designación)” (Entrevistado 3).

Lo que aquí nos interesa resaltar es que, más allá de las decisiones establecidas por los estamentos superiores del gobierno, también existen otras intervenciones. En el caso de la emisión de referencia, la intervención es de un nivel técnico de la GFT (específicamente el área central de liquidación de sueldos de la provincia), el cual que deben operar ante las características del entorno, a fin de lograr un resultado que provea de cierta coherencia a la función compensaciones.

De esta forma, el camino a través del cual se construye una determinada situación salarial estará conformado, en primer lugar por una decisión proveniente de los más altos niveles del funcionariado (nivel político). En segundo término, aunque no respetando una secuencia lógica, de las posibilidades que posea el trabajador para gestionar la solicitud de una mejora. Por último, influirán (aunque de manera restringida) los niveles técnicos de la GFT, a fin de encontrar un lugar dentro de la estructura salarial para tales “decisiones” o, en caso de ser necesario, crear nuevos espacios dentro de la estructura.

.....

Este capítulo pretendió reconocer cuales son los espacios de vulnerabilidad que deja la indefinición del marco institucional establecido, y cómo se establecen, construyen y/o articulan las decisiones en cuanto a las funciones de GFT a partir de tales resquicios. Notamos que ante los mismos, todos los actores que forman parte de la GFT poseen un margen de decisión que aplican ante la necesidad de cumplir determinados intereses. La naturaleza de tales intereses estará fuertemente condicionada por el rol que sostengan los actores: un funcionario político pretenderá construir bases de poder, constituir lealtades, generar compromisos; un funcionario con responsabilidades de gestión sobre otras personas, pretenderá establecer criterios para ordenar el trabajo, entre otros; un trabajador buscará optimizar su condición laboral. To-

dos estos intereses operan en conjunto y bajo criterios volubles, en el marco de condiciones institucionales debilitadas.

De esta manera, y ante estas características, se genera una trama institucionalizada de manera informal que conforma una “forma de gestionar al trabajador”, aprendida por todos los integrantes de la organización y replicada de manera consuetudinaria. En palabras de Joan Prats I Catala, es ese entramado institucional que no se agota en “el criterio constrictivo y/o racional”, sino que pone el acento “en la posibilidad de existencia de actores y reglas informales, las cuales influyen en la institucionalidad otorgándole una fuerza considerable: estas reglas informales constituyen el verdadero sistema de incentivos por el cual los agentes operan ante las características de su entorno” (Prats I Català 1998: 596).

Esta forma de operar de los actores ante las características del entorno responde a causas estructurales. No podemos analizarlos en función de elementos morales o éticos. Incluso respecto de los márgenes de acción sobre los que se manejan los trabajadores, hay una persistente alusión a la forma en la cual está configurado el trabajo, el cual además ofrece pobres compensaciones salariales y menores recompensas simbólicas.

La ausencia de una GFT basada en un sistema racional y sólidamente planificado, constituye el principal emergente de este capítulo. Existe una configuración de intereses que, si bien no coincidentes, no determinan patrones de conflictividad que afecten de manera desestabilizante la GFT. Sin embargo estos intereses no permiten la constitución de un verdadero sistema de GFT.

Esta configuración de incentivos, en donde actores y reglas informales confluyen, conforma la realidad de la GFT en la administración pública de Corrientes. Por él nos preguntamos y sobre el mismo problematizamos, indagando entonces por la forma que toma esa confluencia, y las características de tales niveles de incentivos. Es lo que abordaremos en el último capítulo de esta tesis.

Capítulo 10

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

El desarrollo realizado en los capítulos precedentes pretendió establecer de la manera más cercana posible cuáles son las características que definen el sistema de GFT en el empleo público de Corrientes. Repasamos el marco normativo, revisamos la conformación numérica de la planta de personal y fuimos viendo cómo varió la misma a lo largo de casi tres décadas. Finalmente, nos introdujimos en las modalidades de GFT que se llevan adelante en los tres ministerios estudiados. El Capítulo IX nos proveyó el último eslabón en esta cadena, al observar cómo se articulan las decisiones respecto de algunas de las principales funciones de la GFT.

Sostuvimos en todo momento que tras una composición de la GFT con características como las hasta aquí reseñadas, operan intereses de diverso tipo. De esta forma, en este capítulo abrimos el análisis preguntándonos por esta configuración de intereses: políticos, partidarios, personalistas. Todos ellos confluyen delineando un sistema de GFT que, aún basado sobre intereses en tensión, lo articulan y modelan en función de la cultura organizacional.

¿Por qué hablamos de configuración de intereses? Durante gran parte del desarrollo de esta investigación, sostuvimos como hipótesis de trabajo que eran los intereses políticos, a los cuales denominábamos “politización”⁷⁷ los que impactaban en el sistema de GFT, debilitándolo o afectándolo en algunas de sus funciones. Al avanzar incluso sobre las instancias finales de esta tesis, debimos reformu-

⁷⁷ La politización, como primera perspectiva de análisis desarrollada, implicaba la formación de lealtades político-partidarias dentro de la organización, las acciones (prácticas) que al efecto se implementaban, y las representaciones (la dimensión simbólica) que sobre esta institución construían los diversos actores de la organización. Para construir este concepto nos apoyamos en autores como Oscar Oszlak, Carlos Bresser Pereira, Johan P. Olsen, entre otros. Estos nos permitían ubicar nuestra perspectiva dentro de los análisis neoinstitucionalistas de la Ciencia Política. De allí que entendiéramos a la politización como un fenómeno perteneciente a la configuración institucional de la administración pública.

lar esta conceptualización, enriqueciéndola al sumar otros elementos que también participan en el núcleo de decisiones que sobre la GFT se toman. Es por ello que, al tornarse cada vez más complejo el sistema de elementos que confluían sobre las decisiones de GFT, debimos acudir a la noción de “configuración”, aportada por Enrique De la Garza Toledo.

¿Qué nombre podíamos establecer sobre todos aquellos intereses que hacen al entramado de decisiones sobre la GFT? ¿Con qué concepto que abarcara a todos ellos podíamos trabajar? Una multiplicidad de actores, de diversa naturaleza, con distintas estrategias, con intereses que no siempre se encuentran en confluencia, sobre un mismo fenómeno de la realidad laboral: la forma en que se gestiona al personal. De la Garza Toledo (2001), propone que para abordar el estudio de fenómenos que aparentemente reúnen la condición de ambiguos, es conveniente analizar las potencialidades de su especificación a través de las prácticas. De allí la necesidad de todo este trabajo previo, antes de ingresar específicamente a los intereses, que son aquellos que mueven a la GFT.

En el título de este capítulo, sostenemos que existen una serie de intereses que permiten modelar la GFT. Estos intereses se distribuyen en sentidos diversos, contradictorios, conflictivos muchas veces, aunque igualmente le proveen una argamasa al sistema que le permite mantenerse operando. Con sus vicisitudes y contingencias, es innegable que durante el período que analizamos en esta tesis, el sistema de GFT (recortado y limitado en su mismo núcleo central de funciones) mantuvo a la fuerza de trabajo organizada y prestando servicios. En cierta forma son también esos intereses a los que aludimos en el título, los que otorgan esta operatividad, o cierta forma de operatividad. Veremos en los siguientes títulos y apartados, cómo, de qué manera, y desde qué posiciones estos intereses afectan las decisiones que toman los actores del sistema de GFT.

1. La construcción de redes de compromiso/reciprocidad

En una de nuestras principales hipótesis, sosteníamos que la configuración de intereses establecía una forma de relación institucionalizada informalmente dentro de la administración del Estado provincial, que impactaba en la GFT. Es el momento de que observemos cómo se desarrollan esas formas de relación y cuáles son los objetivos que persiguen, cuáles son los intereses que las definen.

Recuperaremos para ello la relevancia que tiene pertenecer a determinados círculos o redes en sociedades como la de Corrientes. Al finalizar el primer capítulo de este trabajo, hacíamos referencia al marco histórico y cultural que acompañó el proceso de consolidación del Estado correntino. Allí resaltamos que éste estuvo caracterizado por un fuerte predominio de los sectores concentrados de poder económico, especialmente establecidos en la actividad primaria. Los latifundistas y grandes terratenientes, centralizaron la oferta de trabajo y definieron las características de la misma en función de la hegemonía de su posición. De esta manera, la lógica que siguió el proceso de generación de la fuerza de trabajo en la provincia, fue determinada por los patrones.

No utilizamos de manera accidental el término “patrones”. Peón, patrón, estancia, tranquera, fueron vocablos que aparecieron en gran parte de las entrevistas y conversaciones con informantes clave. Estas palabras, no caprichosas, fueron trazando de manera emergente un paralelismo importante entre la administración de los recursos del Estado y sus trabajadores, y los roles laborales más tradicionales inherentes a la vida de campo. Como nos señalaba un importante referente sindical “acá hay trabajadores por ejemplo que se yo, los trabajadores en estos circuitos, hay un culto del patrón, ‘mi patroncito’, que es lo que se traslada en el Estado” (Informante Clave B). Este componente histórico e incluso cultural, que se trasvasa de un ámbito laboral tradicional a otro pretendidamente más moderno, nos revela una pista acerca de cuáles son las categorías a partir de las que

los actores establecen las posibilidades de construcción de sus redes.

Este no es un dato menor. Los componentes culturales e históricos juegan un papel fundamental en estas decisiones. Drolas, Lenguita, Montes Cató & Wilkis (2005), consideraron a la cultura como una dimensión fundamental para pensar las transformaciones socio-históricas y políticas, teniendo en cuenta que las formas culturales tienen una fuerte vinculación con el proceso histórico general de una sociedad. A partir de esto, entendemos que el proceso de construcción de redes que establezcan los actores del sistema de GFT, estará también condicionado por el valor relativo de los patrones culturales e históricos. En cada experiencia en torno del trabajo, hay una reinterpretación desde las experiencias locales, políticas, y en general todos aquellos fenómenos sociales que acompañan el devenir del trabajo.

Se trata entonces de abordar esta construcción de redes desde una “dimensión simbólica constructora de significados”,⁷⁸ producto de prácticas concretas, en donde la praxis particular del trabajo se desarrolla en un espacio en donde se forjan relaciones sociales que se incorporarán como formas simbólicas “no sólo dando forma a diferentes valores y visiones del mundo, sino como resultado de las acciones vinculadas a la organización de la vida a la que pertenece una cierta comunidad” (Geertz 1993, en Drolas, Lenguita, Montes Cató & Wilkis).

La generación y/o producción de redes sociales en este ámbito laboral, también puede vincularse a lo que la Teoría Social Crítica sostiene en relación a la socialidad del trabajo. En ese sentido la construcción de redes no responderá solamente a estos “condicionantes” culturales e históricos, sino que derivará también de la misma naturaleza relacional del trabajo.

Teniendo en cuenta estas premisas teóricas, recuperaremos los sentidos que proponen los trabajadores (tanto los gestores de perso-

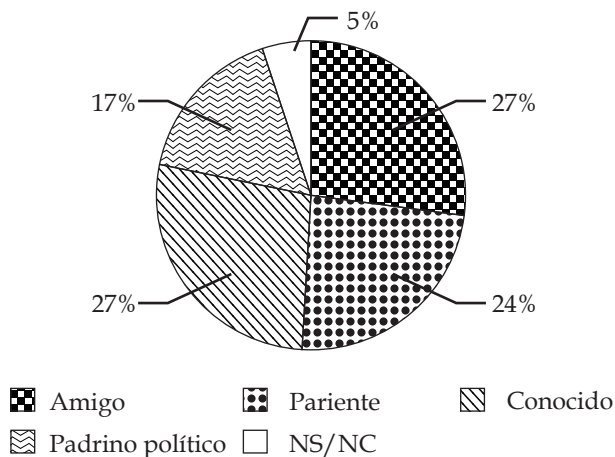
⁷⁸ Aunque no como una entidad supraabarcativa, una “superestructura o dominio nítido de la realidad” (Guber 2001).

nal como los mismos empleados administrativos), acerca del establecimiento de redes de compromiso y reciprocidad, y la funcionalidad y alcance de las mismas para la consecución de sus intereses.

1.1. ¿Quiénes Componen Las Redes?

Como lo sostiene Mariela Couddanes, “pertenecer a una red proporciona una serie de bienes y servicios que en algún momento se tendrá que devolver si se quiere seguir perteneciendo” (Couddanes 2007: 8). Creemos relevante considerar, que si bien el concepto de Couddanes es aplicable, la idea de “bienes y servicios” no se ajusta a las funciones de GFT. En todo caso podríamos conciliar el concepto pensando en concesiones o arreglos, que en este caso, serán relativos a las funciones de GFT. En el marco de nuestro problema de investigación, nos preguntamos entonces de qué forma se generan estas redes y quiénes las componen.

Figura 9.2. Distribución de los actores que facilitaron el ingreso al empleo público a los trabajadores encuestados



Fuente: Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los Ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación.

Para iniciar esta observación nos situamos desde el abordaje cuantitativo realizado con los trabajadores administrativos del nivel central de nuestros ministerios (Secretaría General de Gobierno y Ministerio de Gobierno y Justicia). Traemos para ello, una figura ya presentada en el Capítulo IX, en donde ilustrábamos los actores facilitadores del acceso al empleo público. Recordemos que casi un 60% del total de trabajadores de la muestra había expresado contar con este respaldo.

Podemos notar en el gráfico que las categorías construidas a partir de lazos de cercanía o familiaridad ocupan casi el total de la distribución. En el instrumento provisto a los encuestados ofrecimos una opción denominada “Otros”, de respuesta abierta, a fin de sondear la aparición de otro tipo de lazos de corte más racional o institucional, la cual no obtuvo referencias.

Para analizar la constitución de redes de compromiso o reciprocidad, debemos volver obligatoriamente a la impronta que establecen en esta construcción, las condiciones sociales y culturales que se presentan en sociedades como la correntina. Los lazos de compromiso, la familiaridad como un estado que se afianza a partir de la cercanía entre los actores, el debilitamiento/ausencia de mecanismos formales relativos a las funciones de GFT, provee un escenario propicio para el establecimiento de circuitos o redes, que facilitarán la obtención de concesiones generadas o regeneradas dentro de la misma red.

Amigos, parientes, conocidos, padrinos, todos ellos componen un universo de agentes facilitadores, no sólo del ingreso al empleo público, sino también de la vida dentro del mismo. Pudimos constatar que, ante las características del sistema, los ajustes necesarios para permanecer e incluso progresar en el mismo estarán en estrecha consonancia con el establecimiento de redes que apoyen estos objetivos. ¿De qué forma actúan estos agentes? ¿Qué intereses los motivan?

Dependiendo de la naturaleza de la posición que se ostente

dentro de la estructura de poder del empleo público (e incluso por fuera de él, en la estructura de poder social y económico correntino), serán los intereses que se persigan. Las redes se establecerán entonces a partir de esta premisa, condicionada por la familiaridad/cercanía de los lazos, y por las pautas sociales y culturales impregnadas en las relaciones al interior de la comunidad.

Abrepuestas, facilitadores, políticos, familiares, funcionarios, conocidos, contactos, avales...son los nombres que toman estos agentes articuladores de redes en el empleo público. Más no todos poseen las mismas cuotas de poder ni el mismo alcance en la toma de decisiones (y por lo tanto en la obtención de sus intereses). O en todo caso, existe un proceso de ajuste de los intereses en función del poder o posibilidades percibidos. Veamos entonces cuáles son sus posibilidades y cómo operan al efecto. Para ello, nos valdremos de algunas funciones de GFT como marco de interacción de estas redes.

Son muchas las formas bajo las cuales se intenta ingresar al empleo público en Corrientes. Todas ellas, están mediatizadas por alguna figura que facilitará el establecimiento de conexiones a fin de lograr, con mayor o menor éxito este objetivo. Además, así como de imponente es el tamaño de la administración pública en tanto espacio laboral, así también serán sus posibilidades de desagregarse en subsistemas menores: jurisdicciones, ministerios, secretarías, direcciones, jefaturas, oficinas...etc. Por lo tanto, habrá redes de mayor o menor alcance según sea el poder que derive de los cargos que ostenten los integrantes de la misma.

De la misma forma, en función de esta multiplicidad de redes, se construirán distintos caminos y estrategias (con sus correspondientes resultados), según sean las aspiraciones e intereses que motiven a los diversos actores a operar en consecuencia. En este sentido, hemos recortado algunas relativas al proceso de ingreso a la Administración a fin de desandar tales caminos.

1.2. La relevancia de las redes en el proceso de ingreso

El proceso de ingreso como empleado del Estado, en cualquiera de sus plantas (permanente, contratado, temporario, becario), se inicia mucho antes de que el gobernador estampe su firma en un decreto de designación. Los procedimientos pueden llegar a ser muy arduos, a no ser que el agente posea una red de contactos que incluya a la autoridad máxima del gobierno. En el Capítulo VIII, señalábamos una conversación mantenida con un alto funcionario con responsabilidades de gestión, que primariamente ingresara como funcionario político. Este director de personal de casi 20 años de antigüedad, nos indicaba la importancia de pertenecer a una red, pero sobre todo la relevancia que implica tener llegada directa a las máximas autoridades gubernamentales.⁷⁹

Pero la gran mayoría de los trabajadores que desean acceder a un puesto en el Estado provincial, no tienen llegada a tan alta autoridad. Deben por lo tanto ir en la búsqueda de otros actores que puedan facilitar el ingreso a una red y, de esta forma conseguir el objetivo.

Si bien todos los ingresos poseen esta cualidad de ser procesos “intermediados”, se perfeccionan y/o formalizan, como hemos venido señalando a lo largo de esta tesis, a través de la firma de un decreto por parte del poder ejecutivo. Otro componente que le otorga formalidad, es el pedido del ingreso a través de un expediente. Que una solicitud de ingreso se haya tramitado vía expediente, implica que una autoridad jurisdiccional, tal como un ministro, ha generado el pedido en base a consideraciones que podrán o no ser específicas. Sin embargo, como nos ilustraba una alta funcionaria de un organismo de personal de nivel central, los pedidos a través de expedientes son casos muy raros.

Informante Clave H: El expediente por ejemplo, que debe ser uno en cinco mil, que se tramitó para que salga un de-

⁷⁹ Ver página 377.

creto de ingreso, o de traslado.

Tesista: O sea que hay expedientes que se tramitan... algo vos dijiste 'uno en cinco mil'...

Informante Clave H: Más o menos calculale (Se ríe). Claro, hay algunos decretos, vos tenés que fijarte, cuando hacen la designación o algo, te dice 'visto el expediente tanto'. Entonces ahí vos sabes que ese agente por lo menos algo (prolonga la palabra 'algo') llegó a hacer... pero si no te dice 'visto la solicitud del sr. Ministro...designase'. Entonces eso quiere decir que ¿dónde está la tramitación del expediente? Quiere decir que es....pedido expreso.

Entre los argumentos que fundamentan tales pedidos, existen algunas fórmulas que los encargados de personal han identificado como habituales o de forma. Asimismo, estos considerandos pueden o no corresponder con la realidad de la demanda, aunque para todos los integrantes de nuestra muestra cualitativa tales argumentos sean "dibujados" o "comodines".

Entrevistada 11: Por eso, el expediente cuando, por ejemplo, si un ministro quiere hacer una designación de un agente, inicia un expediente solicitando y expresando los motivos por los cuales quiere que se haga. ¡Aunque los pedidos pueden ser dibujados!

Tesista: (repregunto) ¿Pero....las argumentaciones pueden ser dibujadas...?

Entrevistada 11: "¡Ahhh! (como con un gesto de normalidad) Generalmente muchos argumentos dicen 'por las necesidades del servicio'. ¿Y qué le podés decir vos?... ¿Entendés o no? Es otro comodín: el 'necesidades del servicio' es otro comodín como le llamo yo. Un montón de cosas que son ya oraciones hechas. ¿Cómo vos le vas a preguntar vos a un ministro qué es necesidades del servicio?

Lógicamente el poder inherente y la naturaleza de la decisión activada por el ocupante de un cargo de decisión política (tal como un ministro), no permite que otro agente de menor jerarquía discuta las argumentaciones (ciertas o no) que se sostienen en el marco del ingreso de un nuevo empleado. Aunque los encargados de personal observan como positivo, el hecho de que "por lo menos ese agente algo llegó a hacer" (Informante Clave H). En cierta forma el proceso

conserva ciertas formalidades que, en un contexto de alta informalidad, son recuperados en el discurso de nuestros entrevistados como elementos valiosos (o por lo menos destacables).

De avales y “tarjetas”

Entre la variedad de procedimientos que acompañan el proceso de ingreso, y con el fin de delinear las formas a partir de las cuales se van generando las redes de reciprocidad al interior del entramado público, nos es pertinente señalar una estrategia que surgió en las voces de los encargados de personal como un dispositivo novedoso. Párrafos más arriba indicábamos que, ante el inmenso tamaño de la administración pública como organización, no todos sus agentes se relacionarían a través de vínculos próximos. No obstante, la misma pertenencia a la organización provee un respaldo que habilita la ampliación y el solapamiento de redes de diverso alcance a partir, por ejemplo, de la circulación de tarjetas.

Esto sucede cuando agentes de redes distintas, y de alcance diferencial, deben entrar en comunicación a fin de lograr aportar a un objetivo, en este caso facilitar el acceso a un nuevo agente al empleo estatal. Dada la imagen o perfil delineado por determinados niveles de decisión política (jueces, autoridades superiores),⁸⁰ los cuales otorgan respaldo a los pedidos, tales estamentos no pueden intervenir de manera directa y personal en el acercamiento de las redes. Asimismo, las dimensiones sociales y culturales a las que aludíamos al inicio de este capítulo, en tanto categorías simbólicas constructoras de significados, no permiten que determinadas autoridades “bajen” de nivel a fin de activar estas aproximaciones.

Este fue el caso de una de nuestras informantes clave, una funcionaria, profesional universitaria formada en Gestión de Personal,

⁸⁰ Aunque en el caso de estas últimas esa imagen también depende en gran medida del tipo de acercamiento que establezcan con la ciudadanía.

de alrededor de 30 años de antigüedad en el Estado. La misma nos señalaba que, en vistas de su formación y su experiencia como trabajadora estatal, la convocaron como capacitadora en la (ya desaparecida) Escuela Correntina de Administración Pública. Solicitado su ingreso a la ECAP, fue a la misma directora de la institución a quien se le solicitó “un aval” que la respaldara. En razón de que nuestra informante mantenía una relación de noviazgo con el hijo de un importante funcionario del Poder Judicial, pudo conseguir tal respaldo. Sin embargo, el mecanismo a través del cual se perfeccionó tal acercamiento fue, llamativamente, a través de una “tarjetita”.

Informante Clave E: Mi suegro me dijo ‘sí sí, yo te voy a dar el aval. Pero ni pienses que voy a levantar el teléfono para hablar con alguien de abajo. Vos no entendés estas cosas’, me dijo. Así que me dio su tarjeta personal firmada atrás.

Este mecanismo, llamativo en las primeras etapas de la tesis, se fue reiterando en las referencias de nuestros entrevistados conforme íbamos avanzando en el trabajo. Incluso esta operatoria no sólo se vinculaba a procesos de ingreso sino también a otras funciones de la GFT, como por ejemplo la carrera. Tal como nos indicaba una alta funcionaria del nivel central de Personal de la Provincia, “había muchas personas que estaban mal ubicadas porque no tenían ni tuvieron tarjetita, recomendación, etc. Entonces quedaron abajo, y todos los nuevos que ingresaron le taparon” (Informante Clave H).

La tarjetita, la designación vía expediente, o incluso el decreto directamente firmado por el gobernador forman parte de los procedimientos llevados adelante a fin de activar el objetivo del ingreso o la carrera en el empleo público. El alcance de las redes se relaciona al poder relativo de aquellos niveles de decisión a los cuales se pueda llegar. Estos mecanismos sin embargo, reúnen la condición de que permanecen en el marco de las organizaciones del Estado. Sus actores forman parte de la misma, en diversos niveles, y por lo tanto proceden a fin de cumplimentar los objetivos perseguidos.

Patrones y punteros

La salvedad del párrafo anterior nos sitúa por fuera de la estructura administrativa. Existen otros caminos, otros actores y otras redes que también impactan en las diversas funciones de GFT. La característica de las mismas es esta naturaleza híbrida, que les otorga una entidad difusa pero igualmente identificable. Podemos encuadrar en este tipo de redes extraorganizacionales, en primer término a empresarios, representantes de los grupos de poder concentrado, y en segundo lugar a los punteros políticos.

Para la primera de ellas, encontramos referencias sobre actores relevantes de la vida política correntina que pertenecían a familias de reconocido poder económico en la Provincia. Los procesos de acercamiento a tales personajes estuvieron siempre mediados a través de conocidos, familiares o amigos, que facilitaban el acceso. Una frase recurrente entre nuestros entrevistados, con distinto énfasis pero siempre en el mismo sentido, era “no es lo mismo que te presentes como hijo de vecino que venir de parte de” (Informante Clave G). En estos casos, las presentaciones, las solicitudes se realizaban en espacios ajenos a los organismos del Estado: empresas, oficinas particulares, campos. De igual forma, quienes sostenían el poder de decisión en aquellos lugares, no constituían parte del gobierno a los efectos formales, aunque por los vínculos de base que mantenían con el sector político gubernamental, sus peticiones eran tenidas en alta consideración.

“Yo estaba recién recibida. Imaginate que pude llegar hasta el diario ‘La Verdad’⁸¹ por mi novio, y conseguí hablar con el ‘Pepo’. Me atendió primero ‘el Turco’, ¿te acordás no? El que después fue ministro de Turismo. Bueno, era el secretario. Ahí me hace entrar. Y yo le dije, que estaba recién recibida de Relaciones Industriales y que quería trabajar en el Estado. El ‘Pepo’ me preguntó ‘¿y dónde querías trabajar vos?’ ...Era tan lindo, tan seductor el Pepo... ‘Y bueno’, le

⁸¹ Los nombres propios y apodos han sido modificados a fin de mantener la reserva correspondiente.

dije yo: 'en algo de recursos humanos'. 'Bueno', me contestó. 'Dalo por hecho, y ya sabés, cualquier cosa que necesites...'. Así que a las semanas me salió mi designación en la Dirección General de Personal" (Entrevistado 11).

Al ser consultados los entrevistados por los roles que sostenían estos actores por fuera de la estructura administrativa del Estado, las respuestas que obtuvimos se relacionaron, en primer lugar, a sus grupos de base: el formar parte de las familias tradicionalmente relacionadas al poder político, económico y territorial en Corrientes les otorgan una atención ineludible en los asuntos políticos y gubernamentales. Asimismo, en segundo término, los entrevistados señalaron que, tales actores, van trazando sus carreras y sus posibles redes de reciprocidad aún antes de ingresar formalmente a la arena política. Un entrevistado resumía esto en la frase "ellos tienen proyección a largo plazo" (Entrevistado 7).

El segundo tipo de red que pudimos categorizar como "extraorganizacional", aunque con impacto en las funciones de GFT, son las redes de tipo político, resumidas en el actor que reúne el poder articulador en la misma por antonomasia, el puntero. Cuando indagábamos respecto de quiénes eran las figuras que componían las redes de reciprocidad extraorganizacionales, surgió de manera muy débil, como un agente externo a la estructura y que sin embargo, intermediano de la misma manera que los demás actores, no se reconocía como un agente activo sobre las funciones de GFT.

Tesista: ¿y quiénes componen esas redes?

Entrevistado 10: pueden ser familiares, pueden ser amigos de padres, pueden ser como cabecillas de una línea política o como líder, puntero, como vos le quieras llamar, tienen gente que le sigue, esa son la gente que viene. O sea, cada líder de sección, circuito y demás cosas pone su gente.

Tesista: es la primera vez que sale la palabra puntero.

Entrevistado 10: acá le llamamos puntero al líder del barrio, dentro de los circuitos...electorales, y dentro de cada barrio tenés un puntero que organiza los muchachos.

Tesista: ¿tiene impacto en la estructura?

Entrevistado 10: no, en la estructura no, sí en el ingreso de

personal, de meter gente, si era por amiguismo, esos son compromisos políticos.

Entendemos que sobre este rol se deposita una especie de estigmatización, colocando sobre el mismo una carga negativa relativa a los intercambios y reciprocidades generadas dentro de este tipo de redes. No obstante, el puntero, el bróker, se constituye en el mediador por excelencia dentro de las redes de intercambio. En cierta forma, el puntero viene a desnudar, a poner en positivo, una realidad que es difícil de sostener en tanto todos los integrantes de las redes poseen responsabilidad sobre un resultado con impacto a nivel social (la provisión y organización del empleo público).

1.3. Operatoria racional en la construcción de redes

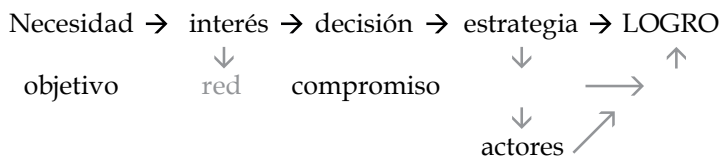
Hasta aquí observamos de qué forma establecer redes provee y/o habilita espacios para colar los propios intereses por las rendijas que deja el débil entramado institucional y las falencias en el diseño organizacional. Los actores y su poder relativo, permitirán la consecución de objetivos que estarán estrechamente vinculados al marco de intereses que sostengan (y estos a su vez relativos a la naturaleza de la posición que ostenten).

Ante tal escenario, forjarse un espacio a través de las grietas que expone el sistema, no constituye una alternativa, sino que es la única forma de conservar un lugar (o incluso acrecentarlo) dentro de la estructura laboral del empleo público. Los compromisos establecidos entre los diversos actores de la red, se relacionan a esta necesidad de conseguir/reforzar los objetivos personales (¿grupales?), en donde la reciprocidad es un componente sustancial de la relación y que observaremos más adelante en este mismo capítulo.

La necesidad, construida socialmente y en el marco de las condiciones institucionales y organizacionales ya reseñadas, constituye el primer eslabón en la generación de un determinado interés. El in-

terés, que, racionalmente se expresará en un objetivo, operará en las decisiones que establezca el agente. Entre las estrategias posibles a ser desarrolladas en el marco del empleo público correntino, la pertenencia o adhesión a una red proveerá de mayores posibilidades para el logro del objetivo trazado, y consecuentemente generará un compromiso entre los actores de la red.

Esquema 10.1



Este esquema intenta desandar la operatoria racional que se deriva de los procesos de generación de capitales. En este sentido, es Bourdieu quien amplía la concepción de capital, el cual no radica sólo en el espacio económico o de la propiedad de los medios de producción, sino también a otros espacios sociales con distintos rasgos y tipos de poder. Aquí entra a adquirir preponderancia, la producción de capital social, entendido como las relaciones, vínculos y compromisos sociales que pueden habilitar lugares en el espacio social y apoyos para oportunidades variadas.

Nuestra perspectiva, siguiendo a Bourdieu, es que “lo que define la posición de los agentes en el campo⁸² es el tipo y volumen de capital que poseen” (Benitez s/f: 5), y por lo tanto los agentes establecerán todo tipo de estrategias para acrecentar tales capitales. Desa-

⁸² Definido como un espacio de posiciones objetivas y de relaciones entre posiciones, “espacio de juego históricamente constituidos con sus instituciones específicas y sus leyes de funcionamiento” (Gutierrez 1995). Un campo se define definiendo lo que está en juego y los intereses específicos del mismo. El interés específico del campo es su condición de funcionamiento. Definición que es histórica, es un campo de lucha, de fuerzas destinadas a conservar o transformar ese campo”.

rollarán una “economía de las prácticas”, en el sentido de estrategias balanceadas racionalmente, implementadas por los mismos a fin de defender sus intereses, y ligados de manera inescindible a la posición que se ocupa en relación a otras posiciones en un campo determinado. Asimismo tal balance racional no opera en el vacío. Andrea Benítez (s/f), parafraseando a Baranger, sostiene que

La interacción que está implicada en la configuración de las redes sociales, está moldeada por la estructura social y mediada por los hábitos⁸³ que permite articular lo individual y lo social (la historia hecha cuerpo). Según este esquema la red es la manifestación de la estructura al nivel de las relaciones interpersonales. La red es entendida como el modo en que se estructura la interacción como resultado de las estrategias de los agentes (Benítez S/F: 6).

En este mismo sentido, Larisa Lomnitz entiende que este enfoque “supone que existen estructuras de redes sociales que articuladas conforman el tejido social, se nutren de intercambios simétricos y asimétricos, y el predominio de una sobre otras y su combinación, le dan el carácter a la cultura política, haciéndola autoritaria o igualitaria” (Madero Jirado 2010: 11). De esta forma tanto trabajadores, como políticos, funcionarios y agentes subsidiarios de estos actores, efectúan un balance racional de sus intereses, de sus potencialidades, de las estrategias para conseguirlos, y del contenido de los intercambios/reciprocidades que estarán en juego en las redes.

2. Configuración de intereses. Redes, compromisos y ambiciones

¿En función de qué intereses actúan los integrantes de las redes? ¿Cuál es ese núcleo de necesidades que definen el rumbo que

⁸³ “principio generador y unificador de las conductas y de las opiniones de las que es así mismo principio explicativo, porque tiende a reproducir en cada momento, (...) el sistema de las condiciones objetivas de de las que es producto” o también “principios generador de respuestas más o menos adaptadas a las exigencias de un campo, o es el producto de toda la historia individual, pero también a través de las experiencias formadoras de la primera infancia, de toda la vida colectiva de la familia y la clase” (Bourdieu 1988, en Gutierrez 1995).

tomarán sus intereses? Bien cierto es que, a partir de nuestra indagación empírica, pudimos detectar toda una configuración de intereses que influyen en las diversas funciones de GFT. Y en razón de que una clasificación de los mismos sería imposible dado que responden a necesidades siempre múltiples, siempre variables, establecimos un criterio de organización de los mismos a partir de dos grandes grupos de actores con alcances bien marcados en su poder de decisión: trabajadores estatales y funcionarios políticos, ambos mediatizados por las visiones que sostienen sobre los mismos los encargados de personal.

2.1. Los políticos y sus intereses

Los políticos, tanto aquellos que ocupan posiciones dentro de la jerarquía de la administración pública, como aquellos que desarrollan actividad partidaria y poseen reconocimiento en ese sentido, ocupan un lugar central en las redes de reciprocidad establecidas al interior del empleo público. A partir de un balance racional⁸⁴ de sus posibilidades de decisión, tales agentes actuarán en función de sus intereses (o los de sus grupos de base), dado que en contextos en donde el marco institucional se ha debilitado, surge un repertorio de conductas y, de manera consecuente, reglas generalmente informales que rigen las mismas. En este sentido, según O'Donnell (1996: 9) "los actores son tan racionales en esos ambientes como lo son en los muy formalizados, pero no es posible delinear los perfiles de su racionalidad sin conocer las verdaderas reglas -y el conocimiento común de éstas- que ellos siguen".

En la operatoria propuesta para el proceso de generación de capitales (Esquema 10.1), podemos instalar los criterios de raciona-

⁸⁴ Recordemos, una vez más, que esta racionalidad es una racionalidad instrumental, que de ninguna manera se equipara a la racionalidad económica, y surge del balance que realizan los actores en función de sus criterios de maximización de logros individuales (individualismo metodológico)

lidad en el cruce de las necesidades y el interés de los actores. En este caso, los políticos operarán también en función de la dimensión simbólica de significados que acompaña la naturaleza de su posición dentro de la red. Esto activaría la posesión de un margen de decisión considerablemente superior al de los otros actores. ¿Qué intereses perseguirán entonces los políticos y funcionarios políticos?

De la indagación realizada a nuestros entrevistados, pudimos detectar cuatro objetivos principales a partir de los cuales se evidencia el núcleo de interés que acompaña las decisiones que los políticos toman respecto de algunas funciones de GFT. Ellos son:

- 1) Adquirir poder
- 2) Construir bases electorales
- 3) *Rent Seeking*
- 4) Afianzar redes de cautividad

A partir de estos objetivos que, recalquémoslo, se categorizan de manera teórica a partir de la evidencia empírica provista por nuestros entrevistados, los políticos establecen una serie de estrategias que tienen efectos sobre la GFT a nivel general y sobre los trabajadores en particular.

2.1.1. Adquisición de mayores cuotas de poder

Como lo señalábamos en el Capítulo II de esta tesis, Weber afirma que “todas las esferas de la acción comunitaria están sin excepción profundamente influidas por formas de dominación” (Weber 1993: 695). Si consideramos pautas de vinculación burocratizadas, la asimetría proveniente de la estructura jerárquica propondrá un determinado tipo de dominación, de corte racional legal. Pero ¿qué sucede si en estas pautas de vinculación ingresan patrones de relación patrimonialista? El ejercicio de poder, traducido en la pretendida for-

ma de dominación racional, se desdibuja. Serán entonces otras las lógicas que se adopten para la adquisición de mayores cuotas de poder. Con un marco institucional y un diseño organizacional debilitados, casi ausente, concentrar poder (de decisión, de acción) se constituirá en una valiosa herramienta tanto política como administrativa.

Se reúne poder de diversas maneras. Acciones micro y grandes estrategias, podrán proveer poder en cuotas que serán satisfactorias o no según sean los intereses perseguidos por los actores. Una de ellas es la cooptación de oportunidades de capacitación y formación en manos de algunos pocos. Tal como vimos en el Capítulo VIII, la capacitación es una función que se encuentra totalmente desactivada, por lo menos a nivel de los trabajadores en general. Sin embargo, nuestros gestores de personal nos indicaron que, las escasas oportunidades de capacitación existentes son retenidas por funcionarios con decisión política a fin de otorgarlas de manera direccionada.

“Lo que pasa es que el saber es poder, entonces cuando el saber se concentra sólo en determinadas personas se creen que con eso ellos son los que manejan. Y es cierto. Acá ha habido gente que porque ha concentrado el poder ha perdurado a lo largo del tiempo, pero no porque sea a lo mejor una persona capaz o brillante” (Entrevistado 2).

Otra forma más tradicional a partir de la cual se cooptan espacios de poder, es el poder derivado de las posiciones jerárquicas que se ostentan. En este sentido, la ubicación de determinados agentes dentro de la estructura en lugares clave, activará no sólo la provisión de un puesto de trabajo para ese trabajador, sino también un aliado en una posición más o menos clave. Una encargada de personal de más de 20 años de antigüedad en la organización, nos ilustraba esta circunstancia aludiendo, no sólo a las cuotas de poder que generaría la ubicación de un determinado agente en una posición clave, sino también cómo esa posición opera en el propio trabajador provocándole satisfacción más allá de las retribuciones monetarias.

Informante H: yo te diría, aparte de eso, ciertos cargos con

poder. No sé si me entendés. O sea, no es solo el cargo con el sueldo que cobra a fin de mes sino el cargo con cierto poder, de toma de decisiones (...) Por ejemplo, un determinado ministerio, el jefe de departamento informática tiene un cargo alto, y aparte tiene cómo para manejar el sistema de supervisión, entonces le dan poder para que si alguien pide... el poder... no sé si me entendés.

Tesista: ¿Ciertas prerrogativas?

Informante H: Claro, pero en todos los aspectos. Ponele hay directores de comercio que aparte de eso tiene facultad para tomar decisiones y cosas así que le dan más....incluso te diría que satisface más que la plata. Una misma secretaria, que toma la decisión de decir sí o no. Eso le satisface más a la persona que la plata que recibe. El poder de decirte a vos, en tu cara, 'no, no te va a recibir'.

La clave del relato está en la frase "le dan poder para que si alguien pide...". Es esto que indicábamos como un doble objetivo en la provisión de ciertos cargos (cargos con algún poder de decisión). El funcionario político (ese "alguien") que posee la potestad de incluir a determinados agentes en la estructura, operará a su favor, o a favor de los intereses del grupo al cual represente.

Hasta aquí el planteo realizado sitúa a políticos operando en soledad, decidiendo sobre algunas funciones de GFT, y por lo tanto colaborando en la forma que tomará el sistema. Pero ingresa en esta porción del análisis lo que señalábamos al inicio de este apartado, respecto de la importancia de la dimensión cultural como fundamental para entender las transformaciones históricas y políticas de una sociedad. El interés por adquirir mayores márgenes de poder, se construirá también a partir de los condicionamientos sociales y culturales que pesen en tal objetivo.

2.1.2. Poder y grupos de poder

La generación de un tipo de estructura laboral y productiva en Corrientes es consecuencia de determinadas circunstancias sociales,

culturales, económicas y políticas que concurren a lo largo de la historia de la provincia, y que fueron delineando el alcance y la naturaleza de las relaciones sociales que en ella se establecen. En el primer capítulo de esta tesis hacíamos alusión a la importancia que tuvo, histórica y culturalmente, el hecho de que los grupos de poder que concentraban la propiedad de los latifundios (y por lo tanto proveían “trabajo” en el campo), mantuvieran ese mismo poder sobre las estructuras políticas y administrativas en el Estado. Esta circunstancia, acarreó una suerte de réplica de las pautas de poder y dominación tradicionales sobre los organismos estatales. Al no ingresar al circuito socioproductivo otras instituciones más modernas, organizadas a partir de criterios más racionales, se reforzó esta idea de un poder centralizado y en manos de unos pocos. Bajo este arquetipo se circunscriben las relaciones sociales al interior del empleo público. Y las relaciones del trabajo, en donde el sistema de GFT constituye su expresión más operativa, conforman el núcleo de estos vínculos.

Las referencias que obtuvimos por parte de nuestros entrevistados respecto a la adquisición de mayores cuotas de poder, se relaciona de manera estrecha a este marco de interpretación. El conservadurismo, el interés de los sectores políticos por retener el poder, las condiciones macroeconómicas deprimidas, operan reforzando el “paradigma de la estancia” e impregnando las relaciones sociolaborales al interior del empleo público. Un importante dirigente sindical, quien participó activamente en la producción de la Ley de Servicio Civil 4067, nos proveyó una mirada de conjunto sobre estos factores.

“Pasa por la calidad de la dirigencia política... yo soy un convencido que el conservadurismo en esta provincia es demasiado fuerte, y no es problema de un partido, sino de todos. Y en eso quiero ser claro, acá somos todos responsables. Acá no es problema de un partido político. Acá el conservadurismo en la dirigencia política y sindical está metido hasta los tuétanos en toda la estructura” (Informante Clave C).

Cuando nuestro entrevistado sitúa la debilidad del sistema de GFT (de las relaciones del trabajo en general) sobre el conservadurismo, hace alusión a aquellos grupos de poder económico y político ligados históricamente a la producción agropecuaria en Corrientes. Los antiguos (aún actuales) dueños de la tierra, conservaron esa potestad sobre la estructura del Estado.

El “paradigma de la estancia” recupera una forma de interpretar la realidad laboral a partir de criterios pre-burocráticos, de corte tradicional patrimonialista. Brindamos un adelanto de ello al comienzo de este capítulo, pero nos es fundamental fortificar esa idea y ampliarla, resaltando que no sólo repercute en las formas nominativas (peón, patrón, estancia). La apropiación del paradigma es tal, que articula de manera indiscutible las relaciones entre trabajadores y funcionarios políticos. Indiscutible para trabajadores y para funcionarios políticos. Veámoslo de manera diferenciada: para ello recuperaremos las visiones que se sostienen sobre algunos referentes políticos, para luego contrastarlas con las visiones que los trabajadores integrantes de nuestra muestra cuantitativa nos otorgaron al respecto.

“Todo lo que significa en principio el conservadurismo con mezcla de concepción feudal, la concepción feudal del trabajo esclavo. El capanga, el dueño de la estancia que te dice que cuando, si vos le hacés dormir en una cama al peón porque durmió cómodo, si vos le das de comer todos los días, con el estómago lleno no te rinde, rinde menos. Esa es la estructura cultural del poder, de la oligarquía, del dueño de estancia, y después la estructura mental también de aquel que fue colonizado” (Informante Clave D).

“Él te decía ‘yo fui votado, por el voto popular’. Qué decía con eso: ‘no, a mí me dieron el poder, yo hago lo que quiero’. ¿Por qué? porque es su concepción en el campo, él es dueño del campo, de todo lo que está plantado ahí y de todo lo que camina (mantenemos un largo silencio) Dueño dueño ¿eh?! (Se ríe). De la vida de la muerte, él es dueño. Está más allá del concepto del servilismo. Ese es un concepto de esclavitud, de la propiedad real de las personas” (Informante Clave B).

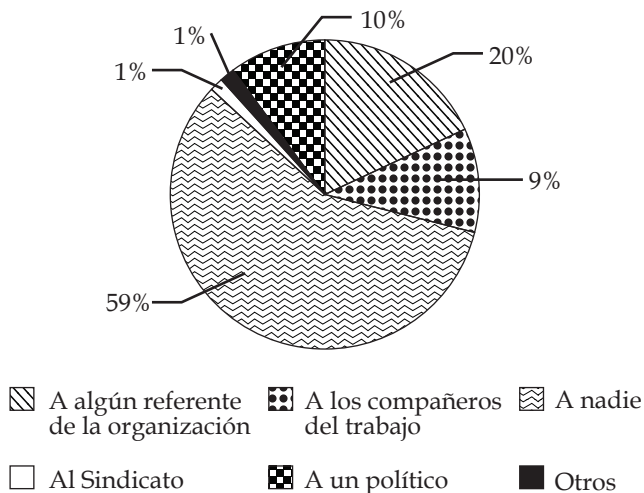
Las expresiones no pueden pasar rápidamente. Son conceptos agudos en donde estos trabajadores, encargados de personal, instalan la interpretación acerca del alcance, la fuente, y el paradigma de poder que fundamenta las decisiones de los funcionarios políticos. Asimismo, critican de manera descarnada su propio rol como integrantes de ese espacio laboral, como trabajadores (aunque no se incluyan en el discurso). “Aquel que fue colonizado”, “servilismo”, “esclavitud”, son términos que revelan de manera drástica el nivel de asimetría percibido entre trabajadores y funcionarios, y consecuentemente entre las estrategias que aquellos con poder de decisión pueden llevar adelante para replicar estos conceptos.

Habíamos señalado también que en este punto rescataríamos los aportes de los trabajadores administrativos del nivel central en la apropiación del “paradigma de la estancia”. Si bien a los efectos metodológicos, esta referencia no fue utilizada en los instrumentos (por considerársela demasiado direccional), sí desarrollamos una serie de preguntas que indagaban acerca del potencial de empoderamiento que los trabajadores poseían.

Ante la consulta acerca de si alguna vez habían sido víctimas de arbitrariedades en el trabajo, y a quién habían recurrido para hacer valer sus derechos en tanto trabajadores, las respuestas se alejaron considerablemente de los resortes institucionales (ver figura 10.1).

Casi el 60% de los trabajadores que señalaron haber sido víctimas de arbitrariedades en su trabajo, indicaron también que no acudieron a ningún actor para activar instancias de reclamo. Del resto, sólo un 1% acudió a sus representantes sindicales. Los compañeros de trabajo y los referentes de la organización (jefes, compañeros con llegada a estamentos superiores) reunieron un 29%, mientras que la categoría “otros” llegó a un 10%. Integran esta última categoría los familiares y amigos.

Figura 10.1. Actores a los cuales recurren los trabajadores a los efectos de hacer valer sus derechos



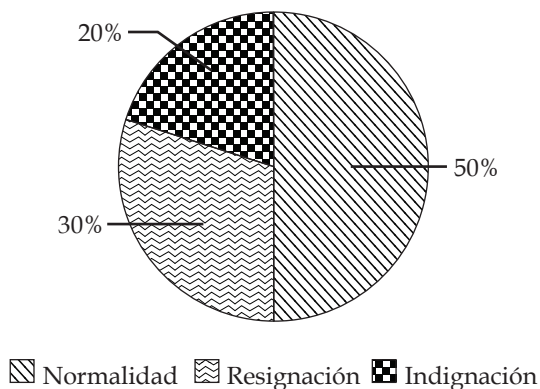
Fuente: Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los Ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación.

De la misma forma, indagando acerca de cómo interpretan los trabajadores las situaciones de acomodo,⁸⁵ las respuestas también minimizaron las posibilidades de expresión y organización colectiva. Ni siquiera la posibilidad de la protesta o del señalamiento cabe ante las decisiones de quienes ocupan los espacios de poder político: la resignación y la indignación, así como tomar como “normales” las situaciones de discrecionalidad, terminan siendo procesos meramente internos, sin impacto en el estado de las relaciones al interior del espacio laboral (ver figura 10.2).

Como otra referencia de peso, la tabla 9.1 que consta en el capítulo anterior, también nos da muestra de esta propensión a no discutir las situaciones de arbitrariedad vividas en el marco del trabajo en el Estado.

⁸⁵ Indagaremos con mayor profundidad en esta categoría en los siguientes apartados.

Figura 10.2. Formas en las que los trabajadores procesan las situaciones de “acomodo”



Fuente: Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los Ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación.

La concepción organizacional del poder, un poder que no se discute, que se acepta (“y hay que agachar la cabeza y rezar mucho nomás” [Entrevistado 13]), nos remite a comprender estas nociones a partir de ese marco relacional históricamente construido, e instrumentalmente replicado por los grupos de interés que operan en sociedades como las de Corrientes. Marcel Bursztyn, en el libro “O poder dos donos” (2008) recupera estos sentidos históricos en la construcción del poder, y propone como un ejercicio válido en este tipo de contextos

Comparar la realidad actual con las estructuras arcaicas de relación, más complejizadas, obviamente, pero sobre las bases que guían las relaciones entre los grupos sociales... atender a la fuerza de los valores simbólicos en los mecanismos de reproducción social, mucho más resistentes al cambio que la dimensión material de la sociedad...” (s/p).

Finalmente, el interés por adquirir mayores cuotas de poder y las estrategias que al efecto implementen políticos y funcionarios políticos, funcionará en gran medida condicionada por estas circunstancias.

2.1.3. Construcción de bases electorales

“Y ahí tenés. Pero el problema es que es el campo de batalla. Entonces es el lugar en donde ‘vos me votás y yo te meto, vos me votás y yo te doy un empleo’ todos los años tenemos lo mismo, cada elección tenemos lo mismo” (Entrevistado 10).

Como pudimos observar en el Capítulo VI, los niveles de ingreso se mantuvieron crecientes a lo largo de los casi treinta años que abarca nuestro estudio. Obtuvimos innumerables referencias, tanto de entrevistados como de informantes clave, respecto de que es a partir de la generación de nuevos empleos donde los estamentos de decisión política generan sus bases electorales.

La evidencia teórica revisada hasta el momento coloca a la construcción de bases electorales en espacios no tan cercanos al planteado en esta tesis. El empleo en el Estado como parte de un acuerdo, como aquello que se negocia en el marco de una relación no universalista, aún no fue abordado desde estos marcos teóricos. En este sentido, nuestro acercamiento es novedoso y plantea la existencia de pautas de relación clientelares al interior de la administración pública como espacio laboral. En este espacio, el ingreso, “el puestito”, constituiría el bien o favor intercambiado, y trabajadores y políticos desarrollarían los roles de cliente y patrones respectivamente. Fue esta la línea que inició nuestro recorrido investigativo.

Una forma institucional y general, que nuestros informantes y entrevistados identificaron como una evidencia de ese interés por ampliar las bases electorales de las facciones que conforman el sistema de partidos en Corrientes, es la situación que se produce ante cada cambio de gestión gubernativa. Observémosla con mayor detenimiento, a fin de detectar si efectivamente podemos sostener que son estos períodos los que se aprovechan para generar aumentos en los compromisos electorales, a costa de la generación de nuevos puestos de trabajo.

Desde 1983 a 2012 pasaron siete gestiones de gobierno elegidas por la ciudadanía correntina, dos Intervenciones Federales, y dos gestiones de transición que correspondieron a períodos de turbulencia institucional. El proceso de articulación entre el pase de una gestión a otra, siempre ha sido difícil en Corrientes. Recordemos que durante la década de 1980, José Antonio Romero Feris pudo pasarle el mando al liberal Ricardo Leconte, pero que éste no pudo sin embargo articular institucionalmente con el gobernador siguiente. Luego de la Intervención de 1992-1993 (Durañona y Vedia-Claudia Bello-Ideler Tonelli), tomó el mando por elección directa de la ciudadanía Raúl Rolando Romero Feris, quien sí pudo articular el traspaso del mando con su co-partidario Pedro Braillard Pocard (Partido Nuevo). Tuvieron que pasar siete años para que se verificara un nuevo traspaso de mando entre gobernadores electos. Este se dio entre los primos Colombi, en diciembre de 2005, cuando Ricardo finalizó su primer período de gestión y le entregó a Arturo Colombi el gobierno de la Provincia.

Todos estos recambios gubernamentales, fueron acompañados por procesos de ingreso y promoción de agentes estatales. Nuestras fuentes nos señalaron una multiplicidad de estrategias a partir de las cuales, la operatoria de aquellos con poder de decisión política, se entroncaba con tales procesos de ingreso. El primero de ellos, de corte netamente institucional e impulsado por los estamentos más altos del poder político, son los “decretos de designación masivos”. Debemos en este punto aclarar que, para la técnica legislativa, la utilización de este tipo de instrumentos debe guardar ciertas pautas en donde la más relevante - en todo caso la que tiene real impacto en el proceso de empleo y promoción de los trabajadores del Estado - es que para que tenga efectiva validez en el tiempo deberá ser aprobado seis meses antes de la finalización del mandato de quien refrendó el mismo. Considérese que ante períodos eleccionarios, las promesas de ingreso, regularización e incluso promoción de agentes en el Estado se intensifican, a fin de cautivar también el voto de los futuros agentes o

de los actuales empleados que quieren mejorar su situación. Todos los partidos operan en este sentido, aunque aquel que ocupa la estructura del Estado posee una ventaja diferencial: puede activar tales promesas en el mismo momento.

Pero no todo es automático: una estrategia que ata la efectividad del ingreso o mejora provisto a los trabajadores, es aprobar estos decretos masivos en el período que se encuentra entre los seis meses inmediatos anteriores al inicio de un nuevo período gubernamental. De esta manera, los ingresos, promociones o regularizaciones quedan anclados a la permanencia en el poder del partido que procedió a aprobarlas. Si sucediera lo contrario, si en las elecciones ganaran otros candidatos, el traspaso de mando acarrearía la inmediata caída del decreto de designación masivo, y por lo tanto los trabajadores pasarían a revistar en la situación que poseían antes.⁸⁶

Una serie de referencias nos permiten afirmar esta cuestión. La falta de certezas, y la incertidumbre que acompaña los períodos intergestiones fue permanente, sean radicales, pactistas o panuistas quienes se disputaban la gobernación de Corrientes.

“Yo te digo, hasta que Ricardo (*Colombi*) gane yo no voy a estar tranquila” (Entrevistado 4).

“Dentro del gobierno de Arturo Colombi se hizo en forma masiva para varios ministerios, que después cuando vino Ricardo quedó todo sin efecto. Después se empezó a dar nuevamente de acuerdo a la disponibilidad de plata, la disponibilidad de cargos, etc.” (Informante Clave G).

“A mi Pedro me mató. Y eso que eran del mismo partido (*en referencia al Partido Nuevo y al anterior gobernador de esa fuerza política, Raúl Romero Feris*). Quedé afuera con un montón de gente” (Entrevistado 3).

“¿Lo que hizo Arturo?... ahí tenés de Arturo. Con Arturo

⁸⁶ Intentamos acceder a estos decretos, sin embargo se nos negó rotundamente la visualización de los mismos. Realizamos un detalle de las gestiones llevadas adelante y de las respuestas obtenidas en el capítulo metodológico.

por ejemplo cayó todo...planta tenía esta gente...quedó con todas sus cuentas, es feo viste" (Entrevistado 13).

El primer gobernante de nuestro período de estudio, José Antonio Romero Feris, recibió el gobierno de manos de los representantes del gobierno de facto. Al momento de asumir sostuvo "no voy a hacer ningún despido como lo hiciera el tío⁸⁷" (Informante Clave B). De esta manera, confirmaba una metodología de acción deliberada y asumida como normal entre los políticos al momento de acceder al gobierno. De manera complementaria, un importante referente sindical nos señaló que José Antonio Romero Feris "no echó a ninguno, ellos estaban gobernando, o sea que...no echó a ninguno pero hizo entrar...aumentó la planta ahí pero considerablemente, contratos a granel" (Informante Clave D).

El pasaje del gobierno autonomista de Romero Feris al del liberal Ricardo Leconte, en razón de conformar ambos un mismo pacto político (Pacto Autonomista Liberal) no fue traumático, como pudimos observar en las anteriores emisiones, sino que se articuló en función de los resortes institucionales existentes (la excepcionalidad establecida en el art. 266 de la Ley 4067).

"Antes de irse Pocho Romero Feris sacó con el 266 pero... pero... todos en el mismo día, de la noche a la mañana. Todo en el mismo día, gente que ingresaba. Es un decreto multinombramiento, todo fundamentado en la excepcionalidad" (Informante Clave B).

En el caso de las Intervenciones Federales, nuestras fuentes nos revelaron que estos dispositivos previos al abandono de la gestión no fueron verificados. Esto se vincula a la nula pertenencia a redes de relación locales, por lo cual "salvo que ellos hayan traído a alguien pero generalmente no trajeron nunca gente, o si no estaban dentro del grupo de autoridades" (Entrevistado 8). Esta ausencia de lazos con las redes locales permitía, la minimización de los compromisos,

⁸⁷ El "Tío" era el ex gobernador Julio Romero, su antecesor constitucionalmente elegido inmediato anterior.

cualidad que los encargados de personal interpretan como un valor.

“Siempre se manejaron mejor, durante las intervenciones” (Entrevistado 3).

“Con las intervenciones lo que sucedía era que no había tanto compromiso por lo tanto en esas gestiones hubo menos clientelismo” (Entrevistado 14).

Estos procesos de ingresos masivos, que apuntan a la conformación de bases electorales más amplias a partir de la mecánica de mantener en suspenso o condicionadas las designaciones y promociones al triunfo del partido gobernante, se correspondería a lo que Gay (1997) denomina “clientelismo institucional”: aquellas acciones que se enmarcan en acuerdos aparentemente pluralistas, abarcativos, generales, pero que se subsumen a otros intereses de tipo sectorial.

Asimismo, y en este sentido, consideramos pertinente recuperar la visión respecto al balance racional que realizan los actores de las redes a fin de maximizar sus intereses. Aquí ingresa entonces el cliente-trabajador, quien procurará activar estrategias para rescatar de la negociación sus objetivos, o por lo menos parte de ellos. Traemos a colación un mecanismo que se relaciona con el proceso de generación de las designaciones masivas, a las que aludíamos en los párrafos anteriores, y que demuestra que los trabajadores, al conocer las vetas, estas debilidades del sistema institucional y organizacional, proceden al efecto.

Una importante ex funcionaria de la Dirección General de Personal nos relataba que, a finales del gobierno de José Antonio Romero Feris, y con la Ley 4067 vigente, se generó una serie de decretos masivos de incorporación de personal. Dado que en su repartición eran cinco personas las que realizaban el trabajo de cargar los decretos (tipeándolos en máquinas de escribir), las tareas eran agobiantes y no alcanzaban las horas del día para finalizar tal labor. Además, y en función de que eran pocos los agentes encargados de estos menesteres, se reconocía y podía identificar sus identidades en

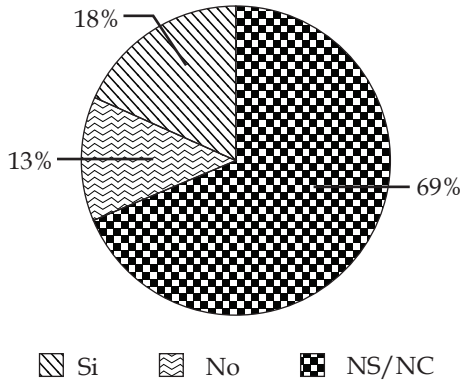
la forma de redactar los decretos.

“Y llegaban tarde (refuerza la palabra tarde) a la oficina con sus listitas ellos (altos funcionarios políticos). Le abrochaban al decreto que tenía cargado ya los nombres, ¡le abrochaban una listita con otros más! Así cuando el gobernador firmara veía a esos otros. Lo que pasa es que nos tenían fichadas quién redactaba, por la forma de escribir. Así que por ahí nos pedían que dejáramos un rengloncito libre entre artículo y artículo. Incluso para agregar gente después de que el gobernador firmara. Yo me hacía la loca, pero una vez le tuve que pedir por un novio que tenía en esa época” (Entrevistado 11).

Existen, además de los mencionados decretos de designación masiva, otras formas de ampliar la base electoral, y que corresponden a procesos más micro. Relaciones más acotadas, intermediadas por amigos, familiares, funcionarios políticos de 2da y 3ra línea, que articulan la relación en tanto “mediadores”. Estas podrían enrolarse en lo que se denomina más típicamente “clientelismo denso”, en donde los intercambios son explícitos (un puesto= un voto). De igual manera, se alejaría del clientelismo tradicional, en tanto, de la conformación del *hábitus* clientelar se deriva una visión en donde el trabajador o cliente realizaría un balance racional de sus necesidades y operaría al efecto (ya no sólo se responsabilizaría por la generación y mantenimiento de este tipo de redes al “oportunismo” de los patrones). Observaremos con mayor detenimiento estos procesos más acotados, en el apartado relativo a los intereses de los trabajadores.

Para finalizar este punto, que busca revisar la construcción de bases electorales a través de mecanismos clientelares que impactan en la función de empleo de la GFT, indagamos en nuestra muestra cuantitativa. Ante la pregunta acerca de si los trabajadores consideraban que existía el clientelismo a nivel institucional, del total de encuestados, casi un 70% respondió de manera afirmativa.

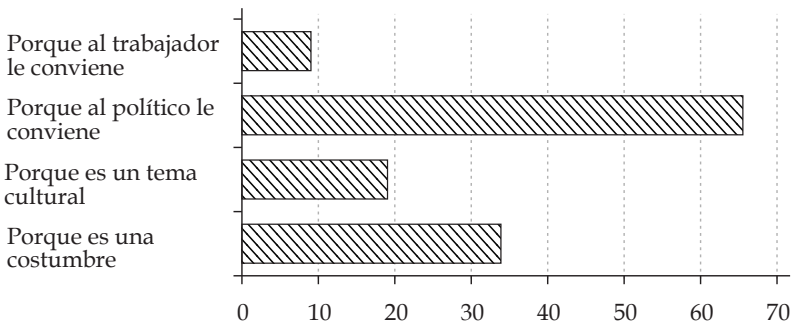
Figura 10.3. Percepción de los trabajadores acerca de la existencia de clientelismo a nivel institucional



Fuente: Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los Ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación.

Se le consultó a este porcentaje de trabajadores, cuáles eran los motivos por los que consideraban que el clientelismo tenía lugar en la administración pública. Para esta pregunta cabía la posibilidad de señalar varias opciones simultáneamente.

Figura 10.4. Justificaciones de los trabajadores acerca de la existencia del clientelismo a nivel institucional



Fuente: Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los Ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación.

La mayor intensidad en las respuestas se situó sobre la figura de los políticos como los mayores beneficiados en la generación y mantenimiento de redes clientelares. En segundo y tercer término, los agentes retoman las referencias que aluden a categorías rígidas, tales como la costumbre o las pautas culturales. Sólo en última instancia, el trabajador se identifica como parte de las redes clientelares, aun cuando en el resto de las referencias que componen el cuestionario, y en las provistas a través de las entrevistas, identifiquemos una intervención activa del mismo en tales redes.

2.1.4. *Rent seeking*

La búsqueda de rentas es otro objetivo que se enmarca entre los intereses de los grupos políticos. Si bien no impacta de manera directa en la GFT, ha sido señalado por gran parte de nuestros entrevistados como el tejido que sostiene la reproducción de los grupos de poder concentrados que operan a nivel de la administración del Estado. La renta, es la “parte del pago que reciben los propietarios de unos recursos más allá y por encima de la retribución que estos recursos podrían obtener en cualquier otro uso alternativo” (Alvarez García 1996: 14).

Recordemos que la premisa teórica que articula este último capítulo está en relación con lo que Adam Przeworski (1996) plantea respecto de la inexactitud del diseño democrático, en el cual se parte de la premisa de que existe concurrencia de intereses entre políticos y ciudadanos, en este caso políticos y trabajadores. Transparentar los intereses que argumentan las decisiones de los agentes sociales es parte del trabajo que, desde el individualismo metodológico de Olson, pretenden los análisis postinstitucionalistas a los cuales nosotros adherimos. De esta forma, se reconocen actores con diversos intereses, que direccionarán sus estrategias en función del balance racional de sus oportunidades.

Los grupos políticos, que del mismo modo reúnen la cualidad de ser también los grupos de poder económico en la Provincia de Corrientes, como hemos visto, poseen históricamente una influencia importante sobre el Estado. El otorgamiento de créditos preferenciales, los subsidios a empresas privadas propiedad de determinadas familias o grupos asociados a las mismas, la provisión de obra pública como parte de las estrategias de reducción del desempleo a nivel provincial, los ajustes normativos a medida, las reducciones impositivas, todo esto constituye las principales estrategias, a partir de las cuales la apropiación de renta del Estado recae en manos de unos pocos.

Un informante clave, actor relevante en el proceso de generación de la Ley 4067, nos reseñaba por ejemplo que, respecto de la generación de obra pública, los mismos grupos políticos que ocupaban el gobierno en la década del 80 crearon empresas *ex profeso* a fin de cubrir la cuota de obra pública en aquel momento.

“Acá los Romero Feris crearon EACSA, hacían la vivienda, hacían la obra pública, los caminos, las cloacas, las famosas cloacas de Paso de los Libres que no terminaron y cobraron dos veces. Todo eso en esta época del gobierno de Pocho Romero Feris, y la de Leconte” (Informante Clave B).

También la reducción de impuestos, otra estrategia de búsqueda y apropiación de rentas, se enlaza de manera muy estrecha a la propiedad de la tierra. Recordemos que, como vinimos reseñando, los grupos de poder político surgieron desde el poder económico generado a partir de la propiedad de grandes latifundios. Los beneficios derivados de las reducciones impositivas, forman parte también de la renta que se desvía del Estado hacia los grupos de poder político.

“¿Por qué necesitan del Estado? (...) ¿Cuál es el beneficio? El beneficio es (constituirse en) el gestor de políticas públicas (para) el no cobro de impuestos, en el zafar....Para tener una idea ese político⁸⁸ tenía la casa de la costanera tenía registrado como baldío, con una terrible pileta de natación,

⁸⁸ Optamos por quitar de la referencia el nombre del político a fin de mantener el sentido teórico que pretendemos rescatar de la emisión.

con el agua, que no pagaba nada. Por eso el tema de...o por ejemplo, hacen una licitación de construcción de caminos, y lo hacen, como hicieron, primero que arman empresas constructoras. Es la patria contratista, ellos mismos arman" (Informante Clave F).

Temas que podrían pasar muy lejos de la GFT, se entroncan entonces en el discurso de quienes gestionan personal, a fin de traer a colación el poder y la profundidad de los intereses que operan en los grupos de decisión política. Consecuencia de ello fue la poca democratización del espacio social, a partir de la no inclusión de nuevos actores económicos (privados, industrias, servicios no estatales), lo cual permite el reforzamiento de las pautas de interrelación tradicionales y la continuidad del Estado como la principal fuente de empleo. Es éste el sentido de las emisiones que recuperamos de nuestros entrevistados.

2.1.5. Afianzar redes de cautividad

El último de los objetivos sobre el cual identificamos operan los intereses políticos, es en la construcción y reforzamiento de redes de cautividad. Hemos optado por utilizar este término dado que, en los intercambios producidos al interior de estas redes, el balance relacional para el trabajador es profusamente negativo: los trabajadores quedan atados a la red en razón de una serie de arreglos que responden a intereses políticos y/o de corte más personalistas, y donde es difícil encontrar el beneficio o concesión para quien posee las menores cuotas de poder.

Definitivamente las referencias que traeremos al análisis nos interpellaron, ya no desde el rol de investigadores, sino en tanto ciudadanos y personas. La existencia de redes de reciprocidad, compromiso o lealtad, mantiene el reaseguro de la pertenencia a la misma en función de beneficios proporcionados entre sus integrantes. En las redes de cautividad, esos beneficios permanecen en el plano de la promesa incumplida, donde quienes ocupan las posiciones de poder

dentro de la red se apropian o aprovechan de dimensiones humanas, que van más allá de la dimensión laboral. El miedo, la amenaza, el sometimiento, la minimización del rol laboral, la compulsión a cometer actos ilícitos, se cuentan entre las estrategias que, según lo que hemos podido detectar, se desarrollan en algunos espacios laborales.

El miedo

Esta categoría surgió en el discurso de los encargados de personal, y fue adjudicada a la situación de incertidumbre que viven los trabajadores, aún aquellos que cuentan con la modalidad más formalizada (planta permanente), respecto de su permanencia como empleados del Estado. En este sentido, tuvimos oportunidad de comprobar tales referencias a partir de los intercambios mantenidos con diversos trabajadores estatales (empleados de archivo, de áreas de administración), entre los cuales la categoría surgía con fuerza. “Yo le agradezco todo todo todo. Le voté también porque yo tenía miedo yo...” (Entrevistado 9), nos indicaba un empleado de más de 20 años de antigüedad en el servicio, de un área legal y técnica a la que acudimos en busca de autorización. También una archivista nos indicaba que, ante la inminencia de un cambio de gestión y en etapa electoral ella recibía gente en su archivo: “Acá si gana Camau⁸⁹ venimos toda la Cámpora acá’, venían y decían los abogaditos que venían acá. Ellos conversaban acá y yo decía para mis adentros ‘¡Dios mío!’” (Entrevistado 13).

Un encargado de personal nos brindaba mayores detalles a fin de contextualizar estas referencias. La estabilidad y la permanencia en el puesto permanecen en constante discusión, por lo cual el miedo es un condicionante de las relaciones establecidas entre funcionarios con poder de decisión política y trabajadores. Mucho más aún en etapas electorales.

“Cada vez que hay cambio de gobierno todo el mundo está tensionado, por más que tengas planta permanente....o sea,

⁸⁹ Carlos Mauricio Espínola, candidato a gobernador por el Partido Justicialista en las elecciones de 2013.

existe una estabilidad, no te van a echar, pero te pueden desplazar, sacarte, mandarte a otro lado. Fijate, las personas que tengo acá, que tienen hijos, que tienen todo organizado su vida acá, en la capital...si a mí, porque no me gustó cómo me contestaste, te traslado al interior. ¿Sabés el problema que se le acarrea. ¿Qué le queda? Renunciar..." (Entrevistado 10).

Debemos mencionar que no solamente en el discurso de nuestros informantes y entrevistados pudimos detectar esta categoría. Una forma invisibilizada a través de la cual el miedo opera, es desde la negativa o el rechazo a sostener posiciones alternas a la hegemónica. Entendemos bajo esta premisa, a las posibilidades de discusión que tendrán los agentes respecto de su situación de trabajo. En este sentido, el dispositivo a partir del cual pudimos observar esta operatoria fue al momento de aplicar la encuesta a la muestra de trabajadores administrativos del nivel central. Efectivamente, en la etapa correspondiente al análisis de los cuestionarios ya completados, notamos que a medida que se avanzaba sobre las preguntas más de tipo político, aparecían con más frecuencia respuestas del tipo NS/NC. Interpretamos esto también como una estrategia de "autopreservación", establecida en función de los miedos y/o la desconfianza que establecen como una pauta de protección. Inclusive algunos agentes recibieron los cuestionarios con recelo. Tanto, que una trabajadora en oportunidad de devolvernos la encuesta rellena, nos sugirió que, a partir del cruzamiento de datos (año de ingreso, categoría y clase, edad y sexo) era posible identificar al autor de la misma. Un objetivo que, claramente, no forma parte de este tipo de estudio.

Sumisión

Esta categoría busca representar estrategias de degradación del rol laboral. Son todas aquellas funciones que no corresponden cumplimentar a los trabajadores públicos, y que no obstante se solicitan a los mismos. Entre ellas se cuentan las tareas domésticas, tareas

personales o vinculadas a las familias de los integrantes con poder en la red. La sujeción de los trabajadores, condicionada al cumplimiento de tales actividades, es lo que lo califica como una red de cautividad. Asimismo, estas tareas se llevan adelante tanto en horarios laborales como extra laborales.

“No, siempre el que viene así queda sujeto a algo. Te digo una pelotudez, pero en fin: que me vayas a pagar los impuestos, cosas personales. Quedás ya sujeto a lo que quiera, quedás a disposición. O se va a trabajar a la casa del político. Hay una cadena” (Entrevistado 12).

“¡Pero si los hemos visto llevando a los chicos al club! Es muy deprimente” (en alusión a un compañero que hacía trabajos particulares para una alta autoridad del Ministerio de Salud) (Entrevistado 5).

Un importante referente sindical ubicaba este tipo de estrategias de sumisión en el marco de las características patrimoniales o pre-burocráticas que presenta la administración pública en Corrientes. Nuevamente, la sujeción o cautividad se acentúa más en situaciones en las cuales es necesario recurrir a la “buena voluntad de tu patrón” (Informante Clave C).

Y la otra es que esos tipos están acostumbrados a decir, cuando necesitan algo le piden al jefe: ‘jefe, mire, sabe que estoy teniendo un problema, mi hija tiene un problema de salud...y no le atendieron bien ahí...’ ‘¡Pero! ¡¿Cuál es el problema!? A ver, que le llamen al director del hospital’ ‘mirá ahí va a ir mi chofer, que se yo, haceme el favor, atendele de mi parte. Y cualquier cosa que necesites avísame’. ¡Dios! ¡Es Dios! Andá a hablarle, a decirle, no, mirá vos tenés derecho, eso es una cuestión de dignidad, a vos te tienen que atender porque vos tenés derecho, y porque todo lo que él está ordenando que te tienen que atender lo pagamos todos, jeso es del Estado! Ese es el esquema, el esquema de la cultura del clientelismo, en realidad es cliente por la cultura del servilismo” (Informante Clave B).

En la expresión “¡Dios! ¡Es Dios!”, el gremialista instala el compromiso al cual queda atado el trabajador luego de conseguir, “de la

buena voluntad de tu patrón”, que el problema se le resuelva.

Sometimiento sexual:

El *quid pro quo*, o intercambio de favores sexuales, fue una categoría que surgió de las conversaciones con informantes clave de una de las tres jurisdicciones analizadas. Entendemos que, por la naturaleza de uno de los principales servicios que en el ministerio se provee, la violencia como pauta “naturalizada” en el ámbito, surgió dentro de los discursos de sus referentes.

En este sentido nuestras fuentes afirmaron que, por ejemplo, para obtener beneficios tales como mejores categorías y clases, hubo trabajadores y trabajadoras sujetos a este tipo de violencia. Entendemos que, por las implicancias relativas al sometimiento sexual, no será pertinente traer al análisis las emisiones de nuestros entrevistados.

Coacción a cometer actos ilícitos:

Esta categoría también conforma las estrategias que afianzan las redes de cautividad. Obtuvimos referencias al respecto, en donde los trabajadores terminan por conformar la línea más delgada, el punto de acceso más débil en este tipo de operatoria. La conjunción de condiciones institucionales inadecuadas, funcionarios con intereses espurios, y trabajadores sometidos a situaciones difíciles de sortear (tales como magros salarios, imposibilidad de crecimiento laboral, estilos de dirección autoritarios, entre otros), proveen un escenario propicio para la generación y crecimiento de este tipo de operatoria.

Una de las referencias que conseguimos, la cual ha tomado estado público⁹⁰ y por lo cual elegimos traerla al análisis, es el caso de una agente del servicio penitenciario de la provincia. En ocasión

⁹⁰ http://www.corrienteshoy.com/vernota.asp?id_noticia=150875#.U48dk_15MIB

de un accidente de tránsito que protagonizó con su motocicleta en una importante avenida de la ciudad de Corrientes, la misma quedó lesionada. Se procedió a las tareas de rigor ante tal siniestro, y policía y agentes de tránsito concurrieron en su auxilio notando que la agente penitenciaria, aún lastimada y en espera de la ambulancia, demandaba de manera insistente la recuperación de su bolso. Tras las averiguaciones correspondientes, se pudo detectar la presencia de bolsitas sospechosas, las cuales posteriormente se confirmaron como marihuana y pastillas que la agente, portando uniforme y en camino a su lugar de trabajo, llevaba en la cartera.

Tal referencia pública, y las que obtuvimos por parte de nuestros entrevistados, nos permite observar de qué forma los mismos trabajadores del Estado terminan por ajustarse incluso a las “arbitrariedades” que existen dentro del sistema. Este ajuste, la transa⁹¹ establecida entre los integrantes de la red, constituye otra de las estrategias para afianzar la cautividad de los agentes. Un informante clave nos señalaba

“y la guaina⁹² habrá tratado de hacerse de un poquito más de guita. Viste que también si no transás te mandan a cuidar los presos en Paso de los Libres (interior de Corrientes, a 400 Km de la Capital). La chica era una agente re humilde. Terminó pagando un perejil” (Entrevistado 14).

Este apartado pretendió identificar cuáles son las formas o estrategias a partir de las cuales opera la construcción de intereses políticos que afectan a la GFT. El lugar de decisión que ocupan estos actores en las redes de reciprocidad/compromiso establecidas, nos permiten sostener que la primacía de sus intereses por sobre los de los otros actores se puede mantener constante. Son muchas las condiciones que se conjugan a favor de esta circunstancia, en donde, podemos inferir que las pautas culturales arraigadas históricamen-

⁹¹ El término transa (acepción argentina) es una apócope de la palabra transacción: transigir, ceder, llegar a una negociación o acuerdo.

⁹² Palabra guaraní que significa “mujer joven”.

te y reforzadas por los núcleos de poder, sumadas a las condiciones materiales de gestión de los trabajadores, son las que proveen el soporte o legitimidad a este patrón de comportamiento patrimonialista o pre-burocrático.

2.2. Los trabajadores y sus intereses

Nadie opera en el vacío. Nuestra principal premisa proviene del individualismo metodológico a partir del cual los actores realizan sus respectivos balances, y, en función de criterios racionales adecuados a las características del contexto, plantean estrategias en la búsqueda de sus objetivos. En este apartado, observaremos cómo los trabajadores articulan estrategias, balancean opciones, y busca resultados desde la evaluación de las posibilidades que le brinda un entorno restrictivo como el que hemos venido describiendo. En la configuración de intereses que delinearán el sistema de GFT, también estarán presentes los intereses de los trabajadores.

Entendemos que el alcance de sus estrategias operativas no puede equipararse a las que despliegan los actores políticos. Los medios con que ambos cuentan son diferentes, las redes de las que participan los trabajadores son más horizontales, se fundamentan en el conocimiento, la cercanía o la familiaridad. Asimismo, los intereses que persiguen ambos, si bien en algún punto convergen, apuntan a objetivos de diferente naturaleza.

¿Qué buscan los trabajadores? ¿Qué lógicas de acción implementan? ¿Cómo se preservan ante las características del entorno? Estas preguntas (más algunas otras) y nuestros intentos por resolverlas, conformarán la última parte de esta tesis.

Al iniciar este capítulo, reforzábamos la noción de redes de reciprocidad/compromiso, y cómo el pertenecer a esas redes proveía una serie de beneficios o concesiones. Dado que en la administra-

ción pública de Corrientes todas las funciones de GFT se encuentran vulneradas o inexistentes, la posibilidad de mediación deja de ser una posibilidad para convertirse en una necesidad, si de preservarse como trabajador se trata.

La vinculación con diversas redes, a través de padrinos, contactos, avales, conocidos o familiares que articulen la llegada a los estamentos de decisión política, brindará determinadas probabilidades de acceso a los objetivos perseguidos. ¿Cuáles son ellos? Vinimos adelantándolo a lo largo de este trabajo: la inclusión como agentes del Estado, la regularización o formalización del vínculo contractual (pasar de becario a contratado, o de contratado a planta permanente), la mejora salarial a partir de la promoción a una categoría y clase superior, el acceso a cargos jerárquicos con manejo de cuotas de poder, entre otros intereses.

Estos objetivos compatibilizan con varias de las funciones de GFT: con el proceso de empleo, con el sistema de sueldos y remuneraciones, con el desarrollo de carrera. Y como estas funciones están desactivadas, y no conforman el núcleo de decisiones que se vehiculizan a través de las oficinas de personal, los trabajadores terminan por adecuar las restricciones del sistema a sus propias estrategias, a fin de conseguir lo que buscan. Es así que, en condiciones como las reseñadas a lo largo de esta tesis, los márgenes de decisión de los trabajadores, de por sí ya acotados, no encuentran mejor oportunidad que adecuarse a lo que ofrecen las redes: el agente del Estado permanece rehén de las inadecuadas condiciones institucionales, de las falencias del diseño organizacional, y de los intereses de los núcleos de poder político y económico que operan sobre la administración pública.

Las posibilidades de ganarle a un sistema de GFT direccionado y discrecional, quedan atadas a la pertenencia a una red, o la deuda con “alguien”, o al agradecimiento ante gestiones que procuraron el logro de los objetivos. Mucho no es el margen de maniobra con el que cuentan los trabajadores: se obtiene o no se obtiene lo buscado. Si se obtiene,

lo que permanecerá estable será el compromiso, el agradecimiento o la deuda, y en función de ello se articularán las relaciones al interior del empleo público. ¿Qué hace entonces el trabajador para obtener ventajas de este sistema que lo incluye pero a un precio muy alto?

2.2.1. El trabajador vuelve a la escena

Los trabajadores desenvuelven toda una gama de estrategias con un único fin: recuperar el protagonismo perdido en la escena laboral del empleo público. El ingreso y/o la permanencia, la promoción, el recupero de la capacidad salarial, son cuestiones que como pudimos comprobar, deben ser gestionadas, deben constituir la preocupación del agente público y éste debe actuar en consecuencia.

La escena laboral en la administración del Estado provincial se impregna de esta lógica operacional: preservarse, crecer, mantenerse, constituyen también objetivos a partir de los cuales los trabajadores resisten. Aquí ingresa el balance racional, a partir del cual evaluarán su rol, sus posibilidades y las estrategias que desenvolverán, a fin de recuperar parte del protagonismo negado históricamente.

Decíamos al iniciar este apartado, que las condiciones contextuales, tanto culturales como sociales y políticas, definen el marco organizacional, y que estas características (restrictivas) dan forma también a las interrelaciones que se producirán dentro de la organización. Desde esta noción pretendemos presentar las estrategias que implementan los trabajadores.

Funcionar como facilitadores para la consecución de oportunidades laborales

El conocimiento de las vías administrativas formales e informales, como así también la identificación de aquellos funcionarios

políticos que reúnen poder de decisión, constituye un capital importante para los agentes estatales. Este capital, se transforma en un facilitador de gestiones, muchos más aún si los vínculos con la red de reciprocidad/compromiso se encuentran fortalecidos. Podemos traer al análisis, el caso expresado por una ex funcionaria de alto rango del nivel central de Personal de la Provincia. Esta mujer nos relataba que, ante épocas de designaciones masivas (a las cuáles hemos referido en apartados anteriores), aprovechaban las circunstancias para solicitar ingresos de amigos y/o conocidos.

“Nosotras tipeábamos las nóminas, que eran de 80 personas o más. Había nombramientos, promociones, de todo. Y bueno, como no nos alcanzaba el tiempo a veces estábamos toda la noche cargando personas a los decretos, lo hacíamos lo más rápido que podíamos. A esa hora venían los diputados y senadores y traían su listita con nombre, apellido, DNI, clase, título. Por ahí venía alguno y nos traía facturas, o le pedíamos cosas. Incluso una vez vino uno y estaba re apurado y yo le dije ‘bueno, si quiere que me apure fíjese, esta es la esposa de mi mecánico, agréguela a su listita y yo le hago más rápido’” (Entrevistado 15).

En este caso, el fortalecimiento de la red de compromiso nacía de la complicidad existente entre los funcionarios políticos y los agentes encargados de cargar los decretos, quienes eran testigos de estas maniobras y que asimismo, las recuperaban a su favor (a favor de sus intereses).

Operar a través de los mecanismos institucionalizados informalmente

Este conocimiento al que aludíamos en el ítem anterior, también se traslada a las formas a partir de las cuales los trabajadores solicitan determinadas concesiones para sí mismos. Todas ellas están fuertemente vinculadas a la prestación de su fuerza de trabajo, y aunque los mecanismos formales sí estén activados (tal es el caso de las cuestiones inherentes a la asistencia, solicitudes de licencia, des-

cuentos, tardanzas), “la gente conoce los vericuetos... todos conocen. Lo normal y lo lógico, lo correcto y lo que se tendría que hacer es presentarme a mí la justificación... Pero acá todo es, por política, por amiguismo, por compañerismo, todo viene por acomodo” (Entrevistado 9).

Quien sostenía esto era un encargado de personal, que además de indicar estas operaciones por fuera de los carriles formales, encontraba discutido su propio rol respecto de las únicas potestades con las cuales cuentan los gestores en los tres ministerios.

Apelar expresamente a la pertenencia a una red a fin de cumplimentar sus intereses:

Vinculado al anterior punto, los trabajadores también pueden apelar a sus respaldos (padrinos, contactos, avales) a fin de que se retrotraigan algunas decisiones relativas a su rol laboral. Cuando los encargados de personal nos comentaban este tipo de circunstancias, nuevamente ponían en resalto las contradicciones que les generaban estos pedidos en cuanto a su figura.

Tesista: ¿alguna vez tuvo que dar marcha atrás a algún descuento o algo por el estilo?

Entrevistada 8: Se daba marcha atrás, pero no con mi firma ni con mi nota. Era con la firma y con la nota de otro. A mí me llamaban y me decían. Sí, les decía. Si quieren ustedes pidan ustedes los reintegros, pero yo con mi firma no, porque yo no voy a borrar lo que hice, porque significa pedir un reintegro que yo hice mal. Entonces hacían ellos, los jefes inmediatos de cada oficina.

Asimismo las alusiones a la pertenencia a una red, o el contar con un respaldo consolidado, una figura influyente de la organización, se enarbolan de manera expresa y contundente. No existen los reparos, sino que el hecho de que se sepa “quién protege a quién”, es interpretado como un logro.

“Acá no vienen tranqui. Te caen de pesados, te dicen ‘a mí me mandó fulanito’, ‘vengo de parte de fulanito’. O sino el teléfono, o hablar personalmente, o ‘a mí me dijo fulanito que venga a hablar personalmente’ con vos” (Informante Clave H).

Ardides y tretas para evadir horas de trabajo:

Algo de ello adelantamos en el Capítulo VIII. Las estrategias para aprovechar horas remuneradas en el empleo estatal, se encuentran entre los intereses más difundidos entre los trabajadores administrativos del nivel central de los ministerios abordados en esta tesis. Recortar el horario de trabajo establecido en un solo bloque de ocho horas yéndose al domicilio, o a realizar otras tareas (estudiar, cumplir menesteres no relacionados a su función dentro de la administración del Estado), salir de compras, descansar o reducir la intensidad del trabajo encomendado, se encuentran entre estas estrategias.

“Por ahí decían ‘me quedo corrido’, pero se iban a su casa y volvían a las 5, a las 6, marcaban la salida y tenían lo que buscaban. Viste, todas esas mañan se las aprenden. Se aprenden más rápido las mañan para sacar beneficio que lo que ellos tienen que cumplir” (Entrevistado 1).

Y...por ahí los escuchás, se quejan, que esto, que lo otro. Yo les decía andá a hacer tal cosa’ ‘¡Nah!’, me respondían. ‘¡Que voy a hacer, por lo que estoy ganando qué voy a hacer, que le pidan a los otros!’” (Entrevistado 8).

“Vienen y te dicen: ‘Bueno, me mandó fulano a tal parte’. ¿Y a dónde se va? A la calle. Y medio día tardan. A veces ni van. Pero te dicen ‘fulano me mandó’. Y uno no puede andar preguntando si ese fulano le mandó. Entonces se iban a la calle para no trabajar (...) Hay otras que salían a la mañana, se recorrían todos los supermercados, venía y entraban con todos las bolsas. Yo les decía ‘¿cómo no tienen vergüenza! Por lo menos entren en forma disimulada’” (Se ríe mucho) (Entrevistado 7).

Recordemos que todas estas cuestiones son el *métier* de nues-

tros encargados de personal. De allí, el constante señalamiento y la intensidad de sus demandas respecto a estos asuntos. Cabe también reiterar la pregunta acerca de cuáles son los argumentos por los que los trabajadores, buscan ausentarse del lugar de trabajo. En los capítulos anteriores hemos respondido a esta cuestión: la falta de una definición clara en las tareas, un ambiente que no presenta desafíos, sumado a la ausencia de incentivos monetarios y simbólicos, acarrea una fáctica situación de “cumplir las horas de trabajo tratando de zafar a toda costa” (Entrevistado 1).

Estrategias reñidas con lo lícito:

No encontramos mayores justificaciones para esta forma de operar, que aquellas relativas a las debilitadas condiciones salariales que se han mantenido a lo largo de los años. Hemos obtenido referencias acerca de estrategias que pergeñaban los trabajadores, con el objetivo de reunirse con mayores ingresos. Estas operatorias se establecieron en dos áreas de liquidaciones de sueldos y fueron, en su momento, sancionadas con todo el rigor del código de procedimientos administrativos. Sin embargo la operatoria existió, y existió asimismo connivencia por parte de las autoridades de la repartición (niveles directivos) y los trabajadores, que desplegaron esta estrategia de incremento de sus ingresos monetarios a costa de otros compañeros estatales.

“Coimeaban los descuentos de haberes, las altas, cuando entra personal nuevo. Los tipos les decían a los empleados nuevos que ellos no le iban a dar el alta, no iban a cobrar, si ellos no les daban....en ese entonces era 30 pesos per cápita. Que multiplicado por una cantidad grande, (...) los que entraban en cadete entraban en cantidades grandes, 150, 200, todos, cadetes, agentes carcelarios. Y entonces iban y trataban con ellos. Incluso tuvieron sumarios, a una la rajaron pero quedó el mentor de todo eso hasta ahora. ¿Viste?” (Entrevistado 8).

De la misma manera, los encargados de personal también nos indicaron otra estrategia ilegal, desarrollada por algunos trabajadores con el fin de no perder sus oportunidades de regularización a las modalidades promovidas. “Fíjate, cuando eran precarizados, a algunos le sacaban la resolución (*de designación*) por el nombre de la mujer ponele, y venía a trabajar el marido” (Entrevistado 7). De esta forma, el cumplimiento de las responsabilidades laborales se depositaba en una agente totalmente externo a la organización, con los peligros (para la organización y para el mismo trabajador) que tal circunstancia revestía.

Estrategias de ocultamiento/minimización de riesgos psicológicos:

El formar parte de un sistema vulnerado, en el cual los trabajadores deben constantemente ajustarse a las condiciones y operar sobre las restricciones, propone una permanente tensión. No se tratará solamente de cumplir las tareas laborales encomendadas, sino que parte del rol laboral tendrá que ver con saber ajustarse a las condiciones y características del entorno. Esto supone para los trabajadores un gran desgaste en términos psicosociales.

Sin embargo, estas estrategias de autopreservación son desplegadas por los empleados estatales de manera casi inconsciente. Las prebendas, los arreglos particularistas, el clientelismo y las pautas de relación no universalistas, conforman un núcleo de interrelaciones que se perciben como disfuncionales para el sistema, pero que igualmente son necesarias para sobrevivir dentro del mismo. Esta tensión entre “lo correcto, lo adecuado” y “lo incorrecto, lo corrompido”, permanece como una discusión a lo largo de toda la vida laboral de los estatales.

Trabajar con este condicionamiento resulta peligroso a nivel emocional. Los riesgos psicosociales derivados de tal balance, son reasumidos por los empleados en forma de chanzas, bromas, y natura-

lización de las pautas de interrelación señaladas. Pudimos observar esto en las diversas reparticiones que recorrimos a lo largo de estos años de investigación. Frases tales como “¡Pero callate si vos sos de Fulano!”, “Yo entré con los liberales...esos son unos bárbaros”, “Que no se entere el Tío Fulanito”, fueron recuperadas durante las esperas y gestiones realizadas en las oficinas de los tres ministerios estudiados.

Señalamos el sentido de estos intercambios a nuestros entrevistados. Sobre ello, recibimos respuestas que apuntaban nuevamente a tomarlas como pautas normalizadas, no discutibles, que se arraigan a cierto sentido de resignación o inamovilidad de las pautas de interrelación entre los diversos actores (determinismo).

“Está muy politizado. Sí sí, lo toman así. En Corrientes es así. En Corrientes es normal. No, fulano de tal no porque es de Tato. Como si fuera pertenencia ¿Y por qué ese es jefe? Y porque es amigo de Ricardo. ¿Y el otro? Y porque es pariente del diputado. Pero eso es así acá, lo toman como algo normal y habitual. De que si fulano llegó al gobierno todos los que son amigos o que estuvieron con él en la campaña o son militantes son los que deben llegar, los otros no” (Entrevistado 1).

Los “altarcitos”:

Una categoría que surgió de la observación realizada a lo largo de estos años de investigación, está en relación a la religión. Notábamos, en cada una de las oficinas públicas a las cuales ingresábamos para realizar alguna gestión sin excepción, altares, posters, cuadros y lugares destinados a distintas devociones de la religión católica. Así, encontramos desde entronizaciones importantes, con lugares preparados al efecto, hasta humildes láminas de diarios con la imagen de alguna devoción católica pegadas en la pared.

Nos preguntamos de qué forma operan las creencias religiosas en el mantenimiento de los parámetros de interrelación patrimonia-

les que hemos venido describiendo. La Iglesia en Corrientes es una institución muy poderosa, y por su tradicional tendencia conservadora, su intervención en este espacio laboral y en las implicancias que producen estas pautas clientelares y patrimonialistas, es inexistente.

“Que acá en Corrientes la Iglesia tiene mucho que ver en esto de mantener el statu quo seguro. Es algo a tener en cuenta: que cuando entrás a cada oficina ves un altarcito con la virgen de Itatí y otros santos. No sé para qué tanto santo, mejor que se concentren en no hacer cagadas antes de andar persignándose tanto” (Entrevistado 14).

La Iglesia, entonces, no interviene de manera institucional. Aunque su impronta es observable, tanto en lo simbólico como en lo discursivo.

En lo discursivo la impronta de la religión también refuerza los mecanismos de dominación patrimonial. Destacamos dos referencias al respecto:

“Pero hay que rezar mucho nomás, porque este es mula mula mula.. Así mirá, hace lo que él quiere y sigue ahí. Hay que rezar por él” (Entrevistado 13).

“Acá pueden hacer lo que se les da la gana, pero ante los ojos de Dios no se escapan” (Entrevistado 6).

Por lo tanto, entendemos esta apelación a la religión también como una estrategia establecida por los trabajadores para poder mantenerse y soportar las condiciones institucionales. Depositán en una dimensión espiritual, el respaldo y la contención ante las injusticias e inequidades vividas en el ámbito laboral.

Figura 10.5. Recorte de algunos altares encontrados en oficinas públicas de Corrientes



Fuente: Elaboración propia en base a imágenes tomadas en oficinas públicas de la administración correntina.

2.2.2. El acomodo: una categoría en construcción

Ser “acomodado” es gozar de algunos privilegios. La categoría acomodo no ha sido desarrollada en profundidad de manera teórica, interpretándola como un fenómeno más de las interacciones laborales. Nuestra indagación propone, a partir de todo el recorrido realizado, plantearla como una pauta de relación patrimonialista/pre-burocrática, y a la cual apelan los trabajadores en tanto estrategia de ajuste a las restricciones del sistema de GFT.

Pudimos obtener sobradas referencias respecto del acomodo, tanto cualitativas como cuantitativas. Respecto de la primera, recuperamos las emisiones de nuestros entrevistados, ubicando en sus

discursos dos acercamientos a la categoría. Así pudimos identificar

- 1) El acomodo derivado de la pertenencia a redes familiares o grupos de poder: aquí el valor resaltado es contar con un apellido (o una cercanía manifiesta) que forme parte de esos núcleos de poder. “Y si vos sos de esos cuatro o cinco apellidos importantes, olvidate. El camino está allanado” (Entrevistado 14).
- 2) El acomodo traccionado por las cualidades que el trabajador pueda desplegar ante el funcionariado con poder de decisión. Sin embargo, para nuestros gestores de personal, esas cualidades no se vinculan a competencias laborales positivas.

“Y qué puede hacer un empleado nada más sino aspirar a tener más o menos el mejor sueldito con la mejor categoría y clase” (Entrevistado 3).

“Es que todo es acomodo. En la administración pública acá en Corrientes vos no tenés que saber (se ríe) Es muy feo, vos no tenés que saber, vos tenés que ser obsecuente, tenés que ser obsecuente...” (Entrevistado 10).

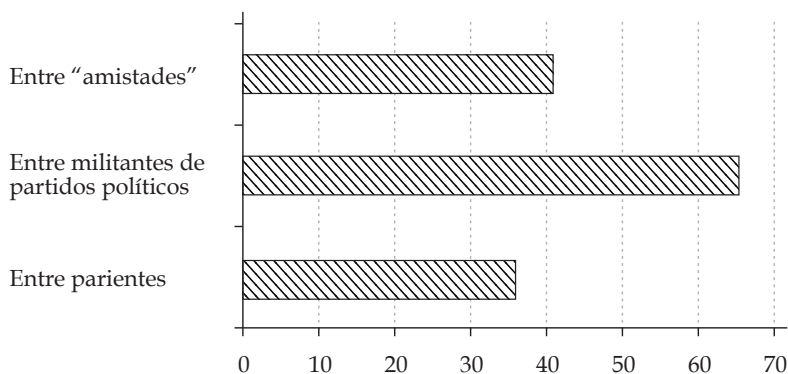
Las referencias cuantitativas, nos brindan mayores detalles respecto de qué interpretan los trabajadores sobre esta categoría. Nuestro objetivo, es poder arribar a una definición conformada desde el aporte de los mismos agentes que conviven con el fenómeno. Para ello establecimos en el cuestionario una pregunta abierta que apuntaba a definirlo.

La mayor parte de las referencias obtenidas, vinculan las situaciones de acomodo a un desbalance entre las cualidades de idoneidad que pudiera traer consigo un trabajador, y las posibilidades de crecimiento laboral que pudiera gestionar. De esta forma, interpretamos que aún ante un sistema de GFT desactivado, con una función de capacitación inexistente, continúa siendo un valor apreciable la capacitación y formación de los agentes. También la experiencia

y/o antigüedad son consideradas elementos valiosos, de los cuales carecen aquellos que son “acomodados”. No obstante, en el acomodo, en la obtención de beneficios aún sin experiencia o sin idoneidad, permanece inmanente una relación de dominación, una pauta derivada de la matriz patrimonial/pre-burocrática. Citando la referencia de uno de nuestros encuestados, “es la relación de aparente beneficio entre el trabajador y su superior, donde la mayor ventaja y ganancia la obtiene este último, quien se sirve del primero”.

Otra de las indagaciones que realizamos en nuestro cuestionario fue la consulta respecto de entre quiénes se verificarían más situaciones de acomodo.

Figura 10.6. Respuestas obtenidas ante la pregunta ¿Entre quiénes se ve más acomodo?



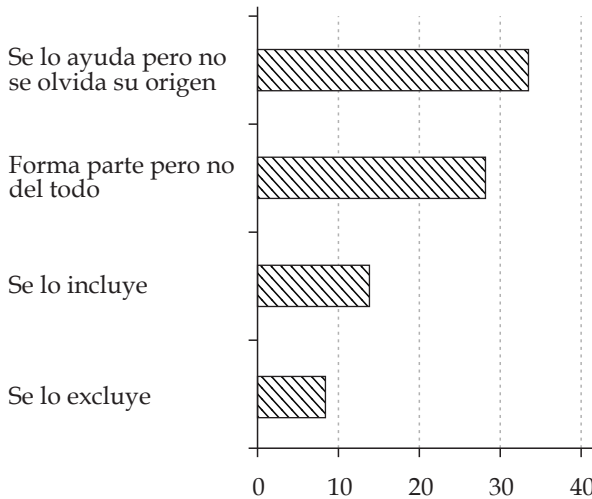
Fuente: Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los Ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación.

Como puede evidenciarse en la figura 10.6, la frecuencia más importante se presentó en la categoría “militantes de partidos políticos”, seguida de “amistades. Los parientes figuraron en último lugar. Esto confirmaría cierta primacía de los intereses políticos por sobre los intereses de los trabajadores.

La figura 10.7 refleja los mecanismos que despliegan los tra-

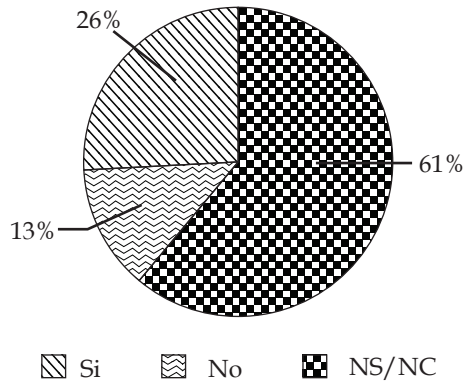
bajadores respecto a la inclusión en sus lugares de trabajo de compañeros que ingresarían en la categoría “acomodados”. Cabe rescatar aquí, la predisposición a partir de la cual se desempeñan los trabajadores administrativos, dado que si bien las dos primeras categorías conllevan un importante balance racional de la situación, son considerablemente las más numerosas.

Figura 10.7. Respuestas de los trabajadores ante la inclusión de un nuevo compañero “acomodado” en sus ámbitos laborales



Fuente: Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los Ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación.

Figura 10.8. Porcentaje de trabajadores que manifiestan estar acostumbrados a las situaciones de acomodo



Fuente: Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los Ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación.

Tanto lo expuesto en la figura 10.7 como en esta última, nos permite recuperar aquella noción atada al sentido de resignación presente entre los trabajadores de la administración del Estado provincial correntino. De ello, ante una situación considerada arbitraria, sólo el 13% sostiene no acostumbrarse, mientras el 61% lo acepta, y el 26% prefiere mantenerse callado.

2.2.3. Clientelismo y logro de intereses

Para finalizar, revisaremos las respuestas obtenidas al indagar en las concepciones que sostienen los trabajadores respecto al clientelismo, y los efectos que esta relación de intercambio provoca en las visiones que se sostienen sobre el valor del empleo público. Consideremos que estas visiones también repercutirán en las representaciones que sostendrán los agentes estatales sobre sus propios roles.

“Mirá, eh...una vez hablé con un muchacho que tiene una empresa. Y (consultándole por qué no contrataba ex trabajadores

del Estado) me dice: porque vienen con muchas mañas, ya vienen con muchas ñañas....ya vienen con....mirá: acá tratan de pasarla bien, el personal trata de pasarla bien, no es el trabajo del sector privado que te exigen más de lo que te exigen acá, vos tenés que ser productivo las 6 o 7 horas que trabajás en el sector privado, acá no es así" (Entrevistado 10).

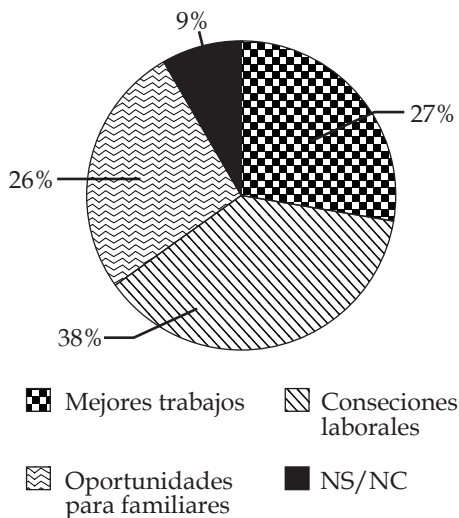
Encontramos replicada esta perspectiva en gran parte de los discursos de los encargados de personal. Tales respuestas apuntan nuevamente a depositar la responsabilidad de las debilidades del Estado en los trabajadores, evaluándolas sólo a nivel casuístico. Nuestra tarea fue recuperar las condiciones a partir de las cuales se conforma un espacio en el que se puede/se debe/se opera de esta manera, en donde el clientelismo constituye una condición insoslayable.

Al preguntarnos por el núcleo de intereses que desarrollan los políticos y los funcionarios políticos, detectamos que en la búsqueda de ampliación de las bases electorales, la relación clientelar se establece (de manera institucional o a partir de pautas clientelares tradicionales) en tanto objetivo meramente político-electoral. Dejamos para esta última porción del capítulo, las nociones que delinean el acercamiento que elaboran los trabajadores a la relación clientelar.

En la figura 10.3 podíamos observar que casi un 70% de los trabajadores encuestados cree que el clientelismo está instalado a nivel institucional. A partir de este porcentaje, indagamos en los favores que ofrecen los políticos a cambio de apoyo electoral.

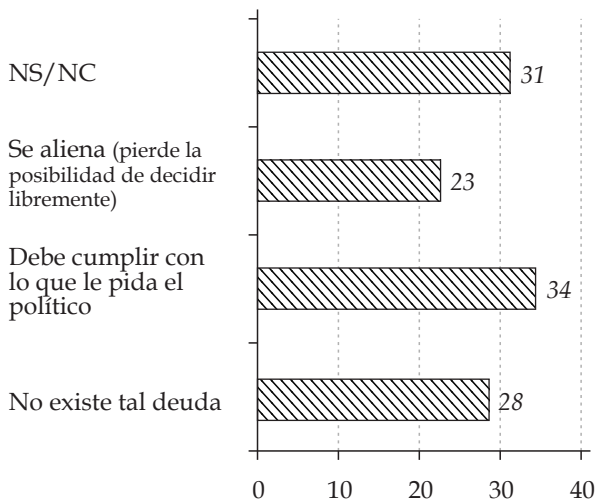
Notamos en la figura 10.9 que son las cuestiones relativas al desarrollo del trabajo (carrera, posibilidades de mejora) las que se llevan el porcentaje más alto. Las pautas clientelares se atan entonces, al ejercicio laboral y no solamente a la provisión del beneficio del ingreso ("el puestito que me ofrecieron" [Entrevistado 13]). Sí, en segundo término, ingresan las oportunidades de acceso al empleo de familiares, como mecanismo más tradicionalmente ligado al clientelismo (favor por voto)

Figura 10.9. Favores recibidos por parte de los políticos



Fuente: Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los Ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación.

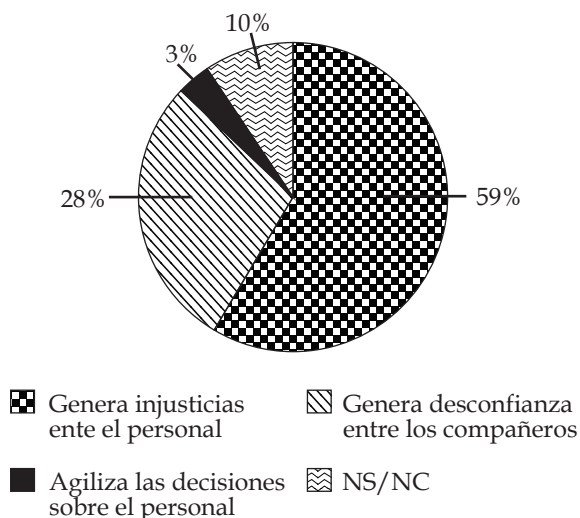
Figura 10.10. Tipos de operatoria del trabajador que ingresa en un intercambio clientelar



Fuente: Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los Ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación.

La principal premisa teórica del clientelismo es la existencia de una relación de intercambio. La relación será más o menos asimétrica, pero lo que quedará constante será el intercambio sobre el beneficio, concesión, favor recibido. Por ello, descartamos las respuestas obtenidas que señalan que “no existe tal deuda”, para concentrarnos en las restantes. Si pensamos que las relaciones de trabajo se extienden en el tiempo, y que en el empleo público de Corrientes los trabajadores deben ajustar sus estrategias para lograr sus intereses, podemos considerar que la relación clientelar se extiende en el tiempo, el compromiso perdura y/o se renueva constantemente. De ello que la mayor intensidad de las respuestas esté en relación al cumplimiento o la alienación del trabajador en este marco.

Figura 10.11. Consecuencias del clientelismo sobre la dinámica laboral

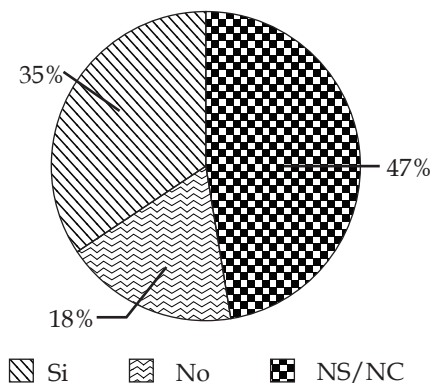


Fuente: Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los Ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación.

Las injusticias y la desconfianza entre los compañeros de trabajo son las principales categorías que han sido señaladas como conse-

cuencias de las pautas de relación clientelares, con un 87% de las respuestas. Es evidente que la lógica clientelar impregna las relaciones, al punto de colaborar en el debilitamiento de las pautas de relación laboral mínimas (recordemos lo que nos indicaban nuestros gestores de personal).

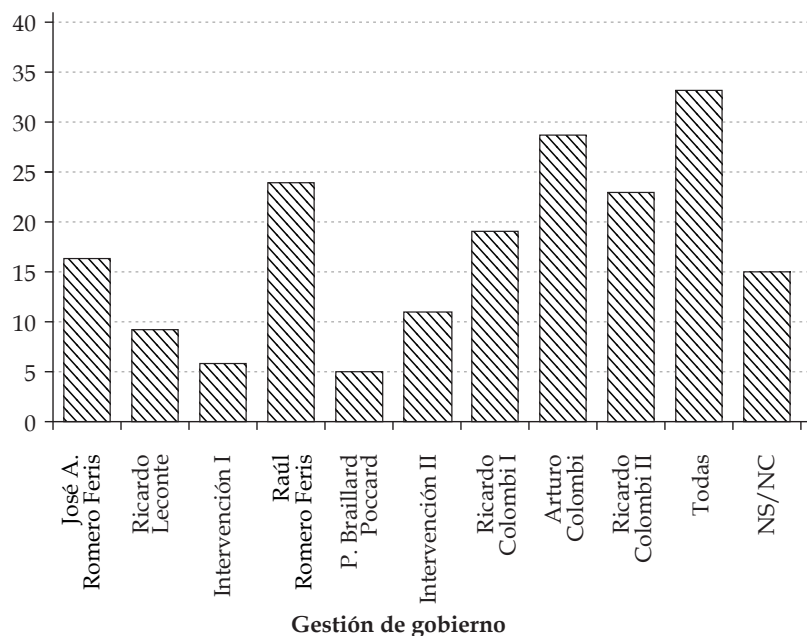
Figura 10.12. Respuestas de los trabajadores ante la consulta de si el clientelismo presentó más notoriedad en alguna gestión



Fuente: Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los Ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación.

A fin de retornar a las nociones iniciales que dieron origen a esta tesis, en donde nos preguntábamos si el clientelismo como pauta de relación había presentado variantes, cambios, o si había habido gestiones en las cuales fue más marcada su presencia, indagamos de manera directa en ello. La figura 10.12 nos otorga evidencia al respecto: casi un 50% dice que sí, mientras que sólo un 18% lo niega. Sin embargo hay una debilidad en la pregunta, que conlleva su necesario completamiento a partir de la observación de la próxima figura.

Figura 10.13. Gestiones en las cuales el clientelismo se evidenció con mayor fuerza



Fuente: Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los Ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación.

Ante esta pregunta, los trabajadores podían marcar varias alternativas. La frecuencia más importante recayó en la categoría “Todas”. Por lo tanto, el clientelismo difícilmente pueda haber sido más evidente en una que en otra gestión. Le siguieron en intensidad, las gestiones de Arturo Colombi (2005-2009), la de Raúl Romero Feris (1993-1997), y las dos gestiones de Ricardo Colombi (2009-2012, 2001-2005). Los momentos en los cuales disminuyó la percepción acerca de la presencia de clientelismo, fueron en las dos intervenciones federales y en el gobierno de Pedro Braillard Pocard. Esta tendencia coincide con lo que expresaron nuestras fuentes cualitativas.

La configuración de intereses, en tanto respaldo de la trama de decisiones que se establecen sobre la GFT, establece una manera informalmente institucionalizada de relación dentro de la administración pública correntina, que impacta en el Sistema de Gestión de la Fuerza de Trabajo y produce el debilitamiento de algunas de sus funciones.

La revisión que realizamos en los capítulos anteriores buscaba describir y profundizar en esas debilidades. Sin embargo, sólo desde la aproximación a la configuración de intereses que operan sobre la GFT pudimos llegar a conocer las causas últimas que la delinear. De esta manera, al recuperar el núcleo de intereses pudimos vincularlos a patrones de interrelación laboral de corte patrimonialista, en donde operan la opacidad de las decisiones públicas, y las oligarquías políticas (llamémosle los núcleos más altos de decisión política provincial) se apropian de las estructuras. Dentro de estos márgenes, los trabajadores efectuarán los arreglos y ajustes posibles a fin de conservar los espacios logrados.

Conclusiones

Todo el proceso hasta aquí presentado da cuenta de un trabajo de reconstrucción del dispositivo de Gestión de la Fuerza de Trabajo en tres ministerios de la administración pública de Corrientes desde 1983 a 2012. Fuimos relevando diversos aspectos: analizamos el marco normativo, observamos la evolución cuantitativa de la planta de personal, revisamos la consistencia orgánica de las estructuras en cada jurisdicción y examinamos cómo se desarrollan cada una de las funciones que componen la GFT.

Los tradicionales marcos de análisis que se aplican a la GFT, tanto a nivel público como privado, proponen la atención a las características del contexto, a la cultura y al clima organizacional, como factores relevantes a la hora de considerar diversos estilos de GFT. Presuponen la existencia de una línea común que organice un sistema de intereses/objetivos (la política organizacional). Pero en organizaciones como la estudiada en esta tesis, este trazado se vuelve difuso. La confluencia de intereses es un escenario difícil, y esta diversidad propone necesariamente la atención a la configuración de los mismos.

Por ello, el principal supuesto que articuló nuestro trabajo de investigación fue que la configuración de intereses, en tanto respaldo de la trama de decisiones que se instauran sobre la GFT, establece una manera informalmente institucionalizada de relación dentro de la Administración Pública Correntina, que impacta en el sistema de GFT y produce el debilitamiento de algunas de sus funciones. A partir de este supuesto, nos preguntamos por cuáles son los intereses que influyen en la definición del sistema de GFT en la Administración del Estado Provincial y cómo operan los mismos en tal proceso.

Para abordar esta hipótesis de trabajo debimos necesariamente partir desde etapas muy primarias, que reseñamos en el primer

párrafo de estas conclusiones, a fin de contar con un escenario para realizar el análisis de cómo la configuración de intereses influyó en la constitución de la GFT. De allí la extensión de este trabajo de reconstrucción y análisis.

Por lo tanto, nuestra primera tarea fue explorar hasta qué punto los indicadores de organización de la GFT nos permitían considerar la existencia de un verdadero sistema de GFT. Sistema en tanto conjunto de elementos que se organizan de manera técnica, y mantienen una coherencia y articulación racional para el alcance de objetivos. Los resultados que logramos, y que ya fuimos adelantando en la segunda y tercera parte de la investigación, nos permiten afirmar que la constitución de los procedimientos relativos a la GFT es débil: las acciones, elementos y recursos que se ponen a disposición de la misma no responden a criterios racionales.

¿Cuáles fueron las configuraciones que presentó la organización de la GFT en el empleo público de Corrientes que nos permitieron llegar a esta conclusión? En una etapa inicial de trabajo, entendíamos que a lo largo de los casi treinta años que abarca nuestro período de estudio, se presentarían diferentes configuraciones/formas de organizar la GFT. Considerábamos, que los estilos políticos de cada gestión de gobierno instalarían su impronta también sobre un hipotético sistema de GFT. Sin embargo, logramos establecer que la forma de dimensionar y por lo tanto operar sobre la GFT, responde a elementos endogámicos: no depende de los estilos de gestión gubernamental, sino que opera sobre un aprendizaje construido a lo largo de la vida institucional de la administración pública correntina por todos los actores del sistema organizacional. Por lo tanto, la GFT presentó un comportamiento homogéneo a lo largo del período analizado: una configuración sustentada en una lógica que no responde a criterios de racionalidad administrativa, y en el mismo sentido, sin un patrón de desarrollo clarificado. De esta manera, podemos sostener su desconfiguración en tanto sistema y la desorganización del mismo.

La única función que permaneció constante en los ministerios analizados y a lo largo de los años que abarca nuestro recorte temporal es la de control de asistencia y de administración de las remuneraciones, único indicador que vincula estos parámetros a criterios de administración de corte racional-burocrático. De esta forma, la visión que prima en la organización de la GFT es reduccionista, y no se puede admitir la existencia de un sistema articulado de GFT.

En este marco nos encontramos ante la necesidad de demostrar cuáles son las funciones vulneradas que nos permiten sostener la ausencia de un verdadero sistema de GFT. Hemos analizado cada una de las funciones de personal, y a partir de que acciones se han implementado a lo largo de nuestro recorte temporal. Básicamente, podemos decir que la planificación y el diseño de puestos son elementos inexistentes en este medio laboral. Que los procesos de reclutamiento, selección e inducción son rudimentarios, desarrollados intuitivamente por los encargados de personal. Que si bien el estatuto del trabajador público (Ley de Servicio Civil 4067) define un sistema de concurso este no fue aplicado y en el ingreso de nuevos agentes a la estructura del Estado median vinculaciones ajenas a lo institucionalizado formalmente. También podemos señalar que la capacitación es un ítem fuertemente demandado por los trabajadores, pero del cual no se identifican instancias generadas por la organización para el perfeccionamiento y/o formación de los mismos (más allá del aporte limitado que tuvo, a nivel institucional, la ECAP, Escuela Correntina de Administración Pública). En cuanto al desarrollo de carrera, relacionado a la inactivación de las instancias concursales, tampoco se observan procesos racionales para el trazado de una carrera profesional administrativa ascendente. Finalmente, respecto al sistema de compensaciones, el panorama, si bien basado en una Ley de Sueldos y Remuneraciones, también es una función sostenida a partir de criterios que no responden a lo legislado.

De este detalle podemos sostener entonces que todas las fun-

ciones del proceso de GFT se encuentran ajustadas a razones no técnicas, ni racionales, ni de gestión administrativa. Las acciones que las debilitan son de lo más variadas, dependiendo de la función o proceso de personal del que se trate. Se articularán de esta forma, estrategias basadas en una racionalidad instrumental que parte del balance decisional que hacen los actores de la GFT. De allí también parte el aprendizaje organizacional, al cual aludíamos más arriba: una serie de dispositivos institucionalizados informalmente a lo largo de las décadas, que configuran la naturaleza y alcance de las decisiones y acciones que se toman sobre el personal.

No obstante, existen algunas funciones en las cuales este balance decisional opera de manera más determinante. Las decisiones y acciones que se establecen sobre los procesos de ingreso, promoción y salarios, son los que impactan de manera más evidente. En términos generales, la intermediación es la pauta única a partir de la cual se obtienen posibilidades de mejora en la situación laboral de los trabajadores de los ministerios estudiados. Los resultados de la intermediación son, la obtención de un empleo, la promoción a una categoría superior, el ascenso a una jerarquía más elevada, el cambio a una jurisdicción con mejor estructura de remuneraciones, el progreso salarial.

Estos procesos no se dan en el vacío. Se instala en la organización, una dinámica en donde la intermediación constituye el hilo de la trama que soporta la GFT, y en donde del trazado del tejido dependerá de la configuración de decisiones. La dinámica que presenta la intermediación, depende entonces de todos aquellos intereses que se plasman en la GFT. Nuestro trabajo recuperó parte de esos intereses, a fin de poder describir “la conducta real y descubrir las reglas (generalmente informales) que rigen la conducta y las expectativa” (O’Donnell 1996: 9). En esta misma línea, pudimos comprobar que la racionalidad que opera en el balance decisional de los actores responde, efectivamente, a las reglas que verdaderamente se sostienen en

la organización. O'Donnell expresaba que esto se verifica con mayor fuerza cuando las reglas informales están arraigadas y difundidas aún antes que las formales. De esta manera, se genera un mecanismo de institucionalización de lo informal, en donde los intentos por instalar nuevas instituciones deben necesariamente retomar el perfil de lo institucionalizado informalmente.

Al mismo tiempo, los intereses dependen de la posición que sostienen los actores: trabajadores buscan optimizar su situación laboral, mientras que en los funcionarios políticos los intereses se presentan más diversificados (ampliación de bases electorales, adquirir poder, afianzar redes). Por lo tanto, las vías que se habilitan para la circulación de la intermediación siguen patrones de relación determinados por la cercanía, la familiaridad, la relación con políticos o estructuras partidarias, y/o lazos de conocimiento/confianza. En el núcleo de estas relaciones operan no sólo los componentes relativos a la tradición, la cultura y/o la historia compartida. Sostener que estos son los aspectos que delinear y habilitan la institucionalización de la intermediación, sería permanecer en un plano ajeno a la lógica de los intereses. Se instalaría la "responsabilidad" de una determinada configuración laboral a una superestructura de naturaleza dada, en la cual no es posible intervenir.

Nuestra propuesta, que atendió a la configuración de intereses que operan en la GFT, pretendió vincular la naturaleza de estos a los arreglos institucionales, formales e informales, presentes dentro de la administración del Estado. Buscamos dinamizar la visión que se establece tradicionalmente respecto de los procesos administrativos y de gestión, los cuales se analizan desde la lógica funcionalidad-disfuncionalidad, sin tomar en cuenta el *feedback* de base. Esa descripción del territorio, la cartografía básica de la administración pública, generalmente ha sido olvidada, por lo menos en los estudios a nivel subnacional. Se la ha considerado como un espacio altamente burocratizado cuando, desde los parámetros de organización de la GFT

relevados en esta investigación, podemos sostener que son otros los criterios que median en la conformación del sistema administrativo. Sin embargo nuestro estudio no pretende establecer generalizaciones. Sí abrir el debate y proponer la ampliación de las líneas de investigación en este sentido.

Para discontinuar esta perspectiva, con el escenario ya conocido y descripto, y con la identificación de una configuración de intereses operando sobre la GFT, la segunda parte de estas conclusiones enfocará en las formas que toma esta configuración.

¿Qué vías son las que se habilitan para que la configuración de intereses continúe estableciendo los parámetros de organización de la GFT? Nuestras indagaciones, nos permitieron establecer que en la construcción de redes de confianza, reciprocidad política y cercanía, en la intermediación, se encuentra la pista a partir de la cual empezar a responder esta pregunta.

Consecuentemente, la diversidad de intereses que se presentan a nivel de la GFT, encuentra en este tipo de redes el lugar y la posibilidad de operativizarse. Tanto los factores institucionales (la debilidad de los mismos), como los aspectos de índole social y cultural, favorecen la aparición de redes de intermediación. Así, los intereses que persigan los actores estarán mediados por vínculos familiares, político-partidarios, económicos, de mayor o menor cercanía, vínculos espontáneos y/o vínculos generados *ex profeso*. El espacio sobre la cual impactan esos intereses es en la GFT. Por lo tanto, la forma en que se gestione a los trabajadores también colaborará en el mayor o menor éxito de los resultados que pueda arrojar el servicio público.

Sobre este escenario, funcionarios políticos buscarán a través de estas redes, posicionarse en la arena político-administrativa de Corrientes, mientras que los trabajadores intentarán cumplir sus objetivos de mejora laboral. Si bien no existe confluencia entre estos intereses, el solapamiento, la interrelación, la mixtura que se estable-

ce entre ellos (y que se revela en la GFT), otorga cierta estabilidad al entorno laboral.

Pero consideremos que trabajadores y políticos no cuentan con el mismo poder relativo. La relación es asimétrica. Los mecanismos de dominación, y el acceso al poder de decisión por parte de los estamentos más altos del funcionariado político (y de los grupos de poder político y económico asociados a estos), influyen en la conformación y mantenimiento de estas redes. La naturaleza de los intereses que persiguen estos actores, no recae en cuestiones de índole laboral, y por lo tanto no forman parte de nuestra indagación. Sí el considerar a partir de qué dispositivos o estrategias afectan al desarrollo de la GFT, a fin de cumplimentar esos intereses.

En el caso de los trabajadores, sus objetivos están directamente vinculados a las posibilidades de mejora laboral. Ante una GFT desarticulada, sin parámetros claros, desconfigurada en tanto sistema, las posibilidades de optimizar situaciones se vinculan a las probabilidades de pertenecer o no a una red. O por lo menos estar relacionados con personas influyentes miembros de una red. Los trabajadores no las definen, aunque sí las integran, y desde un saber construido a lo largo de la historia de la organización e informalmente institucionalizado, las replican. Así, las redes familiares o de cercanía son las primeras facilitadoras del acceso a concesiones de índole laboral. Dado el alcance de este tipo de redes, propondrán un acceso a los estamentos con poder de decisión que implicará una cadena más o menos larga de niveles, los cuales deberán sortearse hasta llegar a la decisión última (ministros-gobernadores). El hecho de que estas redes primarias estén constituidas por familiares o amigos cercanos, no implica la existencia de nepotismo. El nepotismo, implicaría el otorgamiento de cargos a parientes y amigos de aquel que decide. Sin embargo, aquí la familia y la amistad aplica en tanto dispositivo de intermediación. Podemos incluso sostener que desde estas redes operan la mayoría de los trabajadores.

También estas redes constituyen el soporte en el diario accionar de la vida laboral en la administración pública correntina. Si bien la GFT se encuentra desconfigurada, existe un aspecto del sistema de GFT que es resguardado: la asistencia y puntualidad. Esto es así, dado que la única forma en la cual el Estado puede dimensionar el aporte de sus trabajadores, es a través de la cantidad de horas de trabajo puestas a disposición (y por las cuales se remuneran). La red proveería el respaldo necesario (de los cercanos, de los compañeros de trabajo), ante posibles contingencias que impliquen la ausencia del trabajador en su puesto. Igualmente, esto también puede corresponder a situaciones de abuso: aquellos agentes que utilizan todos los mecanismos a su disposición, a fin de aprovechar los espacios que deja la organización para sacar rédito personal, beneficio que puede traducirse por ejemplo en la reducción de la jornada.

Otras redes más complejas, son las trazadas desde el interés del actor político. Como decíamos más arriba, los objetivos perseguidos no son de naturaleza laboral, pero afectan fuertemente a la GFT. La promesa de ingresos, de formalizaciones del vínculo laboral (un pase a planta permanente, la obtención de un contrato), la posibilidad de gestionar ante agentes con mayor poder un cambio de categoría, la propuesta de un cargo de más relevancia dentro de la organización constituyen ofertas razonables en un ámbito donde todo los caminos formales se encuentran obstruidos. El interés que circula tras estas promesas, se traduce en dispositivos para la generación de redes tales como el clientelismo, el acomodo, y la utilización de bienes y servicios del Estado con objetivos privados.

En consecuencia, los trabajadores saben cómo operar en este marco. En sí, su poder de decisión se encuentra acotado a las restricciones del entorno laboral y a la pertenencia a este tipo de redes. Conocen las pautas del juego, su posición dentro del tablero y el probable resultado de la jugada. Un entrevistado sostenía que para entrar en los grupos de poder

“o tenés que tener apellido, ser de los cuatro o cinco apellidos importantes de Corrientes, o tener un negocio para ofrecerles (*a los grupos de poder político-económico*), o ser un empleado. Y qué podemos hacer los empleados sino aspirar a tener más o menos el mejor sueldito con la mejor categoría y clase” (Entrevistado 14).

Los resultados obtenidos, nos permiten sostener que los agentes del Estado provincial, infieren el resultado de las gestiones realizadas al interior de estas redes. Que no se embarcan en ellas en el vacío, sino que presumen la posibilidad de conectar sus intereses a los intereses del actor político.

Asimismo, no debemos olvidar que también podría formar parte de la configuración de intereses del sector político, el sostenimiento y la ampliación de la estructura administrativa del Estado a fin de paliar las deficiencias de una estructura económica y laboral provincial deprimida, en donde los gobiernos (en todos sus niveles) terminan siendo los principales garantes del empleo. De esta forma, también disminuirían los porcentajes de conflictividad social, dado que se contendría el desempleo y la visibilidad de las carencias de un sistema productivo poco desarrollado.

Nos interesa volver sobre la relación de poder existente entre trabajadores y funcionarios políticos, y las capacidades de decisión sobre la GFT que poseen ambos actores. Como bien pudimos observar a lo largo de la tesis, y hemos venido anticipando en esta conclusión, los intereses que operan en las decisiones establecidas sobre la GFT tendrán determinados alcances en función de quiénes sean los actores que los sostengan. Así, la capacidad que tienen los trabajadores de afectar de manera contundente los procesos de GFT en la búsqueda de sus intereses, es considerablemente menor que aquellos actores que poseen un real poder de decisión. ¿Quiénes están en condiciones de proveer mayor certeza institucional al sistema? ¿Quiénes pueden decidir de manera genérica a fin de otorgar nuevas condiciones institucionales a la GFT?

Definitivamente, no se puede solicitar con igual exigencia a todos a los trabajadores, que sean los encargados de establecer mayores estándares de racionalidad técnica y formalidad institucional. Son los actores políticos de la relación laboral, el Estado en su rol de empleador y los sindicatos, los encargados de llevarlo adelante. Lamentablemente, no hemos podido obtener referencias lo suficientemente sólidas que nos permitan incluir sistemáticamente a los actores sindicales en esta configuración de intereses. Sus actuaciones, se limitan a determinados momentos en el desarrollo del empleo público, los cuales no presentaron permanencia en el tiempo. Del mismo modo, no surgió como un actor de relevancia en el discurso de informantes ni de entrevistados. En las indagaciones realizadas a informantes clave, se puede recuperar ciertas instancias de negociación (especialmente durante el proceso de generación de la Ley 4067), en donde los actores sindicales tuvieron presencia.

No obstante estos momentos de intervención, la figura sindical fue desdibujándose a lo largo de las décadas. Nuestros mismos informantes, sostuvieron que la presión política también hizo mella en la constitución de estas organizaciones, a través de una serie de estrategias establecidas por el poder político. Entre ellas se cuentan la quita de la cuota sindical (y por lo tanto la pérdida de financiamiento del gremio), la cooptación de algunos dirigentes sindicales, y la incorporación de algunas modalidades de intermediación cercanas a la lógica clientelar/patrimonial en la relación entre dirigentes sindicales y políticos. Estos factores desvirtuaron la presencia y legitimidad de los sindicatos en la discusión sobre la GFT en el Estado provincial, y consecuentemente no permitieron la generación de procesos de democratización laboral al interior del empleo público.

Nos resta aún considerar al Estado como aquel que configura e institucionaliza de manera formal las relaciones que se establecen al interior de la GFT. Si bien existe un núcleo muy básico de definiciones normativas a las cuales aludimos en el Capítulo V de este trabajo,

su consistencia es discutible. Lo que no puede soslayarse, es la falta de presencia activa de los estamentos decisionales a fin de corresponder la realidad laboral a las condiciones normativas establecidas. Es lo que nuestros entrevistados e informantes denominaron “falta de voluntad política”. Durante todo el período analizado, desde 1983 a 2012, no se encontraron instancias que representen modificaciones a los parámetros formales sobre los cuales se basa la gestión ni, como pudimos observar en el desarrollo de esta tesis, una GFT que se apoye en los mínimos estándares establecidos por la Ley 4067.

La voluntad de los estamentos de decisión política responde al núcleo de intereses que vinimos desarrollando. Al intervenir o retirar su intervención sobre los diversos aspectos que (des)configuran la GFT, están demostrando las concepciones a partir de las cuales interpretan a la fuerza de trabajo. No hemos notado un compromiso racional, técnicamente planificado, que apunte a desarrollar a los trabajadores en tanto personas y ciudadanos. La sujeción como marca, la pertenencia a una red o la relación con personas influyentes que la constituyen, el establecimiento de dispositivos clientelares y prebendarios en la búsqueda de intereses, y el otorgamiento de “oportunidades” laborales de manera discrecional, proponen la recuperación de una metáfora insistentemente invocada en el discurso de los agentes: la equiparación de la administración del Estado como la administración de la estancia.

Y si bien consideramos que existe una configuración de intereses que impacta en la GFT y la debilita, configuración en la cual concurren múltiples actores con múltiples intereses, el rol de los actores políticos ante la conformación del escenario laboral público es de mayor responsabilidad. Los márgenes sobre los cuales podrán operar los trabajadores en la consecución de sus intereses, estarán entonces definidos por estos espacios. Los corrimientos que éstos puedan establecer serán estrategias acotadas, que responden sí a un balance decisional de las posibilidades de acción, en el sentido que propone

O'Donnell (1996). Son las reglas implícitas y no formalizadas, y las condiciones reales que se sostienen en la organización, las que permiten determinar el sentido de las decisiones que se tomarán, o los intereses que se interpretan podrán ser alcanzados.

En resumen, estos casi treinta años analizados en tres ministerios de la administración pública provincial de Corrientes, nos permiten afirmar, en primer lugar y relativo a las decisiones metodológicas tomadas al inicio de la investigación, que no existieron diferencias sustantivas entre períodos de gobierno. Asimismo, que lo que especulativamente sosteníamos respecto a que se presentarían diversas modalidades de GFT en función de las características de cada ministerio, tampoco se verificó en el campo. De ello entonces, podemos concluir que durante la etapa 1983-2012, la GFT presentó características que permanecieron constantes para los tres ministerios estudiados, pero con matices según el régimen político: en etapas de Intervención Federal y durante la última parte de la dictadura militar, los trabajadores señalaron una menor intervención de “la política” en la GFT, lo cual es algo lógico en función de encontrarse minimizado el poder de las redes político-partidarias en estas etapas.

Profundizando un poco más en los supuestos que guiaron nuestro abordaje, determinamos que no existe una racionalidad administrativo-técnica-racional que fundamente las decisiones que se establecen sobre la Gestión de los Trabajadores. Que en razón de ello, tampoco podemos afirmar que la gestión laboral en la administración estatal esté basada en un sistema, sino que la desarticulación y desorganización priman a la hora de gestionar el personal. Un indicador importante de este desajuste, es el hecho de que la Dirección General de Personal, organismo central unificador del Sistema de Administración de Personal (según Art. 8º de la Ley 4067), no posea otra injerencia en las áreas de personal de las diversas jurisdicciones, más que en las cuestiones de índole salarial.

En este marco, debemos destacar que los esfuerzos realizados

por llevar adelante el servicio público, mucho dependen del aporte de sus propios agentes. Tanto encargados de personal como empleados administrativos, en un espacio acotado y muchas veces restrictivo, desarrollan estrategias de lo más creativas para llevar adelante el servicio, y simultáneamente, para obtener una mejor situación laboral (las “gauchadas”, la buena predisposición aún en una GFT que los olvida, compensan parcialmente las deficiencias identificadas). Inclusive, en cuanto a las estrategias de GFT que desarrollan los agentes encargados de personal sobre este escenario, estas responden a criterios intuitivos, dada la baja profesionalización del área. Entendemos que la presencia de profesionales especializados en gestión de personas a cargo de las funciones de GFT, proveería otros parámetros que colaborarían (aunque no definirían) en la articulación del sistema.

Retomando la línea de objetivos, en este marco limitado, la única garantía para llegar a la optimización de la situación laboral es la pertenencia a una red, o establecer relaciones con unos de sus miembros influyentes. Podemos hablar incluso de una intermediación con escalas, la cual podrá adquirir diversa naturaleza (política, partidaria, de amistad, personal, etc.). Su llegada, su alcance, se definirá en función a la distancia que establezca con los estamentos de decisión política (ministros-gobernadores). Esto significa que, a mayor cercanía, la garantía de obtención de concesiones laborales será más segura, mientras que cuando la distancia se amplíe serán los diversos niveles (o los diversos eslabones de la red), los que ingresarán en la operatoria. De esta forma, ingresan a las estrategias de acercamiento el “formar parte de”, “hacerse amigo de”, “enchamigarse”, adquirir familiaridad. “Si no podés hacerte amigo del patrón, del jefe, hacete amigo de los que están más abajo”, “recurrir a la gente que conocés”, “pedirle a tu vecino”. Fueron éstas algunas de las diversas estrategias que señalaron nuestros entrevistados para llegar a los niveles de decisión más altos.

El recorte temporal elegido, que en un primer momento preten-

dió encontrar “diversas formas de gestionar al personal”, nos habilitó la posibilidad de detectar un aprendizaje socialmente instalado en los tres ministerios estudiados. La falta de implementación de esfuerzos institucionales basados en criterios técnicos, pero que recuperen el sentido de la propia dinámica social y cultural, permitió la permanencia y el reforzamiento de patrones de relación pre-burocráticos, o patrimoniales, lo cual implicó el sostenimiento de la configuración de intereses a lo largo de casi treinta años de análisis. Esta permanencia, podría vincularse a la funcionalidad que para los grupos de poder arrojan los resultados de su implementación (su institucionalización informal), a lo largo del período estudiado.

Podemos afirmar que la ausencia de condiciones institucionales fortalecidas, permitió el surgimiento y permanencia de una configuración de intereses que, si bien no convergen tampoco entran en conflicto. Trabajadores buscan beneficios, que no son los mismos que buscan aquellos con poder de decisión sobre la GFT, los funcionarios con cargos políticos. De esta manera, se habilita la permanencia de una trama de intereses que, lejos de proveer resultados virtuosos, sí provee resultados racionales. Una racionalidad vinculada, lógicamente a las características del entorno, y que propende a mantener el *statu quo*. En consecuencia, son los intereses los que definirán una serie de instituciones que delinearán la GFT.

A lo largo de estos años hemos escuchado reiteradamente referir a las organizaciones del Estado como altamente burocratizadas. Hemos relevado marcos de análisis e implementación de experiencias, que han tomado como premisa este modelo para explicar los tipos de relación establecidos al interior del empleo público. El análisis de la GFT desde la perspectiva de la configuración de intereses, nos permitió ahondar en las pautas de interrelación que prefiguran la organización. Podemos aseverar que las características organizacionales que presenta el Estado provincial correntino, específicamente en la GFT, lo ubican lejos de modelos burocráticos. Que es el patrimo-

nialismo como categoría (al menos parcialmente), la que debiera mediar en los análisis que se realicen sobre esta organización del Estado.

La legitimidad del modelo burocrático, que descansa en criterios de racionalidad sustentados en una consistencia institucional, y en la legalidad del sistema en general, no encuentra forma de ajustarse a las condiciones analizadas en esta tesis. Sí cabe retomar los parámetros sobre los cuales se asienta el modelo patrimonial: la tradición, la fortaleza de lo culturalmente establecido, la importancia de los “señores” en tanto eran éstos los que poseían “el poder de decisión”. Se da entonces lo que Merlo Rodríguez (2013) señala: que la “tendencia patrimonialista se manifiesta en la opacidad de las decisiones públicas, en la captura de estructuras estatales por parte de oligarquías políticas y en la influencia de sectores económicos sobre las decisiones gubernamentales”.

Entonces, ante un escenario laboral esencialmente patrimonialista, donde el proceso de institucionalización no se ha consolidado, y criterios técnico-rationales no han sido aún implementados, son los intereses, la diversa gama de intereses, los que ocuparán la función de definir el rumbo de la GFT. De esta manera, afirmamos que la configuración de intereses debilita el alcance de sus funciones, desvirtuando el sentido de la gestión de la fuerza de trabajo: coordinar esfuerzos para el logro de los objetivos de la organización, sin perder de vista el valor que poseen los trabajadores en tanto personas y ciudadanos.

Nos han quedado pendientes una serie de tópicos que también constituyen la realidad de la GFT en el empleo público de Corrientes, y que por diversos motivos no han podido abordarse en esta tesis. Entre ellos, podemos traer a colación el rol de los sindicatos y los procesos de negociación colectiva, el mecanismo interno de constitución de las redes, las condiciones y medio ambiente de trabajo y los riesgos psicosociales a los que los trabajadores están expuestos en función de una configuración del trabajo como la observada, entre

otros. Estos temas han quedado reservados para la continuidad de nuestra línea de investigación.

Para concluir, creemos firmemente que las condiciones analizadas en nuestra investigación son posibles de revertir. Consideramos que los procesos de democratización también constituyen un aprendizaje, que como tal, conlleva tiempo y esfuerzo. Corrientes, al igual que el resto del país, está iniciando un proceso de recuperación de sus valores democráticos y ciudadanizantes. Una verdadera política de GFT que atienda a este marco es viable: la recuperación del tejido institucional, la readecuación de las leyes que sostienen la GFT, la definición de un escalafón moderno, la instalación del concurso para el ingreso y promoción de los agentes, una fuerte política de formación profesional y actualización de la mano de una evaluación de desempeño que premie a quienes se esfuerzan y estimule a quienes aún deben dar más de sí, la constitución de un sistema salarial vinculado de manera cierta al escalafón y a la evaluación, son todos estos, aspectos necesarios para llegar a tal objetivo. Asimismo, estas acciones deben estar dimensionadas en vistas a la configuración que propone el empleo público en Corrientes: para dotarlo de transparencia, hace falta también convocar a la propuesta, a la comunicación y a la cooperación entre funcionarios, otorgando márgenes de autonomía a fin de evitar la burocratización paralizante, a fin de estimular una cultura organizacional que permita encontrar un sentido al trabajo del empleado público. La convocatoria más plural implica establecer pactos y acuerdos, compromisos con mutuas concesiones, negociadas con los representantes de los trabajadores. El actor sindical debe estar presente, a fin de perfeccionar y hacer más nítido el funcionamiento de la administración. Una propuesta que apunte a democratizar a la fuerza de trabajo, como así también establecer una creciente *accountability* a fin de evitar la corrupción y el favoritismo que tanto debilitan al Estado. Trabajadores, Sindicatos, el Estado empleador: la voluntad para lograr el cambio se dará a partir de la concurrencia de todas estas voluntades políticas.

Bibliografía

Bibliografía General y Específica

- Abal Medina, J. 2006. "Iniciativas de fortalecimiento institucional en la Argentina: hacia una nueva concepción del Estado". En: *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Ciudad de Guatemala.
- Abal Medina, J. M. (h.) & Nejamkis, F. 2001. "Capacidades estatales y régimen de empleo público: el caso argentino, ¿un antes y un después del SINAPA?" En: *XXIII International Congress of the Latin American Studies Association*. Washington DC. Recuperado de : <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/AbalMedinaJuanManuel.pdf>
- Alonso, G. 2006a. "Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad". En: *IV Congreso Argentino de Administración Pública*. Panel: Capacidades Estatales: debate teórico y metodológico. Buenos Aires.
- _____. 2006b. "Visiones acerca del clientelismo y la política social en el ámbito subnacional argentina". En: *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Guatemala. Recuperado de: www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20XI/documentos/alonso.pdf
- Alvarez García, S. 1996. *Grupos de interés y corrupción política: la búsqueda de rentas en el sector público*. Doc. 106. Departamento de Economía. Universidad de Oviedo. Recuperado de: http://econo.uniovi.es/c/document_library/get_file?uuid=79a361b0-9154-42c2-b173-055a10d7684a&groupId=746637

- Ansaldi, W. 1999. *Crear el sufragante: la universalización masculina de la ciudadanía política en Argentina: la reforma electoral de 1912*. Recuperado de: <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/udishal/>
- Arenilla Sáez, M. 2005. *La vigencia de los modelos de gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas*. *Presupuesto y Gasto Público* 41. pp. 33-53. Secretaría General de Presupuestos y Gasto. Instituto de Estudios Fiscales: Madrid.
- Auyero, J. 1997. *Favores por votos. Estudios sobre el Clientelismo Político*. Buenos Aires: Losada.
- Balan, P. 2012. "Determinantes de la capacidad estatal en las provincias argentinas". En: *XLVII Reunión Anual. Asociación Argentina de Economía Política*. Trelew, Argentina.
- Baranger, D. 1999. *Construcción y análisis de datos. Introducción al uso de técnicas cuantitativas en la investigación social*. Misiones: Cátedra.
- Barile Da Silveira, D. 2006. *Patrimonialismo e burocracia. Uma analise sobre o poder judiciario na formacao do estado brasileiro*. (Tesis de maestría). Universidade de Brasília, Maestrado em Direito, Estado e Constituição, Brasil. Recuperado de: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/3400>.
- Behrend, J. 2003. "Notas para el desentramado de la relación entre el clientelismo y la protesta social". En: *VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*. Universidad Nacional de Rosario. Recuperado de: www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VI/areas/06/behrend.pdf
- Benedetti, P. 1999. *Aspectos institucionales de la administración pública. Implicancias para la argentina*. Fundación Gobierno y Sociedad. Recuperado de: www.burbuja.udes.edu.ar/departamentos/economia/mariano_tommasi/cedi/dts/dt22.PDF

- Benitez, M.A. s/f. *El análisis de redes en antropología social*. Trabajo inédito para la Maestría en Antropología Social. Universidad Nacional de Misiones.
- Bolsi, A. 1989. *La fuerza de Trabajo en la ciudad de Corrientes. 1820 – 1868*. Academia Nacional de Geografía. Publicación Especial N° 3. Buenos Aires.
- Bonifacio, J. A. & Falivene, G. 2002. *Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana: Argentina, Costa Rica, México y Perú*. Documentos Debate: Estado, Administración Pública y Sociedad N° 8. Caracas: CLAD. p.39.
- Bursztyn, M. 2008. *O poder dos donos. Planejamento e clientelismo no Nordeste*. Garamond. Banco do Nordeste. Rio de Janeiro / Fortaleza.
- Cao, H. 2008. "La administración pública argentina: nación, provincias y municipios". En: *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires.
- Castel, R. 1997. *Las metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Ed. Paidós.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 2010. *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI*. Santo Domingo. Documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. 2003. *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003.

- Chiavenato, I. 2007. *Administración de Recursos Humanos*. México: McGraw-Hill Interamericana.
- _____. 1994. *Administración de Recursos Humanos*. México: McGraw Hill.
- Couddanes, M. 2007. "Pasado, prestigio y relaciones familiares. Elite e historiadores en Santa Fe, Argentina". En: *REDES – Revista hispana para el análisis de redes sociales*. Vol. 13. Recuperado de: <http://revista-redes.rediris.es>
- Crozier, M. 1996. "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública". En: *I Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Río de Janeiro.
- Cunill Grau, N. 1997. *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas, Venezuela: Ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-Nueva Sociedad.
- Damill, M., Frenkel, R. & Maurizio, R. 2007. "Cambios en la política macroeconómica argentina: A la vuelta del siglo". En: Novick, M., Tomada, C., Damill, M., Frenkel, R., & Maurizio, R. *Tras la crisis: El nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto*. pp. 53-135. Instituto Internacional de Estudios Laborales. OIT. Serie de Investigación 114. Ginebra, Suiza.
- Dávila, L. 2005. *La América Noble y Republicana de fronteras intelectuales y nacionales*. Medellín, Colombia: Pontificia Bolivariana.
- De la Garza Toledo, E. 2001. *La epistemología crítica y el concepto de configuración: alternativas a la estructura y función estándar de la teoría*. *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 63, N° 1 (Jan. - Mar., 2001), pp. 109-127.

- _____. 2001. "Problemas clásicos y actuales de la crisis del trabajo" (En línea). En: de la Garza Toledo, E. & Neffa, J. *El trabajo del futuro. El futuro del trabajo*. Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/neffa/1garza.pdf>
- _____. 2002. "La configuración como alternativa al concepto estándar de teoría". En: Valencia, G. De la Garza, E., Zemelman, Hugo (coord.) *Epistemología y Sujetos: algunas contribuciones al debate*. pp.17-38. México: Plaza y Valdéz Editores.
- Díaz, X., Godoy, L. & Stecher, A. 2005. *Significados del trabajo, identidad y ciudadanía. La experiencia de hombres y mujeres en un mercado laboral flexible*. Chile: Centro de Estudios de la Mujer.
- Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia. 2000. *Estudio exploratorio sobre transparencia en la Administración Pública Argentina: 1998-1999. Informe Preliminar*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Oficina Anticorrupción. Agosto de 2000. Recuperado de: <http://www.anticorrupcion.gov.ar/Informe%20Exploratorio%20Transparencia%20.pdf>
- Dolan, S., Jackson, S., Schuller, R. & Valle Cabrera, R. 2003. *La gestión de los Recursos Humanos. Preparando Profesionales para el Siglo XXI*. España: McGrawHill.
- Echebarría, K. & Mendoza, X. 1999. "La especificidad de la gestión pública: el concepto de 'management público'". En: Losada, C. *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del estado*. pp.15-45. Washington DC: IDB Ed.
- Elster, J. 1992. *Una introducción a Karl Marx. México: Siglo XX*.

- Enderle, R., Guerrero, G. 2008. "A herança patrimonialista na burocracia estatal do Brasil: 'path dependence' patrimonialista e a falta da autonomia enraizada do estado brasileiro". En: *XI Encontro de Economia da Região Sul*. Curitiba. ANPEC Sul. Recuperado de: http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/arquivos_servidor/XI_ANPEC-Sul/artigos_pdf/a1/ANPEC-Sul-A1-02-a_heranca_patrimonialist.pdf
- Evans, P. 1996. "El Estado como problema y como solución". En: Acuña, C. (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. pp.21-58. Buenos Aires, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros-Proyecto de Modernización del Estado.
- Eymard-Duvernay, F., Neffa, J. 2008. *Teorías Económicas sobre el Mercado de Trabajo. Análisis Institucionalistas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fígari, C. 2011. *Sujeto objeto y dominación: puntos de partida para entender la ciencia*. Módulo 4. Epistemologías críticas y metodología de investigación: tópicos teóricos y prácticos. Curso de Posgrado. CLACSO.
- Fleury, S. 1998. *Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90*. Revista Nueva Sociedad N° 156. Buenos Aires. Recuperado de: http://www.nuso.org/upload/articulos/2698_1.pdf
- Flippo, E. 1981. *Principios de Administración de Personal*. México: McGraw Hill.
- Gallart, M. 1993. "La integración de Métodos y la Metodología Cualitativa. Una reflexión desde la Práctica de la investigación". En: Forni, Gallart, Vasilachis de Gialdino. 1993. *Métodos cualitativos II. La práctica de la Investigación*. pp. 107-144. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

- García Delgado, D. 1995. *Argentina: La cuestión de la equidad*. Nueva Sociedad N°139. Recuperado de: http://www.nuso.org/upload/articulos/2441_1.pdf
- García Sánchez, M. 2000. *¿Ciudadanía avergonzada? Democracia local y construcción de ciudadanía. El caso de las juntas administradoras locales de Bogotá*. Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales. Programa Regional de Becas CLACSO. Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/garcia.pdf>
- Gelli, M. 2001. *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*. Buenos Aires: La Ley.
- Gervasoni, C. 2013. "Los Efectos de las Trasferencias Federales sobre la Competitividad Electoral Subnacional: Una Estimación de la Ventaja Oficialista de Gobernadores en Provincias Rentísticas (1983-2011)". En: *XVI Seminario de Federalismo Fiscal*. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. Recuperado de: www.depeco.econo.unlp.edu.ar/siff/2013/Gervasoni.pdf
- Gómez, M. 2013. *Pobreza e Indigencia en Argentina. Estimación de la incidencia de la pobreza y la indigencia según las canastas del Índice Barrial de Precios. Mayo de 2013*. CIPPES. Centro de Investigaciones Participativas en Políticas Económicas y Sociales. www.cippes.org
- González Segarra, C. 2007. "Un giro en la jurisprudencia de la Corte Suprema; alcances del fallo Madorran". En: *IV Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, gobierno y administración*. Buenos Aires, Argentina.
- Gorz, A. 1991. *Metamorfosis del trabajo. Búsqueda del sentido. Crítica de la Razón Económica*. Madrid: Editorial Sistema.

- Gramsci, A. 1990. *La política y el estado moderno*. México: Premiá.
- Guber, R. 2000. "La Dimensión Cultural de la Crisis en Corrientes". En: Pérez Lindo, A. (comp.) *Análisis de los factores intervinientes en la crisis del estado en la provincia de Corrientes*. Corrientes, Argentina. UNNE. Versión Digital.
- Gutiérrez, A. 1995. *Pierre Bourdieu. Las prácticas sociales*. Universidad Nacional de Posadas. Misiones: Universitaria.
- Hood C. & Jackson M. 1991. *Administrative Argument*. Dartmouth, Inglaterra: Alder-shot.
- Iacovello, M. 2001. "El juego político y las estrategias de recursos humanos en las organizaciones públicas". En: *Ética, profesionalización y reformas en la función pública*. Caracas, CLAD, 1997. I Congreso del CLAD, Anales 4, p. 366.
- _____. 2006. "Análisis comparativo por subsistemas". En: Echebarría, K. *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. pp.533-572. Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Washington, DC.
- Ibarrola, A & Romero Vignolo, M. 1984. *Proyecto de estatuto escalafón para el personal de la Administración Pública Provincial*. (Tesis inédita de licenciatura) Licenciatura en Relaciones Industriales. Universidad Nacional del Nordeste.
- Krippendorff, K. 1990. *Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica*. Barcelona: Paidós.
- Instituto Nacional de Administración Pública 1997. *Organizaciones públicas. Tomo 1. Guía temática básica*. Serie: documentos de apoyo a la capacitación. Buenos Aires, Argentina. Dirección Nacional de Estudios y Documentación.

- Longo, F. 2002. Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil. Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo Regional de Políticas. Barcelona, abril 2002.
- _____. 2010. *Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 46. pp. 73-102.
- Louart, P. 1994. *Gestión de los Recursos Humanos*. Barcelona: Gestión 2000.
- Madaria, E. 2011. *La politicidad de lo administrativo en el sistema institucional argentino*. Prudentia Iuris, 70. pp. 251-266.
- Madero Jirado, M. 2008. *Casas políticas y redes clientelares en Cartagena*. Tesis de Maestría en Estudios Políticos. Facultad de Economía. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de: <http://iepri.org/docs/tesis/9Versi%C3%B3n%20Enero2011.pdf>
- Martinez Llano, P. 2001. *Corrientes: de la crisis institucional a la disolución del poder político*. Trabajo de Maestría no publicado. Maestría en Ciencias de la Legislación. Universidad del Salvador. Recuperado de: <http://www.salvador.edu.ar/vrid/iefgs/trcorrientes.htm>
- Martins, F. H. 1997. *Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 9, pp. 131-158.
- Marx, K. 2007. *Elementos fundamentales para la crítica de la Economía Política. Borrador 1857-1858*. Volumen I. México: Siglo XXI Editores.
- Meda, D. 1998. *El trabajo: un valor en peligro de extinción*. Barcelona: Gedisa.

- Merlo Rodríguez, I. 2013. "Buropatología: patrimonialismo, burocracia y New Public Management en los gobiernos de América Latina en general y Argentina en particular. Aproximaciones teóricas". En: *XI Congreso Nacional de Ciencia Política*. Sociedad Argentina de Análisis Político-UNR. Paraná.
- Morín, E. 1995. *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa.
- Neffa, J. 1990. *El proceso de trabajo y la economía del tiempo. Contribución al análisis crítico de K. Max, F.W. Taylor y H. Ford*. Buenos Aires: Hvamanitas.
- _____. 2002. *¿Qué son las condiciones y medio ambiente de trabajo?* SECYT/ CONICET. Buenos Aires: Hvmanitas.
- Neffa, J. (Dir.) y Brown, B. 2011. "Políticas públicas de empleo I (1989-1999)". En: *Empleo, desempleo y políticas de empleo N° 5*. Publicación trimestral del CEIL-PIETTE CONICET. Buenos Aires, Argentina.
- Neffa, J. y Brown, B. 2011. "Políticas públicas de empleo I (1989-1999)". En: *Empleo, desempleo y políticas de empleo N° 5*. CEIL-PIETTE (CONICET) Buenos Aires.
- Neffa, Battistini, Deledicque, Félix, Panigo, Pérez . 2002. *Diagnóstico general sobre el empleo y la generación de ingresos (1989-2000)*. CEIL-PIETTE/ CONICET. Recuperado de: <http://www.ceil-piette.gov.ar/areasinv/empleo/empleo.html>
- Neffa, J.; Félix, M.; Panigo, D. y Pérez, P. 2006. *Teorías económicas sobre el mercado de trabajo: marxistas y keynesianos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Neffa, J.; Persia, J.; Trucco, P. y Bustos, J. 2010. *Evolución del Mercado de Trabajo en la provincia de Corrientes*. Proyecto Asistencia técnica para el estudio del empleo desde una perspectiva regional y análisis y propuesta de políticas de empleo de impacto local. Unidad de Desarrollo de Estrategias, Planificación y Diseño de Políticas Económicas (UEPPE) del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Política Económica. Préstamo BID 1575/OC-AR.
- Nickson, A. 2002. *Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N° 24. Caracas. Recuperado de: <http://siare.clad.org/revistas/0044700.pdf>
- Nieto, N. 2011. *La socialización de las élites políticas mexicanas a través de la corrupción*. Análisis político. Vol. 24. N° 71. pp. 165-181.
- Noguera, J. A. 2002. *El concepto de trabajo y la teoría social crítica*. Papers 68. Universitat Autònoma de Barcelona. Recuperado de: <http://www.raco.cat/index.php/Papers/article/viewArticle/25717/0>
- O'Donnell, G. 1978. *Apuntes para una teoría del Estado*. *Revista Mexicana de Sociología*. Año XL, Vol. XL/N° 4. pp. 1157-1199.
- _____. 1992. *¿Democracias delegativas?* Documento de trabajo N° 172. Marzo. Kellogg Institute for International Studies. Chicago, EEUU.
- _____. 1993. *Estado, democratización y ciudadanía*. Nueva Sociedad. N° 128. pp. 62-87.
- _____. (1996) *Ilusiones sobre la consolidación*. Nueva Sociedad N° 144. Julio - Agosto 1996, pp. 70-89. Buenos Aires.
- _____. (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Argentina: Paidós.

- Oszlak, O. 1980. *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Estudios CEDES. Vol. 3, N° 2. Buenos Aires, Argentina.
- _____. 1997. *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*. Documento CEDES. G.E. CLACSO N° 8. Buenos Aires, Argentina.
- _____. 1999. *De menor a mejor*. Nueva Sociedad N° 160. pp. 81-100.
- _____. 1999. "Quemar las naves (o como lograr reformas estatales irreversibles)". En: *IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. México, D.F.
- _____. 2009. *La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización*. Proyecto OEA-PNUD. La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina.
- Panaia, M. 2001. "Crisis fiscal, mercado de trabajo en el nordeste Argentino". En: *V Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. ASET. Recuperado de: www.aset.org.ar/congresos/5/aset/PDF/PANAIA.PDF
- Pérez Sosto, G. 2000. "Relación entre sociedad civil y clase política en un contexto de crisis: El caso correntino. Un análisis cualitativo desde los discursos de los actores sociales". En: Pérez Lindo, A. (comp.) *Análisis de los factores intervinientes en la crisis del estado en la provincia de Corrientes*. Corrientes, Argentina. UNNE. Versión Digital.
- Peters, G. 2001. *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Prats i Català, J. 1998. "Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista". En: Acuña, C. (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, pp. 589-616. Buenos Aires, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros-Proyecto de Modernización del Estado.
- Przeworski, A. 1996. "Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente". En: Acuña, C. (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, pp. 147-172. Buenos Aires, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros-Proyecto de Modernización del Estado.
- Puchol, L. 1993. *Dirección y Gestión de Recursos Humanos*. Madrid: ESIC.
- Quintero, C. 2013. *La toma de decisiones organizacionales en un proceso de reforma administrativa. El gobierno digital en un municipio de Jalisco, México*. Estado, Gobierno y Gestión Pública. N° 22. pp. 87-128.
- Ramió Matas, C. 2001. *Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de estado y cultura institucional*. Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 21. Recuperado de: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/RAMIO%20MATAS,%20Carles%20-%20Los%20problemas%20de%20la%20implantacion%20de%20la%20nueva%20gestion.pdf>
- Robbins, S. 1999. *Comportamiento Organizacional*. México: Prentice Hall.

Rodríguez Vásquez, J. 2005. "Estado burocrático y descentralización en América Latina: inviabilidad del paradigma burocrático weberiano". En: *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile. Recuperado de: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/estado%20burocr%C3%A1tico%20y%20descentralizaci%C3%B3n%20en%20am%C3%A9rica%20latina.pdf>

Rodríguez, J. R. 2012. "Capacidad estatal subnacional en Uruguay. Un ejercicio de medición aplicado a las intendencias departamentales". En: *Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, "La Ciencia Política desde el Sur"*. Asociación Uruguaya de Ciencia Política. Universidad de la República. Salto, Uruguay.

Schweinheim, G. (2004, octubre) *Un Enfoque Institucional de la Reforma Administrativa*. En XVIII Seminario Nacional de Presupuesto Público. ASAP. Córdoba.

Solís Carnicer, M. 2001. *La elite política en Corrientes frente a la Argentina del sufragio universal*. Revista *História*. UNISINOS (Revista do programa de Pós Graduacao em Historia da Universidade do Vale do Rio do Sinos) Vol. 5, N° 4, pp. 115 - 140.

_____. 2005. "Entre acuerdos, conflictos y divisiones internas. Los partidos políticos en Corrientes en el período 1909- 1930". En: *Reunión de Comunicaciones Científicas y Tecnológicas 2005*. UNNE. Corrientes. Recuperado de: <http://www.unne.edu.ar/unnevieja/Web/cyt/com2005/index.htm>

_____. 2009. *Autonomistas, liberales y radicales en Corrientes. Actores, prácticas e identidades políticas en conflicto (1909- 1930)*. Prohistoria. Año XIII, Número 13. Rosario, Argentina. pp. 31-50.

- _____. 2010. *Autonomistas, Liberales y Radicales en Corrientes. Actores, Prácticas e identidades políticas en conflicto (1909- 1930)*. Prohistoria. historia – políticas de la historia. Año XIII, N° 13. pp. 31- 50.
- _____. 2013a. “Algunos rasgos de la política en la provincia de Corrientes durante el siglo XX”. En: Ramírez, Monzón, Claret, Contreras y Belinghier. *Corrientes en Cifras. Recopilación y compilación estadística para la interpretación de la situación actual*. pp. 37-43. Universidad Nacional del Nordeste. Editorial ConTexto.
- _____. 2013b. “El peronismo en la provincia de Corrientes: orígenes, universo ideológico y construcción partidaria (1943-1949)”. En: Macor, D. y Tcach, C. *La invención del peronismo en el interior del país II*. Santa Fe. Ediciones UNL. (Serie Itinerarios)
- Solís Carnicer, M., Ramírez Braschi, D., Zarrabeitia, C. (sin editar) “La política correntina en el siglo XX”. En: Solís Carnicer, M., Covalova, A., Leoni, M., Sánchez Negrette, A., Quiñónez, M., Ramírez Braschi, D., Zarrabeitia, C., Schaller, E. (sin editar). *La Historia de Corrientes va a la Escuela. Siglo XX*. Corrientes: Fundación Aguas de Corrientes- UNNE.
- Taylor, S. & Bogdan, R. 1992. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: la búsqueda de significados*. España: Paidós.
- Thwaites Rey, M. 2001. *Tecnócrata vs punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración*. Revista Encrucijadas. N° 6. UBA. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://www.top.org.ar/Documentos/THWAITES%20REY,%20Mabel%20-%20Tecnocratas%20vs%20Punteros.pdf>
- Thwaites Rey, M. 2002. “La calidad de la gestión pública”. En: *I Encuentro de Universidades sobre Economías Regionales en el marco del Plan Fénix*. Buenos Aires, Argentina.

- Torres, P. 2002. *Votos, Chapas y Fideos. Clientelismo Político y ayuda social*. La Plata. Buenos Aires: De la campana.
- Trotta, M. 2003. *Las metamorfosis del Clientelismo Político. Contribución para el Análisis Institucional*. Buenos Aires: Espacio.
- Valles, M. 1997. *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.
- Van Raap, V. 2004. "Corrientes: desempleo y estrategias de subsistencia". En: Panaia, M. (comp.) *Crisis Fiscal, Mercado de Trabajo y nuevas territorialidades en el Nordeste Argentino*. Buenos Aires: La Colmena.
- Weber, M. & Winkelmann, J. 1993. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. 1991. *¿Qué es la Burocracia?* Buenos Aires: Siglo Veinte.
- Werther, W. y Davis, K. 1991. *Administración de Personal y Recursos Humanos*. México: Mc. Graw Hill.
- Zarrabeitia, C. 2010. "Historia política de Corrientes en la segunda mitad del Siglo XX. Conflictos, crisis e intervenciones". En: Zarrabeitia, C. *Temas de política. Monografía, comentarios, reseñas y ensayos*. pp. 155-202. Corrientes: Moglia Ediciones.

Fuentes legislativas

- Generales:
 - Ley 4067. Ley de Servicio Civil de la Provincia de Corrientes.
 - Ley 3460. Código de Procedimientos administrativos de la Provincia de Corrientes.
 - Ley 3801. Ley de Sueldos y Remuneraciones.

- Leyes de Ministerio:
 - Ley 3635
 - Decreto Ley N°3 (2000)
 - Decreto Ley N°219 (2001)
 - Ley 5549

- Decretos y resoluciones modificatorios de estructuras orgánicas para el **Ministerio de Gobierno y Justicia:**
 - Dto. 1948/81
 - Dto. 931/86
 - Dto. 6312/86
 - Dto. 26/87
 - Dto. 1494/87
 - Dto. 1170/87
 - Dto. 4196/87
 - Dto. 4854/88
 - Resolución 219/89
 - Dto. 4736/89
 - Dto. 5110/89
 - Dto. 5213/89
 - Dto. 4736/89
 - Dto. 6253/90
 - Dto. 1497/91
 - Dto. 4295/91
 - Dto. 36/92
 - Dto. 1067/92
 - Dto. 1122/92
 - Dto. 1187/92
 - Dto. 1325/92
 - Dto. 2196/92
 - Dto. 131/93
 - Dto. 2246/93
 - Dto. 1538/95
 - Dto. 1301/96
 - Dto. 2793/99
 - Dto. 623/00
 - Dto. 1952/2000
 - Dto. 721/03
 - Dto. 825/04
 - Dto. 850/06

- Decretos y resoluciones modificatorios de estructuras orgánicas para el **Ministerio Secretaría General de la Gobernación.**
 - Dto. 1984/81
 - Dto. 1200/82
 - Dto. 3149/84
 - Dto. 3572/84
 - Dto. 6/85
 - Dto. 420/85
 - Dto. 3924/88
 - Dto. 6761/89
 - Dto. 7762/89
 - Dto. 1757/90
 - Dto. 6048/90
 - Dto. 1763/91
 - Dto. 1306/91
 - Dto. 5388/91
 - Dto. 45/92
 - Dto. 46/92
 - Dto. 126/92
 - Dto. 205/92
 - Dto. 426/92
 - Dto. 639/92
 - Dto. 81/93
 - Dto. 230/93
 - Dto. 1151/93
 - Dto. 3/94
 - Dto. 3376/94
 - Dto. 1723/95
 - Dto. 2202/95
 - Dto. 2766/96
 - Dto. 203/97
 - Dto. 212/97
 - Dto. 3332/97
 - Dto. 2533/97
 - Dto. 13/98
 - Dto. 248/98
 - Dto. 3573/98
 - Dto. 398/99
 - Dto. 483/99
 - Dto. 630/99
 - Dto. 2791/99
 - Dto. 461/2000
 - Dto. 507/00
 - Dto. 339/01
 - Dto. 462/00
 - Dto. 145/01
 - Dto. 951/01
 - Dto. 9/09
 - Dto. 10/09
 - Dto. 2721/11

- Decretos y resoluciones modificatorios de estructuras orgánicas para el **Ministerio de Salud Pública**

- Dto. 1631/84
- Dto. 3046/84
- Resolución 3163/91
- Dto. 102/91
- Dto. 45/92
- Dto. 46/92
- Dto. 96/92
- Dto. 126/92
- Dto. 127/92
- Dto. 426/92
- Dto. 597/92
- Dto. 639/92
- Dto. 39/93
- Dto. 81/93
- Dto. 2196/93
- Dto. 1195/94
- Dto. 2964/94
- Dto. 1523/96
- Dto. 2123/96
- Dto. 2922/96
- Resolución 2069/98
- Dto. 248/99
- Dto. 3573/98
- Dto. 483/99
- Dto. 686/99
- Dto. 240/2000
- Dto. 343/2000
- Dto. 513/00
- Dto. 26/2001
- Dto. 250/2003
- Dto. 329/03
- Dto. 381/03
- Dto. 485/07
- Dto. 898/08
- Dto. 351/09
- Dto. 402/09
- Dto. 70/10
- Dto. 3356/10
- Dto. 3357/10
- Dto. 2734/12

Anexos

Anexo 1

Ítems del cuestionario autoadministrado y anónimo aplicado a los trabajadores del nivel administrativo central de los Ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación.

A: INFORMACION GENERAL

A1: Profesión u oficio

Respuesta abierta

A2: Sexo

Femenino

Masculino

A3: Edad:

Respuesta abierta

A4: Formación Académica:

Primario

Secundario

Terciario

Universitario

A5: Finalidad formación académica

Completo

Incompleto

B: TRAYECTORIA LABORAL

B1: Año ingreso a la Administración Pública:

Respuesta abierta

B2: Partida en a que ingresó

Planta Permanente

Contratados

Temporarios

Beca

Otros

B3: Categoría y clase de ingreso

B3.1: Categoría (*numérica*)

B3.2: Clase (*numérica*)

B4: Categoría y clase actual

B4.1: Categoría (*numérica*)

B4.2: Clase (*numérica*)

B5: ¿Alguien lo ayudó a ingresar a la Administración Pública?

SI

NO

NS/NC

B6: Si contestó que SI: ¿quién lo ayudó?

Amigo

Pariente

Conocido

Padrino político

NS/NC

B7: Si contestó que NO: ¿por qué medios ingresó?

Respuesta abierta

B8: Año ingreso a Planta Permanente:

Respuesta abierta

B9: ¿Alguien lo ayudó a pasar a Planta Permanente?

SI

NO

B10: En su carrera en la Administración ¿ascendió?

SI

NO

B11: Si ascendió ¿Cuáles fueron los motivos?

Necesidad profesional
Evaluación positiva de su labor
Urgencia
Confianza de su superior
Otros

B12: Quién solicitó su ascenso

Usted
Un político
Jefe inmediato superior
Responsable jurisdicción
Otros

B13: Lo trasladaron?

SI
NO

B14: Motivos de su traslado

Desconoce
Políticos
Ideológicos
Urgencia
Castigo
Solicitud propia

C: SOBRE EL PUESTO DE TRABAJO

C1: Cuando ingresó ¿conocía las tareas que debía llevar a cabo en el puesto?

SI
NO
Relativamente

C2: Cuando ingresó ¿le ofrecieron alguna instancia de capacitación?

SI
NO

C3: ¿De qué tipo fue esa capacitación (si correspondiere)?

Entrenamiento por supervisor
Entrenam. Fuera del lugar de trabajo
Lectura o manual de consulta
Los compañeros le ayudaron

C4: Alguien le enseñó las tareas específicas para su puesto?

Sí, mediante la capacitación
Sí, el jefe nos dice cómo hacer las tareas
Sí, los compañeros nos enseñan
No, realizamos las tareas según nuestra experiencia

C5: Durante los años en que Ud. se desempeñó en la Administración ¿en qué gestión cree que se le dio más preponderancia a la capacitación?

José A. Romero Feris
Ricardo Leconte
Intervención (I)
Raúl Romero Feris
Pedro Braillard Pocard
Intervención (II)
Ricardo Colombi (I)
Arturo Colombi
Ricardo Colombi (II)
Ninguna
Todas

C6: ¿Alguna vez fue víctima de arbitrariedades en su trabajo?

SI
NO

C7: Si contestó que SI ¿De qué tipo? (puede indicar más de una opción)

Insultos-malos tratos
Represalias en la intensidad de sus tareas
Traslados castigo
Negativas a oportunidades de mejora laboral

C8: ¿A quién recurre para hacer defender sus derechos?

A algún referente de la org. Con poder de decisión

A los compañeros

A nadie

Al Sindicato

A un político

Otros

C9: ¿Alguna vez colocaron a otra persona en un puesto al que Ud. aspiraba?

Una vez

Siempre

Varias veces

Nunca

C10: Por qué motivos aspiraba Ud. a ese puesto?

Por idoneidad

Por antigüedad

Por carrera

Otros

C11: Si vivió esta situación ¿cómo la procesó?

Respuesta abierta

C12: Cree que exista el clientelismo a nivel institucional en la Administración Pública?

SI

NO

NS/NC

C13: Si su respuesta anterior fue positiva ¿por qué cree que existe?
(puede marcar varias opciones)

Porque es una costumbre

Porque es un tema cultural

Porque al político le conviene

Porque al trabajador le conviene

Otros

C14: ¿Qué tipos de favores ofrecen los políticos? (puede indicar más de una opción)

Mejores trabajos
Concesiones laborales
Oportunidad para familiares
NS/NC

C15: ¿Cómo hace el trabajador para vivir con esa “deuda”?

No exista tal deuda
Debe cumplir con lo que le pida el político
Se aliena (pierde la posibilidad de decidir libremente)
Otros

C16: ¿Qué consecuencias tiene el clientelismo sobre el funcionamiento de la Administración Pública?

Genera injusticias entre el personal
Genera desconfianza entre los compañeros
Agiliza las decisiones sobre el personal
NS/NC

C17: Para quiénes sirve el clientelismo? *Respuesta abierta*

C18: ¿Hay alguna gestión en donde el clientelismo haya sido más notorio?

SI
NO
NS/NC

C19: Cuáles?

José A. Romero Feris
Ricardo Leconte
Intervención (I)
Raúl Romero Feris
Pedro Braillard Pocard
Intervención (II)
Ricardo Colombi (I)
Arturo Colombi
Ricardo Colombi (II)
Todas
NS/NC

C20: ¿Qué es el “acomodo”?

Respuesta abierta

C21: ¿Entre quiénes se ve más “acomodo”?

Entre parientes

Entre militantes de partidos políticos

Entre “amistades”

Otros

C22: ¿Cómo asimilan los trabajadores al nuevo “acomodado” en la oficina?

Se lo excluye

Se lo incluye

Forma parte pero no del todo

Se lo ayuda pero no se olvida su origen

Otros

C23: ¿Los trabajadores se acostumbran a ese tipo de situaciones?

SI

NO

NS/NC

C24: ¿Por qué?

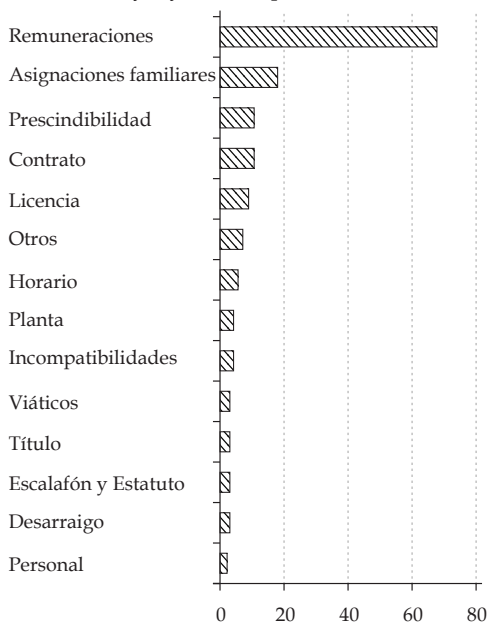
Respuesta abierta

Anexo 2

Otras leyes relativas a la administración de los trabajadores durante el período 73-83

Durante los diez años de ausencia de un Estatuto de Trabajadores del Estado, la normativa que dio marco a la gestión del trabajo fue siendo *salvada* según las circunstancias lo ameritaban. Desde la no publicación del decreto 1040/73, propuesta de Estatuto, no publicado y por lo tanto desactivado, durante el período 1973-1983 los temas que abordaron las leyes relativas a la gestión de los trabajadores presentaron la siguiente distribución:

Figura A2.1. Distribución de leyes y decretos por tema. Período 1973-1983



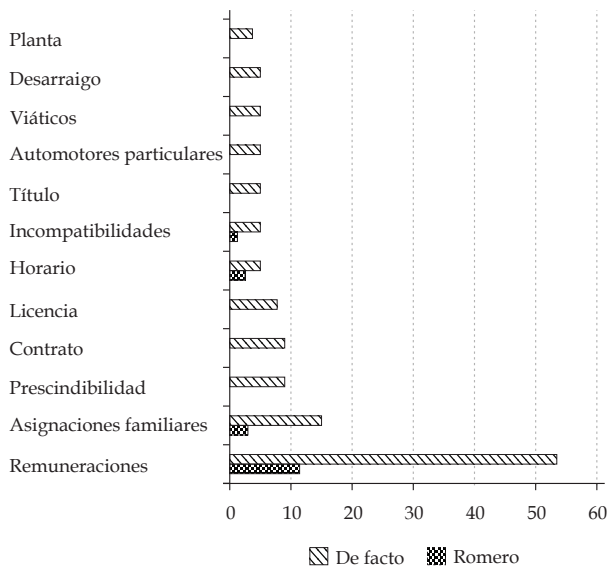
Fuente: elaboración propia en base a los listados disponibles en el sitio de la Cámara de Senadores de la Provincia de Corrientes. www.senadoctes.gov.ar

A los efectos de esta revisión de antecedentes es interesante poner en comparación la producción normativa laboral de los dos gobiernos que actuaron durante aquellos años. Sin embargo es importante también tomar en cuenta el período histórico y las circunstancias que rodean las posibilidades de legislar respecto a derechos y garantías laborales en determinado momento. Consideremos que iniciamos este período de *vulnerabilidad estatutaria* durante el gobierno democrático de Julio Romero, del partido Justicialista. Pero a partir del 24 de marzo de 1976 Argentina vivió un crudo período de cesación de las garantías constitucionales con el establecimiento del gobierno de facto que derrocó al de María Estela Martínez de Perón, a cargo de la tríada Videla-Massera-Agosti. Esta etapa, caracterizada por la violencia y el terrorismo de Estado, se extendió hasta el año 1983 y tuvo su correlato en la provincia de Corrientes con la designación de tres Interventores Federales (Dalmys Feu, Luis Gomez Centurión y Juan Pita)

Por ello, y teniendo en cuenta lo señalado, en figura anterior encontramos la distribución que presentaron las principales leyes y decretos sancionados en cada gobierno. Del total de 165 leyes y decretos aprobados, el 14% pertenece a la gestión de J. Romero, mientras el 86% restante a legislación laboral producida durante el gobierno de facto.

En este caso resulta interesante observar de qué forma el vacío legal dejado por la desactivación del Escalafón, iba siendo salvado por diversas leyes y decretos menores sobre aspectos relativos a la GFT, pero que no constituyeron un cuerpo normativo organizado. La mayor parte de ellas estaban referidas a cuestiones remunerativas, tales como aumentos salariales, asignaciones familiares. Nótese además que durante el período de facto, aparecieron en escena las leyes relativas a prescindibilidad de los agentes del Estado.

Figura A2.2. Temáticas abordadas en la legislación laboral del período 1073-1983. Comparativa entre gobiernos



Fuente: elaboración propia en base a los listados disponibles en el sitio de la Cámara de Senadores de la Provincia de Corrientes. www.senadoctes.gov.ar

Anexo 3

Ejemplos de decretos de designación/reubicación por vía de la excepción.

Poder Ejecutivo
Corrientes

DECRETO N° [REDACTED] -
CORRIENTES, [REDACTED] -

VISTO :
El Decreto N° 1067/92, y

CONSIDERANDO :

Que la mencionada norma legal crea, en el ámbito de la Subsecretaría de Gobierno del Ministerio de Gobierno y Justicia, la DIRECCION PROVINCIAL DE VETERANOS DE GUERRA EN MALVINAS DE CORRIENTES;

Que, por Decreto N° 1187/92 se modificó el Art. 4° del Decreto N° 1948/81 insertando en la Subsecretaría de Gobierno y en el organigrama de la Jurisdicción, la Dirección recientemente creada;

Que, para su implementación, resulta necesario aprobar su estructura orgánica, individualizarla presupuestariamente y dotarla del material humano indispensable para su puesta en funcionamiento;

Que, para ello se procederá a transferir a los Veteranos de Guerra con prestación de servicios en otras Áreas del Gobierno, conforme las previsiones del Art. 12° de la Ley N° / 4378; Decreto N° 5419/91 -que establece categoría y clase que debe revistar el personal que cumple determinada función- y // Art. 266° - Inc.a) y b)-in fine- de la Ley N° 4067;

Que el Art. 8° de la Ley de Contabilidad autoriza al P.E. a disponer reestructuraciones en su planta de personal;

Que, del análisis de los antecedentes obrantes en autos surge que se han cumplimentado los trámites establecidos por el Decreto N° 334/90 y que el caso encuadra en el beneficio instituido por el Art. 5° del precitado decreto. En consecuencia, procede ampliar la nómina del personal aprobada por el Art. 1° del Decreto N° 424/90, aclarándose expresamente en el mismo // que dicha inclusión se efectúa con los alcances determinados por los Arts. 5° y 6° del Decreto N° 334/90;

Por ello,

LA INTERVENTORA FEDERAL EN LA PROVINCIA
D E C R E T A :

ART. 1°.- APRUEBASE el organigrama correspondiente a la DIRECCION PROVINCIAL DE VETERANOS DE GUERRA EN MALVINAS DE CORRIENTES y que como Anexo I forma parte de este decreto, la cual será individualizada dentro de la Jurisdicción: 01 - Mrio. de Gobierno y Justicia como UNIDAD DE ORGANIZACION: 24 - DIRECCION PROVINCIAL DE VETERANOS DE GUERRA EN MALVINAS DE CORRIENTES.

Poder Ejecutivo
 Comandos

DECRETO [REDACTED]
 CORRIENTES, [REDACTED]

VISTO

La vacancia del cargo de [REDACTED] y [REDACTED]

CONSIDERANDO:

Que resulta conveniente proveer la cobertura del cargo mencionado, a efectos de realizar la reestructuración de las actividades de la Unidad de Organización referida.

Que se propone a tal efecto al agente [REDACTED] quién reúne las condiciones y antecedentes necesarios para la labor.

Que el presente caso encuadra en las previsiones del artículo 266°, segundo párrafo, incisos a), c) y e) del Decreto 4340/86, reglamentario de la ley 4067, y artículo 8° de la ley 3.175.

Por ello,

EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA

DECRETA:

ARTICULO 1°: RATIFICASE La resolución N° [REDACTED]


ARTICULO 2°: SUPRIMASE en la Jurisdicción [REDACTED] siguiente cargo:

| |
|---|
| 010 - Personal de Planta Permanente |
| 020 - Personal Administrativo y Técnico |
| 023 1 |
| Total 1 |

ARTICULO 3°: INCORPORASE en la Jurisdicción [REDACTED] siguiente cargo:

| |
|-------------------------------------|
| 010 - Personal de Planta Permanente |
| 120 - Computación |
| 240 1 |
| Total 1 |

Sigue hoja N° 2///



Anexo 4

Listado de decretos de designación masiva organizados por ministerio, por tipo de planta (Permanente-Contratados) y ordenados de mayor a menor cantidad de trabajadores nombrados.

| Gobierno y Justicia | | | |
|------------------------|----------------|------------------------|----------|
| Planta Permanente | | Contratados | |
| Cantidad nombramientos | Nº Norma | Cantidad nombramientos | Nº Norma |
| 170 | 1087/05 | 47 | 3721/10 |
| 140 | 207/09 | 13 | 20/11 |
| 131 | 2943/07 | 5 | 588/93 |
| 105 | 1392/09 | | |
| 86 | 1579/06 | | |
| 72 | 1355/06 | | |
| 42 | 1579/06 | | |
| 41 | 254/05 | | |
| 27 | 2897/04 | | |
| 25 | 2046/03 | | |
| 25 | 486/09 | | |
| 25 | 1168/05 | | |
| 24 | S/D | | |
| 22 | 1449/04 | | |
| 18 | 1463/09 | | |
| 17 | 1590/01 | | |
| 15 | 2047/03 | | |
| 14 | 4826/87 | | |
| 13 | 1870/08 | | |
| 13 | 4858/86 - 2003 | | |
| 12 | 2046/03 | | |

| Salud Pública | | | |
|------------------------|-----------|------------------------|-----------|
| Planta Permanente | | Contratados | |
| Cantidad nombramientos | Nº Norma | Cantidad nombramientos | Nº Norma |
| 152 | 2034/06 | 320 | 430/2011 |
| 134 | 1269/07 | 275 | 1526/2010 |
| 116 | 2113/05 | 103 | 3227/2010 |
| 114 | 1602/09 | 95 | 2321/2010 |
| 114 | 956/09 | 94 | 276 |
| 80 | 412/07 | 72 | 2322/2010 |
| 65 | 37/2008 | 68 | 55/04 |
| 51 | 2114/05 | 51 | 2311/03 |
| 49 | 3115/04 | 48 | 2313/03 |
| 36 | 1985/2008 | 46 | 000749/98 |
| 36 | 491/07 | 41 | 3226/2010 |
| 25 | S/D | 37 | 3115/04 |
| 24 | 2311/03 | 26 | 9788 |
| 24 | 624/2008 | 25 | 002876/98 |
| 22 | 2313/03 | 24 | 749 |
| 21 | 1986/2008 | 24 | 148/00 |
| 21 | 2915/05 | 23 | 2034/06 |
| 20 | 039/07 | 22 | 1392/04 |
| 20 | 55/04 | 20 | 146/00 |
| 18 | 011/06 | 19 | 2443/04 |
| 18 | 831/2008 | 18 | 1508/2009 |
| 16 | 4756 | 18 | 011/06 |
| 16 | 2443/04 | 18 | 1819/05 |
| 14 | 900/2008 | 16 | 822/05 |
| 13 | 628/02 | 14 | 2275/08 |
| 13 | 763/04 | 14 | 2362-2010 |
| 12 | 1598/2008 | 13 | 000748/98 |
| 11 | 6196 | 12 | 953/06 |
| 11 | 1297/2008 | 12 | S/D |
| 10 | 3439 | 11 | 748 |
| 10 | 1296/2008 | 11 | 11/06 |
| 10 | 1819/05 | 11 | 2247/02 |
| 10 | 2950/2007 | 11 | 2450/00 |
| 10 | 328/2008 | 11 | 3280/97 |
| 10 | 953/06 | 11 | 597/04 |
| (RESOLUCIONES) | | 10 | 1432/2009 |
| 407 | 2114/05 | 10 | 430/11 |
| 393 | 2113/05 | 10 | 5415 |
| 342 | 0 | 10 | 1882/98 |
| 267 | 3115/04 | 10 | 30/02 |
| 160 | 366485 | 10 | 763/04 |
| 138 | 5759 | | |
| 104 | 2313/03 | | |

| | | | |
|-----|---------|--|--|
| 103 | 2311/03 | | |
| 95 | 2915/05 | | |
| 94 | 6275 | | |
| 86 | 55/04 | | |
| 86 | S/D | | |
| 83 | 011/06 | | |
| 83 | 2443/04 | | |
| 73 | 24/05 | | |
| 68 | 953/06 | | |
| 64 | 2289/04 | | |
| 61 | 1392/04 | | |
| 56 | 4639 | | |
| 53 | 1819/05 | | |
| 50 | 4756 | | |
| 48 | 628/02 | | |
| 48 | 822/05 | | |
| 46 | 818/06 | | |
| 45 | 2521/03 | | |
| 45 | 763/04 | | |
| 44 | 11/06 | | |
| 43 | 4387 | | |
| 35 | 2475 | | |
| 35 | 686/06 | | |
| 34 | 2605 | | |
| 34 | 1274/06 | | |
| 33 | 4869 | | |
| 28 | 3439 | | |
| 27 | 1614/05 | | |
| 24 | 9788 | | |
| 23 | 6196 | | |
| 20 | 195 | | |
| 19 | 1036 | | |
| 19 | 2183 | | |
| 19 | 3410 | | |
| 18 | 2348 | | |
| 18 | 1269/06 | | |
| 18 | 3115/05 | | |
| 17 | 1447 | | |
| 16 | 467 | | |
| 16 | 510 | | |
| 15 | 5 | | |
| 15 | 276 | | |
| 15 | 902 | | |
| 15 | 4733 | | |
| 14 | 2210 | | |
| 14 | 2464 | | |

| | | | |
|----|------|--|--|
| 14 | 2819 | | |
| 12 | 749 | | |
| 12 | 3302 | | |
| 12 | 3568 | | |
| 12 | 4457 | | |
| 12 | 4981 | | |
| 11 | 51 | | |
| 11 | 960 | | |
| 11 | 4259 | | |
| 11 | 4764 | | |
| 10 | 4761 | | |
| 10 | 4770 | | |

| Secretaría General de la Gobernación | | | |
|---|-----------------|-------------------------------|-----------------|
| Planta Permanente | | Contratados | |
| Cantidad nombramientos | Nº Norma | Cantidad nombramientos | Nº Norma |
| 59 | 1270/06 | 18 | 5870 |
| 50 | 521/01 | 17 | 212 |
| 38 | 452/11 | 15 | 7150 |
| 38 | 4070 | 12 | 4129 |
| 37 | 6409 | 11 | 211 |
| 29 | 628/02 | 10 | 1596/2009 |
| 25 | 917/06 | | |
| 23 | 2349 | | |
| 22 | 1270/06 | | |
| 22 | 6415 | | |
| 20 | 3037 | | |
| 17 | 0 | | |
| 16 | 521/01 | | |
| 16 | 782 | | |
| 15 | 533 | | |
| 14 | 2960 | | |
| 13 | 1583 | | |
| 13 | 4792 | | |
| 13 | 6150 | | |
| 13 | 358/06 | | |
| 13 | 914/06 | | |
| 12 | 1126/06 | | |
| 11 | 4542 | | |
| 10 | 1740 | | |
| 10 | 1826 | | |
| 10 | 6618 | | |

Se terminaron de imprimir cien ejemplares en



Instituto de Investigaciones Geohistóricas (IIGHI)-CONICET/UNNE
Av. Castelli 930 | Resistencia | Chaco | Argentina | C.P. 3500 | Casilla de Correo 438

Te: (54 0362 4) 433514 | Fax: (54 0362 4) 436027

iighi.secretaria@gmail.com

Agosto 2016

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