



**UNCUYO**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE CUYO

**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**

**Tesis de Doctorado**

**“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)”**

**Doctorado en Ciencias Sociales**

**Tesista: Valeria Ojeda**

**Director: Dr. Julio César Neffa**

**Co-directora: Dra. Ma. del Mar Solís Carnicer**

**Mendoza, 201**

*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 pertenece a ellos.*

# INDICE

PAG.

INTRODUCCION.....	19
-------------------	----

## PRIMERA PARTE

### **CAPITULO I. La Administración Pública de la Provincia de Corrientes.**

#### **Desarrollo contextual del fenómeno en estudio**

1. PRINCIPALES REFERENCIAS HISTÓRICAS Y GEOGRÁFICAS.....	24
2. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA ECONÓMICA DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES.....	27
2.1. Estructura productiva y ocupacional de la provincia.....	33
2.2. Impacto del Empleo Público en la estructura ocupacional de Corrientes.....	36
2.3. El empleo público como eje de la discusión.....	38
3. CONTEXTO POLÍTICO – INSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES.....	41
3.1. Dinámica político-partidaria: alternancia, alianzas, rupturas, intervenciones federales.....	43
3.2. Los gobiernos provinciales en el período 1983 – 2012.....	45
3.3. Trabajo, poder familiar y raíz histórico-cultural del poder político en Corrientes.....	54

### **CAPITULO II. 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.....	59
1.1. La organización burocrática.....	61
1.2. El New Public Management.....	65

1.3. Cuasi-paradigmas o los paradigmas ocultos: patrimonialismo burocrático.....	69
2. EL ESTADO COMO PLATAFORMA DE LA ORGANIZACIÓN PÚBLICA: COMPETENCIAS Y CAPACIDADES DEL ESTADO.....	72
2.1. Procesos de reforma del Estado: implementación y resultados. El caso argentino.....	76
2.2. El Neoinstitucionalismo en el análisis de las organizaciones.....	81
3. ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICA: EL ESTADO COMO ESPACIO DE TENSIONES.....	84
3.1. Configuración de intereses en los organismos del Estado: compromisos, lealtades y ambiciones y voluntades en el ámbito público.....	89
3.2. La circulación de intereses en las estructuras administrativas.....	92
3.3. El clientelismo político.....	94

### CAPÍTULO III. El Sistema de Gestión de la Fuerza de Trabajo

1. EL TRABAJO COMO ESTRUCTURADOR DE LA VIDA SOCIAL.....	102
1.1. El trabajo y sus fines.....	103
1.2. El modelo neoliberal y la pérdida de la centralidad del trabajo.....	105
1.3. La teoría social crítica y el concepto de fuerza de trabajo.....	107
2. SISTEMA DE GESTIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO: ETAPAS Y CARACTERÍSTICAS DE LA FUNCIÓN DE GFT.....	111
3. EL ESTADO COMO EMPLEADOR: POLÍTICA LABORAL Y ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO...	118
3.1. Rasgos distintivos de la GFT en la faz pública.....	120

**CAPITULO IV: Intermezzo metodológico. Del camino elegido para llevar adelante la investigación y de las contingencias del viaje.**

1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	126
2. HIPÓTESIS Y PRESUPUESTOS QUE GUIARON LA INVESTIGACIÓN.....	128
3. OBJETIVOS.....	130
4. POBLACIÓN.....	130
5. MUESTRA.....	132
6. ESTRATEGIAS DE RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS.....	135

## SEGUNDA PARTE

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

1. MARCO NORMATIVO DEL SERVICIO CIVIL DE CORRIENTES: PRINCIPALES ANTECEDENTES.....	143
1.1. El período 1958-1973: primeros antecedente al cuerpo normativo laboral vigente.....	145
1.2. Una etapa de incertidumbres: 1973-1983.....	147
2. LA LEY 4067: LEY DE SERVICIO CIVIL DE LA PROVINCIA. CARACTERÍSTICAS, ESCALAFÓN Y DISCUSIONES A SU IMPLEMENTACIÓN.....	148
2.1. Tipos de planta de personal.....	148
2.2. Escalafón: la estructura laboral en el Estado Provincial.....	151
3. LA LEY 3801: LEY DE SUELDOS Y REMUNERACIONES.....	153
3.1. Un largo camino de modificaciones.....	155
3.2. La Ley 3801 y el escalafón escondido.....	157
4. UNA DISCUSIÓN LEJANA: REGLAMENTACIÓN Y VIGENCIA DE LOS MARCOS NORMATIVOS.....	161

5. EL PODER EJECUTIVO COMO DECISOR EN LA CONSTRUCCIÓN DEL MARCO NORMATIVO.....	166
---	-----

## **CAPITULO VI. 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.....	170
1.1. Desarrollo orgánico de la Dirección General de Personal.....	171
1.2. El SIS.PER y la construcción de los datos: principales variables utilizadas.....	178
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.....	180
2.2. Características cuantitativas de la planta de personal del Estado durante el período 1981-2012.....	181
2.3. Evolución numérica de los ingresos de personal durante el período 1981-2012.....	203

## **CAPÍTULO VII. 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 FORMALES DEL ESTADO.....	225
1.1. Estructuras ministeriales: cambios en la configuración de las estructuras desde 1981 a 2012.....	226
2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS MINISTERIOS DE SALUD, GOBIERNO Y JUSTICIA Y SECRETARÍA GENERAL DE LA GOBERNACIÓN.....	231
2.1. Desarrollo de las estructuras orgánicas desde 1981 a 2012.....	233

2.1.1.Ministerio de Salud Pública.....	233
2.1.2. Secretaría General de la Gobernación.....	245
2.1.3.Ministerio de Gobierno y Justicia.....	253

### TERCERA PARTE

#### **CAPITULO VIII. 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.....	263
1.1. Las funciones de GFT en los ministerios.....	269
1.1.1. La planificación del personal y el diseño y análisis de los puestos de trabajo.....	270
1.1.2.Características del Proceso de Empleo.....	274
1.1.3.La capacitación y la evaluación de los desempeños: ausentes con aviso.....	279
1.1.4.La evaluación de los desempeños.....	283
1.1.5. La carrera profesional.....	286
1.1.6.Compensaciones: una revisión al equilibrio en el sistema salarial.....	294
1.1.7. Condiciones de Salud y Medio Ambiente de Trabajo.....	299

#### **CAPÍTULO IX. De cómo se manifiesta la configuración de intereses en la Gestión de la Fuerza de Trabajo**

1. LA ORGANIZACIÓN PÚBLICA COMO ESPACIO DE INTERESES.....	302
1.1. Los actores y sus intereses. Las rendijas que deja el sistema institucional.....	304



1.2. La trama normativa y los actores que la definen: El Estado y los Sindicatos.....	304
1.3. Estado y Sindicatos: el proceso de producción de la Ley 4067.....	307
2. ENCARGADOS DE PERSONAL Y TRABAJADORES. CUANDO DE ACORTAR LAS DISTANCIAS SE TRATA.....	315
1.1. De cómo conseguir empleo en la Administración Pública.....	324
1.2. Ingresos: la perspectiva cuantitativa.....	332
1.3. Carrera con vallas: ¿quién traza la pista?.....	334
1.4. Capacitación. Decisiones que construyen un rudimentario sistema de formación para el trabajo.....	344
1.5. Decisiones que impactan sobre el sistema salarial.....	347

**CAPÍTULO X. De cómo se configuran los intereses sobre el Sistema de GFT: intereses patrimonialistas, personalistas y pre-burocráticos.**

1. LA CONSTRUCCIÓN DE REDES DE COMPROMISO/RECIPROCIDAD.....	352
1.1. ¿Quiénes componen las redes?.....	354
1.2. La relevancia de las redes en el proceso de ingreso.....	357
1.3. Operatoria racional en la construcción de redes.....	363
2. CONFIGURACIÓN DE INTERESES, REDES, COMPROMISOS Y AMBICIONES.	
2.1. Los políticos y sus intereses.....	365
2.1.1. Adquisición de mayores cuotas de poder.....	366
2.1.2. Poder y grupos de poder.....	368
2.1.3. Construcción de bases electorales.....	374
2.1.4. Rent seeking.....	380
2.1.5. Afianzar redes de cautividad.....	381

2.2. Los trabajadores y sus intereses.....	386
2.2.1.El trabajador vuelve a la escena.....	388
2.2.2.El acomodo: una categoría en construcción.....	396
2.2.3.Clientelismo y obtención de intereses.....	399
CONCLUSIONES.....	405
BIBLIOGRAFIA.....	418
ANEXOS	
Anexo I: Ítems del cuestionario autoadministrado y anónimo aplicado.....	432
Anexo II: Otras leyes relativas a la administración de los trabajadores (1973-1983).....	437
Anexo III: Evolución de estructuras orgánicas de los Ministerios de Gobierno y Justicia, Salud Pública y Secretaría Gral. de la Gobernación (obrantes en CD adjunto) .....	440
Anexo IV: Ejemplos de decretos de designación/reubicación por vía de la excepción.....	443
Anexo V: Listado de decretos de designación masiva.....	445

## INDICE DE GRAFICOS (Organizados por capítulo)

PAG.

Gráfico 1.1. Evolución del índice de pobreza por aglomerados relevados en la EPH. Período 2001-2013.....	30
Gráfico 1.2. Evolución del índice de indigencia por aglomerados relevados en la EPH. Período 2001-2013.....	31
Gráfico 1.3. Evolución del índice de pobreza por provincias de la Región NEA (por aglomerados). Período 2001-2013.....	32
Gráfico 1.4. Evolución del índice de indigencia por provincias de la Región NEA (por aglomerados). Período 2001-2013.....	32
Gráfico 1.5. Evolución del peso de la planta de personal del sector público Provincial de Corrientes sobre la PEA, 2003-2008.....	38
Gráfico 1.6. Distribución del empleo según grandes ramas de actividad en el aglomerado urbano Corrientes. Período 1995-2009.....	40
Gráfico 6.1. Cantidad acumulada de cargos liquidados (planta total) por partida en el período 1981-2012 para todas las jurisdicciones.....	182
Gráfico 6.2. Evolución en la cantidad total de cargos liquidados (planta total) por año para todas las jurisdicciones.....	183
Gráfico 6.3 Evolución comparada entre la cantidad total de cargos liquidados y la cantidad total sin docentes y policía por año para todas las jurisdicciones.....	184
Gráfico 6.4 Evolución comparada entre la cantidad total de cargos liquidados sin docentes y policía y cargos liquidados por Ministerio por año.....	184
Gráfico 6.5. Promedio de liquidaciones agrupadas (todas las partidas) por gestión de gobierno para todas las jurisdicciones.....	186
Gráfico 6.6. 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.....	187
Gráfico 6.7. Evolución de la cantidad de cargos liquidados (planta total) por año según partida para todas las jurisdicciones.....	189
Gráfico 6.8. Evolución de la cantidad de cargos liquidados (planta total) por año según partida sin docentes y policía.....	190

Gráfico 6.9. Cantidad de cargos liquidados en el período 1983-2012 en todas las partidas para los Ministerios Salud, Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación.....	193
Gráfico 6.10. Evolución de la Cantidad de cargos liquidados por año durante el período 1981-2012 (totales y según partida). Ministerio de Salud.....	194
Gráfico 6.11. Evolución de la Cantidad de cargos liquidados por año en la partida Becados durante el período 1981-2012 (totales y según partida). Ministerio de Salud.....	195
Gráfico 6.12. Promedio de liquidaciones agrupadas (todas las partidas) por gestión de gobierno. Ministerio de Salud.....	196
Gráfico 6.13. Evolución de la Cantidad de cargos liquidados por año en el Ministerio de Gobierno y Justicia durante el período 1981-2012 (totales y según partida).....	198
Gráfico 6.14. Promedio de liquidaciones agrupadas (todas las partidas) por gestión de gobierno. Ministerio de Gobierno.....	198
Gráfico 6.15. Evolución de la Cantidad de cargos liquidados por año en el Ministerio Sec. Gral de la Gobernación durante el período 1981-2012 (totales y según partida).....	200
Gráfico 6.16. Promedio de liquidaciones agrupadas (todas las partidas) por gestión de gobierno. Ministerio Secretaría General de la Gobernación.....	201
Gráfico 6.17. Evolución del total de ingresos por año en todas las jurisdicciones desde 1983 a 2012 (todas las partidas agrupadas).....	203
Gráfico 6.18. Relación entre los ingresos por año de docentes y policía sobre el personal del resto de las jurisdicciones. ....	205
Gráfico 6.19. Evolución en los ingresos interanuales comparando la planta de personal sin docentes y policía sobre los ingresos por Ministerio.....	205
Gráfico 6.20. Comparación entre el promedio de ingresos en todas las jurisdicciones por gestión de gobierno (todas las partidas agrupadas) y el promedio de ingresos sin docentes y policía.....	207
Gráfico 6.21. Cantidad total de ingresos desde 1983 a 2012 por partida.....	208
Gráfico 6.22. Evolución interanual de los ingresos desde 1983 a 2012 según partida.....	208
Gráfico 6.23. Evolución de los ingresos desde 1983 a 2012 según partida en Ministerio de Salud.....	211
Gráfico 6.24. Promedio de ingresos agrupados (todas las partidas) por gestión de gobierno. Ministerio de Salud.....	211

Gráfico 6.25. Evolución de los ingresos desde 1983 a 2012 según partida en Ministerio de Gobierno y Justicia. ....	213
Gráfico 6.26. Promedio de ingresos agrupados (todas las partidas) por gestión de gobierno en el Ministerio de Gobierno y Justicia.....	215
Gráfico 6.27. Evolución de los ingresos desde 1983 a 2012 según partida en Ministerio Secretaría General de la Gobernación.....	215
Gráfico 6.28. Promedio de ingresos agrupados (todas las partidas) por gestión de gobierno en el Ministerio Secretaría General de la Gobernación.....	216
Gráfico 6.29. Cantidad de agentes ingresados a la planta durante el período 1983-2012 en las diez categorías laborales de mayor frecuencia (según importancia absoluta).....	217
Gráfico 6.30. Cantidad de agentes en planta durante el período 1983-2012 en las diez categorías laborales de mayor frecuencia (según importancia absoluta) Ministerio de Salud.....	218
Gráfico 6.31. Cantidad de agentes en planta durante el período 1983-2012 en las diez categorías laborales de mayor frecuencia (según importancia absoluta). Ministerio de Gobierno y Justicia.....	218
Gráfico 6.32. Cantidad de agentes en planta durante el período 1983-2012 en las diez categorías laborales de mayor frecuencia (según importancia absoluta). Ministerio Secretaría General de la Gobernación.....	219
Gráfico 6.33. Composición actual de la plantilla del total de personal por nivel de instrucción alcanzado (se muestran las diez categorías más frecuentes).....	220
Gráfico 6.34. Relación entre la partida de los agentes ingresados (período 1983-2012) y nivel de instrucción alcanzado en el Ministerio de Salud Pública.....	221
Gráfico 6.35. Relación entre la partida de los agentes ingresados (período 1983-2012) y nivel de instrucción alcanzado en el Ministerio de Gobierno y Justicia.....	221
Gráfico 6.36. Relación entre la partida de los agentes ingresados (período 1983-2012) y nivel de instrucción alcanzado en el Ministerio Secretaría Gral de la Gobernación.....	222
Gráfico 9.1. Porcentaje de trabajadores que sostienen haber obtenido ayuda para ingresar al empleo público.....	331
Gráfico 9.2. Distribución de los actores que facilitaron el ingreso al empleo público a los trabajadores encuestados.....	332
Gráfico 9.3. Formas de ingreso al empleo público señaladas por trabajadores encuestados que expresaron no haber recibido ayuda en su ingreso.....	333

Gráfico 9.4. Porcentaje de trabajadores que obtuvieron promociones según ministerio y totales.....	338
Gráfico 9.5. Actores que solicitaron la promoción o ascenso por pedido de los Trabajadores.....	339
Gráfico 9.6. Porcentaje de situaciones en las cuales los trabajadores vieron truncadas sus posibilidades de ascenso/promoción en la carrera profesional.....	340
Gráfico 9.7. Motivos por los que los trabajadores consideraron ser merecedores de ascensos/promociones.....	342
Gráfico 9.8. Conocimiento de las tareas al ingresar al puesto de trabajo.....	344
Gráfico 9.9. Conocimiento de las tareas al ingresar según profesión del trabajador.....	345
Gráfico 9.10. Porcentaje de trabajadores que sostuvieron haber sido capacitados al momento de ingresar al puesto de trabajo.....	346
Gráfico 9.11. Tipo de capacitación recibida por los trabajadores al momento de ingresar al empleo público.....	346
Gráfico 10.1. Actores a los cuales recurren los trabajadores a los efectos de hacer valer sus derechos.....	371
Gráfico 10.2. Formas en las que los trabajadores procesan las situaciones de “acomodo”.....	372
Gráfico 10.3. Creencia de los trabajadores acerca de la existencia de clientelismo a nivel institucional.....	378
Gráfico 10.4. Justificaciones que sostienen los trabajadores respecto de la existencia del clientelismo a nivel institucional.....	379
Gráfico 10.5. Respuestas obtenidas ante la pregunta ¿Entre quiénes se ve más acomodo?.....	397
Gráfico 10.6. Respuestas de los trabajadores ante la inclusión de un nuevo compañero “acomodado” en sus ámbitos laborales.....	398
Gráfico 10.7. Porcentaje de trabajadores que manifiestan estar acostumbrados a las situaciones de acomodo.....	399
Gráfico 10.8. Favores recibidos por parte de los políticos.....	400
Gráfico 10.9. Formas de operar del trabajador que ingresa en un intercambio clientelar.....	401
Gráfico 10.10. Consecuencias que acarrea el clientelismo en el funcionamiento laboral.....	401
Gráfico 10.11. Respuestas de los trabajadores ante la consulta de si el clientelismo	

presentó más notoriedad en alguna gestión.....	402
Gráfico 10.12. Gestiones en las cuales fue más evidente la presencia de clientelismo.....	403

**INDICE DE TABLAS**  
(Organizadas por capítulo)

	PAG.
Tabla 1.1. Necesidades Básicas Insatisfechas. Población con NBI según Censos 1991 y 2010. Cifras absolutas y porcentuales.....	27
Tabla 1.2. Pobreza e Indigencia. Población bajo la línea de pobreza e indigencia. Aglomerado Corrientes y Total País.....	28
Tabla 1.3. Ocupación, subocupación y desocupación. Aglomerado Corrientes. 1er Trimestre de 2010 a 4to Trimestre de 2011 (Cifras Porcentuales).....	28
Tabla 1.4. Necesidades Básicas Insatisfechas. Población con NBI por regiones según censos 1980-1991-2001-2010.....	29
Tabla 1.5. Necesidades Básicas Insatisfechas. Población con NBI. REGION NEA. Por Aglomerados. según censos 1980-1991-2001-2010.....	30
Tabla 1.6. Producto Bruto Geográfico. Año 2011. En millones de \$ corrientes.....	33
Tabla 4.1. Identificación y descripción de los informantes clave entrevistados.....	138
Tabla 4.2. Identificación y descripción de los entrevistados.....	139
Tabla 5.1. Categorías y clases que componen el escalafón definido en la Ley 4067.....	151
Tabla 5.2. Comparación entre categorías y clases que componen el escalafón de la Ley 4067 y la escala salarial definida en la Ley 3801.....	154
Tabla 5.3. Categorías y clases derivadas de los registros pertenecientes al SIS.PER.....	157
Tabla 5.4. Sinopsis de los tres instrumentos analizados para la estructura escalafonaria.....	160
Tabla 5.5. Contenido, reglamentación y vigencia del articulado de la Ley 4067.....	162
Tabla 6.1. Distribución porcentual de la planta total de trabajadores del Estado por gestión de gobierno.....	191
Tabla 6.2. Distribución porcentual de la planta total de trabajadores del Estado por gestión de gobierno excepto docentes y policía.....	192
Tabla 6.3. Distribución porcentual de la planta de trabajadores del Ministerio de Salud	

por gestión de gobierno según partida laboral.....	196
Tabla 6.5. Distribución porcentual de la planta de trabajadores del Ministerio Secretaría General de la Gobernación por gestión de gobierno según partida laboral.....	202
Tabla 6.6. Distribución porcentual de la planta de trabajadores por gestión de gobierno según partida laboral.....	210
Tabla 6.7. Distribución porcentual de los ingresos al Ministerio de Salud por gestión de gobierno según partida laboral.....	212
Tabla 6.8. Distribución porcentual de los ingresos al Ministerio de Gobierno y Justicia por gestión de gobierno según partida laboral.....	214
Tabla 6.9. Distribución porcentual de los ingresos al Ministerio de Gobierno y Justicia por gestión de gobierno según partida laboral.....	216
Tabla 7.1. Cantidad de modificaciones a las estructuras orgánicas de cada ministerio según gestión de gobierno.....	257
Tabla 9.1. Respuestas a la pregunta C11. Si vivió esta situación ¿cómo la procesó?.....	343

## INDICE DE ORGANIGRAMAS

(Organizados por capítulo)

	PAG.
Organigrama 6.1. Dirección General de Personal. Decreto 1859/1983.....	171
Organigrama 6.2. Extracto del Decreto 339/01 de Estructura Orgánica de la Secretaría General de la Gobernación. Dirección General de Personal.....	172
Organigrama 6.3. Dirección General de Personal. Reestructuración orgánica. Decreto 169/2002.....	173
Organigrama 6.4. Dirección General de Personal. Reestructuración orgánica. Decreto 878/2006.....	174
Organigrama 6.5. Reestructuración orgánica de la Dirección General de Personal. Decreto 559/2012.....	176
Organigrama 6.6. Dirección General de Personal en la actualidad (según referencias obtenidas de nuestros informantes clave).....	178
Organigrama 7.1. Ley de Ministerios 3635/1981.....	227
Organigrama 7.2. Modificación a la Ley de Ministerios 3635 (Ley 5249/1997).....	227



Organigrama 7.3. Decreto Ley de Ministerios 219/01.....	229
Organigrama 7.4. Ley de Ministerios 5549/2004.....	230
Organigrama 7.5. Modificación a la Ley de Ministerios 5549/2004 (Ley 5935/09).....	230
Organigrama 7.6. Estructura orgánica del Ministerio de Salud. Decreto 1631/1984.....	234
Organigrama 7.7. Estructura orgánica del Ministerio de Salud. Decreto 3064/1984.....	235
Organigrama 7.8. Estructura orgánica del Ministerio de Salud. Decreto 102/1991.....	236
Organigrama 7.9. Estructura orgánica del Ministerio de Salud. Decreto 46/1992.....	237
Organigrama 7.10. Estructura orgánica del Ministerio de Salud. Decreto 639/1992.....	238
Organigrama 7.11. Estructura orgánica del Ministerio de Salud. Decreto 126/1992.....	239
Organigrama 7.12. Estructura orgánica del Ministerio de Salud. Decreto 343/2000.....	240
Organigrama 7.13. Extracto de la estructura orgánica del Ministerio de Salud. Decreto 1099/2010.....	244
Organigrama 7.14. Estructura orgánica del Ministerio Secretaría General de la Gobernación. Decreto 1948/1981.....	246
Organigrama 7.15. Estructura orgánica del Ministerio Secretaría General de la Gobernación. Decreto 6/1985.....	248
Organigrama 7.16. Estructura orgánica del Ministerio Secretaría General de la Gobernación. Decreto 126/1992.....	249
Organigrama 7.17. Estructura orgánica del Ministerio Secretaría General de la Gobernación. Decreto 2205/1995.....	250
Organigrama 7.18. Estructura orgánica del Ministerio Secretaría General de la Gobernación. Decreto 203/1997.....	251
Organigrama 7.19. Estructura orgánica del Ministerio de Gobierno y Justicia. Decreto 1948/1981.....	254
Organigrama 7.20. Estructura orgánica del Ministerio de Gobierno y Justicia. Decreto 1187/1992.....	255

**INDICE DE IMAGENES**  
(Organizadas por capítulo)

	PAG.
Imagen 1.1. Gobernantes de la Provincia de Corrientes desde 1983 a 2009.....	53
Imagen 6.1. Extracto del Organigrama perteneciente al Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos según Decreto 196/2002.....	173
Imagen 6.2. Extracto del Decreto 559/2012. Dependencia jerárquica de la Dirección General de Personal.....	175
Imagen 10.1. Recorte de algunos altares encontrados en oficinas públicas de Corrientes.....	394

# 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. Más 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 operan 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 por cuáles son los intereses que influyeron en la definición del sistema de GFT en la Administración del Estado Provincial y cómo operaron los mismos en tal proceso. También por 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 guio 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, articulando la adopción de decisiones, pero debilitando 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. 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 O'Donnell, Oszlak, Thwaites Rey, entre otros. Para recuperar la dimensión organizacional consideramos tres teorías, de las cuales los desarrollos de Weber son los más relevantes. 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 a realizarse ante este tipo de fenómenos debe necesariamente ser multidisciplinario: no podríamos haber finalizado esta investigación sin trazarlo desde esta perspectiva.

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 centraban 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 basaban en la lógica administrativista (sea del tipo burocrático-racional o del modelo empresarial). Asimismo los antecedentes consultados se

concentraban 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.

De ello consideramos que nuestro abordaje plantea una nueva arista a partir de la cual analizar las formas en las cuales 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 a la gestión de los trabajadores en el ámbito del Estado como un universo pasible de ser abordado a nivel científico como así también a nivel técnico. De esta forma consideramos se podría 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 indagaciones 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 algunos ítems que colaborarán en el entendimiento de la lógica de intereses que opera sobre la GFT. En el segundo y tercer capítulo hacemos atención a 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 a analizar 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 cual 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. Asimismo 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 decisiones 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 I

---

## **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 denominado núcleo de provincia “viejas”, a la cual también pertenecen Salta, Córdoba, Santa Fe, San Luis, Mendoza y Santiago del Estero.

En un territorio poblado originariamente por aborígenes de diferentes etnias en donde se destacaba la guaraní, un grupo de españoles bajados de la corriente conquistadora de Asunción se instalaron en la zona, reduciendo a través del uso de la violencia 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, la provincia 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 correntino. 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”<sup>1</sup>. *“En la defensa de este ideal de 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, p620)

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-guaraníco, el feudalismo y la sumisión, el coraje y la antigüedad, el criollismo y el catolicismo” (Guber, 2001, s.p). La referencia a alguno de estos elementos es habitual en los discursos de sentido común que circulan 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. s.p). Problematizaremos estas nociones y su relación con nuestro objeto de investigación en el transcurso de este capítulo.

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 Fé y Entre Ríos. Esto le provee una posición estratégica dentro del conglomerado de países, situación que sin embargo no siempre fue aprovechada por los gobiernos de turno.

---

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

**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*

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<sup>2</sup>. De ello, y a los efectos geoeconómicos, la provincia se empieza a organizar en seis microrregiones, 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. Estas se denominan Capital, Tierra Colorada, Noroeste, Centro Sur, Río Santa Lucía, Humedal.

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 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 tierra<sup>3</sup>. 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 microrregión de Santa Lucía.

---

<sup>2</sup> 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”

<sup>3</sup> 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.*

*Ocorre, también, que el triángulo norte y la capital tienen cuatrocientos años de historia y el sur no más de ciento cincuenta”. (En Guber, 2001, s.p)*

## 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 índice 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<sup>4</sup>.

**Tabla 1.1.**  
**Necesidades Básicas Insatisfechas. 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 del 1980 (46,9%) para la Provincia. No obstante a nivel nacional Corrientes está entre las cinco primeras provincias con Necesidades Básicas Insatisfechas.

<sup>4</sup> Para un mejor entendimiento 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.**  
**Pobreza e Indigencia. Población bajo la línea de pobreza e indigencia. Aglomerado Corrientes y Total País.**

Jurisdicción	2010		2011	
	1º Sem	2º Sem	1º Sem	2º Sem
<b>Línea Pobreza:</b> Aglomerado Corrientes	23,5	19,0	16,2	13,4
Total Aglomerado País	12,0	9,9	8,3	6,5
<b>Línea Indigencia:</b> Aglomerado Corrientes	6,0	3,6	3,3	4,1
Total Aglomerado País	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 N° 1.2 también podemos observar que los índices de pobreza e indigencia presentaron una tendencia negativa. Aquí 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<sup>5</sup>, 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)

**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.

<sup>5</sup> En función al IPC que calcula el 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. Sin embargo 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.**  
**Necesidades Básicas Insatisfechas. 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.

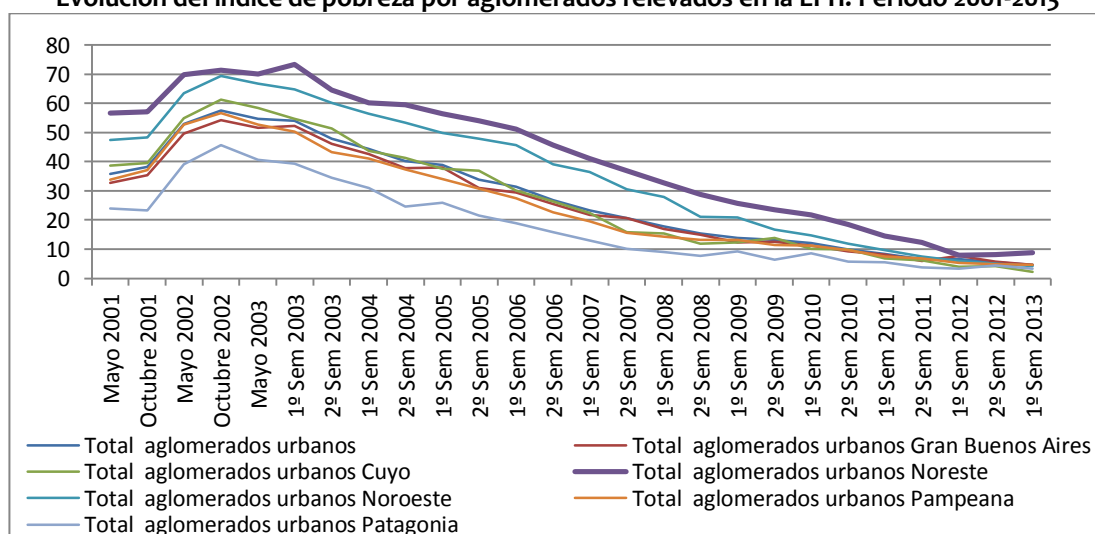
**Tabla 1.5.**  
**Necesidades Básicas Insatisfechas. Población con NBI. REGION NEA. Por Aglomerados. según censos 1980-1991-2001-2010**

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
<b>Total NEA</b>	<b>49,7</b>	<b>35,9</b>	<b>30,5</b>	<b>17,12</b>

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

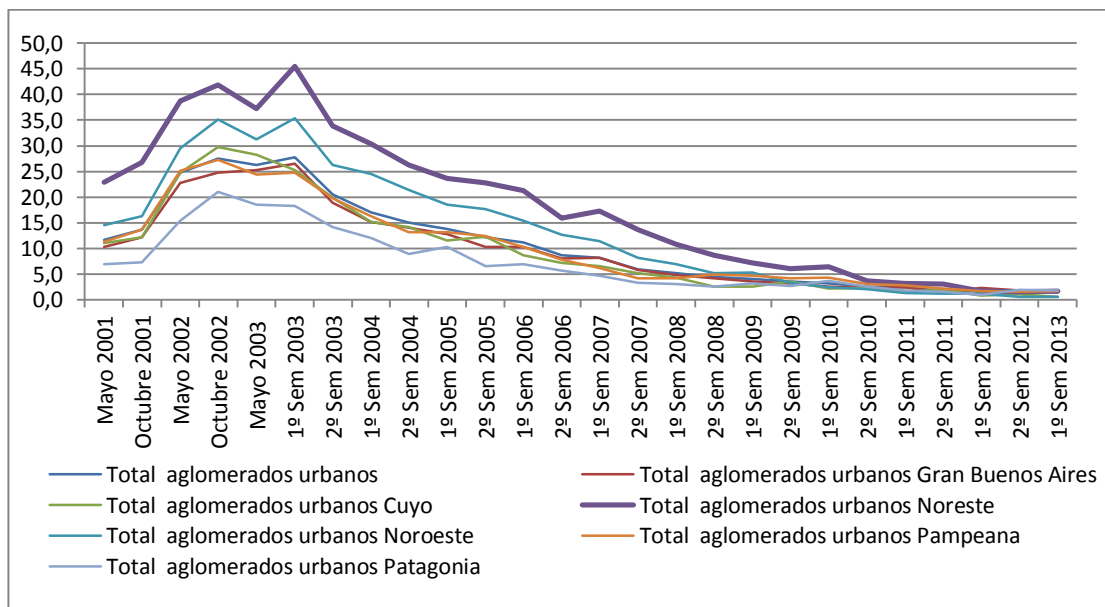
En cuanto a los índices de pobreza e indigencia a nivel país, durante el período 2001-2013, la región NEA (remarcada en color violeta) se ha encontrado al tope de las mediciones, superando a la totalidad de los aglomerados urbanos relevados en la EPH. Los gráficos 1.1 y 1.2 deben leerse, nuevamente,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

**Gráfico 1.1.**  
**Evolución del índice de pobreza por aglomerados relevados en la EPH. Período 2001-2013**



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

**Gráfico 1.2.**  
**Evolución del índice de indigencia por aglomerados relevados en la EPH. Período 2001-2013**

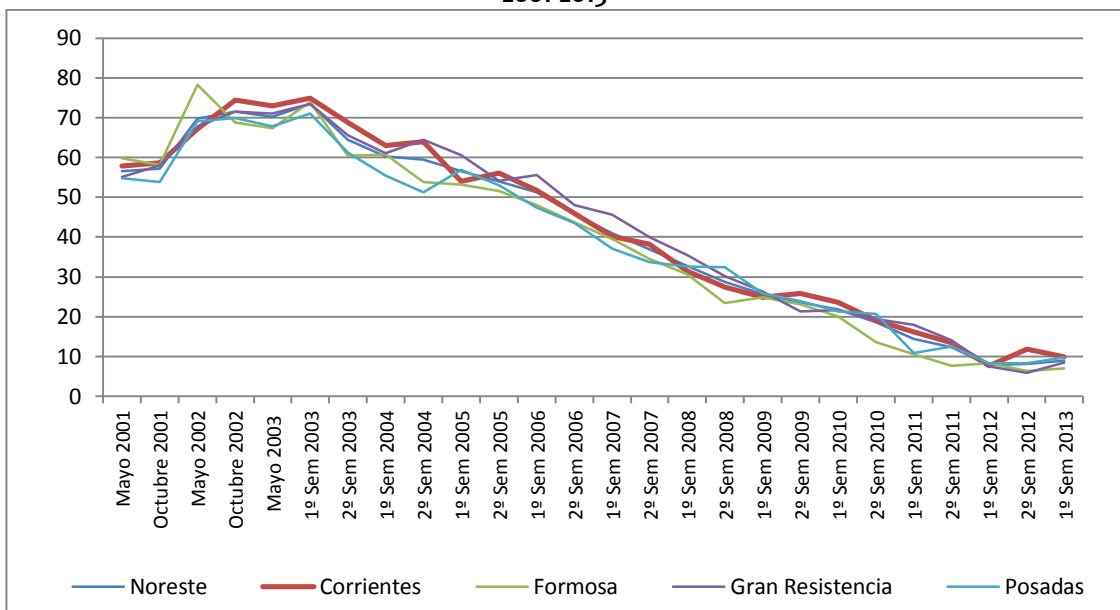


**Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de la EPH. INDEC**

Considérese además que la información provista en los gráficos 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 decíamos más arriba.

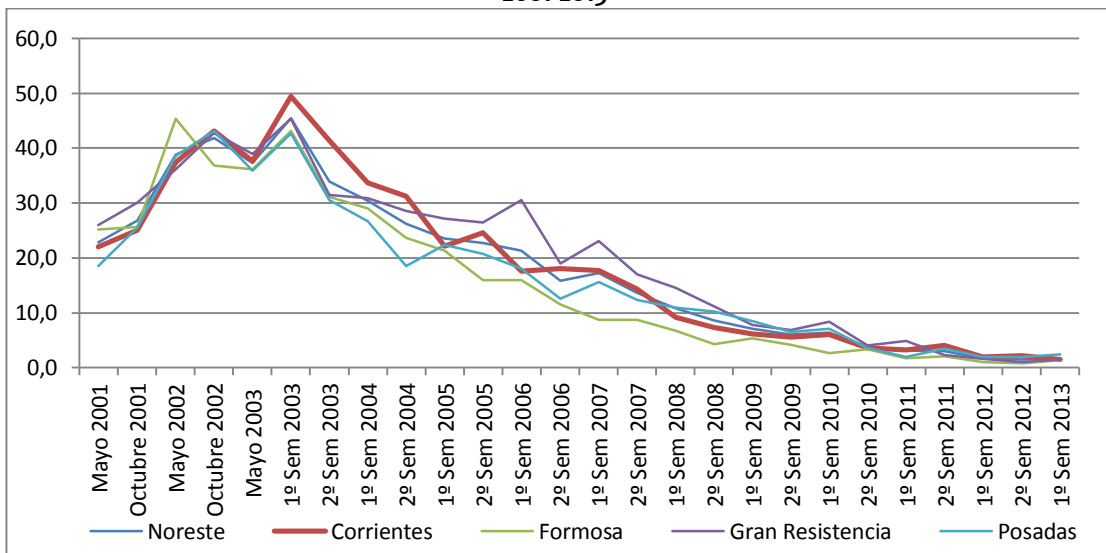
Igualmente observaremos en los gráficos 1.3 y 1.4 la evolución de los Índices de pobreza e indigencia de manera comparada para las provincias de la Región NEA. La Provincia de Corrientes (marcada en línea gruesa color rojo) presenta una evolución equiparable al resto de las provincias, con prevalencia de ambos indicadores durante los años 2003 y 2004, ubicándose en el resto del período oscilando entre un segundo y tercer lugar.

**Gráfico 1.3.**  
**Evolución del índice de pobreza por provincias de la Región NEA (por aglomerados). Período 2001-2013**



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

**Gráfico 1.4.**  
**Evolución del índice de indigencia por 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 sí 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, siendo este de 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**

<b>RAMA DE ACTIVIDAD</b>	<b>\$</b>	<b>%</b>
<b>Actividades Primarias</b>	<b>3.194.231</b>	<b>14,15</b>
Agricultura	1.080.989	4,8%
Ganadería	847.695	3,75%
Silvicultura	1.153.548	5,12%
Resto	111.999	0,5%
<b>Actividades del Sector Secundario</b>	<b>5.658.235</b>	<b>25%</b>
Industria	2.981.933	13,22%

Electricidad, gas y agua	977.997	4,3%
Construcción	1.698.305	7,5%
<b>Sector Terciario: Servicios</b>	<b>13.710.564</b>	<b>60,75%</b>
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%
<b>PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO</b>	<b>22.563.031</b>	<b>100,0%</b>

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

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 91 al 2009. De ello surge que “la dinámica del empleo tiende a acompañar la dinámica de la evolución de la economía de la provincia” (Neffa, *Ibíd.* p.9). También se destaca que, ante la recuperación iniciada en 2003, tanto el PBG

como el empleo<sup>6</sup> 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, *Ibíd.* p.9).

En este marco la evolución de los principales indicadores del mercado de trabajo para el período observado en el mencionado informe (1990-2009) nos demuestran que la tasa de actividad en el aglomerado urbano de Corrientes partió del 33% en 1993, presentando un crecimiento a partir de 1995 que le permitió ubicarse aproximadamente en 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 llegando a 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 del 90 (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. Sin embargo 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, manteniéndose esta tendencia 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, cayendo casi 10 puntos en 2003 (13%) comparado 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, *Ibíd.* p.27).

---

<sup>6</sup> 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.

A fin de ir cerrando el marco de observación sobre el empleo público, revisaremos a continuación lo que el informe de referencia nos relata respecto de la distribución de ocupados según grandes sectores de la actividad, según el ámbito de inserción (privado o público), y finalmente revisaremos los datos disponibles sobre el sector público específicamente en el período atendido por el mencionado trabajo.

La distribución de la ocupación respecto los grandes sectores de la actividad demuestra que, según datos que surgen de la EPH, a lo largo del período 1991-2009 no existieron cambios significativos en la estructura del empleo en Corrientes. Fue el sector terciario el que, en la mayor parte del período, 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 comercio. En menor medida, dentro del sector secundario, la construcción y la industria se distribuyeron los porcentajes más significativos, presentándose una tendencia constante de entre 9% y 10% para la construcción, y bajando el sector industrial de un 9% a un 7%, ambos en el período 1995-2009

El comportamiento de la ocupación en el sector público provincial revela que durante toda la extensión del período analizado, este 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, *Ibíd.*).

## **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, *Ibíd.* p.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<sup>7</sup>. Sin embargo es necesario destacar que la disponibilidad conjunta de estas tres fuentes recién se da desde el año 2003, siendo constantes únicamente los datos provistos por la DNCFP.

A partir de estos datos, los investigadores llegaron a la conclusión de que se mantuvo estable el número de empleados públicos durante la década del 90, produciéndose un leve descenso en su número 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 existen disparidades en la importancia de estos incrementos debido a la naturaleza y la composición de los datos de cada fuente<sup>8</sup>

Asimismo 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,

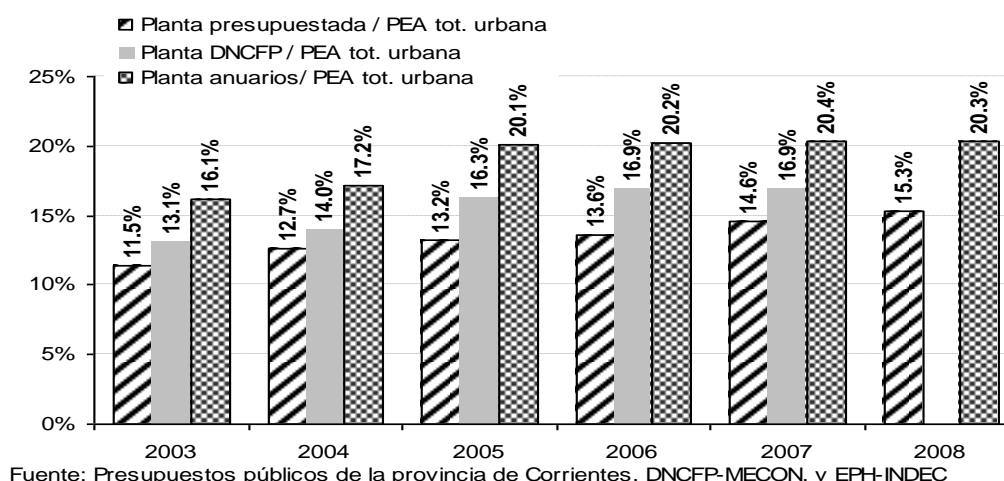
---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> “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, *Ibíd.*)

detectando que a partir de 2005 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 un gráfico perteneciente al informe de referencia, en el cual se pueden observar también las distancias entre cada una de las fuentes.

**Gráfico 1.5.**  
**Evolución del peso de la planta de personal del sector público provincial de Corrientes sobre la Población Económicamente Activa, 2003-2008**



**Fuente: Proyecto “Asistencia técnica para el estudio del empleo desde una perspectiva regional y análisis y propuesta de políticas de empleo de impacto local”. Julio César Neffa et al (2010)**

### 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<sup>9</sup>. 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. De ello sostiene que, específicamente el Nordeste Argentino “ha sido tradicionalmente considerado como formando parte de la periferia

<sup>9</sup> 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)

por su tardío ingreso a la conformación del país con categoría de provincias y el predominio de formas no capitalistas de producción” (Panaia, 2001, p8.).

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.

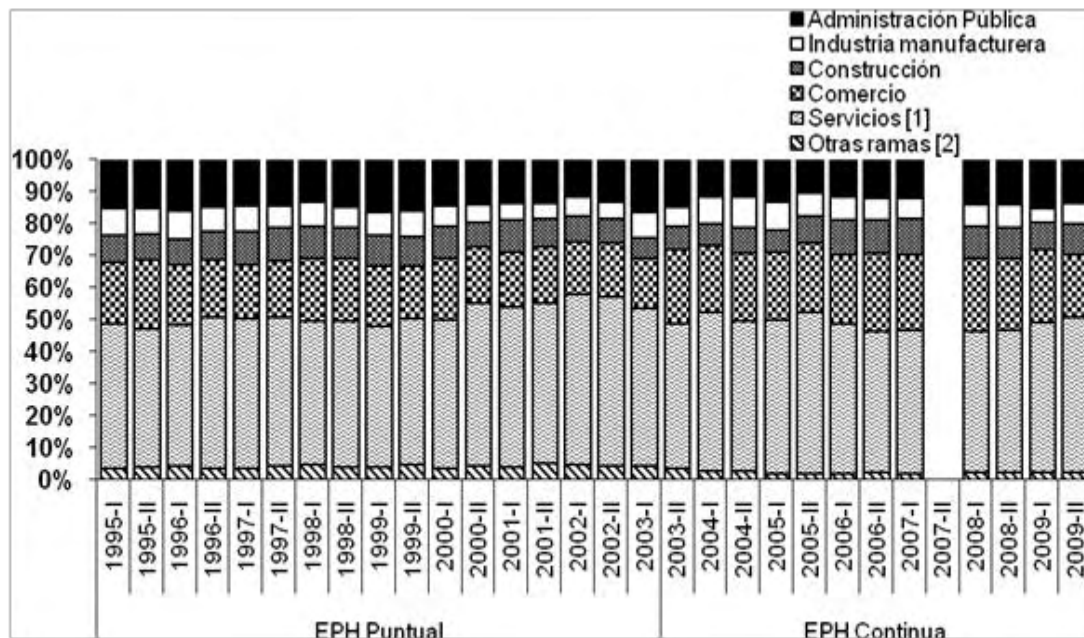
En este tipo de configuración de la estructura laboral, y a fin de paliar las brechas que la misma provoca, ingresan al juego otros actores que no precisamente están caracterizados por un rol netamente económico. Los resultados de la lógica de mercado (o de las debilidades para desarrollar un mercado 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 traslucirse, en la práctica los indicadores continúan revelando una economía debilitada.

Por otro lado, conexo y/o 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 lo ocupan los aglomerados Viedma-Carmen de Patagones, con 39% y Partidos del GBA con un 10%, respectivamente (datos al segundo semestre del 2009) (Neffa, *Ibíd.*).

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 el siguiente gráfico

**Gráfico 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 domestico", "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". Julio César Neffa et al (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" alrededor al mismo. Consideramos que el peso relativo de las distintas actividades propone una lectura alternativa, y sobre ella situaremos nuestro análisis en esta tesis.

Sin embargo sería imprudente decir que el empleo público en Corrientes no posee una importancia destacada. Por lo que señalábamos 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 condiciones 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. Sobre estos temas volveremos para profundizar en los próximos apartados

### 3. CONTEXTO POLÍTICO - INSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES

¿Por qué es importante realizar una revisión sobre la forma de organización político-institucional en Corrientes? A los efectos de nuestros objetivos, en donde pretendemos observar cómo diversos intereses se configuran construyendo una determinada lógica de interacción al interior del empleo público, es necesario observar cómo se fue construyendo política e institucionalmente la provincia. Lógicamente lo abordaremos brindando un panorama sucinto, focalizando 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 (2014), 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 pasando luego por 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 al efecto 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, p.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, *Ibíd.*). 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. Sin embargo, 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 en ella “no se plasmaron algunas reformas pretendidas por el ejecutivo presidido por Piragine Niveyro” (Solís Carnicer, Zarrabeitia, Ramirez Braschi, 2008, p.36). 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, Ramirez Braschi, *Ibíd.* p.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 donde 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, Ramirez Braschi, *Ibíd.* p.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 a 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, 2014, p.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 incipiente 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, p.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, “desprendimiento del liberalismo mantillista, que recién en 1909 sancionó su carta orgánica y se preparó para participar en las elecciones provinciales” (Solís Carnicer, 2009, p.36)

Una característica muy importante del sistema de partidos en Corrientes está referida a la política del acuerdo. 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, *Ibíd.* p.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. Fueron quienes más rápido cohesionaron sus fuerzas a fin de superar el faccionalismo, reunidos bajo la tutela del caudillo Juan Ramón Vidal, quien dirigió el partido autonomista hasta 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 mantuvo a lo largo de las décadas. Sin embargo fueron más las coincidencias que 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. Asimismo, 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, p.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.

Tanto 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<sup>10</sup>.

En 1946 el partido peronista se suma al sistema de partidos vigente. Igualmente, por las características laborales de la provincia en aquella época, en donde 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, aliándose con el partido radical lograron el gobierno provincial. Así Corrientes se convirtió en la única provincia radical del país durante la presidencia de Perón (Macor & Tcach, 2013). 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.

Asimismo 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 intervencionales no estuvieron ajenos intereses locales. 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**

---

<sup>10</sup> Las intervenciones federales incidieron en la política provincial. Las que merecen destacarse son las producidas 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.

Desde la última 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 Federales, cuatro a partidos provinciales y cuatro a partidos nacionales<sup>11</sup>. 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 “Pocho” 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 de Colegio Electoral, “los postulantes que triunfaran recibirían el apoyo de todos los electores de ambos partidos” (Solís Carnicer, Zarrabeitia, Ramirez Braschi, *Ibíd.* p.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 “Pocho”<sup>12</sup> Romero Feris estuvo atado a la escasez de recursos y a la constante atención a la coparticipación federal, la cual 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)

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.

---

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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”)

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. Sin embargo su gestión no presentó mayores alteraciones en cuanto al funcionamiento de la administración pública. Sí tuvo que sortear problemas en cuanto a las relaciones de poder entre los mismos componentes del Pacto en la figura de sus presidentes (Romero Feris, Autonomista; Leconte, Liberal), lo cual amenazaba la integridad de la alianza y amenazaba con intervenciones 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 arrebatarles 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 Pacto Autonomista Liberal se alzó con cerca de 170000 votos (Raúl “Tato” Romero Feris), mientras que Justicialistas con 130000 (Alberto Di Filippo) y 70000 aproximadamente la UCR (Noel Breard). 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 preveía<sup>13</sup>. 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 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 eleccionario 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 donde 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.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> 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

<sup>14</sup> “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-Bruzzo-el-elector-que-dejo-sin-gobierno-a-la-UCR-y-a-Breard>



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.

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 “Tato” Romero Feris y Alberto Di Filippo, del PJ. Sin embargo “Tato” 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 fue quien llevó a Raúl Romero Feris a la gobernación de la provincia, este dirigente rápidamente se supo distinguir. 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 llevó a romper con la propia alianza que lo llevó al poder (incluso con su propio hermano “Pocho” Romero Feris, quien controlaba la estructura partidaria del autonomismo). La disidencia promovida por “Tato” Romero Feris tomó rápidamente forma de partido político, denominando a la nueva fuerza como “Partido Nuevo”. (Solís Carnicer, Zarrabeitia, Ramirez Braschi, *Ibíd.*)

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 Tato. El pragmatismo, el personalismo y hasta a veces cierto corrimiento de los mecanismos institucionales de funcionamiento del Estado fueron característicos de esta gestión. Asimismo 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 de 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 aproximación 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”<sup>15</sup>. 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)

El detonante económico derivó en un importante cuestionamiento 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, p.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”<sup>16</sup>, luego consagrada “Plaza de la Dignidad” y perduró casi 8 meses.

---

<sup>15</sup> “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, *Ibid.* s.p)

<sup>16</sup> 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

Durante este proceso, en junio de 1999 el Poder Legislativo en sesión, resuelve la destitución del gobernador nuevista Braillard Pocard, como así también 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 de trabajadores públicos, como estudiantes, comerciantes, remiseros, profesionales, policías, pequeños productores, trabajadores independientes, que se veían profundamente afectados por la crisis 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 donde incluso hubieron dos humildes trabajadores fallecidos<sup>17</sup>, 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.

---

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, *Ibid.* s.p)

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

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 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<sup>18</sup>.

Así, 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

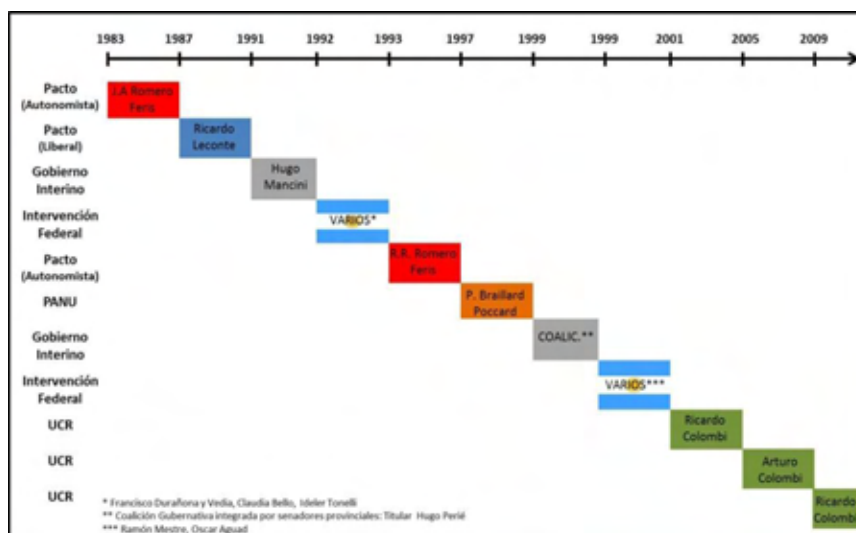
---

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

consecutiva de los mandatarios provinciales por un período (Art. 150. CP). La gestión de Arturo Colombi finalizó en diciembre de 2009, en donde 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, donde 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.

**Imagen 1.1.**  
**Gobernantes de la Provincia de Corrientes desde 1983 a 2009.**



Fuente: Elaboración propia

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, podemos 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.

### **3.3. TRABAJO, PODER FAMILIAR Y RAÍZ HISTÓRICA DEL PODER POLÍTICO EN CORRIENTES**

Para recuperar los últimos 30 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 donde 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, 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. Sin embargo Rosana Guber plantea una ruptura, o por lo

menos un punto de atención sobre estas nociones. Guber 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, *Ibíd.* s.p).

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. Es que 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, *Ibíd.* p.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.

Siguiendo a Bolsi “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” (Bolsi, 1989, p.66). 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<sup>19</sup>. Los grandes ganaderos y terratenientes eran también los caudillos políticos y los gobernantes que

---

<sup>19</sup> “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. En Guber, Rosana. (*Ibíd.*s.p)

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. Sin embargo el poder territorial, que sirve de base para operar políticamente, se troca *a posteriori* por el poder derivado del aparato estatal. De ello 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, p.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 laboral. Sin embargo 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, *Ibíd.*).

Como lo indica Marta Panaia, “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 coparticipales tiende a estar en relación directa con el



crecimiento del empleo público. “Lo que suele suceder es que a mayor recepción de recursos tiende a aumentar el tamaño del empleo estatal.” (Panaia, 2001, pp.12-19)

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 y Calvo 2000; Porto y Sanguinetti 2001, en Gervasoni, 2013, p.2).

Considerando los factores 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. Asimismo 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 plantamos ante posturas deterministas sino que agregamos al análisis esto que permanentemente emergerá en el discurso de los trabajadores y trabajadores del Estado.*

*Asimismo 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 sin embargo, 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. 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 donde la inestabilidad institucional fue uno de los rasgos más importantes.*

## **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.

En función de ello, en este segundo capítulo pretendemos realizar un abordaje analítico sobre el ámbito de las organizaciones públicas teniendo en cuenta la necesidad de considerarla en tanto sistema complejo. Desde esta perspectiva difícilmente podamos estudiarla 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 a 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. Asimismo fueron tan importantes que marcaron el rumbo de las políticas administrativas aplicadas por los gobiernos, especialmente de los países centrales. Sin embargo a partir de sus postulados también se ha pretendido analizar las realidades organizacionales de países periféricos, e incluso se ha intentado su implementación.

Para adentrarnos en la comprensión de la Administración Pública como objeto analítico entendemos relevante entonces correr los velos de las ciencias de la administración y poder observar el fenómeno de la organización pública desde la complejidad que su naturaleza amerita. El mismo Oszlak, ya en 1977 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. (p.3)

Por lo tanto no existe disciplina alguna que reúna la posibilidad de explicar a la Administración Pública de manera perfecta. Esta condición nos motiva a establecer nuestro recorrido teórico buscando dar cuenta de los principales paradigmas que intentaron explicarla. Asimismo, 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 (p.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, y 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 al 1) paradigma burocrático o racional, el 2) posburocrático o gerencial, ligado a las corrientes del New Public Management (NPM), y por último el enfoque 3) 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) y asimismo impregnó a 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, p.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, p.27)

“Todas las esferas de la acción comunitaria están sin excepción profundamente influidas por las formas de dominación” (Weber, 1993, p.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 como formando parte de la naturaleza de la relación, inescindible y por lo tanto característica de la misma. Guy Peters (2001), 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 (p.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, p.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, 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 a una serie 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” (p.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”. (p. 720)

- c) Sostiene perpetuidad en el cargo como garantía del cumplimiento 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 (1999), 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.” (pp. 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, p.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 lo 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, p 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 estaba 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 propugnaban 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 fundamentadas en la obsolescencia de sus estructuras y métodos y la ineficiencia de

los resultados provistos. 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, que fue 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 permiten su origen 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 existen una serie de cambios a nivel de modificaciones en los valores dentro de las organizaciones, en donde 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 el último aspecto que las corrientes del NPM sostienen que propició su emergencia y consolidación es el constante aumento de las funciones y personal en el sector público, lo cual impacta 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 más de corte analítico aunque la mayoría de tipo prescriptivo. Carles Ramió Matas (2001) 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.” (p.4)

Cunill Grau (Ibíd.) 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 (p.236).

La NGP, modelo que como hemos observado, deriva del sector privado, puede ser clasificada en dos grandes vertientes. Siguiendo a Nickson (2002) la primera de ellas está relacionada al gerencialismo 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” (p.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” (p.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 el cual 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 (que se recuperará en 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, más 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, que estos modelos consideran ‘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, p.13)

Sin embargo al hablar de patrimonialismo debemos retornar a 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, 1996, p.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”. Sin embargo en las organizaciones no son sólo bienes los que se reparten. 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 (2008) 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” (p.27).

Cabe rescatar aquí el uso que Oscar Oszlak (1980) hace de la categoría analítica “régimen patrimonialista”. 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 (1996) 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 (p.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. Existen también otro tipo de arreglos que se generan a partir del mismo proceso de aprendizaje que la organización va construyendo, y que conforman un sustrato que articula, de manera no formalizada, las relaciones y los procesos laborales, productivos, administrativos, que en ella se desarrollan.

Enderle y Guerrero (2008) 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 (p.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” (p.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 apartado 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 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 este apartado teórico las 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.

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 Evans (1996) “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” (p.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 estado signado por las contingencias históricas, sociales y económicas por las cuales ha atravesado. La primera ola de ideas acerca de 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 hipertrófico aparato, lo cual influirá de manera negativa en el desarrollo de los mismos. (Evans, *ibíd.*)

La segunda ola puso directamente en discusión la relevancia de contar con un Estado en tanto agente económico. Por supuesto esta reversión extrema, en donde el Estado debía reservar 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 los 80's, 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, *ibíd.*) 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 ponencia “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” (p.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 que cuenta el Estado para generar procesos racionales de política pública en condiciones de autonomía” (Rodríguez, 2012, p.2). 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” (p.2)

Agregamos también aquí otros acercamientos 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, en Balan, 2012, p.3). Grindle, por su parte las interpreta como “la habilidad de ejecutar tareas de manera efectiva, eficiente y

sustentable” (1997, en Balan, *ibíd.* p.4). 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 O’Donnell (1993) “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” (p.64).

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, p.4)

Si bien para él las poliarquías<sup>20</sup> cuentan con 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

---

<sup>20</sup> Según la define Dahl, la poliarquía tiene siete atributos: 1) funcionarios electos; 2) 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, p.2)

materializan en edificios, rituales y funcionarios” (p.4). Sin embargo 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.

O’Donnell 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 (p.9)

Siguiendo el 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 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 que es imposible soslayar su impacto: 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” (p.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, siendo profundizada esta reducción en 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, J; Nejamkis, 2001, p.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 y Falivene, 2002, p.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, centrando en la evaluación de desempeño en su cumplimiento, 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. Como señalan Bonifacio y Falivene

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 padrinazgo y el ejercicio de presiones para desplazar funcionarios seleccionados para desempeñar funciones ejecutivas”. (p.4).

En el año 2000 la Oficina Anticorrupción de la Nación publicó por primera vez un informe en el cual ilustraba de manera muy clara 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 definida sobre dos de las principales áreas que componen la gestión pública a nivel central: la gestión de recursos humanos y gestión de compras y contrataciones de bienes y Servicios. Por lo objetivos de esta tesis, lógicamente nuestra mirada enfocó específicamente en los aspectos referidos a la Gestión de los Trabajadores. De esta forma pudimos corroborar la situación en la cual la GFT quedó luego del proceso de reforma del Estado, lo cual a continuación presentamos:

- Normas Administrativas de Aplicación General:
  - o Cumplimiento de la normativa sobre procedimientos exclusivamente en términos formales y no funcionales.
  - o Los incentivos, objetivos y procedimientos se cumplen en el sentido formal, pero en la actualidad sirven a funciones políticas o personales.
- Análisis de Puestos:
  - o Definición vaga de perfiles laborales permite mayor discrecionalidad en la selección.
  - o Perfiles laborales diseñados a medida de una persona particular.
- Planificación de los Recursos Humanos:
  - o 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 defasaje 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 registro
- 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, las cuales se anunciaron de manera altisonante tanto al inicio de la década menemista como promediando la misma, 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 y Nejamkis, *Ibíd.*). La falta de visibilidad respecto de las particularidades que modelaron el servicio público en Argentina hicieron de los intentos de modernización del ámbito público simples propuestas de transplante 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)<sup>21</sup>.

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 año 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 pública. 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, considerándose que desde

---

<sup>21</sup> “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, Joan. Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista. En Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 11 (Jun. 1998). Caracas.



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, p.xii). 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 de transparencia y eficiencia la función pública. A nivel nacional se empezaron a implementar una serie de 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, de las organizaciones que lo componen, es, en definitiva, una reforma que traspasa a la sociedad en su conjunto. Una reforma exitosa constituye la base para las “transformaciones requeridas por los retos del desarrollo” (...) (en donde el rol del Estado en tanto) “matriz institucional necesariamente integradora de las dimensiones política, económica y social del desarrollo” (Prats I Catala, *Ibíd.* p.591) es fundamental. La

integración de estas dimensiones es el recurso más importante para consolidar la gobernabilidad de las sociedades.

Consideremos que hasta el momento hemos venido desarrollando 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 el 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, *Ibíd.* p.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. “Se trata de dos realidades diferentes e dos sistemas de incentivos distintos, cuya reforma plantea exigencias y alcances asimismo diferentes” (p.595). El argumento que Prats I Català sostiene para marcar esta escisión se relaciona con la materialidad de las estructuras, en donde 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.” (p.595)

Asimismo el autor 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.

De manera contraria, para Prats I Català 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” (p.596)

¿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 alude 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 exigentes (p.596)

No se trata por tanto de una cuestión de cantidades y/o alcances. Ningún proceso de cambio a nivel del aparato estatal (y de sus organizaciones) podrá ser válido sin la atención sincrónica a la estructura institucional, tanto formal como informal (más que nada informal). Apoyamos esta afirmación en lo que O'Donnell sostiene en cuanto a que existe 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 cuáles lógicamente persiguen múltiples intereses (O'Donnell, 1992)

La complejidad 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, *Ibíd.* p18).

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”, definida como una situación donde “el riesgo de que el gobierno introduzca cambios sustanciales, que cambien su relación con la burocracia y los burócratas, es mínimo. Sin embargo, 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” (*Ibíd.* p.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 apartado 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 a partir de 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 Oszlak argumenta que esta situación pudo continuar dándose porque constituye “un cómodo mecanismo de creación de chivos expiatorios” (2009), 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” (p.3). Sin embargo, como argumenta Oszlak 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 (p.4).

Mabel Thwaites Rey realiza un interesante recorrido respecto de la dicotomía política-administración, analizándolo desde el punto de vista histórico en Argentina. Recuperando la relación existente desde la época de profundización del modelo neoliberal, la investigadora enfatiza en los cambios que se fueron produciendo en la forma de nominar la relación entre funcionarios/burócratas y políticos. Y en este devenir fue dando cuenta de las lógicas que articulan tal relación y de las huellas empíricas que deja en la trama organizacional. Desde el postulado de “profesionalizar” la función pública - en el sentido de 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” (2002, p.2) rescataba el surgimiento de algunos elementos propios de la gestión privada trasladados al ámbito público, tales como los manuales de misiones y funciones, “la

cuestión definitivamente no pasa por proveerse de manuales diseñados para su aplicación en todo tiempo y lugar” (p.2).

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”, es decir: 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, donde 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 *vis a 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, p.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 fué 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 los mismos 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 configurando una figura hasta entonces poco conocida en los organismos del aparato estatal. Los “políticos gerentes”

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, *Ibíd.* p.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” (Campioni, en Thwaites, *Ibíd.* p.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 la continua 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. p.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 a la debilidad del Estado por responder de manera adecuada a las demandas de sus ciudadanos.

Como sostiene Humberto Falcao Martins (1997) la integración funcional entre política y administración va más allá de la relativa influencia de una sobre la otra<sup>22</sup>. 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” (p. 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, p.1)

¿Por qué motivos traemos nuevamente a colación la relación entre las burocracias estatales y la sociedad? Básicamente porque entendemos que no podemos avanzar en el análisis de nuestro objeto de estudio sin considerar el relevante valor social que cumple la misma. Y sobre todo considerar que el inescindible vínculo entre política y administración debe ser reconocido a partir de las características que arroje tal relación. De esta forma no buscaríamos relevar

---

<sup>22</sup> 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. (p.8)



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 en el presente apartado 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.

De esta forma 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, p. 83)

Desde esta perspectiva integramos al análisis la noción de configuración de intereses a fin de poder 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 del mismo.

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 la empíria, las huellas teóricas de una realidad en constante reconfiguración.

De la Garza Toledo (2002) afirma que la idea de configuración permite “analizar las potencialidades de especificación de lo ambiguo a través de prácticas” (p.15). 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 por definir a priori un concepto que englobe la multiplicidad de intereses que impactan en la GFT (si es posible), adherimos a la propuesta de De la Garza.

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*<sup>23</sup>). 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, 2001, p.13)

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.

---

<sup>23</sup> Las cursivas son nuestras

### 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 acerca de las relaciones principal-agente y el rol del Estado como articulador de las mismas. En “Acerca del diseño del Estado” (1996), 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, entendiendo 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” (p.147). Przeworski sostiene que tanto políticos y burócratas poseen intereses y objetivos propios que no siempre coinciden<sup>24</sup>. 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<sup>25</sup>. 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.

---

<sup>24</sup> “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” (p.148)

<sup>25</sup> 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.

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, *Ibíd.* p.151)

En cuanto a la delegación de autoridad, ésta es inherente al alcance de las funciones del Estado. Przeworski afirma que “dado que es imposible crear una legislación que pueda especificar completamente las acciones del agente bajo toda contingencia, se deja a las agencias ejecutivas y administrativas un grado significativo de discrecionalidad” (p.157).

Al titular este apartado 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 se configuran los intereses de los agentes. Criterios que van más allá de la racionalidad puramente económica, que se establecen a partir del balance de poder de las relaciones, que 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, y 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. Los tradicionales núcleos de poder económico, fuertemente vinculados al Estado y con influencia sobre el mismo, 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 debido a 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, ha estado presente en la historia política de los hombres desde tiempos muy antiguos. 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. Citando a Pablo Torres, (2002)

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 llamados 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, *Ibíd.* p.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, citado en Alonso, 2006, p.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, *Ibíd.* p.4)

También Oszlak en el trabajo denominado “La formación del estado argentino: orden, progreso y organización nacional” (1982), 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 mas 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 y 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, *Ibíd.*)

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 patronos 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 pluralista 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, p.84). Por este camino marchan los análisis que interpretan a la implementación de planes de emergencia focalizados a 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, *Ibíd.* p.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: (Jon Elster) Los actores de la red, ante varias posibilidades de acción, optan por la más apta para el logro de sus fines. 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, *Ibíd.*)

### 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 que, como hemos visto, 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, *Ibíd.*)

- 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 patronos y mediadores, sino que también los clientes, motivados por sus necesidades, pueden fomentar el clientelismo” (Torres, *Ibíd.* p.64)
- Los mediadores: entre patronos 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, 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. (Torres, *Ibíd.*)

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, *Ibíd.* p.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, *Ibíd.*).

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 modelos. 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 la 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 a 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 III

---

## 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 introducimos 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.

Esta 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, “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, et al., 2005, p.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 a la cuestión nos permite identificar una larga tradición de autores que conceptualizan al trabajo desde la perspectiva de la instrumentalidad<sup>26</sup>: de esta forma se atiende a las dimensiones relativas a la acción, reduciéndose 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. En este sentido Noguera (2002) sostiene que

El trabajo sería aquél que sólo considera posibles recompensas extrínsecas a la actividad en cuestión (recompensas que pueden tomar formas muy distintas: dinero, supervivencia, 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. (p146)

---

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

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 propone dimensionar el trabajo en esta clave, siguiendo a 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; 1) concibiendo el trabajo como deber social o disciplina coercitiva (como la “ética del trabajo” tradicional), o bien 2) entendiéndolo 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 (2002, p.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 (Marx, 1872, citado en Noguera, Ibíd.), 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” (2002, p.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 “tradicción teórica



más decididamente inspirada en valores emancipatorios al servicio de una transformación social que aumente los grados de autonomía y autorrealización de los individuos” (2002, pp142-143). 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, p14).

Siguiendo esta 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, entre las cuales se distinguen algunas por su grado de generalización, como por ejemplo, 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, y 3) el progresivo debilitamiento de la normativa protectoria del trabajo. (Neffa, 2012).

A principios de la década del 90 André Gorz entendía que en algunos sectores de la sociedad se producía un proceso de “desafección” por el trabajo, que se manifestaba en una menor identificación de las personas con su empleo (Gorz, 1991). Sin embargo el problema mayor 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, et. al, 2005, p.21).

Dominique Méda (1998), 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 naturaleza, cuando tal idea es un invento de la economía política moderna” (p. 238).

Situados desde otra perspectiva, algunos autores como Castel (1997) sostienen 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. Sostiene también 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 la función integradora de la vida social que el trabajo proveía pueda verse realizada.

Todas estas circunstancias permean tal función, desequilibrando el rol que hasta mediados de los 70's supo sostener. Sin embargo, siguiendo a Díaz, Godoy & Stecher (Ibíd.), debemos resaltar que el asalariado como trabajador no ha desaparecido. Sí 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.

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, Ibíd. pp.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, p.10).

Distintos mecanismos estatales otorgaron garantías a la acumulación de capital. Entre ellos podemos situar 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: 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) (Neffa & Brown, 2011), 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.

Para el enfoque que adoptamos al estudiar cómo se configuran los intereses sobre la GFT en la Administración Pública nos es imprescindible acudir a este marco histórico. Lógicamente esta problemática no surge específicamente en la década del noventa, ni es enteramente resultado de la implementación de las políticas de ajuste mencionadas. Pero 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. Proponer 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 autoregulación, desde el cual se aísla el comportamiento humano en su dimensión económica 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 del paradigma individualista, en donde el disfrute y la noción de felicidad constituyen los únicos elementos de la acción racional.

Sin embargo, desde la perspectiva que hemos adoptado para desarrollar nuestro problema de 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, et. al.). De ello 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 ante 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”.

No podemos situarnos desde tales teorías por dos cuestiones. 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 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” (Fígari, 2011, p.6)

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, P.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, p.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 realidad 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, p. 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, sin en ella se entretrejen aspectos de índole política, económica, cultural, etc., difícilmente se pueda gestionar a los trabajadores en tanto recursos, talento o capital. Estos fenómenos 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 inscriptas 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, p.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 Jon Elster nos puede brindar pistas a fin de entender de qué forma los actores operan ante la particular configuración que presenta el SGFT 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, p. 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, p. 255)

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

Como hemos venido desarrollando en la primera parte de este capítulo, todas las teorías en cuanto al SGFT se apoyan en una determinada matriz de pensamiento desde la cual se construyen explicaciones sobre la realidad. También 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

La organización del trabajo ha pasado a lo largo del tiempo por diversas corrientes que afectaron la forma en que se configuraron las funciones a fin de administrarlo. 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, p.7) Este estilo administrativo, propio de las organizaciones de corte racional – burocrático, centra su atención en el cumplimiento de la normativa. De ello no buscaban establecer políticas ni estrategias de aproximación al trabajador para integrarlo plenamente a la organización. (Dolan, et al)

Las décadas finales del siglo XX fueron escenario de un creciente auge de las teorías del capital humano y de gestión del talento humano. Autores como Louart, P. (1994), Puchol, L. (1993), Chiavenato, I. (2007), entre otros, proponían abrir el abanico de funciones en RRHH atendiendo a la creciente complejidad de las organizaciones. Las nuevas demandas sociales en cuanto a productos y servicios planteaban desafíos tales como la atención a la introducción 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's 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, p.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 Recursos Humanos 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) 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 la atención a 8) la salud e higiene del trabajo.

- 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: “para ver cómo se conseguirán esos *Recursos Humanos* y las necesidades de formación que tendrá la organización” (Dolan, et al)
  
- 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, et al. p.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 del individuo, motivación y los niveles de rendimiento. Además 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, la dependencia jerárquica, permite también establecer criterios de rendimiento válidos y universalizables hacia el interior de la organización, así como visualizar más claramente la redundancia de empleados (Dolan, et al).

- 3) El reclutamiento, la selección e inducción corresponden al proceso de empleo. 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” (Chiavenato, 1994, p.208)

Entre los medios de reclutamiento que se conocen, existen dos grandes divisiones: el reclutamiento interno, que se realiza cuando se presenta una vacante determinada, y la organización intenta cubrirla mediante la reubicación de sus empleados; y el reclutamiento externo: 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, entre los candidatos disponibles, de las personas que tienen más probabilidades de desempeñar correctamente un puesto. 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 un 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. Este proceso permite a los trabajadores ingresados a la organización obtener información básica de la misma, tal como la historia, 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, y 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, et al.)

En este sentido, el movimiento presupuesto a partir del constante perfeccionamiento habilitará espacios, oportunidades de adquisición de mayores cargas de responsabilidad y experiencia, lo cual se traducirá en el tránsito (o delineamiento por parte) de los empleados a través de una carrera profesional.

- 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, et al. p.145)

La importancia de la planificación de la carrera profesional se encuentra en relación con la necesidad de visualizar una serie de objetivos que guíen la trayectoria laboral del trabajador. 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, según Werter y Davis (1991) 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 de la forma en la cual se cumplen las actividades en la organización. 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 mismo. 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 que se le otorga a los trabajadores por poner su fuerza de trabajo a disposición de la organización. Esa fuerza de trabajo, como vinimos 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 et al. (Ibíd.) 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 LCT

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, paradigma del “Hombre económico”. Sin embargo, la complejización de las relaciones del trabajo en las tres últimas décadas del siglo pasado 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 se pasó a preguntarse por cuáles eran los aspectos del ámbito laboral que impactaban en la salud de los trabajadores y la debilitaban. Siguiendo a Neffa (2002) nace así el concepto de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT), definido como todos los “elementos reales que inciden directa o in/directamente 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, y los gestores de Recursos Humanos adoptando tales conceptos. Conceptos que 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 todas las fases del sistema y lo van modelizando. De esta forma el SGFT va adoptando características que determinan 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.

Sin embargo nuestro problema de investigación nos propone revisar estas competencias técnicas 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 dependen 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: prestan servicios muy útiles pero no mercantiles, sino que constituyen un 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 tales como 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 realizadas 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 próximo apartado.

### **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 con la creación del Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA) retomó

fuerza la discusión acerca de su naturaleza, objetivos y las cuestiones inherentes a su funcionamiento.

El fin de los noventa marcó un renovado interés por este 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, Battistini, Deledicque, Félix, Panigo, Pérez, 2002).

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 en cuanto a 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. Y es que en palabras de Benedetti “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, p.2).

La búsqueda del desarrollo sostenible y de la eficiencia en el Estado operaron para que estas políticas de GFT se pongan en vigencia. El principal fundamento por el cual la organización de la administración del Estado 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” (Echeverría & Mendoza, p.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, 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 (Arenilla Saez, 2005). 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 instalar 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 esta 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 propone Francisco Longo y Mercedes Iacovello, entre otros.

Sin embargo es importante comprender a partir de qué modelos comprendemos esta lógica. Miguel Arenilla Sáez nos propone pensar desde un marco alterno al de la administración, en donde 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, en tanto “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” (Arenilla Sáez, 2005, p.35). 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 (p.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 (Ibíd. p.36).

Retomando, Longo parte de la afirmación de que el rol de los agentes dentro de la organización es insoslayable cuando de analizar la forma en la cual se constituyen las instituciones formales e informales se trata. El autor 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” y, por otra parte, “sitúa (el neoinstitucionalismo) 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” (Longo, 2010, p.2.)

De ello, el modelo que ofrece Longo 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” (Longo, 2002, p.15). Hasta aquí la propuesta mantiene los principios generales de cualquier sistema. Toma también como un elemento fundamental para el mismo la necesidad de una estrategia organizacional a manera de referente de la estrategia de recursos humanos, que la define como “conjunto de prioridades o finalidades básicas que orientan las políticas y prácticas de GRH, para ponerlas al servicio de la estrategia organizativa” (p.16).

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**

Sin embargo, según Longo son imprescindibles tres requisitos para que un conjunto de políticas y prácticas de GRH 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” (p.17), en segundo lugar que las interconexiones necesarias entre subsistemas se produzcan, en un orden secuencial y lógico, y por último 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 esa perspectiva. Abandonando 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, reconoce que el mismo carece de validez en las organizaciones públicas, siendo de mayor utilidad analizarlas desde un modelo político en

donde “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, p.1). Sobre esta base propone realizar un análisis comparativo de los SGFT en las administraciones estatales de Latinoamérica.

Iacovello insiste en que “la realidad de los servicios civiles de la región dista bastante del modelo de gestión de recursos humanos utilizado como referencia para la evaluación”, en donde “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, p.533)

De ello, por ejemplo “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” (p. 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.

En cuanto al subsistema de **organización del trabajo** este se encuentra muy poco desarrollado, “no hay un foco en la definición clara de puestos y roles en las organizaciones públicas” (p. 534). 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 tanto, el 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. Y a **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 es un área 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 referencia a la **gestión de las compensaciones** Iacovello detecta una “situación generalizada de inequidad interna en el sistema salarial, y una combinación de equidad externa en los niveles operativos con falta de competitividad salarial para los niveles gerenciales” (p.534). Sobre la **gestión del desarrollo** sostiene que las dificultades en su operatividad pueden observarse, 1) sobre las propuestas de actividades de formación que se presentan desarticuladas de las necesidades organizacionales, y 2) en la “inexistencia de carrera administrativa, carreras vigentes con problemas de rigidez, y casos excepcionales de carreras con elementos de flexibilidad” (p.534)

Finalmente nos resta recuperar el subsistema de **gestión de las relaciones humanas y sociales**. Sobre esto Iacovello observó una “generalizada ausencia de políticas de gestión del clima y la comunicación, y prácticas de salud y beneficios sociales adecuados al contexto” (p.534). 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”. (p.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.

*Con 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 tan importantes 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 IV

## 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 podría redundar en mejores resultados, 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, aquellos primeros mapas, la cartografía de la investigación delineada en laboratorio para luego, dar cuenta de la experiencia de recorreo, 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. Derivado de aquel movimiento se inició nuestra línea de investigación, indagando en la constitución de la trama del empleo público y sus actores más relevantes: los agentes del Estado y el Estado como patronal. 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 se constituyó en una tarea ardua. Con nada de lo cual sostenerse 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 sancionados, 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 corrernos de estos lugares comunes, y en función de nuestra formación disciplinar de base, la pregunta sobre las condiciones a partir de las cuales los trabajadores operaban, no tardó en llegar. Sin embargo nada fue tan automático. Tuvimos que experimentar una serie de discusiones relativas incluso a la validez de la perspectiva académica que habíamos incorporado a lo largo de los años de formación de grado 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 perspectivas teóricas de otras disciplinas a fin de ir construyendo, 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 ingresan 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 quienes sostuvieron tales intereses, sus roles en la organización, el poder relativo que cada uno ostentó y las estrategias que implementaron al efecto.

El ejercicio de preguntarnos sobre estos aspectos nos instaló también frente a las posibles respuestas elaboradas a partir de las anticipaciones de sentido con las que contábamos.

## 2. HIPÓTESIS Y PRESUPUESTOS QUE GUIARON LA INVESTIGACIÓN

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. Es por ello que 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 nos es 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 en una perspectiva positivista de difícil correspondencia con las características que intentó seguir el curso de nuestra investigación. Tanto las elecciones teóricas como las metodológicas, ya desde el origen del trabajo, revelaron nuestra adscripción al paradigma crítico-constructivista. Desde este posicionamiento consideramos entonces que fueron supuestos iniciales, o también denominadas anticipaciones de sentido, los que nos fueron guiando en el proceso de construcción de conocimiento sobre la realidad laboral y el impacto de los intereses en la GFT, y que, tales 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.*

Sin embargo, 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<sup>27</sup>) como el eje del debilitamiento de las funciones de GFT. El avance sobre el campo empírico, sumado a las diversas instancias 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.

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, decidimos establecer un recorte temporal tan extenso (1983-2012), a fin de cubrir todas las gestiones de gobierno posibles. Sin embargo, como podremos observar en el análisis que continúa, tal supuesto fue derribado cuantos mayores acercamientos establecíamos 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.

---

<sup>27</sup> 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.

### 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, influencia 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 AP 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. Sin embargo 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, a fin de seleccionar a

los integrantes de nuestra muestra primeramente procedimos a recortar el marco poblacional en función de algunos criterios que eran relevantes dada la naturaleza del fenómeno que pretendimos analizar.

### **RECORTE ESPACIAL**

Por ello elegimos aquel 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 establecidos 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 definen 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. Sin embargo 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, la cual agrupa una diversidad de agentes, y en donde los empleados administrativos del nivel central de los ministerios conforman el principal sector. Con esta precaución procedimos a seleccionar aquellas jurisdicciones que reunieran tal 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. Estos nos señalaron que existían ministerios que poseían mayores niveles de disfuncionalidad en sus sistemas de GFT derivados de la presencia más intensa de intereses. De tales señalamientos decidimos recortar el abordaje sobre las siguientes jurisdicciones:

- Ministerio de Salud Pública

- Ministerio de Gobierno y Justicia<sup>28</sup>
- 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.

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 se allanó. 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 tienen 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<sup>29</sup>, quienes fueron seleccionados a partir de un muestreo

---

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> 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.

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 más formalmente integrados al sistema laboral público.

La composición por estratos/subpoblaciones de la misma 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%

*Partida*

- Planta permanente: 80%
- Contratados: 20%

Sin embargo estas definiciones pertenecieron a la instancia empírica de la investigación, la etapa de laboratorio. Otras fueron las operaciones que debimos tener 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.

Más en 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 particular dado que la misma es relevante a nivel metodológico ya que modificó la constitución de la muestra cuantitativa.

Las restricciones se hicieron importantes en el Ministerio de Salud. Contábamos, a priori, con un agente 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 también en el ministerio de Salud llevar adelante nuestro relevamiento. Incluso nuestro contacto nos adelantó que no habría problemas para realizar el relevamiento.

Sin embargo 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 con el pedido. 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 a 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 en 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 que 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, 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<sup>30</sup>.
- Personal: datos desagregados sobre liquidaciones al personal (completos desde 1995 a la fecha), datos agregados sobre liquidaciones de personal (desde 1981 a 1996), información elaborada tales como ejecuciones presupuestarias (desde 2003 a 2012), e informes sobre indicadores económicos (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), 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

---

<sup>30</sup> 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.



con la Dirección de Informática Jurídica del Ministerio de Gobierno y Justicia, y 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. Sin embargo 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. El mismo figura en el Anexo III de esta tesis.

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 gráficos 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 relatada<sup>31</sup> (Gallart, 1993). Relevamos un total de nueve entrevistas abiertas. Nuestros informantes presentaron las siguientes características:

---

<sup>31</sup> "Resumiendo en pocas palabras, el investigador cualitativo entra en el campo munido 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, p.121)

**Tabla 4.1. Identificación y descripción de los informantes clave entrevistados**

<b>ID</b>	<b>Descripción</b>
<b>A</b>	Referente académica experta en Derecho Administrativo Provincial.
<b>B</b>	Dirigente sindical con vasta presencia en la escena política y laboral de Corrientes
<b>C</b>	Dirigente sindical con vasta presencia en la escena política y laboral de Corrientes.
<b>D</b>	Dirigente sindical con vasta presencia en la escena política y laboral de Corrientes.
<b>E</b>	Ex funcionaria de la Dirección General de Personal. Actualmente en otra repartición
<b>F</b>	Dirigente sindical con vasta presencia en la escena política y laboral de Corrientes.
<b>G</b>	Funcionario de carrera de la Dirección General de Personal con más de 25 años en el SIS.PER.
<b>H</b>	Ex funcionario de carrera de la Dirección General de Personal. Actualmente jubilado
<b>I</b>	Diputado Nacional. Ex legislador provincial
<b>J</b>	Referente académico experta 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 que 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 procesos de GFT por un lado, y las categorías relativas a la constitución de intereses (políticos, partidarios, personales).

Relevamos un total de quince entrevistas en profundidad, de una duración aproximada de hora y media cada una. Sin embargo 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**

<b>Número</b>	<b>Descripción</b>
<b>1</b>	Funcionario político con responsabilidades de gestión de Personal
<b>2</b>	Ex funcionaria política. Actual empleada de carrera con responsabilidades de gestión de Personal
<b>3</b>	Funcionaria de carrera con responsabilidades de gestión de Personal. Más de 25 años de antigüedad.
<b>4</b>	Ex encargada de oficina sin responsabilidades de gestión
<b>5</b>	Funcionario de carrera con responsabilidades de gestión de Personal. Jubilado
<b>6</b>	Funcionario de carrera con responsabilidades de gestión de Personal (finalizadas). Actual empleado de carrera en otra área
<b>7</b>	Funcionario de carrera con responsabilidades de gestión de Personal. Jubilado
<b>8</b>	Funcionaria de carrera con responsabilidades de gestión de Personal. Jubilada
<b>9</b>	Ex encargado de oficina sin responsabilidades de gestión de personal
<b>10</b>	Funcionario con responsabilidades de gestión de personal con 39 años de antigüedad
<b>11</b>	Ex funcionaria de la Dirección General de Personal.
<b>12</b>	Funcionaria de carrera con responsabilidades de gestión de Personal.
<b>13</b>	Encargada de oficina sin responsabilidades de gestión de personal.
<b>14</b>	Ex encargado de personal. Actualmente revistando en otra área.
<b>15</b>	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<sup>32</sup>.

*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

---

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

descubrir y desarrollar las categorías inmersas en los relatos (Taylor y Bogdan, 1992). Asimismo 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.

## 2da parte

---

## 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 como 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. Interpretamos que obtener este panorama nos permitirá analizar el punto de partida de las decisiones que se toman sobre los trabajadores públicos correntinos, y cómo estas responden y en qué medida al entramado normativo. Asimismo 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 cuales 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, tal como lo decíamos en el párrafo anterior. Del trabajo de relevamiento y exploración de este marco normativo podemos observar, a priori, una escasa producción legislativa al efecto. Sostenemos esta afirmación a partir de, primeramente, el trabajo de recopilación y análisis de la legislación inherente al Personal del Estado Provincial realizado durante esta investigación. Derivado de ello, 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. Sin embargo 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<sup>33</sup> en cuanto a 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 jurídicos 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, conjuntamente con otras naciones de América Latina, y que constituyó un hito de gran importancia en los esfuerzos por dotar de transparencia y eficiencia la administración pública.

---

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



Lejos de nuestra intención está determinar estados ideales y analizar la realidad de la función pública correntina a la luz de éstos. Sí destacar que existen otros desarrollos constituidos de manera más extensa y fortalecida, que atienden a la mayor cantidad de aspectos pertenecientes a la GFT. Y que además están integrados desde un abordaje de mayor complejidad 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 a partir de un análisis en profundidad, que atienda a otras categorías más allá de su cantidad, entendemos necesaria la re-consideración de las mismas sobre 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 CUERPO NORMATIVO LABORAL VIGENTE***

Los desarrollos normativos respecto del Servicio Civil en la Provincia 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” (Ibarrola & Romero Vignolo, 1984)<sup>34</sup>, 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 por entonces 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

---

<sup>34</sup> Tesis realizada para acceder al grado de Licenciado en Relaciones Industriales por la Universidad Nacional del Nordeste

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. En 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.

Con el arribo de un gobierno democrático, en mayo del 73, 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 este 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, *Ibíd.* s/n). 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 trabajadores que no existiera un régimen escalafonario activo? ¿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. Sin embargo 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, p.2). Asimismo Gelli señala que este principio es establecido a fin de evitar criterios arbitrarios, persecución política y uso clientelares del empleo público por parte del Estado (Gelli, M. 2001)

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<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> 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

En términos más claros: la desactivación del estatuto de los trabajadores del Estado Provincial y el pase a Comisión implicó efectivamente una vulneración del derecho a la estabilidad, amparado en la Constitución Nacional. Lógicamente esto se encontraba contrapuesto a lo legislado. Sin embargo 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 A 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). A los efectos 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 planta de personal permanente y el personal no permanente. La primera se perfecciona a través de una designación destinada a **cubrir un cargo vacante**, y 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 incluyen a los Contratados, los Becarios y el Personal de Gabinete. Estos 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 a lo legislado (I)**

Los sin embargo se acumulan según vamos revisando con detenimiento el articulado de la Ley 4067, por ello los iremos tratando por separado. A esta primera presentación de la distribución de las plantas corresponden una serie de señalamientos que nos permiten preguntarnos hasta qué punto la Ley 4067 es observada o 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 sino también ubicar a los agentes en las jurisdicciones que determinare y otorgarles además 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 en 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 en 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 presupuestaria. Si esto es efectivamente respetado se cumple lo que la ley señala y por lo tanto no habilita mayores discusiones dentro de la norma. Sin embargo por fuera de ella nos caben preguntar 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 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 lleva 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.b)

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.

El régimen escalafonario 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 y que están 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:

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

<b>Ley 4067/86</b>	
<b>Categoría</b>	<b>Clase</b>

	<i>Superior</i>	<i>Inferior</i>
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.

Observando la tabla anterior 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).

### **Señalamientos y discusiones a 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 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<sup>36</sup> a raíz de constantes referencias que obteníamos de nuestros informantes respecto de la desactivación del escalafón establecido en la 4067. Si el escalafón estaba desactivado ¿cuál era 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 la estructura posible de carrera. Nos encontramos por lo tanto con la Ley 3801.

<sup>36</sup> 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 de gran importancia, 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 es suplido por otro, incluso anterior a él.

### **3. LA LEY 3801: LEY DE SUELDOS Y REMUNERACIONES**

La Ley 3801, sancionada tres años antes que la Ley 4067, establece la estructura salarial de la administración pública provincial, por ello también la llaman 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...” (Art. 2. Ley 3801)

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.**  
**Comparación entre categorías y clases que componen el escalafón de la Ley 4067 y la escala salarial definida en la Ley 3801**

<b>Ley 4067/86</b>			<b>Ley 3801/83</b>		
<i>Categoría</i>	<i>Clase</i>		<i>Categoría</i>	<i>Clase</i>	
	<i>Sup</i>	<i>Inf</i>		<i>Sup</i>	<i>Inf</i>
Personal de Conducción	15	11	010. Autoridades Superiores		
Personal Profesional	10	9	020. Administ. y Técnico EUR	24	1
Personal Técnico	10	5	040. Magistratura (P. Judicial)	Escala propia	
Personal Administrativo	10	3	050. Docente	Escala propia	
Personal Artístico	13	7	060. Seguridad (Policía)	Esc. propia (18 cargos)	
Personal de Mant. y Prod	10	2	080. Clero EUR	24	1
Personal de Servicios	8	1	090. Prof. I Universitario EUR	24	1
Grales			100. Obrero y Maestranza EUR	24	1
			110. Servicio EUR	24	1
			120. Computación	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 dado que 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 están incluidas en la 4067 y por lo tanto el escalafón es el correspondiente al Persona Civil del Estado Provincial.

Además notaremos que existen categorías sombreadas que pertenecen a la EUR, Escala Única de Remuneraciones. Esta escala unifica las clases (24) 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: 1) que el escalafón definido en la Ley de Servicio Civil de la Provincia (4067) no está vigente, 2) que la norma que respalda la situación de hecho es anterior al mencionado estatuto, (la 3801 sancionada en 1983), y 3) 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. Sin embargo revela una estructura, 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 el año 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 se da, 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*”<sup>37</sup> un ingreso, definiendo de antemano determinado monto remunerativo y no una categoría y clase para el nuevo agente. Ante esta

---

<sup>37</sup> Informante clave G.

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”<sup>38</sup>

Esta operación implica entonces la creación efectiva de una nueva categoría o clase. Al indagar por 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....”<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Informante G

<sup>39</sup> Informante 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 los cuadros 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 derivadas de los registros pertenecientes al SIS.PER**

<b>SIS.PER (2013)</b>		
<b>Categoría</b>	<b>Clase</b>	
	<b>Sup</b>	<b>Inf</b>
1. Autoridades Superiores	1 - 41	Definido x cargos, no funciones
2. Administrativo y Técnico	<b>24(27)</b>	<b>1</b>
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	<b>24</b>	<b>1</b>
9. Profesional Universitario	<b>24</b>	<b>1</b>
10. Obrero y Maestranza	<b>24</b>	<b>1</b>
11. Servicio	<b>24</b>	<b>1</b>
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. Sin embargo 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 con esta revisión.

Observar 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<sup>40</sup>”, que apunta a la formación de los trabajadores, se encuentra vastamente reiterada. Su naturaleza es indiscutible, sin embargo 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 sé***, 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.

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. Sin embargo aquí encontramos otra discusión en 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 el cruzamiento de las dos leyes más importantes del Servicio Civil de la Provincia de Corrientes más los datos oportunamente recabados del SIS.PER.

**Tabla 5.4.**  
**Sinopsis de los tres instrumentos analizados para la estructura escalafonaria.**

	Ley 3801	Ley 4067	3801 (actualizada a SISPER)
--	----------	----------	-----------------------------

<sup>40</sup> 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)



Número de categorías	26	7	68
Número de clases	24	15	No se evidencia un número fijo sino que depende de la categoría. <b>Pueden ir de una clase a 80.</b>
Org. de las clases	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.	El trayecto de quince clases se distribuye entre las siete categorías, siendo la 15 la superior, correspondiente al personal de conducción.	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.

Fuente: elaboración propia en base al análisis de las Leyes 4067, 3801 y modificatorias, y los registros salariales 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, obturando la posibilidad de análisis normativo 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 discusiones, algunas de las cuales ya hemos ido tratando a lo largo de este capítulo y que hacen a la organización del sistema de GFT. Por lo tanto aquí 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 sostenerse que la 3801, sancionada en el 83, debería ajustar su contenido al nuevo escalafón, descrito en la 4067 del año 1986. Aquí entonces debemos considerar la vigencia de esta última norma.

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:

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

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

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

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 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 atando 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, dado que 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), y las “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 *intuitio 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<sup>41</sup>

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).

Estas situaciones reales y verificadas nos llevaron a profundizar la reflexión sobre la reglamentación de la 4067 y a recuperar la pregunta 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.

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 reglamentación 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”<sup>42</sup>**. 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

---

<sup>41</sup> 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)

<sup>42</sup> Informante Clave A

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 **negrita** dos párrafos arriba nos lleva a considerar el papel del Estado en tanto empleador y 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)<sup>43</sup>. Así podría tratarse de un tema que no forma parte de la agenda de temas de organización administrativa del Estado. O que forma parte de un interés oculto, que permite estos usos antojadizos, tal lo pudimos observar en este apartado.

### ***LAS DISCUSIONES A LA LEY 3801***

De ello algo adelantamos en el transcurso de este capítulo. Efectivamente, el desarrollo 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

---

<sup>43</sup> Sólo contamos con un registro de la integración de la Junta de Relaciones Laborales durante estos treinta años.

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 atribución del Poder Legislativo el crear y suprimir empleos. De ello 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 clave<sup>44</sup>, la ley madre 3801, al haber sido modificada múltiples veces, fue superponiéndose con 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 sin embargo 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.

## 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 apartado. 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.

---

<sup>44</sup> Informante clave I.

El desarrollo realizado previamente 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 sólo una oportunidad.

Lo evidenciado hasta aquí nos lleva a entender que, mayormente, 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, ya sea 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 decisonal del ejecutivo sobre el sistema de gestión de la fuerza de trabajo, 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.

*Este primer capítulo del análisis propuso 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 sin embargo 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 pero que sin embargo 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*



*abiertos 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 VI

---

## 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 esa información está en relación a 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 remite al empleado al SIS.PER. Sin embargo allí solo se manejan liquidaciones salariales y siendo dependencia de un organismo de mayor tamaño (la Dirección General de Personal) este departamento fue generando a lo largo de los años tal importancia en las percepciones de los agentes públicos, que anuló a su nivel jerárquico inmediato, la Dirección General de Personal.

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

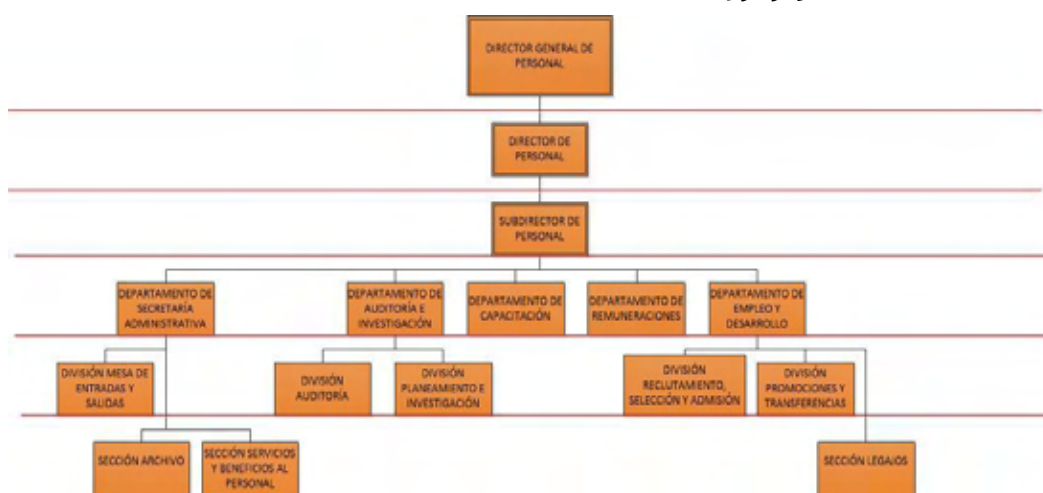
fueron históricamente sus funciones y cómo, con el correr de las décadas, estas se fueron modificando. Por algún motivo los empleados sostienen que los “problemas de personal” se arreglan en el SIS.PER. ¿Cuáles son los problemas de personal? ¿Qué es lo que los agentes interpretan como problemas de personal? ¿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 de la siguiente manera:

**Organigrama 6.1.**  
**Dirección General de Personal. Decreto 1859/1983**



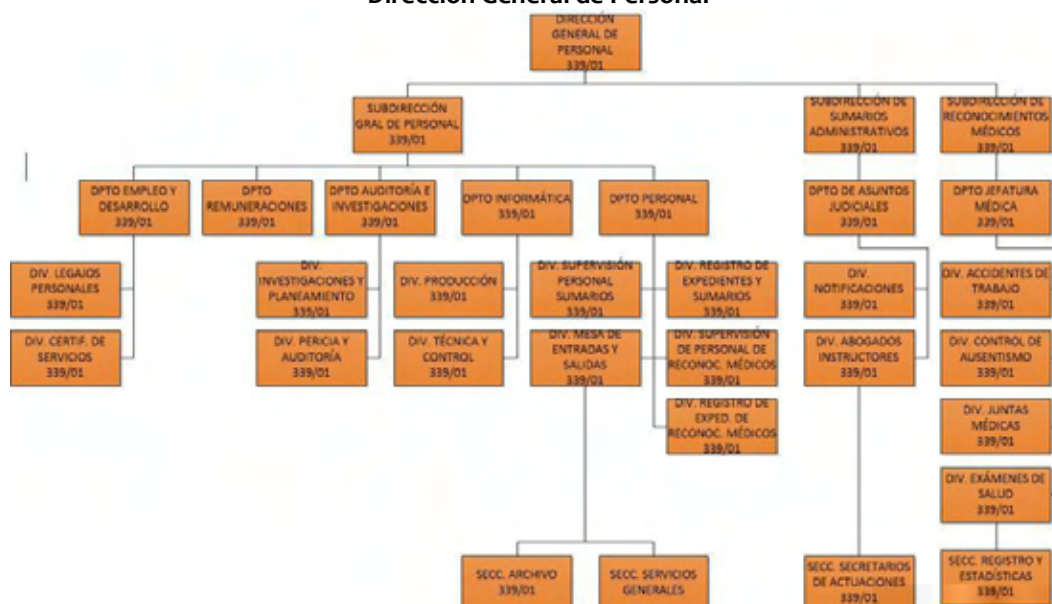
Fuente: Elaboración propia en base al análisis de normativa provincial.

Podemos observar en el organigrama 6.1 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, excepto 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.

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



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

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, la planificación y la capacitación, y que por otra parte se diversificó la atención a aspectos tales como la Salud de los trabajadores. Sin embargo 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.

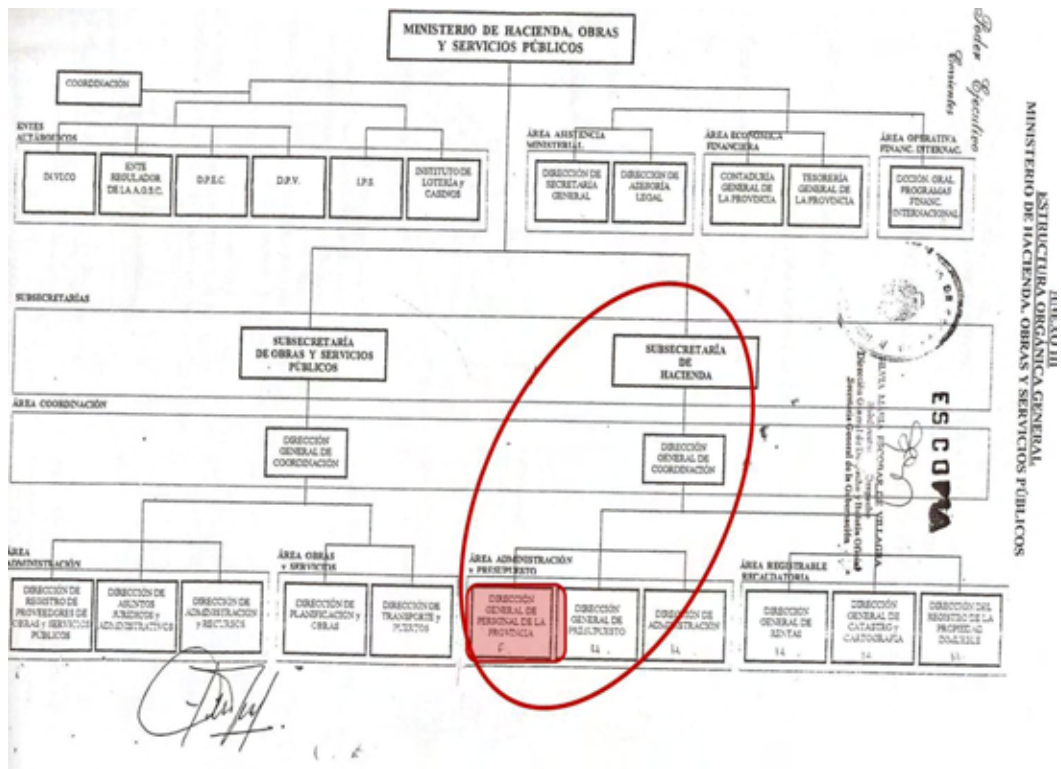
**Organigrama 6.3.**  
**Dirección General de Personal. Reestructuración orgánica. Decreto 169/2002**



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

Asimismo la Dirección de Personal establecía su dependencia jerárquica de la Dirección General de Coordinación (algo muy llamativo en tanto Direcciones Generales dependiendo de Direcciones Generales)

**Imagen 6.1.**  
**Extracto del Organigrama perteneciente al Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos según Decreto 196/2002**



Fuente: Extracto del decreto 196/2002

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.

**Organigrama 6.4.**  
**Dirección General de Personal. Reestructuración orgánica. Decreto 878/2006**

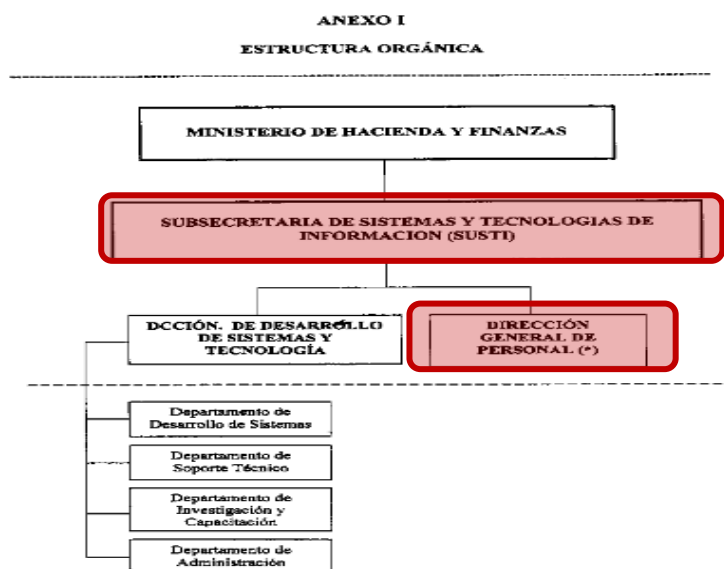


Fuente: Elaboración propia en base al análisis de normativa provincial.

Sin embargo en el año 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.

**Imagen 6.2.**  
**Extracto del Decreto 559/2012. Dependencia jerárquica de la Dirección General de Personal**



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:

**Organigrama 6.5.**  
**Reestructuración orgánica de la Dirección General de Personal. Decreto 559/2012**



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

Sin embargo la distancia entre la estructura formal y la real pronto se hace 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.

**Organigrama 6.6.**  
**Dirección General de Personal en la actualidad (según referencias obtenidas de nuestros informantes clave)**



**Fuente: Elaboración propia.**

Esta última estructura nos revela cual fue 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, 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 su contraparte 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 preeminentemente aquella 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 se dividen los organismos (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, y que 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). Sin embargo las categorías que maneja el SIS.PER, tal como adelantábamos en el anterior capítulo, corresponden a la Ley 3801, de Sueldos y Remuneraciones.
- Clase: en la misma ley 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 operan en la realidad pertenecen a la 4067.
- Partida: describe el tipo de planta en la cual reviste el agente. Como ya hemos comentado en el capítulo anterior, 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 repercuten más directamente sobre lo salarial, tales como códigos de descuento (sindicales y/o bancarios), pero que no formarán parte de este análisis.

## 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 que mencionamos en el apartado anterior hemos elaborado una serie de gráficos con el objetivo de obtener un panorama 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 tablas 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 se dio a mediados de la década del 90. 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. Antes de 1994 los datos informatizados se manejaban a través de un sistema que tenía como resguardo físico cartuchos (cartdriges). 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 extendido 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.

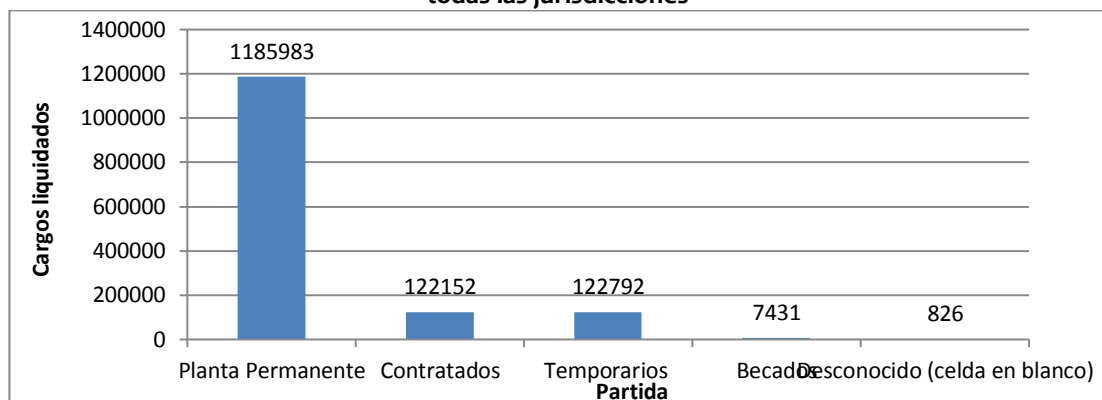
Asimismo la organización de la descripción nos llevará desde lo general a lo particular: iniciaremos atendiendo a la composición para el total de la planta de personal de la provincia para luego ir focalizando sobre determinados colectivos de agentes del Estado hasta llegar a observar la composición 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 el gráfico 6.1 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.

**Gráfico 6.1.**  
**Cantidad acumulada de cargos liquidados (planta total) por partida en el período 1981-2012 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.

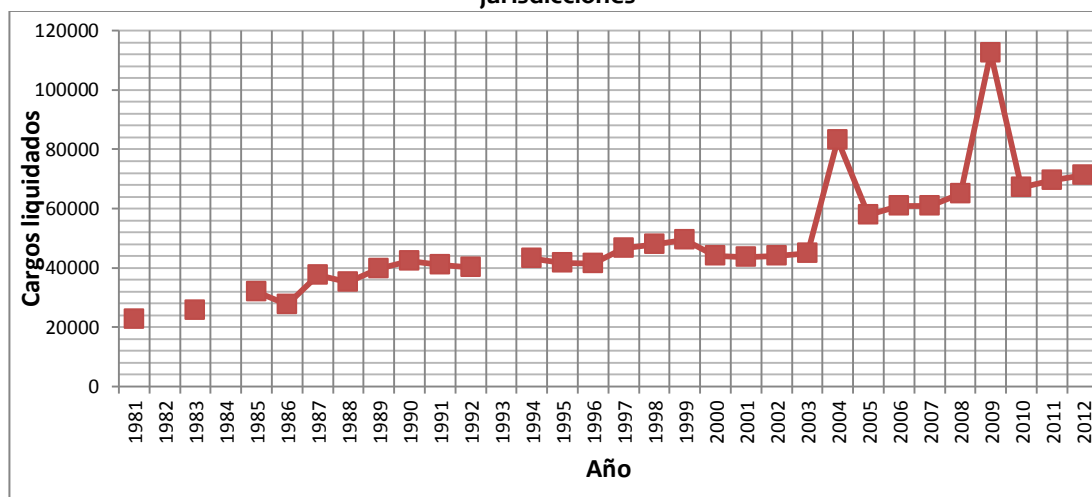
**Nota:** Se excluye de la sumatoria los años 1982-1984 y 1993 debido al extravío de información en el traspaso de tecnologías

Puede decirse entonces que durante el período 1981-2012 se liquidaron 1.439.236 cargos, dentro de los cuales 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 el siguiente gráfico 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.

**Gráfico 6.2.**  
**Evolución en la cantidad total de cargos liquidados (planta total) 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.

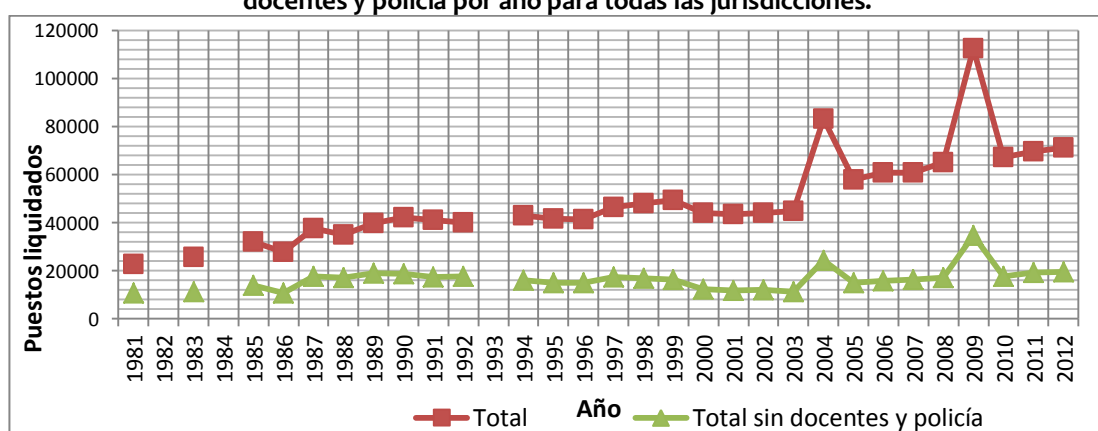
El gráfico 6.2. nos permite observar que, a partir de la recuperación de la democracia, se evidencia un leve ascenso en las cantidades de puestos liquidados y por ende en el tamaño de la planta de agentes del Estado. También es notable la permanencia, hasta finales de la década del 90, de un promedio 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 saltos 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 presupuestario. 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 el gráfico 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 a la planta total.

**Gráfico 6.3**  
**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.

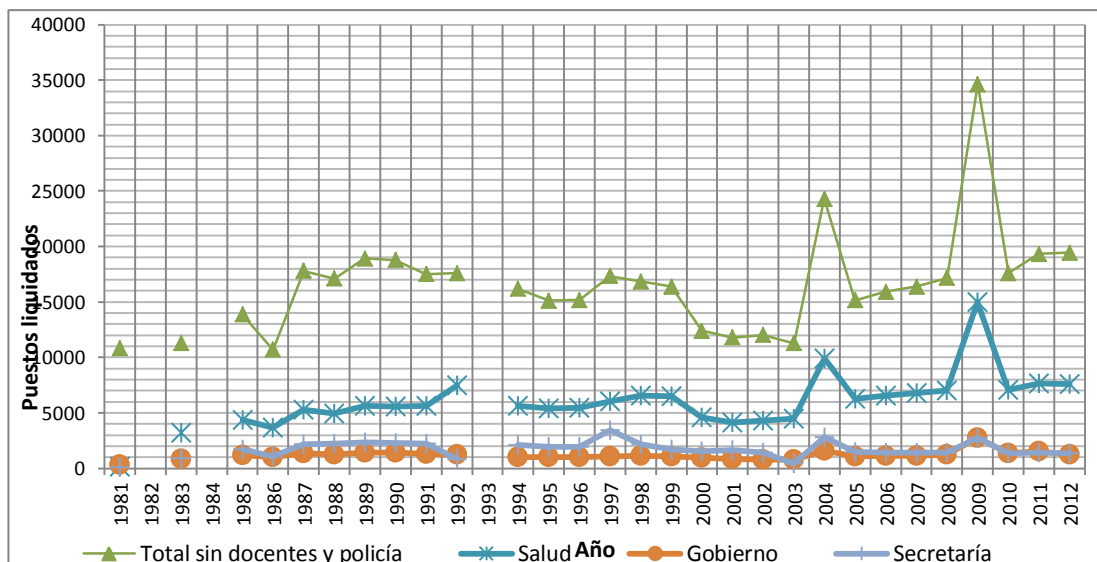
**Nota:** Se excluye de la sumatoria los años 1982-1984 y 1993 debido al extravío de información en el traspaso de tecnologías. Para el año 1986 se toma como mes de referencia Agosto por idénticas razones.

En el gráfico 6.3 podemos evidenciar la importancia numérica de docentes y policía, 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 policía 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.

**Gráfico 6.4**  
**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, el gráfico 6.4. 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 guarda relación con la composición total de la planta de agentes del Estado.

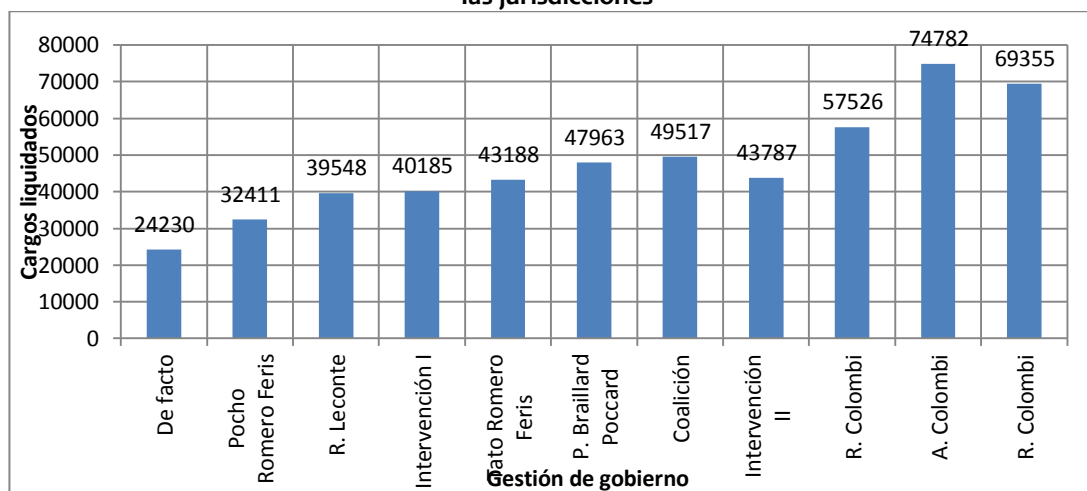
Si observamos el caso del Ministerio de Gobierno la composición de la planta en el período en estudio se mantuvo constante, desligándose del comportamiento de la planta total, solo presentando ligeros repuntes en los años 2004 y 2009. Y en relación al Ministerio Secretaría General de la Gobernación este 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 establecer 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 el siguiente gráfico podremos observar entonces once gestiones 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, y tal como lo mencionábamos en el anterior apartado, y se excluye de este análisis al período gubernativo de Hugo Mancini por la brevedad de su gestión (50 días)

**Gráfico 6.5.**  
**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

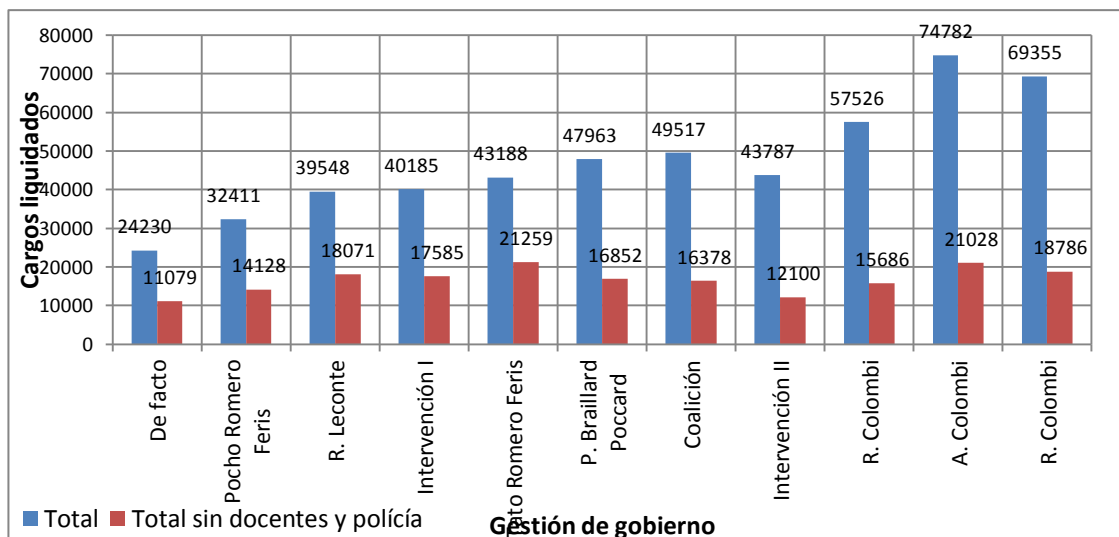
El gráfico 6.5. toma el promedio de liquidaciones por gestión de gobierno. Nótese que la tendencia ascendente se inicia durante la gestión de José Antonio “Pocho” Romero Feris, y continúa con una moderada tendencia creciente hasta finales de la década del 90. Cada gestión subsiguiente a la de Pocho Romero Feris (exceptuando la Intervención 1992-1993) aumentó el tamaño de su planta de personal en un promedio de cinco mil trabajadores (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 inmediata posterior de Arturo Colombi.

Merece una mención aparte la composición de la plantilla de personal de la provincia en los períodos de Intervención Federal, en donde 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 la misma lógica con la cual abordamos el apartado anterior 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.

**Gráfico 6.6.**  
**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

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 “Tato” Romero Feris esta relación era levemente superior al 100% y se mantenía sobre esta línea desde el gobierno de su hermano, “Pocho” Romero Feris, en 1983.

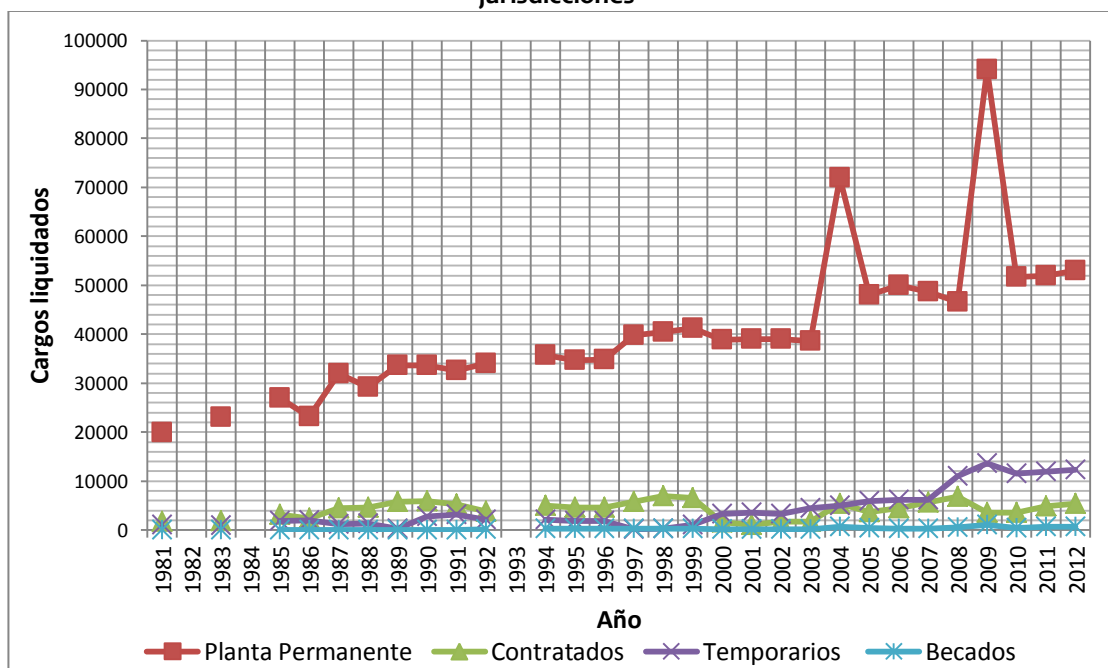
El panorama cambia al observar esta misma relación a partir del gobierno de Pedro Braillard Pocard, iniciado en diciembre de 1997. Se pasa así de una proporción de un poco más del 100% a distancias de casi el 200% en la gestión Braillard y en el gobierno de Coalición que destituyó a este último. La tendencia 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.

**Gráfico 6.7.**  
**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.

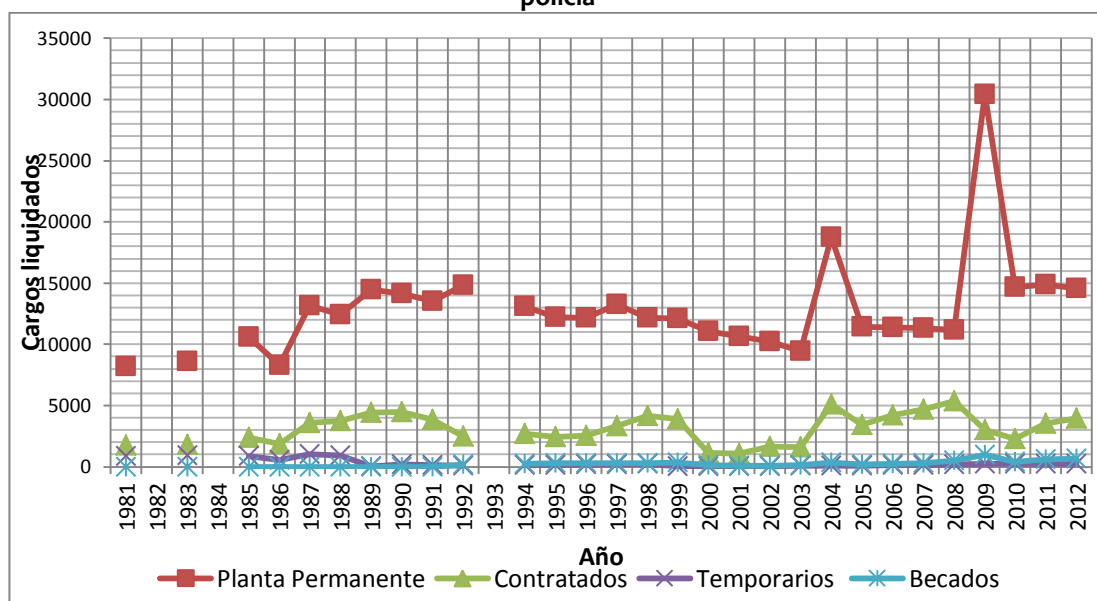
Nota: Se excluye de la sumatoria los años 1982-1984 y 1993 debido al extravío de información en el traspaso de tecnologías. Para el año 1986 se toma como mes de referencia Agosto por idénticas razones.

El gráfico 6.7. nos permite observar, además de la ya comprobada primacía de la planta permanente durante todo el período, que la partida de 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. Sin embargo a partir de la etapa radical cobra importancia la partida de trabajadores temporarios, asociado 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 el gráfico 6.8.

**Gráfico 6.8.**  
**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.

En este gráfico 6.8., en donde se excluyen a los docentes y policía 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 desarrolló en el análisis del total de la plantilla (Gráfico 6.8.). Esto nos demuestra que la variabilidad en la partida temporarios se encontraba en el colectivo docentes-policía. Al indagar con mayor profundidad encontramos que el crecimiento que permitió que temporarios superasen a contratados a partir del año 2000 se dio en la jurisdicción Enseñanza Media y Superior, donde quienes revistaban en la partida de contratados pasaron automáticamente, y en mismo número, a revistar como temporarios.

### *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. Sin embargo en esta 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 por gestión de gobierno.**

Partida/ Gestión	De facto	Pocho R. Feris	R. Leconte	Intervención I	Tato R. Feris	P. Brillard Poccard	Coalición	Intervención II	R. Colombi I	A. Colombi	R. Colombi II
<b>P. Perman.</b>	89%	84%	82%	85%	84%	84%	83%	89%	86%	80%	75%
<b>Contratados</b>	7%	10%	14%	10%	12%	15%	13%	3%	5%	7%	7%
<b>Temporarios</b>	4%	5%	5%	5%	3%	1%	2%	8%	8%	12%	17%
<b>Becados</b>	0%	0%	0%	0%	1%	1%	1%	0%	1%	1%	1%
<b>Total</b>	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 Brillard Poccard 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 por gestión de gobierno**  
**excepto docentes y policía**

Partida/ Gestión	De facto	Pocho R. Feris	R. Leconte	Intervención I	Tato R. Feris	P. Braillard Poccard	Coalición	Intervención II	R. Colombi I	A. Colombi	R. Colombi II
<b>P. Perman.</b>	76%	76%	76%	84%	80%	72%	74%	90%	79%	76%	78%
<b>Contratados</b>	16%	18%	23%	14%	17%	25%	24%	9%	19%	20%	17%
<b>Temporarios</b>	8%	9%	2%	1%	1%	1%	0%	0%	0%	1%	1%
<b>Becados</b>	0%	0%	0%	1%	2%	2%	2%	1%	1%	2%	3%
<b>Total</b>	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 policía. En la tabla 6.2. podemos detectar que los valores porcentuales de la Partida Planta Permanente permanecen por debajo del 80%, superándolo solo en etapas de Intervención Federal. Cobran 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.

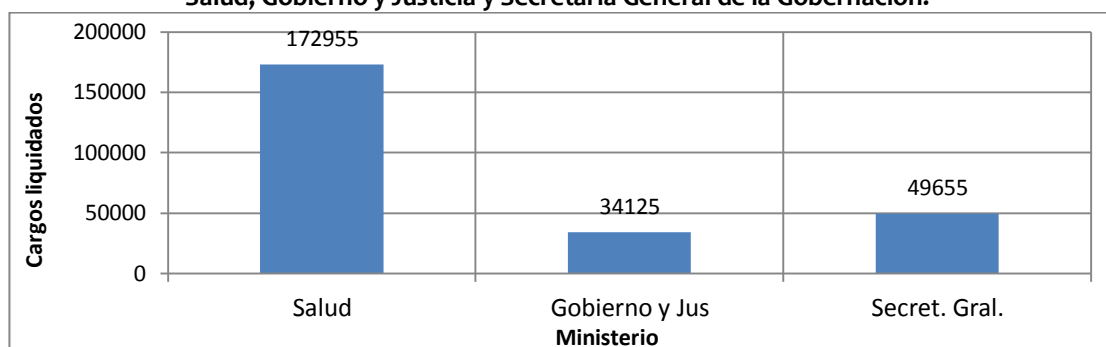
Al analizar esta distribución nos interrogamos sobre el relevante papel que juegan en la partida temporarios los trabajadores de la educación, quienes desde inicios de la etapa radical ocupan un importante porción de esta partida. Al indagar entre informantes clave los fundamentos de esta circunstancia 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 apartado 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.

**Gráfico 6.9.**  
**Cantidad de cargos liquidados en el período 1983-2012 en todas las partidas para los Ministerios Salud, Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación.**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

El gráfico 6.9. 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 30 años ha presentado 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 el área de Salud. De este Ministerio dependen, a título general, el Servicio Penitenciario de la Provincia, los Registros Civiles y sus delegaciones en el interior, Defensa Civil, entre otros. También depende Jefatura de Policía, sin embargo, en función de nuestra elección, estas cifras sólo se refieren a la estructura administrativa del Ministerio.

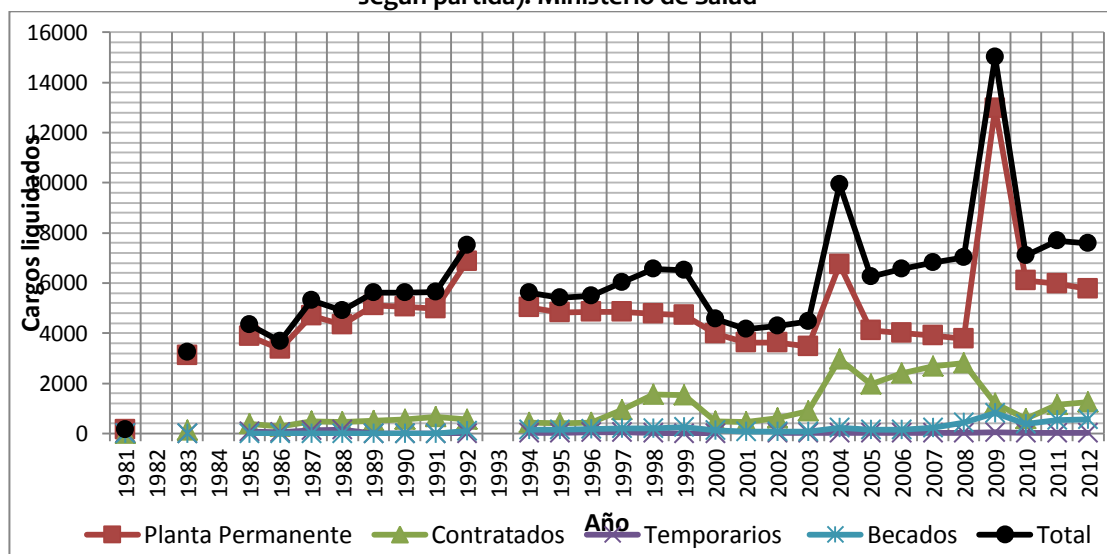
En cuanto al Ministerio Secretaría General de la Gobernación, es el área que cubre la estructura más cercana al gobernador y a la actividad que este desarrolla. Entre 1983 y 2012 se liquidaron

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.

**Gráfico 6.10.**  
**Evolución de la Cantidad de cargos liquidados por año durante el período 1981-2012 (totales y según partida). Ministerio de Salud**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

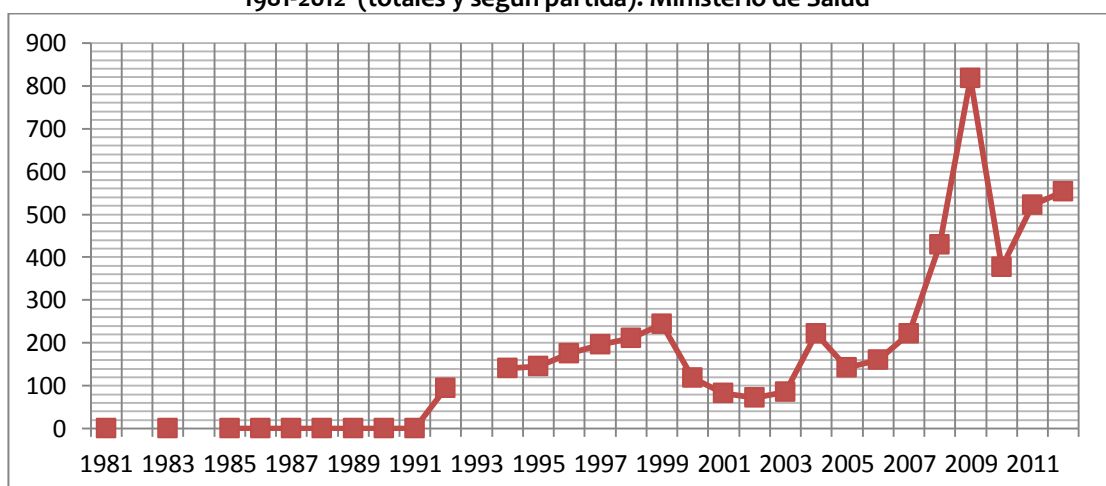
**Nota:** Se excluye de la sumatoria los años 1982-1984 y 1993 debido al extravío de información en el traspaso de tecnologías. Para el año 1986 se toma como mes de referencia Agosto por idénticas razones.

El gráfico 6.10. 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 de 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.

**Gráfico 6.11.**  
**Evolución de la Cantidad de cargos liquidados por año en la partida Becados durante el período 1981-2012 (totales y según partida). Ministerio de Salud**



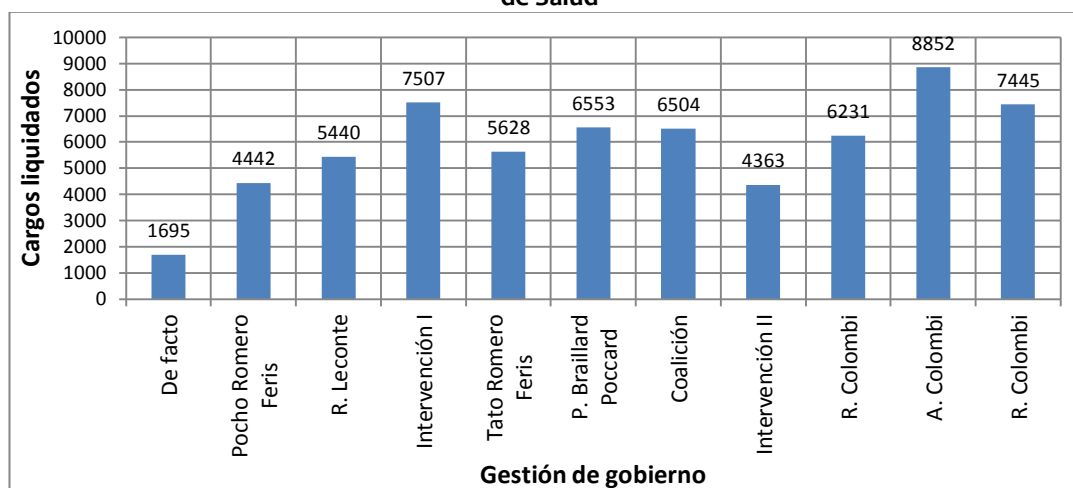
**Fuente:** Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

**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.

Nótese 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 retoma 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.

**Gráfico 6.12.**  
**Promedio de liquidaciones agrupadas (todas las partidas) por gestión de gobierno. Ministerio de Salud**



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

En el gráfico 6.12. podemos notar que, a partir del retorno de la democracia, es donde la cantidad de liquidaciones inicia una tendencia ascendente, llegando a una importante cifra durante la Intervención Federal 1992-1993. Comparada con la Intervención posterior esto no deja de ser llamativo, ya que estos 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 gestión de gobierno según partida laboral.**

Gestión	De facto	Pocho R. Feris	R. Leconte	Intervención I	Tato R. Feris	P. Braillard Pocard	Coalición	Intervención II	R. Colombi	A. Colombi	R. Colombi
<b>P. Perman.</b>	96%	90%	89%	91%	87%	73%	73%	87%	72%	70%	80%
<b>Contratados</b>	4%	9%	10%	7%	10%	24%	24%	11%	26%	26%	13%
<b>Temporarios</b>	1%	2%	1%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
<b>Becados</b>	0%	0%	0%	1%	3%	3%	4%	2%	2%	5%	6%
<b>Total</b>	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 permite observar que a partir de la gestión de Pedro Braillard Pocard la partida contratados fue aumentando en importancia, elevándose en un casi 15% respecto de la gestión anterior. La evolución de la planta contratados mantuvo esta 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.

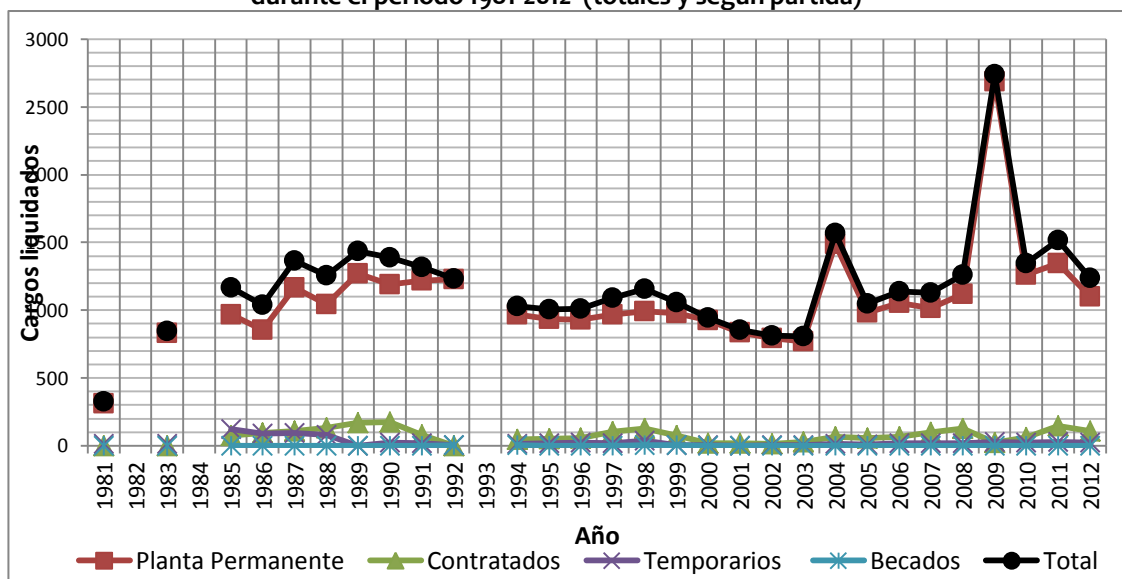
Notamos también que la partida de becados presentó, a partir del gobierno de Tato Romero Feris una variación significativa (no en términos relativos, sí en números absolutos) que ascendió al triple de la gestión inmediata anterior, que fue en la cual se creó la partida. Este aumento continuó dándose, excepto para los períodos Intervención 2000-2001 y 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 el siguiente gráfico podremos observar la evolución por año de la composición de la plantilla de personal total y por partidas.

**Gráfico 6.13.**  
**Evolución de la Cantidad de cargos liquidados por año en el Ministerio de Gobierno y Justicia durante el período 1981-2012 (totales y según partida)**



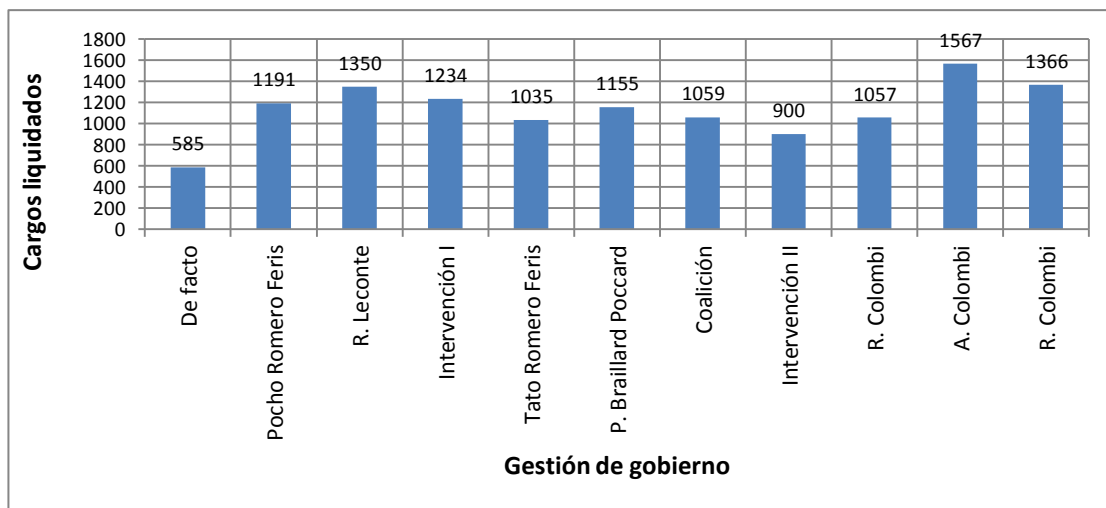
**Fuente:** Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

**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 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 de la planta no permanente no representan valores relativos significativos en esta evolución.

Respecto del comportamiento de la planta entre gestiones de gobierno podemos percibir en el gráfico 6.14 que desde el inicio de las gestiones democráticas la cantidad de cargos liquidados por año se mantuvo por encima de los mil cien.

**Gráfico 6.14.**  
**Promedio de liquidaciones agrupadas (todas las partidas) por gestión de gobierno. Ministerio 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, cercanamente en un tercer puesto, la gestión de Ricardo Leconte durante la década del 80.

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 por gestión de gobierno según partida laboral.

Gestión	De facto	Pocho R. Feris	R. Leconte	Intervención I	Tato R Feris	P. Braillard Poccard	Coalición	Intervención II	R. Colombi	A. Colombi	R. Colombi
<b>P. Perman.</b>	98%	84%	87%	<b>100%</b>	92%	86%	92%	98%	95%	94%	91%
<b>Contratados</b>	0%	8%	10%	0%	6%	11%	7%	2%	4%	5%	8%
<b>Temporarios</b>	2%	9%	2%	0%	2%	3%	1%	0%	1%	1%	2%
<b>Becados</b>	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
<b>Total</b>	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.

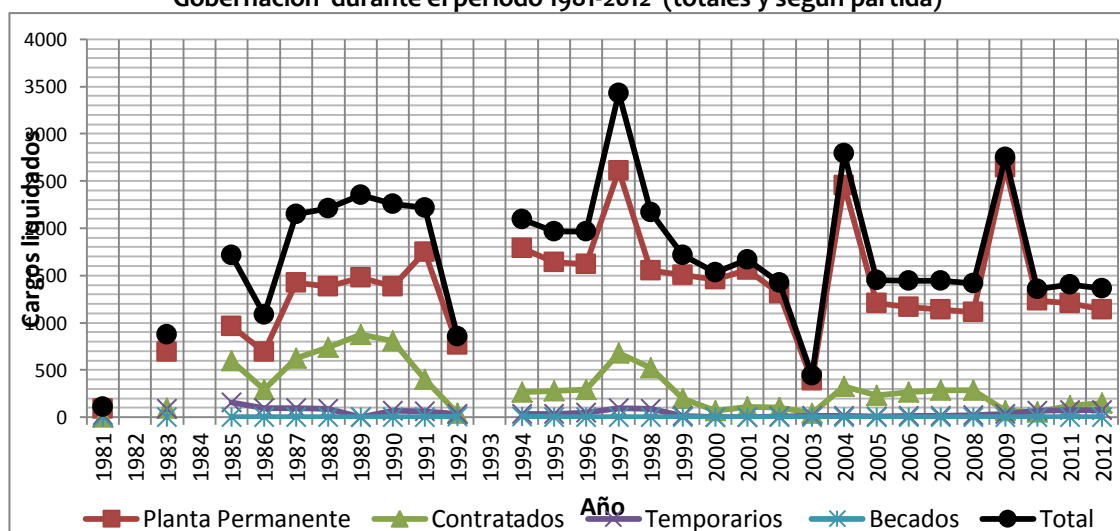
Como principal emergente de la tabla 6.4. podemos señalar la importancia porcentual que presenta la partida planta permanente, moviéndose en la mayoría de las gestiones democráticas sobre valores superiores al 90% del total de los trabajadores del Ministerio. La incidencia de la partida temporarios es 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. Sin embargo también cabe señalar que, orgánicamente, también dependen 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.

**Gráfico 6.15.**  
Evolución de la Cantidad de cargos liquidados por año en el Ministerio Secretaría General de la Gobernación durante el período 1981-2012 (totales y según partida)



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.

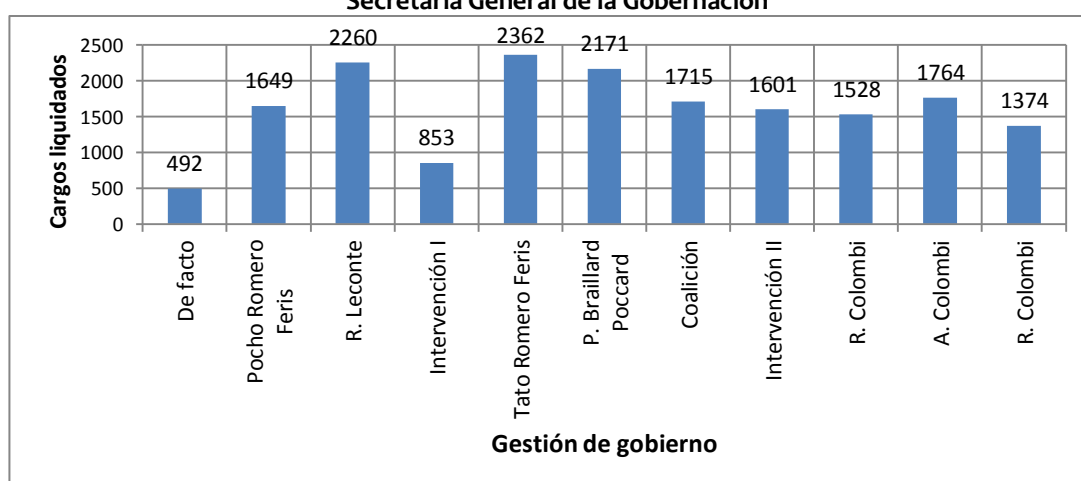


Nótese en primera aproximación la alta tendencia a la variabilidad de la planta total de trabajadores de este Ministerio, presentándose incluso marcados descensos y ascensos abruptos dentro de una misma gestión (período 1985-1987, período 1994-1997, 2002-2005). También, y más habitual, son las reducciones en el plantel de trabajadores durante las etapas intervencionales (1992)

Ésta marcada variación que se da a nivel de totales se observa de la misma manera para las partidas planta permanente y contratados. La movilidad se presenta más reducida para la partida de trabajadores temporarios, la cual nunca superó las 160 personas revistando en la misma, 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.

Si analizamos el comportamiento de la planta **entre gestiones de gobierno** 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 “Tato” Romero Feris, seguida por la de Ricardo Leconte y la de Pedro Braillard Pocard.

**Gráfico 6.16.**  
**Promedio de liquidaciones agrupadas (todas las partidas) por gestión de gobierno. Ministerio Secretaría General de la Gobernación**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

De una manera lógica las liquidaciones agrupadas bajan significativamente en la gestión de la Primer Intervención Federal. Sin embargo 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 tabla 6.5.

**Tabla 6.5.**  
**Distribución porcentual de la planta de trabajadores del Ministerio Secretaría General de la Gobernación por gestión de gobierno según partida laboral.**

Gestión	De facto	Pocho R. Feris	R. Leconte	Intervención I	Tato R. Feris	P. Braillard Pocard	Coalición	Intervención II	R. Colombi	A. Colombi	R. Colombi
<b>P. Perman.</b>	79%	62%	66%	90%	81%	72%	88%	94%	88%	86%	87%
<b>Contratados</b>	10%	31%	31%	5%	16%	24%	11%	6%	12%	13%	8%
<b>Temporarios</b>	11%	7%	2%	4%	2%	4%	1%	0%	1%	1%	5%
<b>Becados</b>	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
<b>Total</b>	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. observamos 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 “Pocho” Romero Feris y Ricardo Leconte), y sí presenta un importante porcentaje la partida Contratados. Estos valores relativamente bajos (para los niveles generales) en la planta permanente 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 Tato 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.

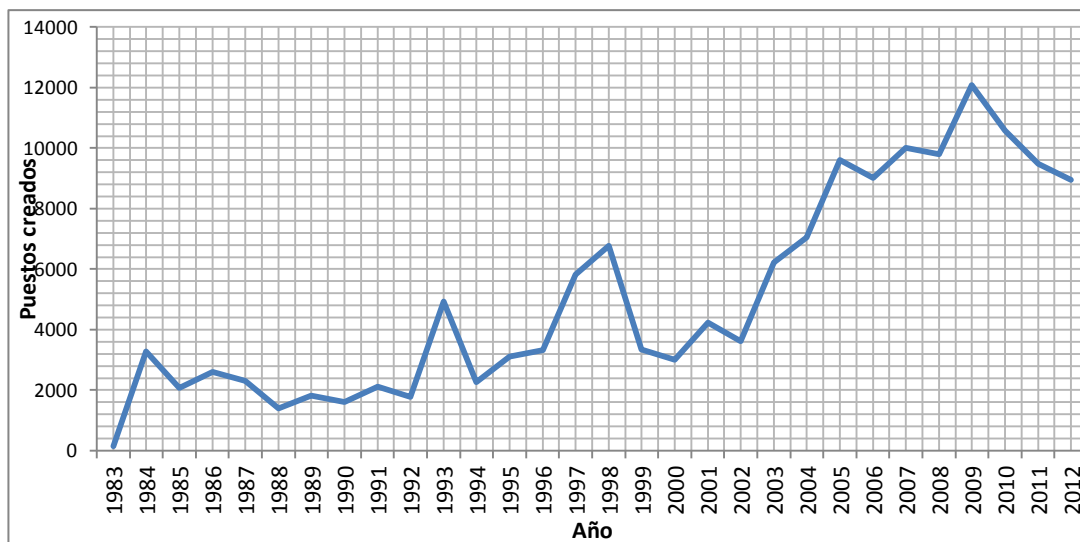
En este apartado indagaremos en los niveles de ingreso, es decir, aquellos cargos que se adicionan a la planta de personal y que van modificando su estructura. Esta revisión seguirá la misma secuencia que el apartado anterior: verificaremos primero la dinámica de ingresos a nivel global para luego observar 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, iniciado en diciembre de 1983.

#### **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 152282 cargos en todo el ámbito de la Administración Pública Provincial. Si exceptuamos a los trabajadores docentes y a los agentes que prestan servicio en la Policía de la Provincia este número se reduce a 32299.

**Gráfico 6.17.**  
**Evolución del total de ingresos por año en todas las jurisdicciones desde 1983 a 2012 (todas las partidas agrupadas)**



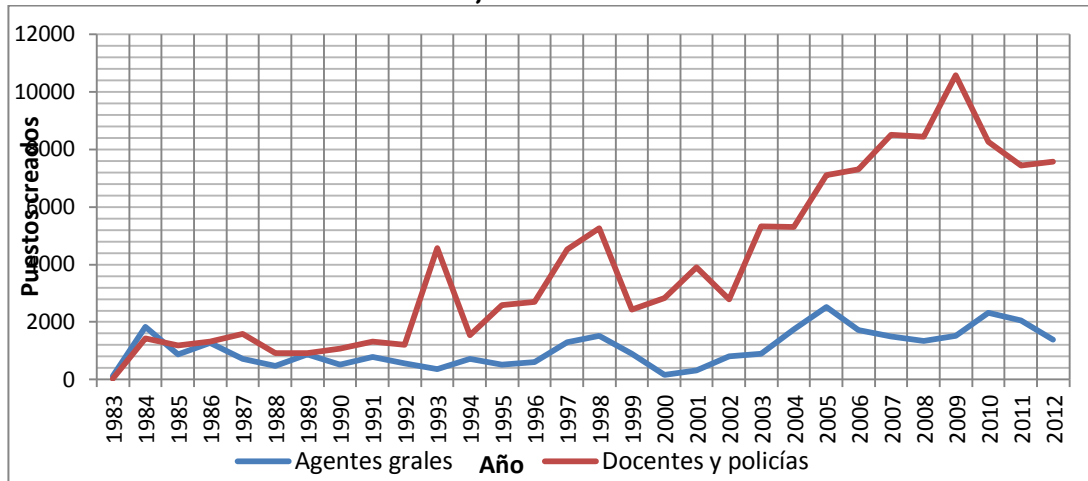
**Fuente:** Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

El gráfico 6.17. nos acerca a la dinámica interanual en la creación de cargos, en la cual podemos distinguir que hasta principios de la década del 90 existía cierta homogeneidad intra gestión en la adición de cargos. Es decir: en el ciclo 1984-1987 (tomamos como primer año de gobierno el 84 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), luego de un inicial crecimiento 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 ingresos con 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 de gobierno democráticamente elegida que completó su período gubernativo. Dada esta particular circunstancia de inestabilidad institucional que caracterizó el período, no podemos encontrar un patrón de comportamiento de los ingresos. 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).

Ya en 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.

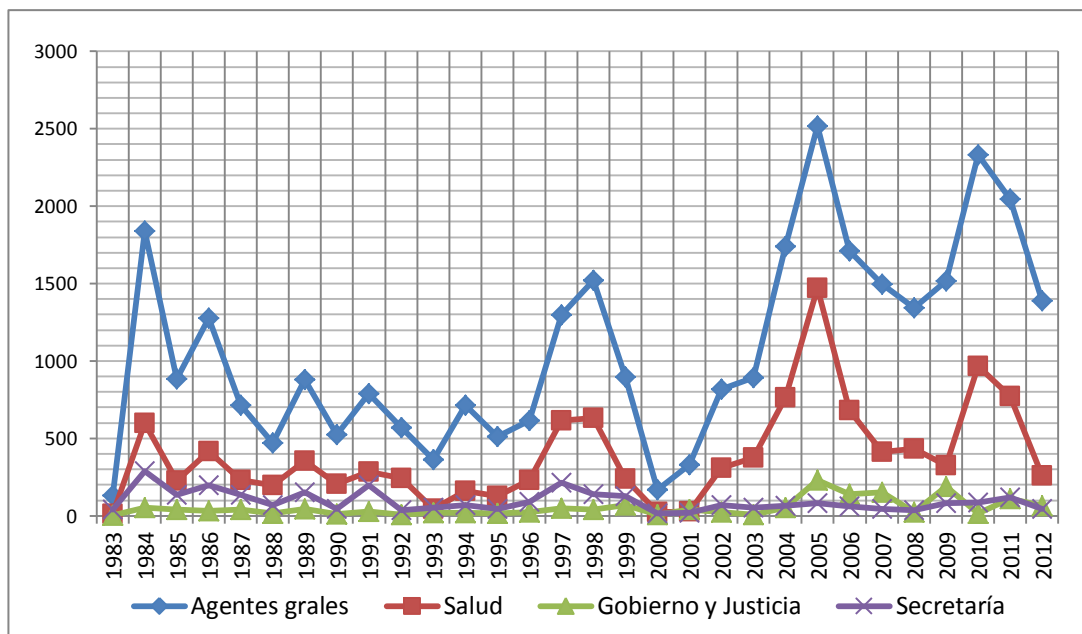
**Gráfico 6.18.**  
**Relación entre los ingresos por año de docentes y policía sobre el personal del resto de las jurisdicciones.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

En el gráfico 6.18. desagrupamos el total de ingresos para ilustrar el comportamiento de los ingresos 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), mientras que el ingreso de agentes de otras jurisdicciones se mantiene más moderado, con las esperables tendencias a la baja en períodos de Intervención (2000-2001).

**Gráfico 6.19.**  
**Evolución en los ingresos interanuales comparando la planta de personal sin docentes y policía sobre 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.

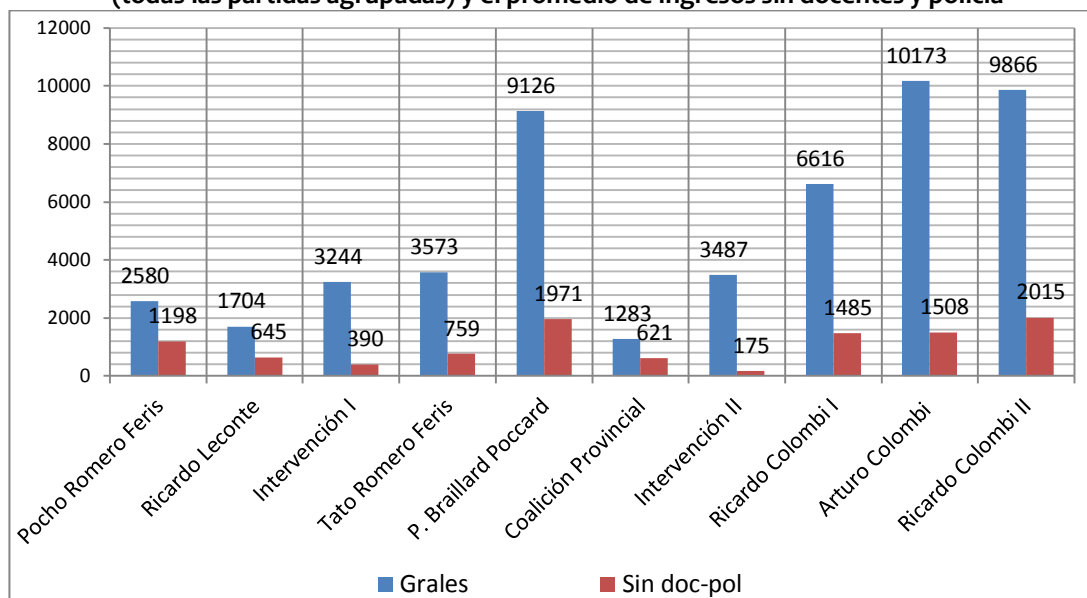
Observamos en el gráfico 6.19. que la incidencia de los trabajadores de la Salud es sustantiva en la planta total (sin docentes y policía), llegando en algunos años a reunir casi el 50% de las incorporaciones en la plantilla total (1997, 2004) e inclusive superarlo (2005). El Ministerio de Gobierno y 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. Sin embargo 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 el gráfico 6.20. 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.

**Gráfico 6.20.**

**Comparación entre el promedio de ingresos en todas las jurisdicciones por gestión de gobierno (todas las partidas agrupadas) y el promedio de ingresos sin docentes y policía**



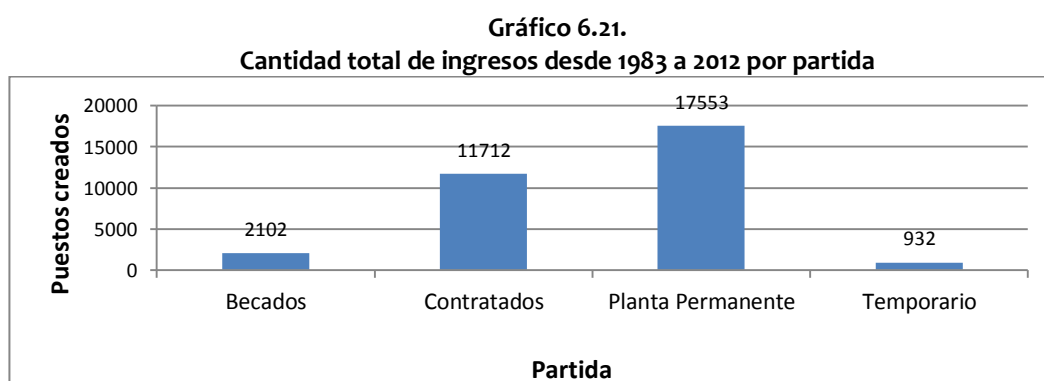
**Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.**

En este 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 Pocho 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 de la educación y la seguridad: los agentes que no pertenecían a estos colectivos alcanzaron a superar apenas el 10%. En la etapa de Tato Romero Feris la relación se estableció 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 presente en la gestión de Arturo Colombi: por cada agente ingresaron alrededor de ocho docentes y/o policías.

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 eminentemente del 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



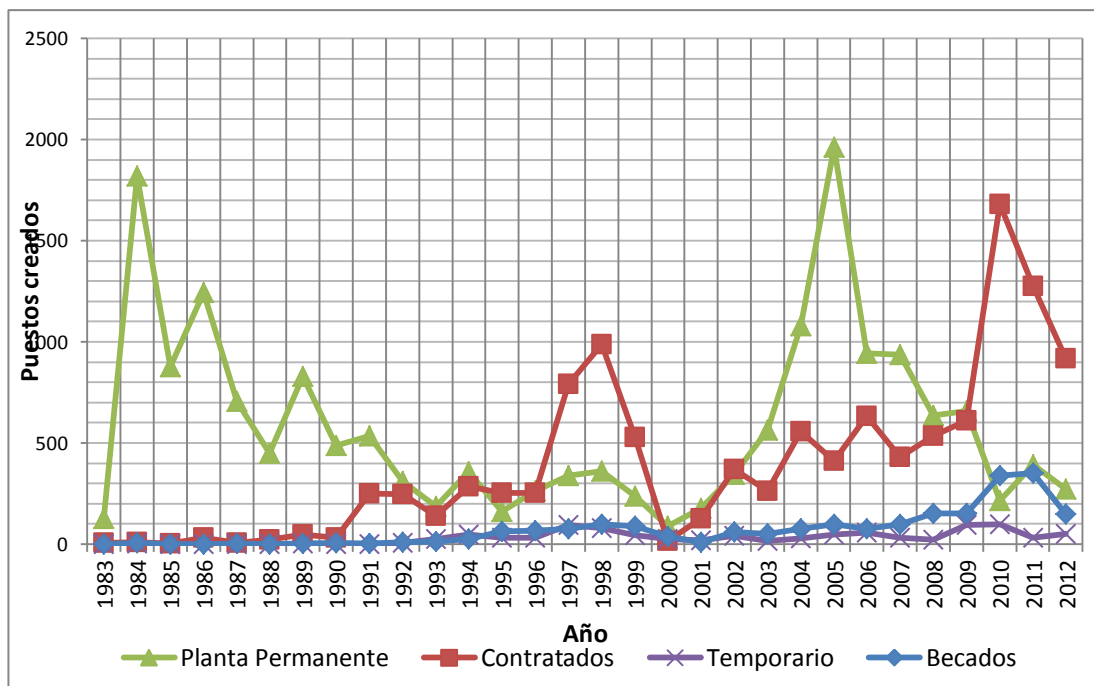
**Fuente:** Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

**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 este gráfico ilustra las partidas en las cuales los trabajadores ingresaron, sin tener en cuenta la trayectoria que posteriormente hubieren desarrollado.

**Gráfico 6.22.**  
**Evolución interanual de los ingresos desde 1983 a 2012 según partida**





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 este gráfico puede evidenciarse que durante la década del 80 un contundente porcentaje de los ingresos se daban en la planta permanente. Posteriormente a la Intervención de 1992-1993 esta situación cambia, procediéndose las nuevas incorporaciones a través de la partida contratados. El ciclo se repite de manera inversa a partir de la etapa radical, primando nuevamente 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 el gráfico anterior vislumbramos cómo se comportó el nivel de ingresos por partida a lo largo de los años. En la tabla 6.6. completamos la información tomando los ingresos totales por gestión y revisando cómo se distribuyeron porcentualmente las partidas sobre ese total.

**Tabla 6.6.**  
**Distribución porcentual de la planta de trabajadores por gestión de gobierno según partida laboral.**

	Pocho R. Feris	R. Leconte	Intervención I	Tato R. Feris	P. Braillard Pocard	Coalición	Intervención II	R. Colombi I	A. Colombi	R. Colombi II
<b>P. Perman.</b>	99%	90%	57%	37%	23%	26%	63%	66%	53%	16%
<b>Contratados</b>	1%	10%	40%	50%	63%	58%	13%	28%	36%	66%
<b>Temporarios</b>	0%	0%	1%	6%	8%	6%	10%	2%	3%	4%
<b>Becados</b>	0%	0%	2%	8%	6%	10%	13%	5%	8%	14%
<b>Total</b>	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 Pocho 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. Fueron las dos gestiones de la década de 1980 las que aumentaron primordialmente la planta permanente. Además nótese que las partidas no permanente, específicamente temporarios la cual reuniría al personal de gabinete, no representaron impacto 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, tomando preeminencia los contratados durante los gobiernos de Tato 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.

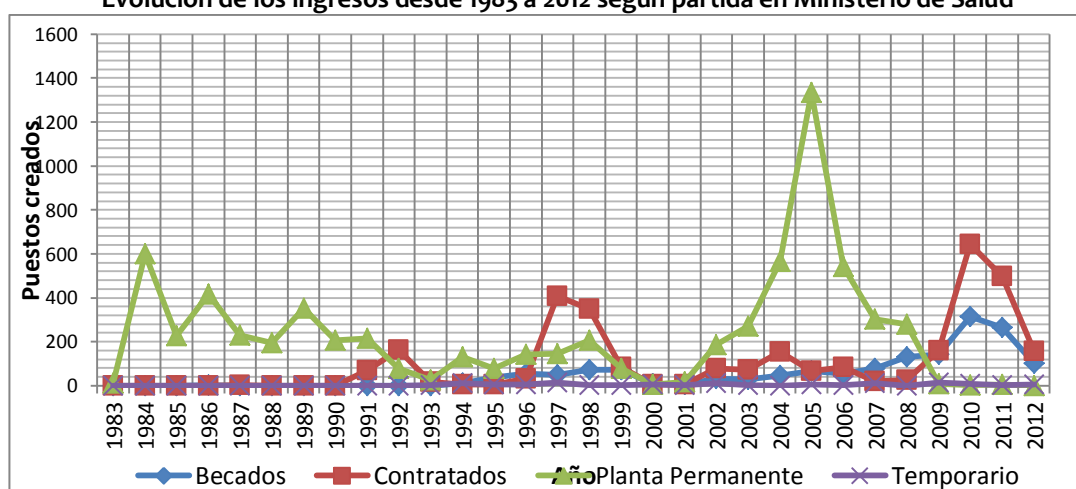
***Análisis de la dinámica de ingresos a la Planta de Personal por Jurisdicciones.***

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.

### Ministerio de Salud Pública

En este Ministerio, los 11634 cargos agregados a la planta de personal se distribuyeron por partida laboral como lo muestra el siguiente gráfico.

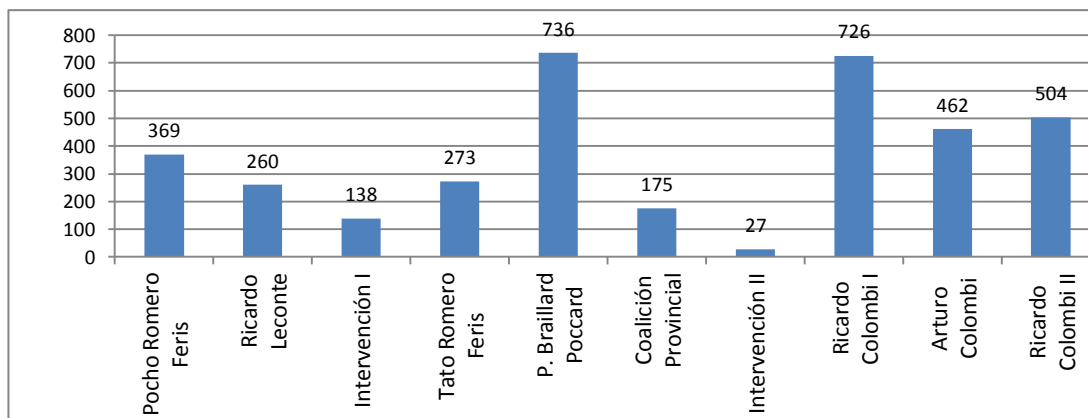
**Gráfico 6.23.**  
**Evolución de los ingresos desde 1983 a 2012 según partida en Ministerio de Salud**



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

La planta permanente posee primacía en todo el período excepto en 1992, 1996 y 1997, y a finales de la década del 2000 donde 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.

**Gráfico 6.24.**  
**Promedio de ingresos agrupados (todas las partidas) por gestión de gobierno. Ministerio de Salud**



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 este gráfico podemos señalar que los mayores ingresos en el área de la Salud se verificaron durante las gestiones de Pedro Brailard 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 por gestión de gobierno según partida laboral.

	Pocho R. Feris	R. Leconte	Intervención I	Tato R. Feris	P. Brailard Pocard	Coalición	Intervención II	R. Colombi I	A. Colombi	R. Colombi II
<b>P. Perman.</b>	100%	93%	36%	45%	31%	38%	43%	81%	62%	0%
<b>Contratados</b>	0%	7%	64%	39%	56%	27%	19%	13%	16%	64%
<b>Temporarios</b>	0%	0%	0%	3%	2%	1%	11%	1%	1%	1%
<b>Becados</b>	0%	0%	0%	14%	12%	35%	26%	6%	22%	34%
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

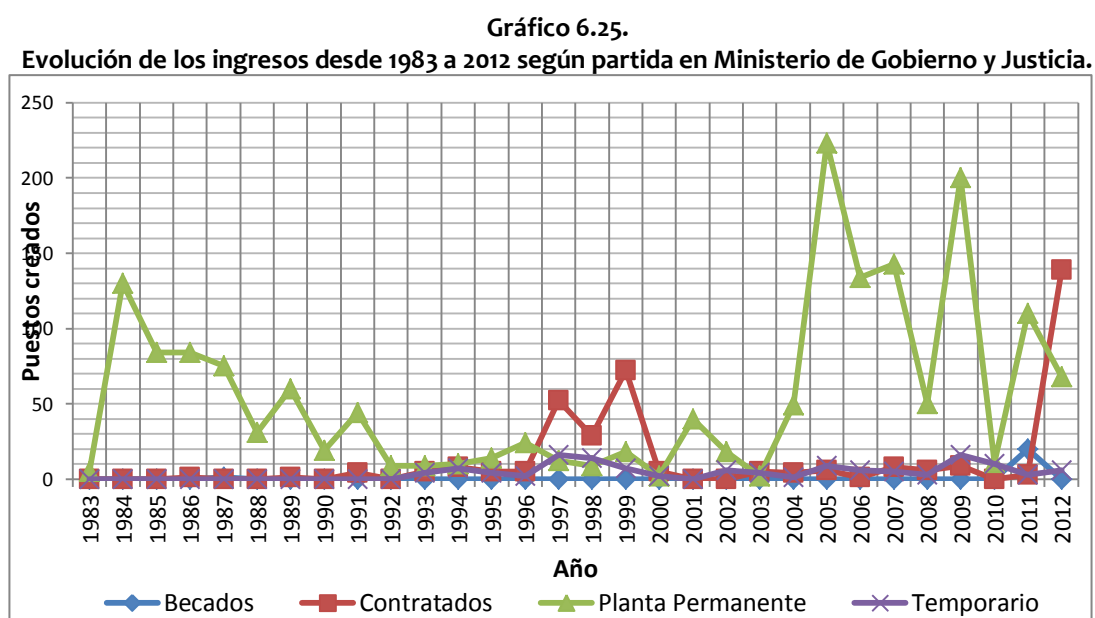
Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

De manera similar a la sucedida 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 Pocho Romero Feris lo hicieron en la partida permanente, descendiendo algunos puntos porcentuales durante el período de Leconte. Asimismo en la década del 90 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 que inauguró la década del 2000 la calidad de los ingresos se precarizó, alcanzando valores entre el 22 y el 34%, excepto en la primer gestión de Ricardo Colombi en donde el 80% de los ingresos se verificó en la Planta Permanente.

### Ministerio de Gobierno y Justicia

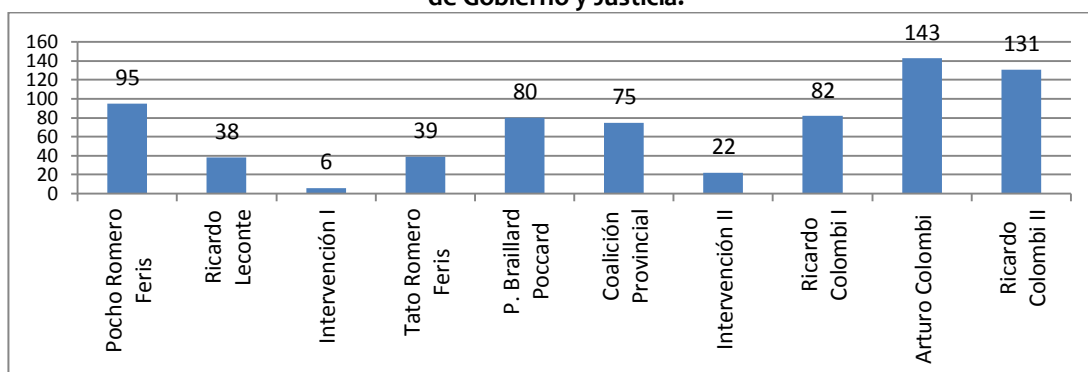
Desde 1983 ingresaron cerca de dos mil doscientos trabajadores al Ministerio de Gobierno y Justicia, los cuales se distribuyeron entre partidas laborales de la siguiente forma.



**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 una relevante incidencia de la planta permanente sobre el resto de las partidas durante la década de 1980, 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 de nuestro período de estudio se da un leve crecimiento en la partida permanente que adquiere fuerza a partir del año 2004, para desarrollarse en los años subsiguientes con una importante variabilidad.

**Gráfico 6.26.**  
**Promedio de ingresos agrupados (todas las partidas) por gestión de gobierno en el Ministerio de Gobierno y Justicia.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

Este gráfico tampoco nos revela un patrón lógico de ingresos durante cada gestión, sí las reducciones propias que se presentan en los períodos de Intervención. Sin embargo nuevamente los períodos de los primeros Colombi se destacan por la intensidad de los ingresos, algo similar al período de refundación del Estado de “Pocho” Romero Feris.

**Tabla 6.8.**  
**Distribución porcentual de los ingresos al Ministerio de Gobierno y Justicia por gestión de gobierno según partida laboral.**

	Pocho R. Feris	R. Leconte	Intervención n I	Tato R. Feris	P. Brailard Pocard	Coalición	Intervención n II	R. Colombi I	A. Colombi	R. Colombi II
<b>P. Perman.</b>	99%	99%	100%	42%	16%	19%	58%	92%	92%	50%
<b>Contratados</b>	0%	1%	0%	43%	51%	76%	37%	4%	4%	36%
<b>Temporarios</b>	0%	0%	0%	15%	33%	5%	5%	4%	4%	8%
<b>Becados</b>	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	5%
<b>Total</b>	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.

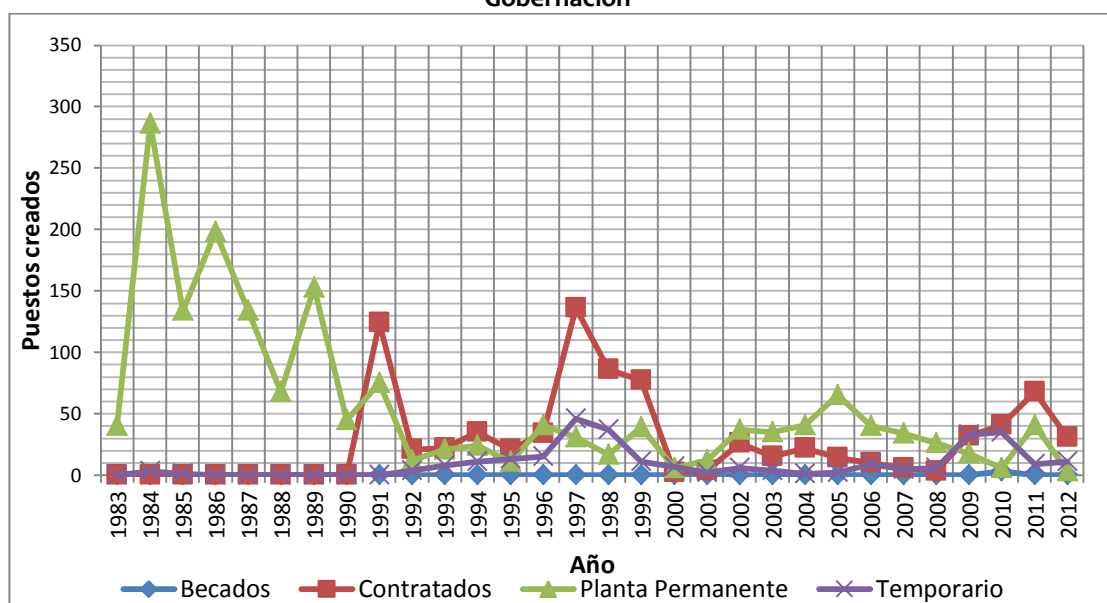
De esta tabla podemos deducir que durante las gestiones pertenecientes a la década de 1980, inclusive la primer Intervención Federal, la casi totalidad de los ingresos se daban en la partida más formal, la planta permanente. Luego, la década del 90 marcó su impronta, promoviendo ingresos en las partidas de la planta no permanente. A partir del inicio de la etapa radical se

retomaron los altos valores en los ingresos en la planta permanente, a excepción de la última gestión de Ricardo Colombi en donde los ingresos 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.

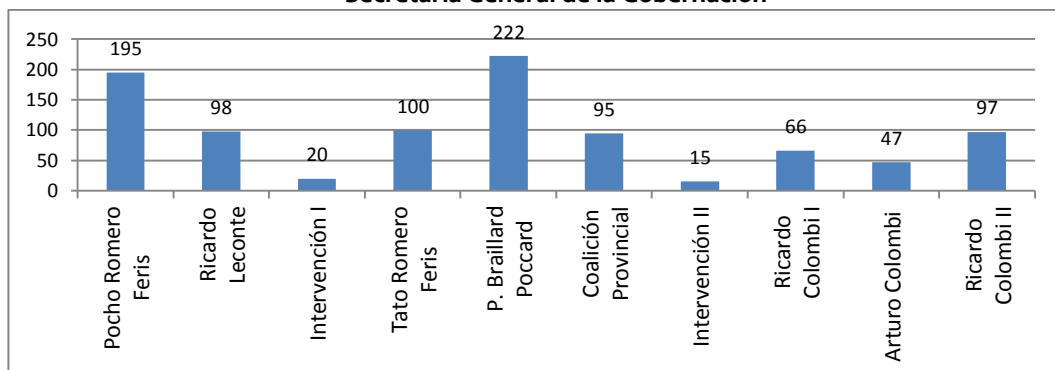
**Gráfico 6.27.**  
**Evolución de los ingresos desde 1983 a 2012 según partida en Ministerio Secretaría General de la Gobernación**



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, la intensidad en los ingresos en la Secretaría General de la Gobernación fue decreciendo a lo largo de los treinta años estudiados. La prevalencia de los ingresos en planta permanente se dio también durante los 80's, con una réplica más leve entre 2002 y 2008. Respecto de la partida contratados esta 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 becaados en este Ministerio es muy mínima.

**Gráfico 6.28.**  
**Promedio de ingresos agrupados (todas las partidas) por gestión de gobierno en el Ministerio Secretaría General de la Gobernación**



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 a la Secretaría General de la Gobernación alcanzó su punto máximo en la gestión de Pedro Braillard Pocard, seguido por Pocho Romero Feris y Tato 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 por gestión de gobierno según partida laboral.**

	Pocho R. Feris	R. Leconte	Intervención I	Tato R. Feris	P. Braillard Pocard	Coalición	Intervención II	R. Colombi I	A. Colombi	R. Colombi II
<b>P. Perman.</b>	99%	89%	55%	28%	14%	29%	55%	66%	60%	21%
<b>Contratados</b>	0%	11%	35%	56%	55%	62%	19%	29%	27%	48%
<b>Temporarios</b>	1%	0%	10%	16%	31%	8%	26%	5%	13%	29%
<b>Becados</b>	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%
<b>Total</b>	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 la década del 80 priorizaron



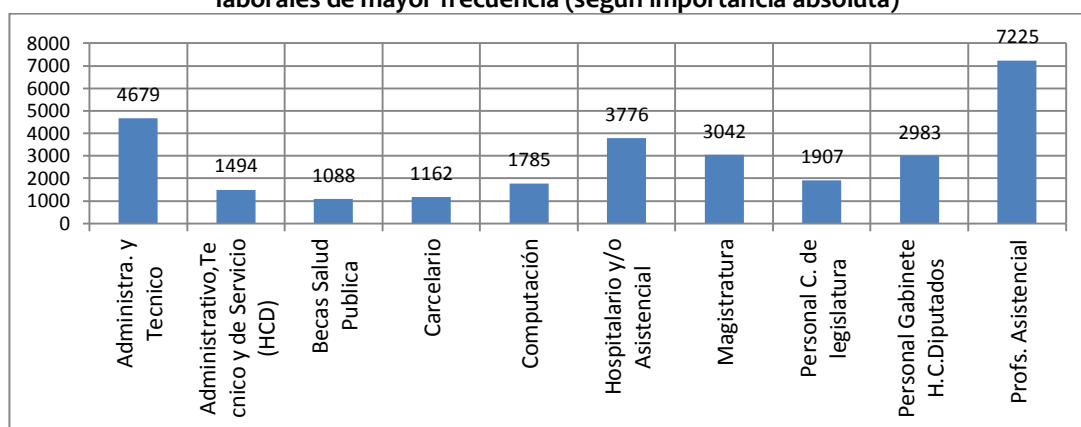
fuertemente los ingresos en planta permanente, mientras que la década de los 90 fue la de la precarización en la partida de ingreso (súmense las partidas contratados y temporarios y se llegarán a valores entre el 70 y el 86% de trabajadores ingresados en las partidas no formalizadas). Desde la Intervención 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. Estos son los diversos agrupamientos en los cuales se ubican a los trabajadores en función de la naturaleza de sus tareas.

Igualmente consideramos importante resaltar aquí que la pertenencia 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 (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.

**Gráfico 6.29.**  
**Cantidad de agentes ingresados a la planta durante el período 1983-2012 en las diez categorías laborales de mayor frecuencia (según importancia absoluta)**

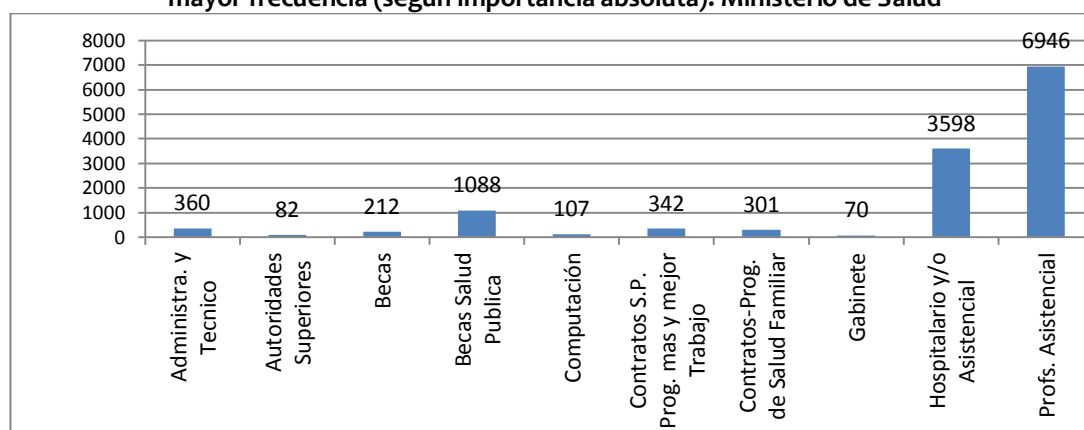


Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

Nota: Se excluye de la muestra a docentes y policía.

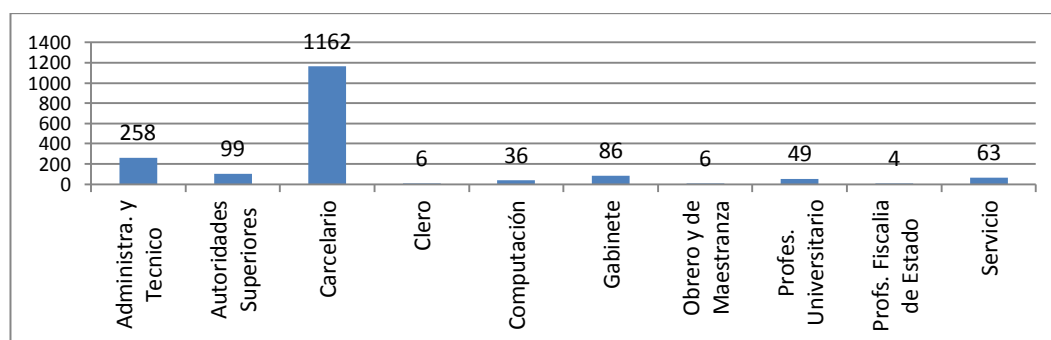
Como hemos preservado dentro del análisis al Ministerio de Salud, los profesionales asistenciales (médicos, enfermeros, profesionales de la salud) son la categoría con mayor número de agentes en planta, seguidos del personal administrativo y técnico y el personal hospitalario y/o asistencial (una categoría de personal administrativa que se desempeña en el área de salud) en tercer lugar. A continuación revisaremos esta distribución por Ministerio.

**Gráfico 6.30.**  
Cantidad de agentes en planta durante el período 1983-2012 en las diez categorías laborales de mayor frecuencia (según importancia absoluta). Ministerio de Salud



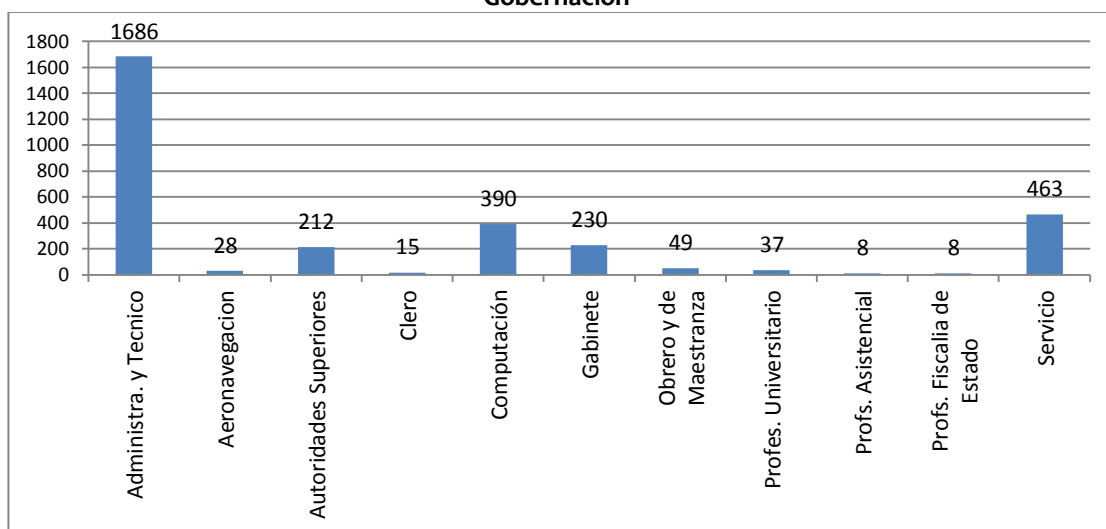
Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

**Gráfico 6.31.**  
Cantidad de agentes en planta durante el período 1983-2012 en las diez categorías laborales de mayor frecuencia (según importancia absoluta). Ministerio de Gobierno y Justicia



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

**Gráfico 6.32.**  
**Cantidad de agentes en planta durante el período 1983-2012 en las diez categorías laborales de mayor frecuencia (según importancia absoluta). Ministerio Secretaría General de la Gobernación**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

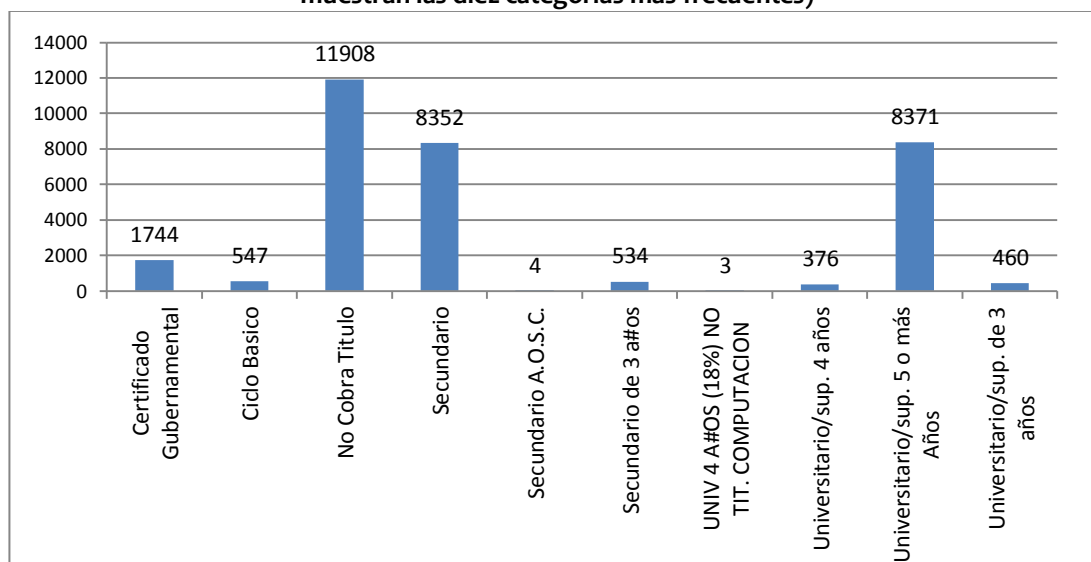
Observemos que para las tres jurisdicciones la categoría Administrativo y Técnico presenta distinta importancia en función de las tareas que se realizan en el Ministerio. Por ejemplo en Salud el número de trabajadores que revistan en esta categoría es menor, en Gobierno y Justicia su importancia relativa 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, algo lógico en función de 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 a este análisis que vinimos desarrollando es el nivel de instrucción que poseen los trabajadores que forman parte del Estado Provincial.

**Gráfico 6.33.**  
**Composición actual de la plantilla del total de personal por nivel de instrucción alcanzado (se muestran las diez categorías más frecuentes)**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

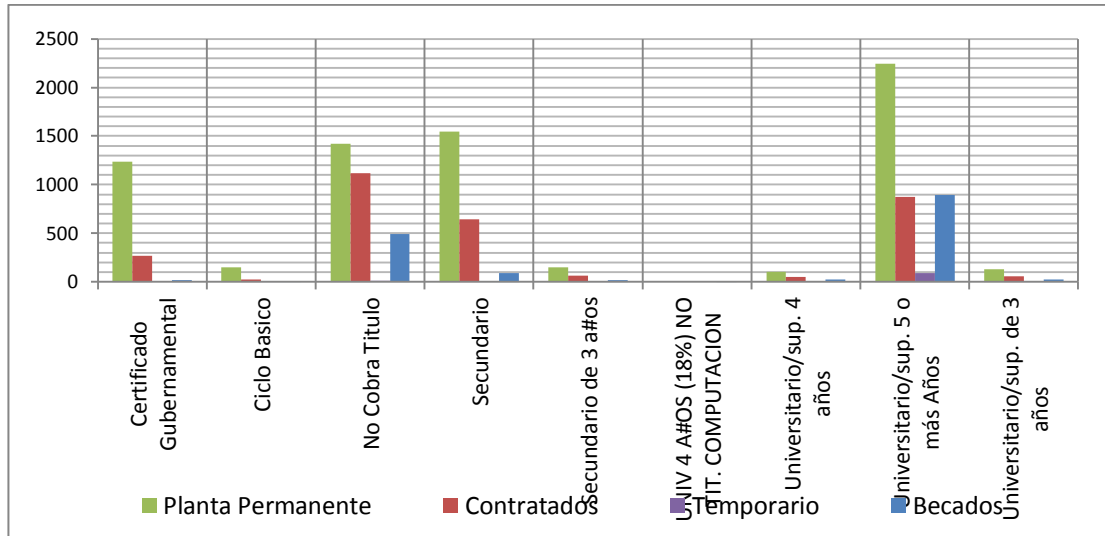
**Nota:** Se excluye de la muestra a docentes y policía.

De este gráfico podemos deducir que un 37% de los trabajadores no cobra por título (o no lo ha registrado), lo cual 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 cuenta con titulaciones derivadas de instancias de formación provistas por el mismo gobierno (Por ejemplo el Certificado Gubernamental, con un 5%)

Este mismo análisis lo replicamos por cada uno de nuestros ministerios, agregando al mismo la relación entre la partida ingresada y el nivel de formación declarado.

Gráfico 6.34.

Relación entre la partida de los agentes ingresados (período 1983-2012) y nivel de instrucción alcanzado en el Ministerio de Salud Pública.

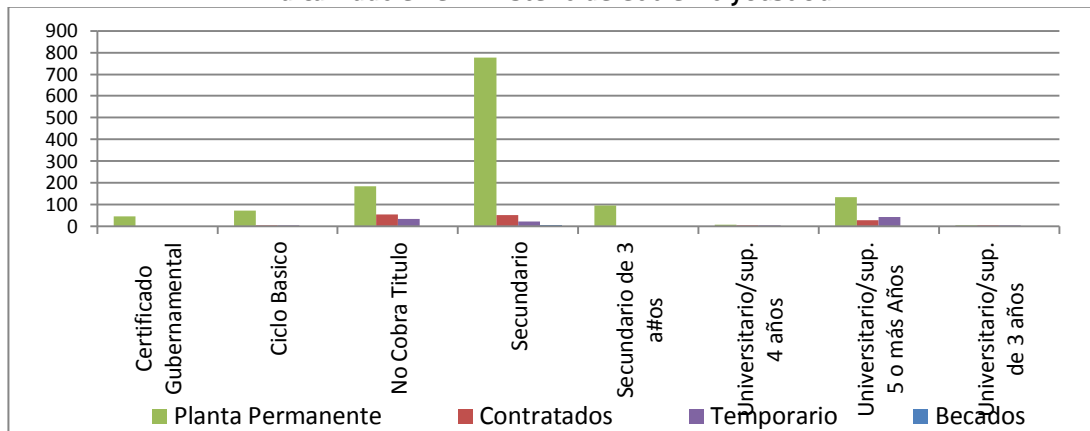


Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

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.

Gráfico 6.35.

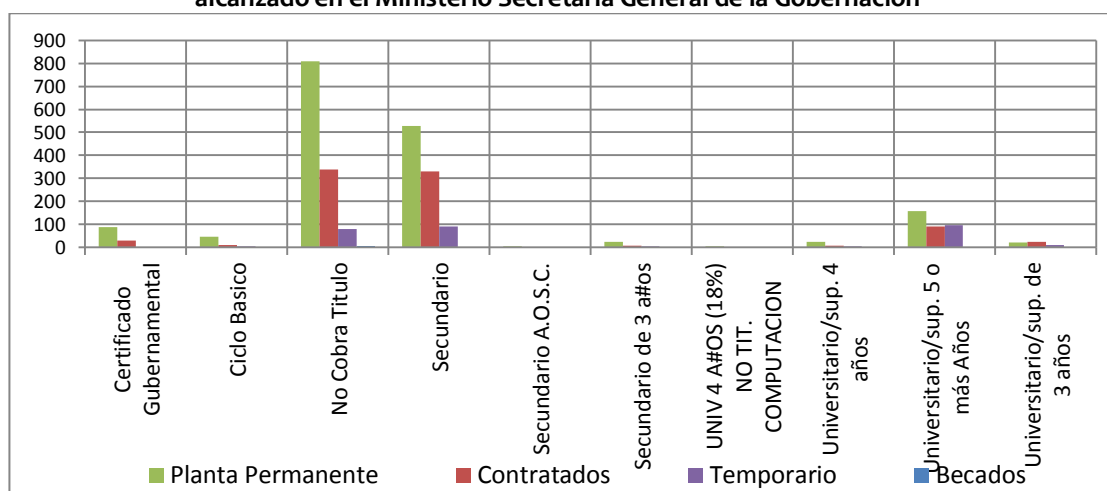
Relación entre la partida de los agentes ingresados (período 1983-2012) y nivel de instrucción alcanzado en el Ministerio de Gobierno y Justicia



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el SIS.PER y el ex-Centro de Cómputos de la Provincia de Corrientes.

La plantilla de personal en el Ministerio de Gobierno y Justicia reduce de manera considerable la relevancia del personal con formación universitaria, alcanzando prevalencia en este caso los agentes con título secundario.

**Gráfico 6.36.**  
**Relación entre la partida de los agentes ingresados (período 1983-2012) y nivel de instrucción alcanzado en el Ministerio Secretaría General de la Gobernación**



**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 decidido trabajar, 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 capítulo 6 se inició observando el comportamiento orgánico de la Dirección General de Personal a lo largo de estos 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 durante el período esta Dirección fue perdiendo funciones, acotándose cada vez más el núcleo de sus actividades, para 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 a lo largo de los treinta años que abarca este estudio. Esto nos puede indicar en cierta medida, una tendencia muy marcada hacia la formalización de los agentes. O, de manera complementaria, las mínimas restricciones para designarlos 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 son 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 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 revista es la Secretaría General de la Gobernación.*



# Capítulo VII

---

## **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 la información acerca del marco sobre el cual los procesos de GFT se llevan adelante. Hemos revisado la consistencia normativa y establecido un panorama cuantitativo de la importancia del movimiento de personal a largo de los casi treinta años que abarca nuestro período de análisis. El último punto nos brindará el marco estructural-orgánico de los ministerios que forman parte de nuestro recorte, para así poder 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 para definir el alcance primario de las estructuras administrativas. Asimismo estas leyes revelan la atención que cada gobierno establecerá sobre determinadas funciones del Estado, prevaleciendo la salud, la educación y las funciones de soporte, tales como economía y seguridad.

Consideramos relevante desarrollar un recorrido sobre la evolución de las leyes de ministerio ya que ellas, en sus definiciones generales, nos otorgarán el marco de análisis de las estructuras orgánicas de los ministerios objeto de esta investigación. Es sobre estas estructuras donde se formaliza 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 más iniciales en el 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.

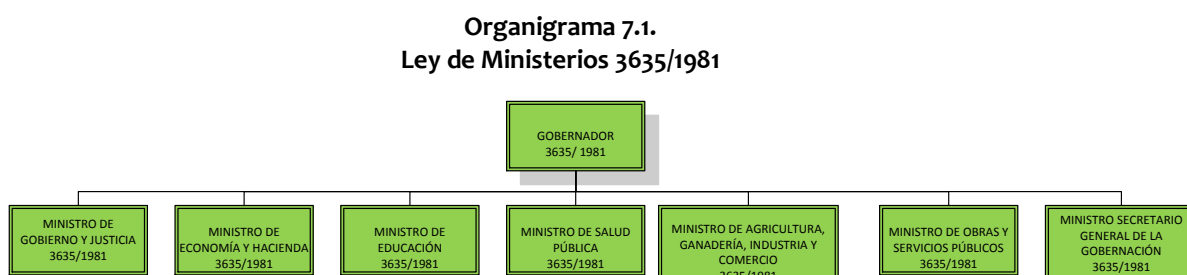
En la administración pública quienes confeccionan sus organigramas son los propios organismos. El orden de definición, a nivel formal, inicia con la aprobación de una Ley Orgánica de Ministerios, en la cual se declara cómo estará conformada la primera línea en la estructura de gobierno. Podríamos decir 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.

Luego, siguiendo la línea de definiciones y en el marco de la Ley Orgánica de Ministerios establecida en el período, le toca el turno de diseñar sus estructuras orgánicas a los Ministerios. Allí, estos son establecidos por resolución ministerial 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. Si bien las estructuras orgánicas no reflejan la realidad de las interacciones laborales sino que pretenden ser una representación formalizada de las mismas, esta circunstancia habilita la permanencia de modelos orgánicos sin vigencia u obsoletos que, para el Estado en tanto empleador funcionarían de una forma cuando en la realidad sucede otra cosa. Podríamos vincular esta situación a la lejanía 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 extensión del período en estudio en función de los plazos de vigencia de las respectivas normas orgánicas de Ministerio, las cuales, como señalábamos en párrafos anteriores, fueron cuatro.

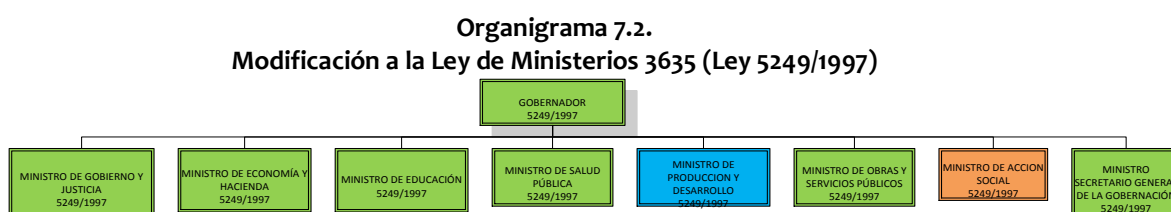
### Ley 3635/1981

La Ley orgánica de Ministerios 3635 fue sancionada el 5 de Agosto de 1981. La composición de su primera línea de gobierno estaba determinada de la siguiente manera:



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

Asimismo, en el año 1997, durante la gestión de Raúl Romero Feris se agregó un nuevo ministerio y se modificó otro:



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

En color naranja indicamos el ministerio agregado, de Acción Social, mientras que en celeste 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 adhiera la gestión en turno.

¿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, lo cual 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**

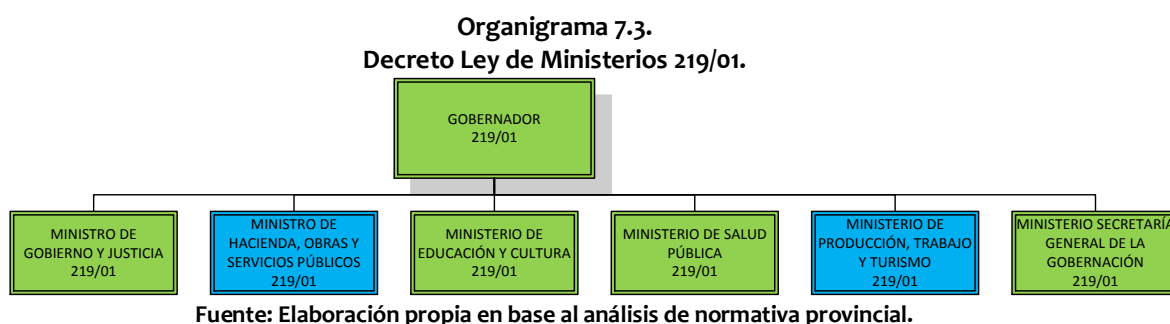
El decreto ley nº3, fue sancionado durante la Intervención Federal de los años 2000 y 2001, a cargo de Ramón Mestre primero y Oscar Aguad después, y vino a reformular la anterior ley orgánica de ministerios. Permaneció como organizador de la estructura de gobierno durante casi dos años, comprobándose cinco cambios en ese período en lo que a nuestros ministerios corresponde.

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 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.



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

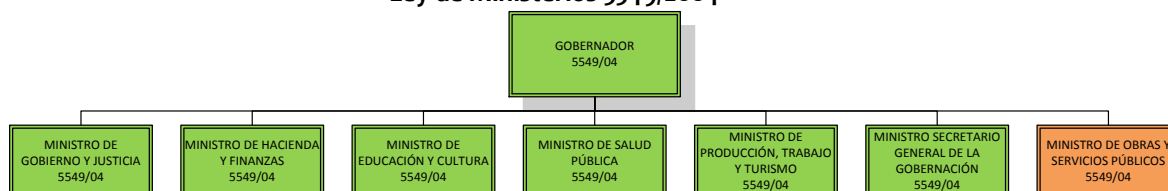
Nótese que se suprimió el Ministerio de Acción Social y se agruparon los Ministerios de Hacienda y Obras y Servicios Públicos. Este achicamiento de la estructura es propio de períodos intervencionales, en donde el Estado se retrae en aras de la reorganización de sus sistemas. Sin embargo, no olvidemos 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 con tres cambios, y Secretaría General de la Gobernación con seis modificaciones.

## Ley 5549/2004

Ya durante un período de gobierno elegido democráticamente, en 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 el organigrama que se presenta a continuación, se restituyó a Obras y Servicios Públicos un ministerio exclusivo, desvinculándolo de Hacienda y Finanzas.

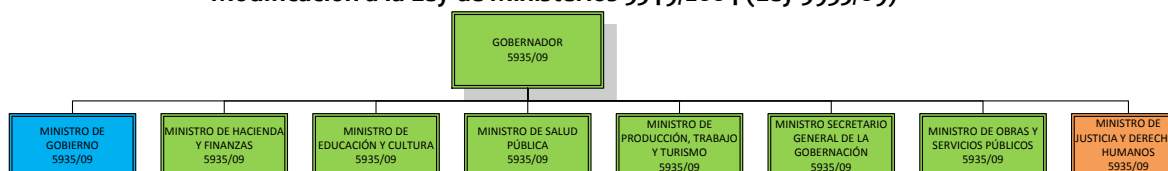
**Organigrama 7.4.**  
**Ley de Ministerios 5549/2004**



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de 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.

**Organigrama 7.5.**  
**Modificación a la Ley de Ministerios 5549/2004 (Ley 5935/09)**



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de 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, al crearse el Instituto de Cultura de la Provincia de Corrientes. Esta nueva unidad, de dependencia directa del Poder Ejecutivo, fue creada 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, 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 también todo lo relativo a la producción y distribución de productos medicinales. Asimismo 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. Así también 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 y también, y muy relevante, en la política social de la provincia. Además su estructura está pensada en función del 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, una estructura funcional que desempeñe 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, el organigrama responde a una realidad, o pretende responder a la misma y está 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 respondían 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 en el apartado anterior, 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.

### **1.1. 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 que forman parte de nuestro recorte, gran parte de la información relevada y sistematizada la incluiremos en el anexo III de esta tesis. Tal como adelantábamos en el capítulo metodológico, basamos la recolección de datos para esta sistematización en la recopilación y análisis de diversos decretos del poder ejecutivo provincial y resoluciones ministeriales. Interpretamos ésta a partir de criterios de organización administrativa, intentando recuperar el sentido jerárquico que contienen las estructuras orgánicas, y 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.

Para la sección que aquí presentamos hemos seleccionado los desarrollos orgánicos más sobresalientes, guardando un sentido lineal, pero atendiendo a cambios que hayan planteado modificaciones sustantivas a nivel cuantitativo (ajustes-aumentos, readecuaciones funcionales, hayan promovido variaciones en la naturaleza de las tareas provistas (adición de nuevas funciones), que hayan trazaron cambios radicales en comparación a la estructura anterior, y por último, que ampliaron la descripción de organigramas ya existentes.

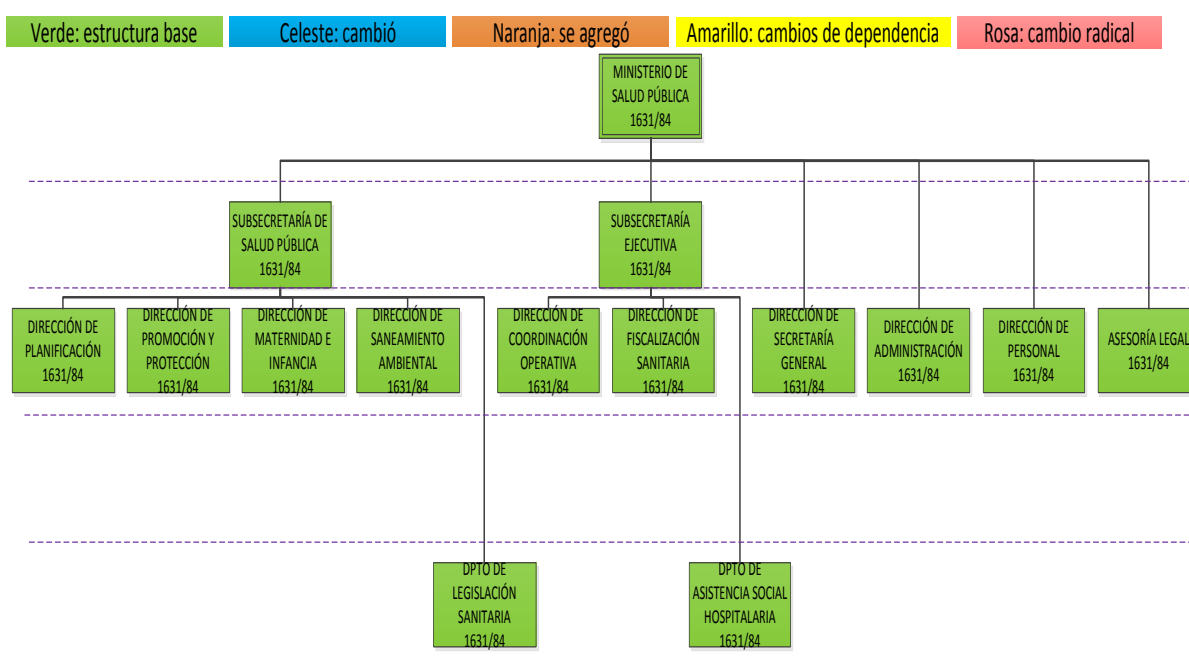
#### **2.1.1. Ministerio de Salud Pública**

Tal como decíamos líneas más arriba, el Ministerio de Salud Pública modificó en un total de treinta y ocho oportunidades su estructura orgánica, tomando como punto de partida el año 1981, de sanción de la Ley de Ministerios 3635. Los cambios de 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 fue modificada radicalmente por la segunda, para luego, en 1991, retrotraer los cambios a la versión original.

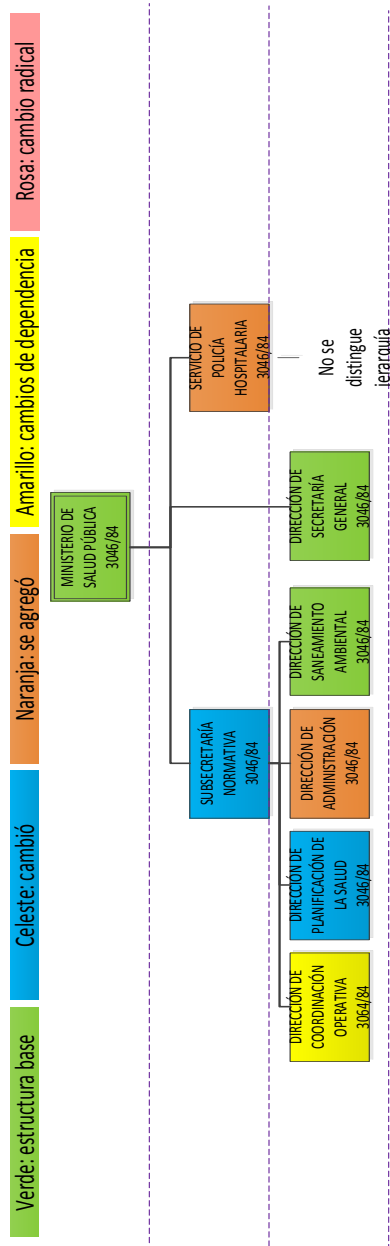
**Organigrama 7.6.**  
**Estructura orgánica del Ministerio de Salud. Decreto 1631/1984**



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

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. Por este motivo las funciones principales de la salud pasan a depender de la Subsecretaría Normativa, detectándose 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

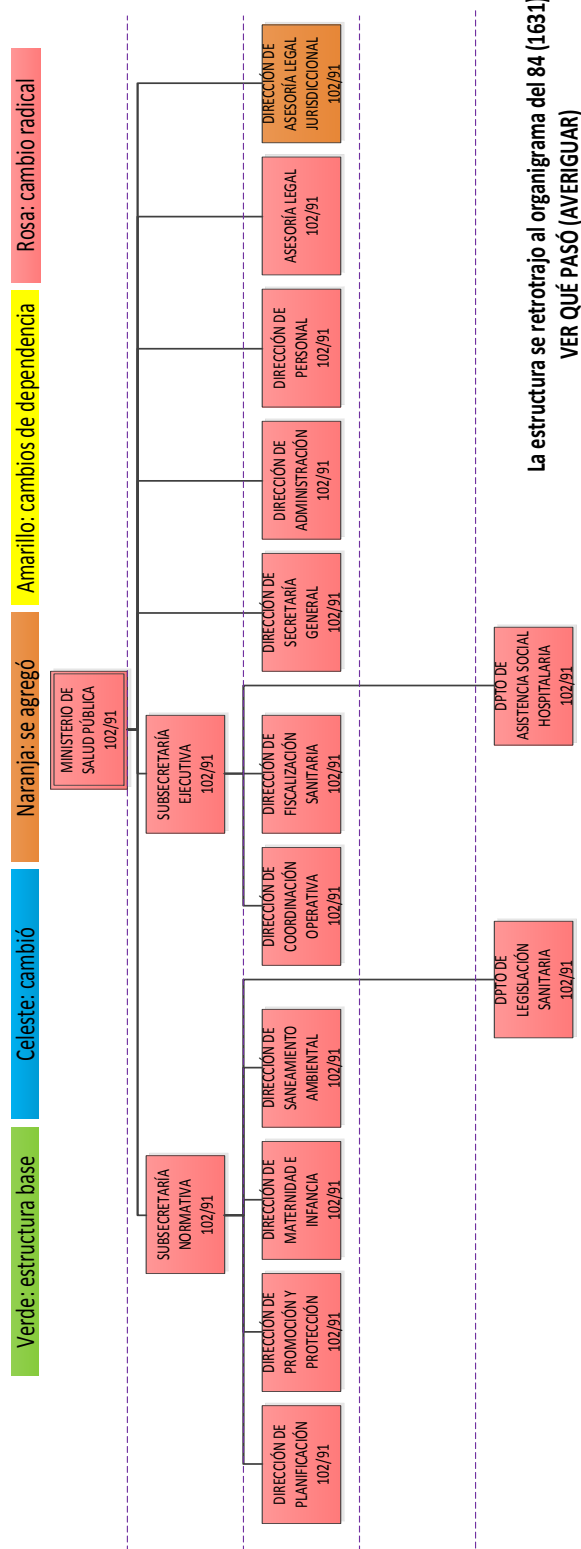
**Organigrama 7.7.**  
**Estructura orgánica del Ministerio de Salud. Decreto 3064/1984**



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

Ya en el año 1991 la estructura orgánica volvió a su definición original, agregándose una dirección de asesoría legal jurisdiccional.

**Organigrama 7.8.**  
**Estructura orgánica del Ministerio de Salud. Decreto 102/1991**



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

Corría ese mismo año cuando, por decisión del entonces Ministro de Salud, se establece la resolución 3163, en la cual se otorga formalidad a la compleja estructura orgánica que se desenvolvía hasta aquel entonces en el Ministerio. Con dos subsecretarías, tres secretarías y dos direcciones de dependencia directa del ministro, y 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<sup>45</sup>. Sin embargo, en el caso de la res. 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 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. Anteriormente esta función dependía de la Secretaría General de Gobierno, con el mismo rango.

**Organigrama 7.9.**  
**Estructura orgánica del Ministerio de Salud. Decreto 46/1992**



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

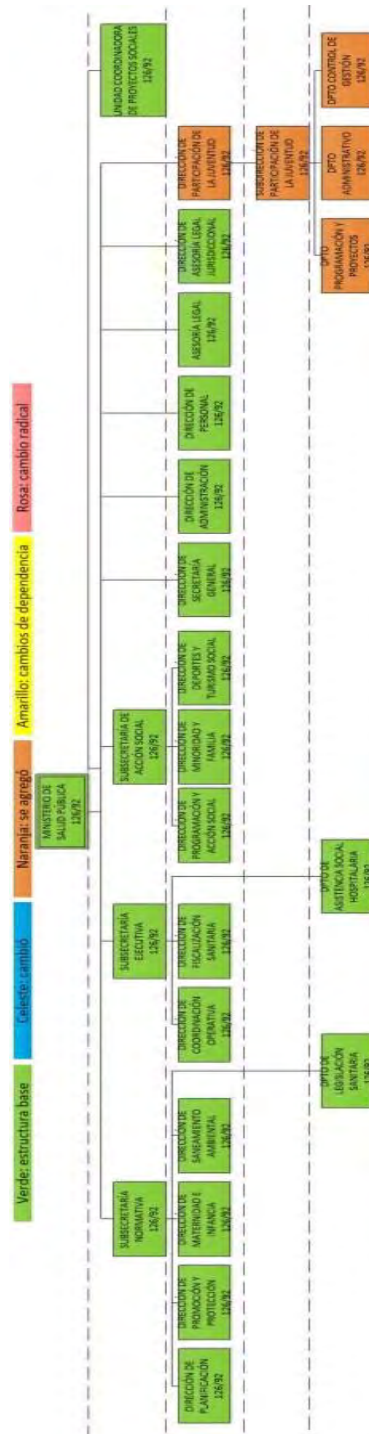
Con acción social se empieza a complejizar nuevamente la estructura formal del ministerio, al integrarse, por la naturaleza de las funciones que en el área social se llevan adelante, una serie de nuevas subdirecciones y departamentos.

<sup>45</sup> Por su extensión sugerimos observarlas en el Anexo III



Asimismo también se van agregando a Salud funciones relacionadas, tales como áreas de fomento a la participación de la juventud.

**Organigrama 7.11.**  
**Estructura orgánica del Ministerio de Salud. Decreto 126/1992**



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

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 año 2000 fueron pequeñas modificaciones, generalmente adiciones a la estructura de direcciones con sus departamentos (tales como dirección de epidemiología, zoonosis, o prensa y ceremonial)<sup>46</sup>.

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, u oficinas de las cuales sólo se mencionan en sus decretos de creación el nombre y las funciones de la misma pero que no evidencian de quiénes dependen o qué áreas son subordinadas<sup>47</sup>. Esto 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 del año 2000, y sentó las bases para las posteriores ampliaciones de la misma.

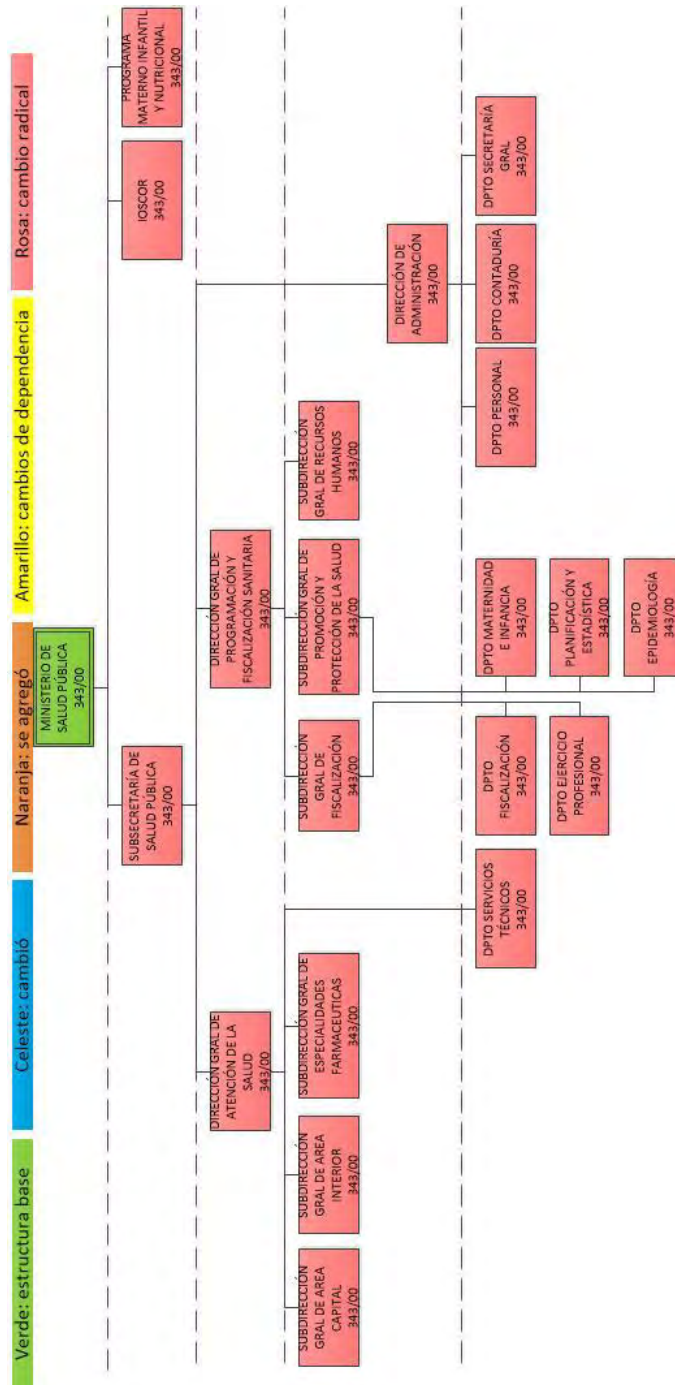
**Organigrama 7.12.**  
**Estructura orgánica del Ministerio de Salud. Decreto 343/2000**

---

<sup>46</sup> Para observar la evolución de estos cambios favor de remitirse al anexo III

<sup>47</sup> Pueden observarse estas dos situaciones en el Anexo III





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

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 de las estructuras, correspondientes a nuestro recorte temporal, más detallada: con una subsecretaría, una secretaría general, tres direcciones, una subdirección y dos departamentos dependiendo directamente del ministro, contaba con 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 es notablemente más pequeña<sup>48</sup>.

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. Sin embargo 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<sup>49</sup> recobrando la complejidad en su definición.

Cabe en este punto señalar que las definiciones orgánicas no revelan un patrón de ordenamiento que pueda intentarse siquiera vincular a criterios racionales y/o funcionales. A las inconsistencias señaladas se pueden sumar algunas otras, tales como el permanente recorrer de áreas entre ministerios. El mejor ejemplo para ello son la subdirección de Reconocimientos Médicos, que pasó alternativamente del Ministerio de Hacienda y Finanzas a Salud Pública y viceversa, la oficina de Emergencias y Catástrofes y la Dirección de Participación de la Juventud, que corrieron la misma suerte pero entre el Ministerio Secretaría General de la Gobernación y Salud Pública. Sin embargo 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's, correspondiendo con los gobiernos de José Antonio

---

<sup>48</sup> Puede observarse el desarrollo de la estructura aprobada por decreto 250/03 en el anexo III

<sup>49</sup> Para seguir la evolución de tales readecuaciones sugerimos remitirse al anexo III

Romero Feris y Ricardo Leconte, los cambios a nivel formal fueron mínimos. Esta circunstancia está vinculada, según afirman nuestros informantes clave a “la herencia militar”, indicando de esta forma que las estructuras poco se discutían. 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, “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”<sup>50</sup>. 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 dentro de nuestro período de estudio un organigrama extensivo y detallado, que luego de seis meses fue derogado para dejar vigente la antigua estructura. La misma no presentó variaciones sustantivas durante los 90's, abarcando la última parte del gobierno de la Intervención, la gestión de Raúl “Tato” Romero Feris, la de Néstor Brillard Pocard y la del gobierno de Coalición que le diera salida a este último. Es decir que la estructura de cargos formal no se inflamaba: 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 en el 2001-2002, propone una revisión de las estructuras formalmente establecidas. 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 en 2003 (Decreto 250/03) durante el primer mandato del radical Ricardo Colombi, la misma se mantiene de manera consistente, presentando variaciones menores, hasta el año 2009. Incluso los cambios en el organigrama acaecidos a partir de 2009, que se interpretan más de ajustes en las funciones que cambios estructurales. Esto podría deberse a la continuidad de los mandatos radicales en manos de los primos Colombi.

---

<sup>50</sup> Informante Clave B

### *Movimiento del área de Personal*

El organigrama 7.6, del año 1984 ubica a las funciones de GFT dentro de una Dirección de Personal, dependiendo de manera directa del ministro de Salud. En el mismo año, por sanción del decreto 3064 cambia radicalmente la estructura y pierde su nivel, desapareciendo del organigrama. Consideramos, especulativamente, que las funciones de personal se llevaron adelante entonces, 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 nivel definidos, manteniéndose en ese estado hasta 2000.

En 2000 la Dirección de Personal pasa a denominarse Subdirección General de Recursos Humanos, dependiendo 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, y agrega 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)

**Organigrama 7.13.**  
**Extracto de la estructura orgánica del Ministerio de Salud. Decreto 1099/2010**



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

Cabe destacar un caso que se evidencia en el organigrama de 2009<sup>51</sup>. 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. Esta 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)

### 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 no menores 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's, Acción Social varió en su status, pasando a constituirse en Ministerio, decisión que duró hasta el año 2001 en donde se lo suprimió de la estructura básica del Estado. Ante esta supresión Acción Social quedó 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 las funciones que se llevaban adelante en Acción Social.

---

<sup>51</sup> Para observar en detalle esta situación, favor de remitirse al anexo III

En este sentido un alto funcionario de esta 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 gaita se le habilitaba, ahí sí se le llegaba al ministro”. El mismo funcionario determinó este tipo de vínculo como una “dependencia híbrida”<sup>52</sup>.

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.

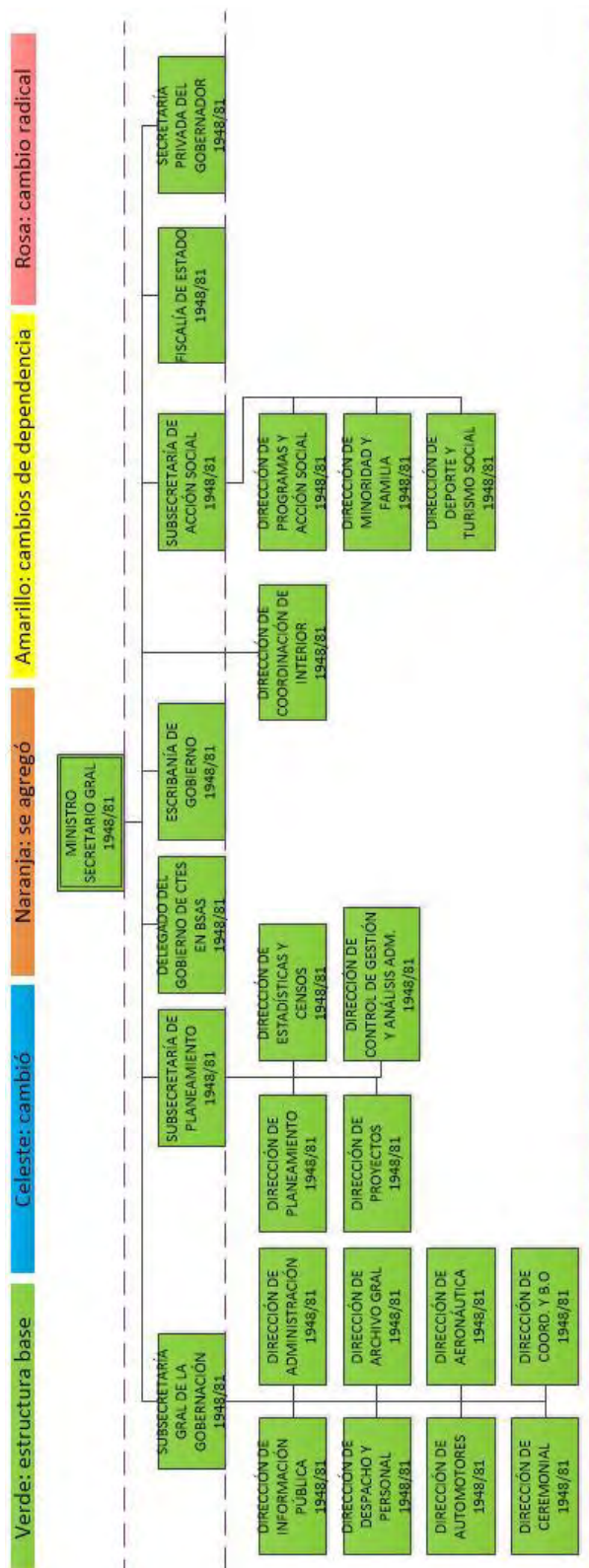
En la sanción de la última ley de ministerios 6233/2013, actualmente en vigencia, se recuperan los niveles ministeriales para Planeamiento y Desarrollo Humano, pasando a denominarse Ministerio de Coordinación y Planificación, y Ministerio de Desarrollo Social, respectivamente.

Retomando la evolución de las estructuras orgánicas de la Secretaría General de la Gobernación, desde 1981 ésta sufrió treinta y siete variaciones. Durante la década de 1980 acontecieron ocho de las mismas, aunque no revistieron categorías de ajustes estructurales sino más bien adiciones de pequeñas estructuras.

**Organigrama 7.14.**  
**Estructura orgánica del Ministerio Secretaría General de la Gobernación. Decreto 1948/1981**

---

<sup>52</sup> Entrevistado 1

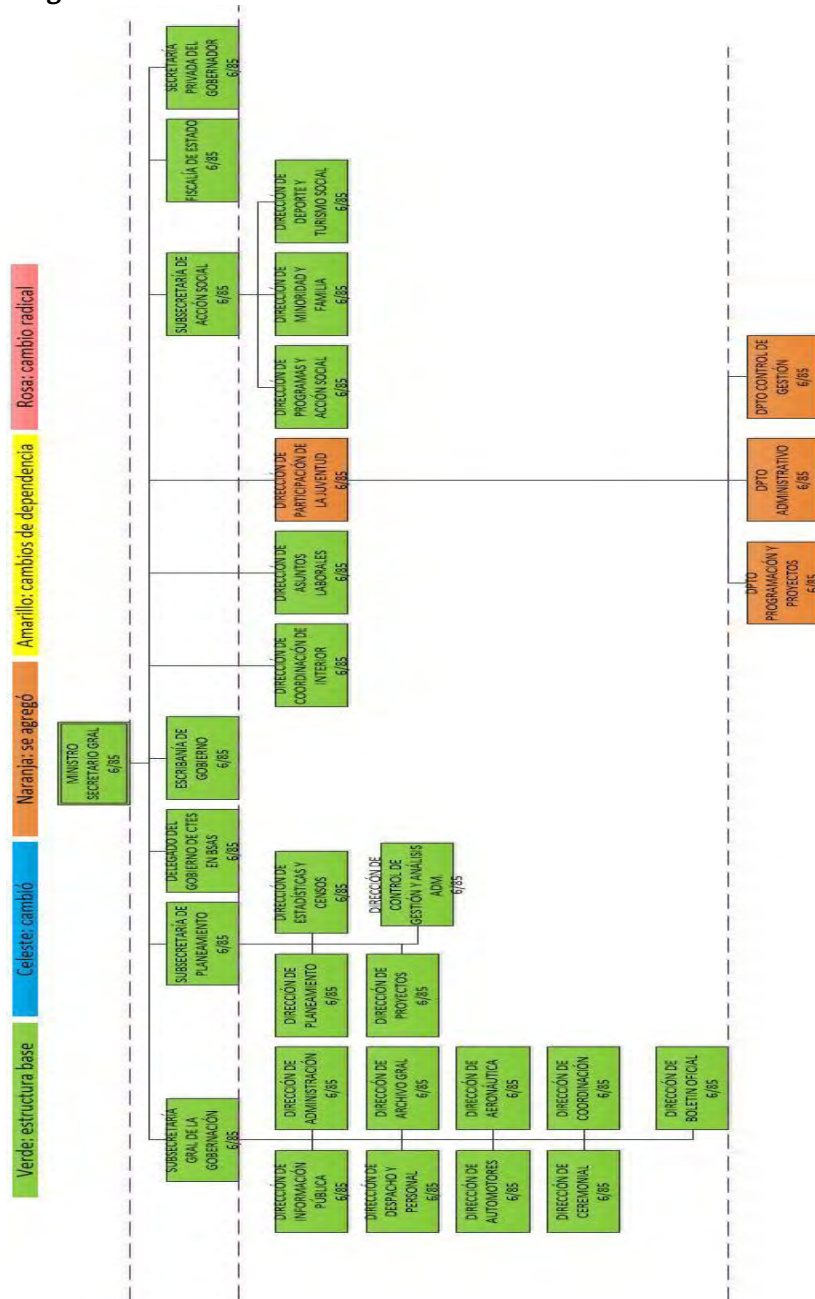


Fuente: Elaboración propia en base al análisis de normativa provincial.

Este organigrama representa la estructura formalmente establecida para el año 1981 y que constituyó la base de los cambios que comentábamos en el párrafo anterior, del cual se puede observar uno de ellos en el siguiente gráfico de un organigrama del año 1985. Notése en ambos

que la estructura estaba definida sólo hasta el nivel de direcciones, (salvo excepciones), contándose un total de dieciséis en 1981 y diecinueve en 1985.

**Organigrama 7.15.**  
**Estructura orgánica del Ministerio Secretaría General de la Gobernación. Decreto 6/1985**



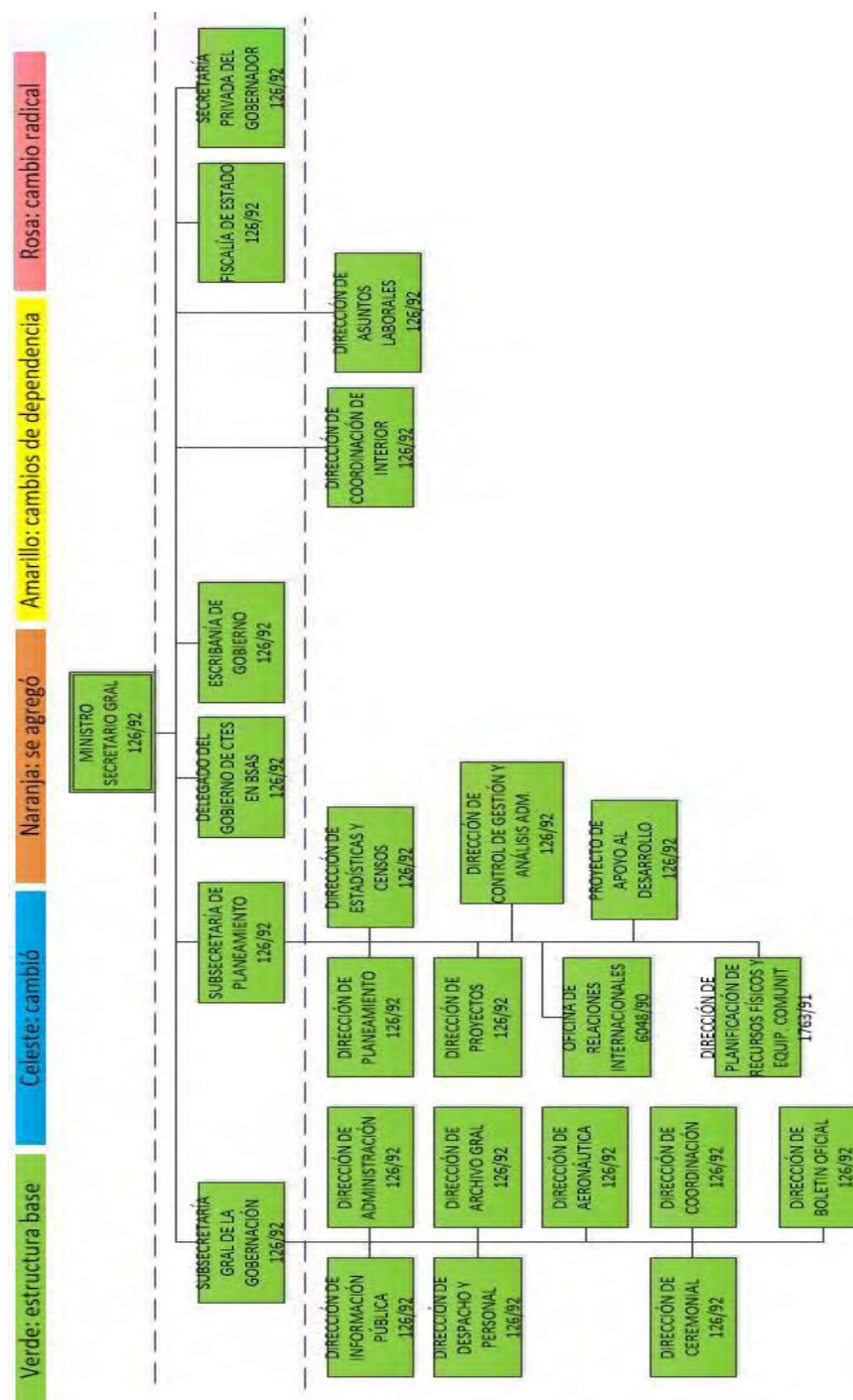
Fuente: Elaboración propia en base al análisis de normativa provincial.

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 que ya para el 92 la Dirección de Participación de la Juventud había sido eliminada de la estructura.

**Organigrama 7.16.**  
**Estructura orgánica del Ministerio Secretaría General de la Gobernación. Decreto 126/1992**

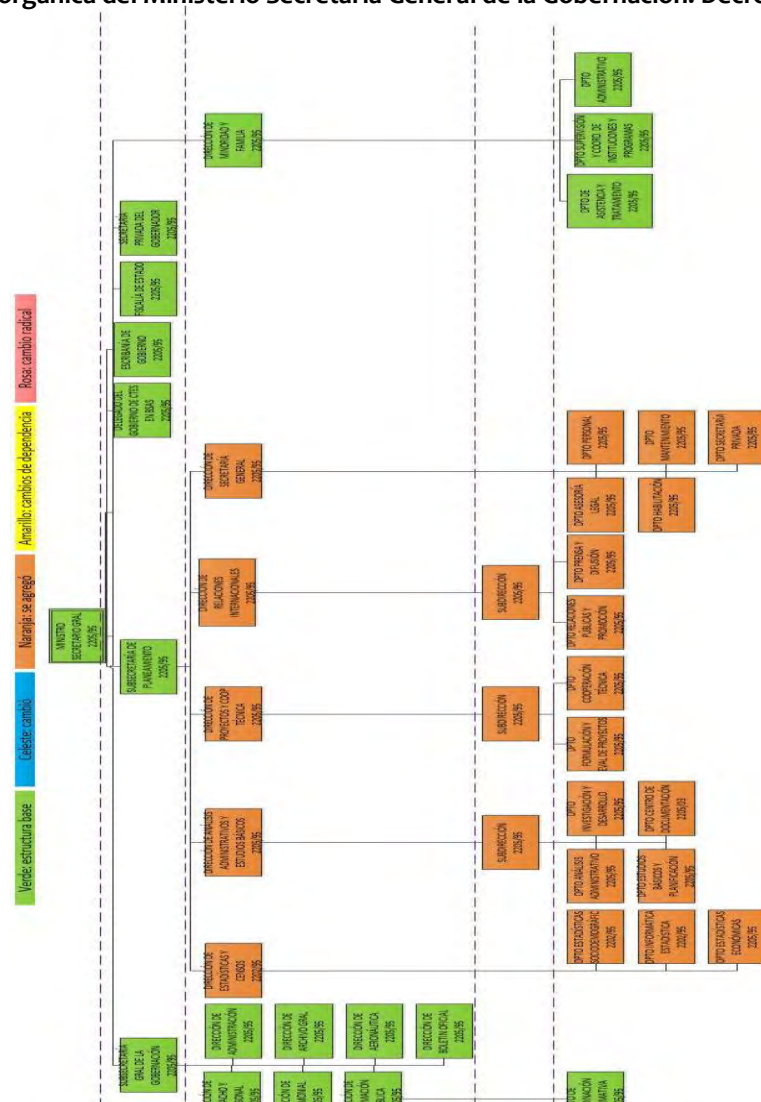


Fuente: Elaboración propia en base al análisis de normativa provincial.

En 1993 se experimenta el primer gran cambio dentro de la Secretaría General de la Gobernación. Se agrega la Subsecretaría de Acción Social con tres direcciones a cargo, que luego, en 1995 pasa al Ministerio de Salud, para, en 1998 elevarse al rango de Ministerio de Acción Social<sup>53</sup>. 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

**Organigrama 7.17.**  
Estructura orgánica del Ministerio Secretaría General de la Gobernación. Decreto 2205/1995



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

<sup>53</sup> Para observar de manera más detallada esta evolución favor de remitirse al anexo III

Con cinco direcciones, contaba con tres subdirecciones y dieciséis departamentos. A partir de este año se va completando de manera más específica el ordenamiento de los niveles más bajos de la estructura, siendo en el 96 el turno de la Secretaría Privada del Gobernador. En 1997 se agrega al Ministerio Secretaría General la oficina de Emergencias Sanitarias (que procede del Ministerio de Salud) y 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.

**Organigrama 7.18.**  
**Estructura orgánica del Ministerio Secretaría General de la Gobernación. Decreto 203/1997**



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

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 y se realizan algunos ajustes funcionales, agregándose 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 agrega la Dirección General de Personal de la Provincia, y tres direcciones (Información Pública, Intendencia, y Despacho y Boletín Oficial)<sup>54</sup>. 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 área tan cercana 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 detectar que, al ser la Secretaría General de la Gobernación un área que no está determinada por una especialidad en particular (es decir que no reviste la condición de un ministerio técnico que precise profesionalización), el grado de determinación de las funciones es menor.

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 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)”<sup>55</sup>.

De esta forma se marca una distancia entre ministerios que parte de la profesionalización y especialización de sus agentes en función de la complejidad de las funciones desarrolladas, y que, por lo tanto define, necesariamente, una estructura orgánica con mayor cantidad de niveles jerárquicos.

---

<sup>54</sup> Para observar la magnitud de estos cambios y la evolución de las estructuras favor de remitirse al anexo III

<sup>55</sup> Entrevistado 2.

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 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***

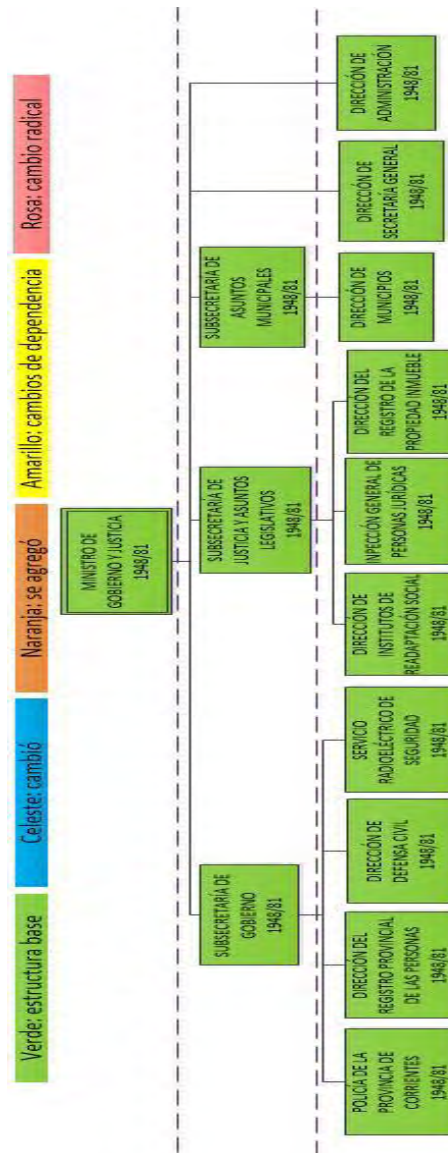
Desde el año 1981 hasta el 2000, las funciones de personal compartieron dirección con las actividades de Despacho. Así, la Dirección de Despacho y Personal atendía las cuestiones inherentes a la gestión de los trabajadores como así también el ingreso, distribución, generación y egreso de notas, expedientes, 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 siguiente distribución.

**Organigrama 7.19.**  
**Estructura orgánica del Ministerio de Gobierno y Justicia. Decreto 1948/1981**



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

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 (que en realidad subió de rango, ya que anteriormente era el Departamento Provincial del Trabajo), con tres direcciones a su cargo. Además se agregan también nuevas direcciones a la Subsecretaría de Gobierno.

**Organigrama 7.20.**  
**Estructura orgánica del Ministerio de Gobierno y Justicia. Decreto 1187/1992**



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

En las posteriores modificaciones se va desagregando esta nueva subsecretaría en menores jerarquías y se van integrando algunos departamentos y direcciones, sin significar cambios

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<sup>56</sup>

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 cargo 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”<sup>57</sup>. De esta manera entendemos que los cargos de conducción, desde directores hacia los niveles superiores<sup>58</sup>, están reservados para compromisos de tipo político. Son los funcionarios que la Ley 4067 define como “de gabinete”. Sin embargo, 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 Administración continuó vigente para todo el ámbito del Ministerio.

En el año 1989 se crea por primera vez una Dirección de Personal para todo el ámbito del Ministerio, con una subdirección a su cargo. Un breve tiempo después se suprime este último cargo, y luego, en un decreto posterior, también del 89 se suprime la Dirección de Personal.

---

<sup>56</sup> Para una mejor observación de estos cambios sugerimos remitirse al anexo III

<sup>57</sup> Entrevistado 3.

<sup>58</sup> Sub-directores generales, Directores Generales, Subsecretarios, Secretarios y asesores de estos niveles.



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.

### Resumiendo

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.**

	Pocho R. Feris	R. Leconte	Intervención I	Tato 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 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? Básicamente detectar cómo, en la expresión más formal que poseen las organizaciones, sus organigramas, se revelan desajustes, inconsistencias, arbitrariedades y espacios de indefinición que conspiran contra la eficiencia de todo el sistema.

Recapitulando 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 transitar 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 está 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”<sup>59</sup>, 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<sup>60</sup>, ahí tenés que crearle una subsecretaría por lo menos”<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Entrevistado 1.

<sup>60</sup> Con esta referencia nuestro interlocutor alude a nombres reconocidos en la política correntina y con trayectoria dentro de los estamentos del Estado.

<sup>61</sup> 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 Luquitas<sup>62</sup> siempre lo vas a ver por ahí, ese cae parado siempre, con los del PaNu, con los radicales, algo engancha”<sup>63</sup>.

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 apartado 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 nuestros ojos 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 que tendrán las gestiones de considerar a sus trabajadores y al proceso de GFT.

En este sentido, de los tres ministerios analizados podemos observar que, en el cual se le otorgó a la función de personal un rango más alto fue en el ministerio de Salud, llegando a alcanzar, en 2010 el nivel de Dirección General. Asimismo 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

---

<sup>62</sup> Los nombres propios que utilizaren nuestros informantes y entrevistados, y que no pertenezcan a actores relevantes del gobierno, serán alterados por nombres de fantasía a fin de resguardar la identidad de los implicados en los relatos.

<sup>63</sup> Entrevistado 4.

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. 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. También 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). En el del 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 emisiones, podemos expresar 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

---

## 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. Específicamente nos centraremos en observar cómo las diversas fases del proceso de gestión de la fuerza de trabajo se desarrollan en los tres ministerios que forman parte de nuestro recorte. Pero antes debemos hacer una salvedad derivada de los procesos de ajuste de nuestras hipótesis de partida.

Es cierto que, en 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, cada una de las ocho gestiones gubernativas presentes desde 1983 a 2012<sup>64</sup> presentaría diversas modalidades de atención de sus trabajadores. Derivado de este supuesto, entendíamos también que en cada ministerio podrían encontrarse características del proceso de GFT que los definirían o distinguirían a partir de lógicas propias.

Tanto en los acercamientos preliminares como luego, 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 fragmentar las formas de gestionar el personal, estableciendo 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

---

<sup>64</sup> Contabilizamos las gestiones de gobierno elegidas a través de elecciones democráticas.

fenómeno. Entonces, tales 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 que analizamos sucedió algo similar. Consideramos que este comportamiento responde a una característica propia del recorte que establecimos: 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 caso a organizaciones públicas más propensas al establecimiento de procesos de cambio<sup>65</sup>.

Asimismo, al observar el nivel central de la estructura (específicamente cómo se gestiona el personal que forma parte del soporte administrativo de los ministerios), el núcleo de funciones que éstos desarrollan son continuas, con una tendencia muy limitada a la modernización de sus procesos. Esto también colabora en la persistencia de modalidades de GFT tradicionales y conservadoras.

Por lo tanto este apartado revisará la manera en que se articulan las diferentes etapas del proceso de GFT al interior de cada ministerio, como así también recuperará aquellos aspectos que presentaron modificaciones o corrimientos en las formas de gestionar a los trabajadores. Observaremos asimismo el marco político e institucional en el cual estas variantes o enriquecimientos acontecieron, y cómo fueron interpretados por los encargados de personal durante el período que abarca esta tesis<sup>66</sup>.

La profesionalización de la gestión de la fuerza de trabajo 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 esta tarea la atención primordial es a las funciones básicas del

---

<sup>65</sup> 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.

<sup>66</sup> 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 jurisdiccional (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.



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 imposible 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 positivamente 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 mismos procesos de GFT presentes 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 a lo que estos han incorporado en cuanto a la cultura organizacional, que a políticas establecidas en cuanto a 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 palabras de Longo (2010) señalábamos en el tercer capítulo de este trabajo lo fundamental que resulta contar con finalidades o premisas que funcionen a manera de referentes para las estrategias de personal.

Sin embargo 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, estrategias derivadas de las mismas, y por último 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”<sup>67</sup>

Es en este marco dónde se mueven los **gestores de personal**. En primera aproximación 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.

Más 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 los planos jerárquicos 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 Directores. 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<sup>68</sup>. 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).

---

<sup>67</sup> Entrevistado 5.

<sup>68</sup> Sobre este punto profundizaremos más adelante, dado que hemos verificado registros de instancias concursales en el marco de la Ley 4067.

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, en sus voces y a partir de las categorías que ellos mismos nos fueran 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<sup>69</sup>”

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”<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Entrevistado 6.

<sup>70</sup> 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”<sup>71</sup>

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”<sup>72</sup>

Por lo tanto el interés por contar con una actividad complementaria 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

---

<sup>71</sup> Entrevistado 8.

<sup>72</sup> Entrevistado 9.

los salarios de los empleados del Estado, lo cual implicó salir a buscar alternativas al “puesto en la provincia”<sup>73</sup>.

En 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 ya en puestos de decisión. Es lo que los 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”<sup>74</sup>. 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 importante funcionaria 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 sueldo!”<sup>75</sup>

### **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 permitió comprender que tal incertidumbre sólo termina por estrechar sus márgenes de acción. O, si observamos la situación de manera más amplia, para ampliar los márgenes de otros actores.

Observaremos las funciones llevadas adelante por las oficinas de personal en los tres ministerios analizados 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

---

<sup>73</sup> 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.

<sup>74</sup> Entrevistado 10.

<sup>75</sup> Entrevistado 2.

escisiones, las 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 capítulo 3 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. Sin embargo 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....”<sup>76</sup>.

Inclusive, un dato de muchísima importancia, y que revela también que esta incertidumbre en la cual deben trabajar los gestores de personal (y todos los agentes del Estado) no identifica niveles, fue el que pudimos recoger de una conversación casual con un funcionario de muy alto nivel 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<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Entrevistado 2.

<sup>77</sup> 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.

Las posibilidades en cuanto a la “planificación del personal” que le quedan a los gestores a nivel ministerial se reducen 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.”<sup>78</sup>

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 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

---

<sup>78</sup> Entrevistado 2.

viene ahí, viene con un informe 'para trabajar en el despacho de...en la secretaría privada' ahí ya vienen detallados.<sup>79</sup>”

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!”<sup>80</sup>

¿Cuál es el único criterio por el cual se establecen las necesidades de personal en las jurisdicciones? Pues el ajuste al presupuesto. Anualmente cada dirección de personal determina cuáles van a ser las necesidades de personal para el siguiente año. Sin embargo 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

---

<sup>79</sup> Entrevistado 10.

<sup>80</sup> Entrevistado 9.



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).

Asimismo, 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. Además habilita 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<sup>81</sup>”. Al estar este tipo de determinaciones en manos de la autoridad máxima de la jurisdicción consideramos pertinente consultar entonces sobre 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”<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Entrevistado 6.

<sup>82</sup> 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 ministerios no aporten personal sino justamente 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 cinco 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 estas definiciones, en tanto la no reglamentación de las mismas, anulaba la aplicación de este proceso de ingreso. Para ello consultamos a juristas, legisladores y destacados profesionales del derecho administrativo, quienes coincidían en señalar que la 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 los casos testigos a partir de los cuales interpretar que, el Capítulo V de la Ley 4067, 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....”<sup>83</sup>

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 5 de la Ley de Servicio Civil sin necesidad de otra reglamentación. Entonces ¿por qué no se ha aplicado más que en tres oportunidades? Pero 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)

---

<sup>83</sup> Informante clave B.

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 entronca 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 contestaciones, especialmente de aquellos que aún se encontraban en funciones, eludían el fondo de la cuestión, indicando que ese tipo de decisiones, las decisiones relativas al ingreso de personal, eran “disposiciones del Sr. Gobernador<sup>84</sup>”.

“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”<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> 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.” (Entrevista 1. Funcionario con responsabilidades de gestión de personal)

<sup>85</sup> Entrevistado 2.

Recordemos que, para refrendar todo ingreso como personal del Estado, en cualquiera de las modalidades establecidas por la Ley 4067<sup>86</sup>, es el gobernador de la provincia quien debe firmar el decreto de designación. Así que, 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 el proceso de empleo pasa nuevamente 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. Sin embargo 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 tuvieron a prueba seis meses como contratado (año 1976) No, desde que salió la 4067 nunca se llamó a concurso”<sup>87</sup>

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, mucho dependerá 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”.

---

<sup>86</sup> Ver capítulo 5.

<sup>87</sup> Entrevistado 10.

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). Por lo tanto 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 aún está 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.”<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Informante clave B.

Sin embargo, más allá del necesario aporte de los niveles sindicales a la transparencia de los procesos relativos al trabajo en el empleo público, esto va más allá de una cuestión de voluntades. Son los mismos agentes del Estado, y en este caso los encargados de personal quienes observan la generalización de estas prácticas, y los roles que cumplen en la misma ambos agentes (el Estado empleador y los empleados públicos). En este sentido manifiestan que “no existe la voluntad política<sup>89</sup>”, “falta decisión<sup>90</sup>” y “nadie quiere ponerle el cascabel al gato<sup>91</sup>”. Con estas frases se anticipa el conocimiento generalizado respecto de las prácticas que constituyen el vapuleado “proceso de empleo” a la administración del Estado y, 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”<sup>92</sup>.

### 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 estado estudiando, 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”<sup>93</sup>.

Esta actitud por parte de los trabajadores no surge automáticamente, o porque los empleados sean indolentes, o porque “el interés de ellos no está más allá de tener un ingreso fijo y cierta

---

<sup>89</sup> Entrevistado 14.

<sup>90</sup> Entrevistado 11

<sup>91</sup> Informante clave H.

<sup>92</sup> Informante clave H

<sup>93</sup> Entrevistado 1.

estabilidad que le da el empleo público”<sup>94</sup>. Lógicamente que 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?”<sup>95</sup>

Consideremos que sostener un proceso de capacitación o formación, 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 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!”<sup>96</sup>

Como un aprendizaje socialmente construido, está normalizado en el ser humano la tendencia hacia la superación, el ganar etapas ir escalando posiciones. Sin embargo, asimismo en la toma de decisiones de este tipo, se evalúan 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, a partir de algunos procesos

---

<sup>94</sup> Entrevistado 1.

<sup>95</sup> Entrevistado 2.

<sup>96</sup> Entrevistado 12.



de personal conexos (tales como el registro administrativo de la trayectoria académica y laboral de los agentes) cuánto el Estado interpreta y otorga importancia a los procesos de capacitación y desarrollo. En este 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 movilizad 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 enriquecimiento 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***

Indagando 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<sup>97</sup>.

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”<sup>98</sup>

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”<sup>99</sup>

Los gestores identifican también cierta preferencia, establecida desde los niveles más centrales de la estructura gubernamental, sobre qué 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.

Sin embargo las demandas de capacitación no siempre fueron tantas y tales. Nuestros entrevistados, la gran mayoría personal con más de 30 años en el servicio público de Corrientes, pudieron identificar momentos dentro del período que estudiamos en los cuales existía una

---

<sup>97</sup> “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 por acá, por allá, un curso de carrera administrativa, de auxiliar, que a vos te decía sí, se como 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).

<sup>98</sup> Entrevistado 6.

<sup>99</sup> Entrevistado 3.

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: “pero 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”<sup>100</sup>

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 establecer que, para desarrollar el plan de estudios, se recurrió a los programas de la Licenciatura en Administración de la Universidad del Comahue.

El INSAP estuvo vigente desde el 1987 hasta el 2000, cuando la Intervención Federal de Ramón Mestre derogó los artículos que substanciaban 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

---

<sup>100</sup> Entrevistado 2.

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. En tanto 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”, e incluso, en el Art. 85 propone a la Junta de Relaciones Laborales<sup>101</sup> 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....”<sup>102</sup>. Igualmente estos ítems que señalan los gestores tienen 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.

El encargado de personal difícilmente pueda evaluar de esta forma a todos los trabajadores de la jurisdicción. Entendemos, de manera especulativa, 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). Igualmente, 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.

---

<sup>101</sup> Ver Capítulo V.

<sup>102</sup> Entrevistado 12.

Y es que, 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. Sino 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”<sup>103</sup>

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<sup>104</sup>.

Asimismo es necesario, como sosteníamos más arriba, el apoyo de toda la organización, y más aún de su cúspide decisional (ministros-subsecretarios) para intentar este tipo de procesos.

---

<sup>103</sup> Entrevistado 2.

<sup>104</sup> Entrevistado 3.

Si vos evalúas ¿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<sup>105</sup>!

Sin embargo quienes ocupan las posiciones de decisión más altas en los ministerios forman parte del núcleo político, y por lo tanto ellos también cuidan las percepciones que se puedan construir sobre sus figuras. Por ello en este punto se establece un desajuste entre las necesidades organizaciones (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”<sup>106</sup>

#### 1.1.5. La carrera profesional

Llegamos a un punto dentro 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 (Cap. V), y por lo tanto 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 que nombramos 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.

---

<sup>105</sup> Entrevistado 12.

<sup>106</sup> Entrevistado 8.

Las cuestiones normativas se entrecruzan con las definiciones orgánicas establecidas en cada jurisdicción. Pudimos ir observando en las evoluciones de las estructuras orgánicas presentadas en la primera parte de este capítulo, 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 estos 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 de la Administración Pública de Corrientes necesitamos apelar a este 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, 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.

Entonces, 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 más 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 sigue interpretando la carrera laboral de los empleados públicos

Tenemos de esta forma, un escalafón de hecho, ciertos cargos que están reservados al personal de carrera (más 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, que, lejos de ser una sucesión de grados

pre-establecidos hasta llegar al cargo de máxima jerarquía posible, 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 queda desdibujado....no se respeta lo salarial, no se respeta la jerarquía<sup>107</sup>”.

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. En segundo término, cuando refiere a lo “salarial”, alude al desfasaje 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 las opciones 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”<sup>108</sup>.

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”, 020, que agrupa a los trabajadores que desempeñan funciones de apoyo administrativo a la gestión. Asimismo, a esta categoría le corresponden una serie de clases

---

<sup>107</sup> Entrevistado 10.

<sup>108</sup> Entrevistado 10.



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 distinguiendo 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)<sup>109</sup>. 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 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: 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's.

“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”<sup>110</sup>

¿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, de manera discrecional, recategorizaciones.

---

<sup>109</sup> Ver Capítulo V.

<sup>110</sup> Entrevistado 1.

“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 entrábamos por la 1!!<sup>111</sup>

Sin embargo 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 de 120 a 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”.

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 donde 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. Sortear 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<sup>112</sup>”. Decíamos en otro punto de este capítulo que hay

---

<sup>111</sup> Entrevistado 10.

<sup>112</sup> Utilizaremos esta categoría dado que se presentó constante en la mayoría de las entrevistas.

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. Sin embargo, la necesidad de cumplir los “compromisos políticos” hace que, una vez agotados los niveles destinados a funcionarios políticos, se proceda a cubrir los 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 fulanito y bueno, entre los que están va a ir uno”<sup>113</sup>

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”<sup>114</sup>

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....

---

<sup>113</sup> Informante H.

<sup>114</sup> Informante H.

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” de la carrera administrativa. Sin embargo 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 encuestas nos ha sucedido 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: 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”<sup>115</sup>. Asimismo la juventud de los profesionales que se instalan como directores o jefes puede jugar en contra. Consideremos que el personal de carrera guarda una antigüedad importante dentro del sistema.

---

<sup>115</sup> Entrevistado 5.

“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”<sup>116</sup>

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”<sup>117</sup>

Nos preguntamos si la carrera administrativa siempre tuvo estas características, 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”<sup>118</sup>

“A mi 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.”<sup>119</sup>

“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

---

<sup>116</sup> Entrevistado 6.

<sup>117</sup> Informante H.

<sup>118</sup> Entrevistado 10.

<sup>119</sup> Entrevistado 4.

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”<sup>120</sup>

Lamentablemente se deposita en el sistema democrático las debilidades de un marco institucional imperfecto, que habilita discrecionalidades y corrimientos, y 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.

Sin embargo no fue este el único motivo por el cual la denominan “ley monstruo”<sup>121</sup>. También 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 allí 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)

Tesista: “Entonces estos agregados de categorías y nuevas clases vendrían a engrosar, a modificar la 3801”.

---

<sup>120</sup> Informante clave C.

<sup>121</sup> 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.

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 recuperaremos las percepciones que sostienen los encargados de personal respecto de la forma en la que se establece el sistema de salarios, intentando revisar también 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<sup>122</sup> 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 señalar que, la ley 3801, al definir 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 a personal administrativo y técnico, clero, profesional universitario, obrero y maestranza,

---

<sup>122</sup> Informante clave C.

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”: personal de Obras Sanitarias, trabajadores hospitalarios, operarios de la Dirección General de Energía, Vialidad, Legislatura, Judiciales, etc<sup>123</sup>. Son estos otros organismos los que pretenden, tal como nos decía el informante clave C 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”<sup>124</sup>

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 pugna 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 mi 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!!!”<sup>125</sup>

Sin embargo 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.

---

<sup>123</sup> Para una referencia completa por favor revisar el capítulo V.

<sup>124</sup> Informante clave C

<sup>125</sup> Informante clave H.



Pero ¿qué sucede con 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....”<sup>126</sup>

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.”<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup> Informante clave H.

<sup>127</sup> 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.”<sup>128</sup>

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, 120, 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 Gobierno. 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 ellos. Además de las recategorizaciones a 120 poseen adicionales

---

<sup>128</sup> Entrevistado 10.

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...”<sup>129</sup>

En el segundo de los casos las gestiones se realizan ante organismos extra-gubernamentales. Esto mucho depende 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 SISPER<sup>130</sup> 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...”<sup>131</sup>

Fuera de estos marcos organizacionales existen posibilidades de autogestionarse las mejoras salariales. Sin embargo 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

---

<sup>129</sup> Informante clave C.

<sup>130</sup> Organismo dependiente del Ministerio de Hacienda y Finanzas

<sup>131</sup> Informante clave H.

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”<sup>132</sup>

De esta manera observamos que, más allá de que “de las cuestiones formales la ART anualmente hace los relevamientos correspondientes<sup>133</sup>”, 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 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. Sin embargo 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.

*Nuestra intención fue en este capítulo observar cómo las funciones de personal se llevan adelante en cada jurisdicción. Del detalle provisto podemos concluir que las oficinas de*

---

<sup>132</sup> Entrevistado 2.

<sup>133</sup> Entrevistado 1.

*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 donde 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.*

*Nuestra indagación pretendió detectar patrones de GFT dentro de cada gestión de gobierno. Sin embargo no pudimos identificar una “forma de gestionar” según sea el partido gobernante. Sí una serie de aprendizajes organizacionales construidos 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 IX

---

## 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 cuenta del marco sobre el cual se desarrolla la Gestión de la Fuerza de Trabajo 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 responde a criterios racionales. Asimismo podría operar en este marco la escasa normativa desarrollada, la debilidad en la atención a la misma y la poca profesionalización del área. Todo esto nos lleva a preguntarnos entonces por cuáles son los parámetros que califican, que caracterizan a la GFT.

Nada es lineal en las organizaciones del Estado. ¿Debiera 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, p.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 NGP en Latinoamérica se deba, 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, 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 habrán 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 necesidades 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 alineadas precisamente 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 diversos 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”<sup>134</sup>. De manera contraria las normas operativas son “aquellas que se pueden aplicar directamente, es decir, que no necesitan una norma que las reglamente”<sup>135</sup>.

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 (más no define) la estructura laboral del empleo estatal. Al estar establecida a partir de un sistema que no define coeficientes sino montos salariales se torna engorrosa su constante actualización. Para 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 es el Poder Legislativo de la Provincia 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

---

<sup>134</sup> Informante Clave J

<sup>135</sup> Informante Clave J

político de turno”<sup>136</sup>. 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 analizadas 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, en el que los decretos relativos a la 3801 dejaron de llegar al Poder Legislativo y pasaron directamente al 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 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”<sup>137</sup>.

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 liquidador<sup>138</sup>, 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 son el Estado y el arco sindical. El balance de poder de 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.

---

<sup>136</sup> Informante Clave I

<sup>137</sup> Colaboradora de un área de archivo

<sup>138</sup> SIS.PER. Ver Capítulo VI

### **1.3. ESTADO Y SINDICATOS: EL PROCESO DE PRODUCCIÓN DE LA LEY 4067**

La voz institucionalizada del Estado es su cuerpo normativo. En sus leyes y reglamentaciones y en el alcance de las mismas dará cuenta del valor que establece para cada temática. En el caso de la legislación sobre GFT ya pudimos observar la forma en que la misma 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 Pocho 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 inicio 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 peronista 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”<sup>139</sup>

---

<sup>139</sup> Informante Clave B

Al obtener la personería gremial la AEP esta fue comunicada por el Ministerio de Trabajo al gobernador. 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 del 76 y, con todas las garantías constitucionales suspendidas, la AEP interrumpió sus actividades

Con el retorno de la democracia gana las elecciones Pocho Romero Feris (Autonomista), y las intenciones de refloatar la AEP retoman fuerzas. Es así que se identifican dos vertientes en este sentido: una que provenía de los dirigentes históricos de la asociación y 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 manera conjunta, con 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.”<sup>140</sup>

En este marco la AEP procede a presentarse ante las autoridades de aquel momento. Más allá de las cuestiones anecdóticas, que no pretenden constituir 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 de este 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 sería el actual IOSCOR (Instituto de Obra Social de Corrientes). En las conversaciones con, en aquel

---

<sup>140</sup> Informante Clave B

momento Secretario General de la Gobernación, los representantes sindicales comentan que, por ley de obras sociales, el directorio de las mismas debe tener 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 IOSCOR ....Le 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?’ Así!!!” Se resolvió ahí, tuc tuc, y se aprobó así (se ríe).”<sup>141</sup>

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, estos deben responder al sindicato más representativo. Inclusive que el representante obrero debe ser votado por los trabajadores. Sin embargo, en el marco de este tipo de negociaciones, en donde el poder de decisión es tan discrecional y el poder de los sindicatos no está aún lo suficientemente fortalecido, el proceso de acercamiento de estos dos actores aprovecha este tipo de circunstancias para acercar posiciones y de esta forma cooptar voluntades (por ambas partes).

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.

---

<sup>141</sup> Informante Clave F.

La AEP estableció importantes modificaciones al proyecto original de escalafón estatuto. Presentado inicialmente como un estatuto profesionalista<sup>142</sup> los representantes de la AEP incorporaron la participación sindical y, asimismo, 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<sup>143</sup>. Esto implica una ley con mandato constitucional, que no podrá estar sujeta a la voluntad de los distintos 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”<sup>144</sup>

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 operative. 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.”<sup>145</sup>

---

<sup>142</sup> 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 Cap. 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.

<sup>143</sup> 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.

<sup>144</sup> Informante Clave D.

<sup>145</sup> 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.”<sup>146</sup>

En la misma Ley (arts. 82 a 86), se determinó la creación de una Junta de Relaciones Laborales con el objeto de: 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 misma una vez resueltos los temas que se le otorgan como competencia, y la integración toda vez que se precisen tratar nuevamente los mismos (recategorización y reencasillamiento a partir de la presentación y aprobación de las respectivas estructuras orgánicas funcionales por jurisdicción, y propuestas de evaluación del desempeño). Los informantes sindicales nos indicaron que, una vez aprobada la Ley 4067, tal Junta de Relaciones Laborales se integró acorde a lo dispuesto por la ley, constituyéndose en un “verdadero ejercicio de paritarias que luego nunca más se dio”<sup>147</sup>.

“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...”<sup>148</sup>

---

<sup>146</sup> Informante Clave B.

<sup>147</sup> Informante Clave C.

<sup>148</sup> Informante Clave B.

Sin embargo 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 cumple (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)”.<sup>149</sup>

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<sup>150</sup>. Cuando el mismo convoca a la discusión a las cuestiones culturales que no se pueden imponer por ley incorpora al análisis aquel núcleo de intereses que operan detrás de las decisiones. y que pretendimos desarrollar desde el análisis 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!”<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup> Informante Clave D.

<sup>150</sup> Artículo 266.- 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

<sup>151</sup> 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<sup>152</sup>. 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 decretos “multinombramiento”: en la misma norma se incorporan nóminas completas de nuevos agentes<sup>153</sup>.

Asimismo debemos revisar, dentro de este proceso de construcción del principal marco normativo de la GFT, la cuestión de la representatividad sindical y, 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 es específica en cuanto a las condiciones que deben 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 petitionar y representar los intereses individuales y colectivos de sus afiliados. Recuperemos las condiciones en las cuales la AEP se presentó a la negociación.

Al suspenderse la personería gremial en 1976, al retornar la democracia se inició el proceso de solicitud de la activación de la misma. Sin embargo esto no fue automático. En las mismas palabras de uno de los representantes más relevantes de la AEP

---

<sup>152</sup> Ver en Anexo IV ejemplos de decretos de designación

<sup>153</sup> En el Anexo V pueden observarse cuáles son las normas que determinan estos ingresos masivos.

“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”<sup>154</sup>

“y dice ahí (*indicando la Ley de creación del IOSCOR*) ‘a la asociación’, que todavía no teníamos recuperada la personería...!”<sup>155</sup>

Por lo tanto en el momento de negociar los términos de la Ley de Servicio Civil de la Provincia, la Asociación de Empleados Públicos (AEP) no contaba con personería gremial (no la había recuperado aún) y por lo tanto carecía de respaldo legal para participar en tal proceso. Sin embargo considérese 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 en como una decisión discrecional por parte del Estado. Por su parte 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, 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 las responsabilidades acerca de los espacios de indefinición normativa en sus correspondientes actores. Son ellos los productores del marco institucional de la GFT. Sin embargo también pudimos notar que, aun intentando dotar de los menores márgenes de acción a estos actores, cada uno opera 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 apartado.

---

<sup>154</sup> Informante Clave B.

<sup>155</sup> Informante Clave F

## 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 los mismos en cuanto a las características que presenta su cumplimiento, y a la vez rescatar esos vericuetos que encuentran los agentes para lograr sus objetivos.

Vayamos primero por las actividades formalizadas en el área de personal de los ministerios de nuestro recorte. Habíamos identificado que Personal se dedicaba, de manera restrictiva, solamente al control de la asistencia y al pase de novedades a fin de realizar las liquidaciones salariales. Sin embargo, tal 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.

Pudimos por lo tanto reconocer ciertas rutinas que establecen los trabajadores y, de manera consecuente, las estrategias que los gestores de personal aplican ante las mismas. Estas estrategias provienen de un proceso de apropiación de la cultura organizacional producido a lo largo de los años de trabajo, como así también está afectado por el propio proceso de socialización laboral establecido 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 operaba 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 entraban 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....”<sup>156</sup>

Con esta actitud la gestora de personal desarticulaba el procedimiento y dejaba en evidencia la estrategia de 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’...”<sup>157</sup>

---

<sup>156</sup> Entrevistado 8

<sup>157</sup> Entrevistado 3

Sin embargo 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 los salarios en su ministerio eran, comparativamente a otros, muy bajos, establecían otras formas de cumplimiento.

“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.”<sup>158</sup>

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), sin embargo con 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.

---

<sup>158</sup> Entrevistado 6

Sin embargo los encargados de personal entrevistados nos comentaban que han podido evidenciar casos en donde los trabajadores marcan su ingreso y luego en horas del mediodía regresan a sus hogares, retornando 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”.<sup>159</sup>

Esta cuestión plantea una serie de implicancias de suma 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 a esta situación (¿ni con la voluntad de hacer cumplir el horario?), y 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

---

<sup>159</sup> Informante B.

autorizados por el jefe inmediato entonces cuando pedían (compensatorio) había que darle, porque el reloj marcaba así y bueno”<sup>160</sup>

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 esta decisión era comunicada a los encargados de personal. Dependiendo de las habilidades comunicativas de estos 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 encargos 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”<sup>161</sup>. También indicaron que estos menesteres los agotaban y que les restaban tiempo valioso de sus labores diarias, por lo cual optaron por “confiar en el reloj y listo”<sup>162</sup>

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. Sin embargo 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.”<sup>163</sup>

---

<sup>160</sup> Entrevistado 6

<sup>161</sup> Entrevistado 10

<sup>162</sup> Entrevistado 6

<sup>163</sup> Entrevistado 8

En este mismo sentido recuperamos, en este caso, la forma de operar 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 confidencia) ‘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!”<sup>164</sup>

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!”<sup>165</sup>

---

<sup>164</sup> Entrevistado 15

<sup>165</sup> 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<sup>166</sup>. A partir de la misma pudimos 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. De ello, las conductas de los trabajadores del área se distendieron, y la vida de la oficina retomó su dinámica habitual. De esta forma pretendimos ir recolectando además, 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.

Más allá de que la ausencia en el diseño de los puestos de trabajo acarrea severos problemas en cuanto a la calidad del servicio o producto que se provee a los ciudadanos, también 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

---

<sup>166</sup> En el Intermezzo Metodológico (Cap. IV) se pueden recuperar las características de este proceso de observación participante

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.

Sin embargo 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. Sin embargo estas salidas no sólo 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.

En primera aproximación esta tipología pretendía establecer qué prácticas de flexibilización del tiempo en el trabajo establecían los trabajadores. Finalmente termina recuperando 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 desganado 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. Sin embargo, como pudimos ver, aún estas dos funciones pueden ser vulneradas. 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 le 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 entretendrá 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 establecían 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 de la década anterior a 1980. Las reseñaron a manera de referencia, como etapas en las 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.<sup>167</sup>”

Tanto informantes como entrevistados llamaron a los procesos de reclutamiento y selección previos a 1983 como “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”<sup>168</sup>

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 emisiones de nuestros entrevistados a aquella etapa anterior a 1983 como una época de menos compromisos, “porque si por algo se caracterizaron los milicos, era que no tenían compromiso con nadie”<sup>169</sup>. Sin embargo 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.

---

<sup>167</sup> Entrevistado 10.

<sup>168</sup> Informante B.

<sup>169</sup> Informante C.

“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...¿querés? 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.”<sup>170</sup>

Notemos que en esta expresión se suman al proceso de ingreso otros actores. Ya no es sólo una relación directa en donde 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. De manera clara 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. Sin embargo otros aspectos son los 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

---

<sup>170</sup> Informante B.

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, incluso 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 Leconte<sup>171</sup> 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<sup>172</sup>. Era un pibe<sup>173</sup>”

“Llegan las elecciones, gana Alfonsín, y acá gana Pocho Romero Feris<sup>174</sup>, 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, vialidad 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”.<sup>175</sup>

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 político conservador de Corrientes.

---

<sup>171</sup> Ricardo Leconte, gobernador de la Provincia de Corrientes entre 1987 y 1991, de extracción Liberal.

<sup>172</sup> Accedió a la gobernación de la Provincia en diciembre de 1997. Inicialmente Liberal luego formó las filas del Partido Nuevo, de Raúl “Tato” Romero Feris. A través de ese partido llegó a la gobernación. Fue destituido por Juicio Político en el año 1999.

<sup>173</sup> Informante F.

<sup>174</sup> Gobernador de la Provincia entre 1983 y 1987, de extracción Autonomista.

<sup>175</sup> Informante B.

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”<sup>176</sup>

Sin embargo las estadísticas presentadas en el capítulo VI, elaboradas a partir de los datos históricos de liquidación de haberes facilitados por el SISPER lejos están 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 en un ejercicio vano. A partir de nuestros acercamientos al fenómeno de la configuración de intereses sobre la GFT en la Administración del Estado Provincial Correntino 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 considerar aquellos aspectos salientes o destacables que hayan surgido de las voces de

---

<sup>176</sup> Informante C



nuestros entrevistados y que refieran a determinadas 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 a cierto “cuidado” que tienen los gobiernos, y sus principales referentes, 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 gestión J.A. Romero Feris) ¡Ojo! pero era más solapado más cuidado, más no sé qué. O sea, era menos. Esto ya es alevoso (señala gestión Arturo Colombi)”<sup>177</sup>

Al comparar diversas gestiones y sus niveles de ingreso, nuestros entrevistados señalaban que en algunas eso era “alevoso”<sup>178</sup> y que “no les importaba”<sup>179</sup>. 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

---

<sup>177</sup> Informante H.

<sup>178</sup> Entrevistado 3.

<sup>179</sup> Entrevistado 8.

opinión pública respecto a que, en la gestión de Raúl “Tato” 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 mí 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”<sup>180</sup>

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 decisonal 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 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 maneje nosotros”<sup>181</sup>

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”<sup>182</sup>, en palabras de los mismos trabajadores. De esta manera también la

---

<sup>180</sup> Entrevistado 12.

<sup>181</sup> Entrevistado 8

<sup>182</sup> 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”.

falta de lazos de familiaridad y conocimiento personal condicionaron las decisiones en cuanto a ingresos de nuevos trabajadores.

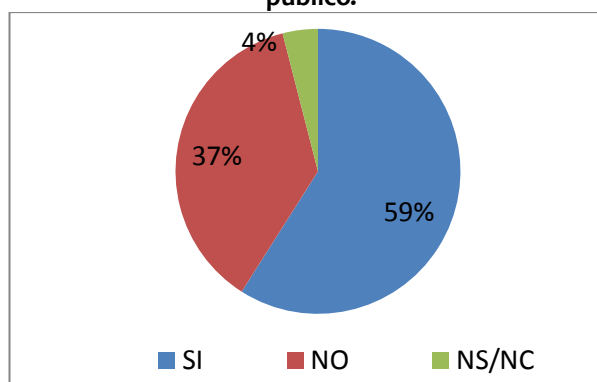
## 1.2. INGRESOS: LA PERSPECTIVA CUANTITATIVA

Hasta el momento hemos revisado lo que los encargados de personal sostienen 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 esta presentó particularidades dignas de destacarse

En este apartado 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

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 en el acceso. La pregunta era directa: ¿alguien lo ayudó a ingresar a la Administración Pública? Las respuestas recibidas presentaron una distribución bastante similar.

**Gráfico 9.1.**  
**Porcentaje de trabajadores que sostienen haber obtenido ayuda para ingresar al empleo público.**

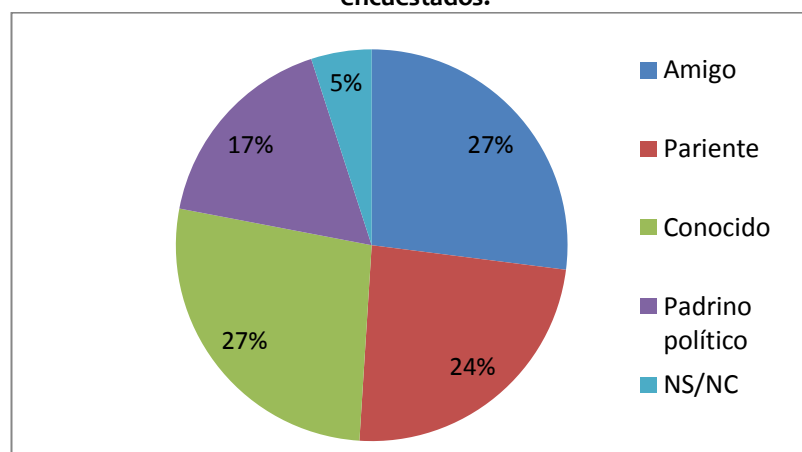


Fuente: Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación

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 sólo con esta distribución no profundizaríamos 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 a considerar, no menos importante, se vincula al contenido general de la encuesta, la cual, por razones que observaremos en el próximo capítulo, podía llegar a establecer distancias 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.

**Gráfico 9.2.**  
**Distribución de los actores que facilitaron el ingreso al empleo público a los trabajadores encuestados.**



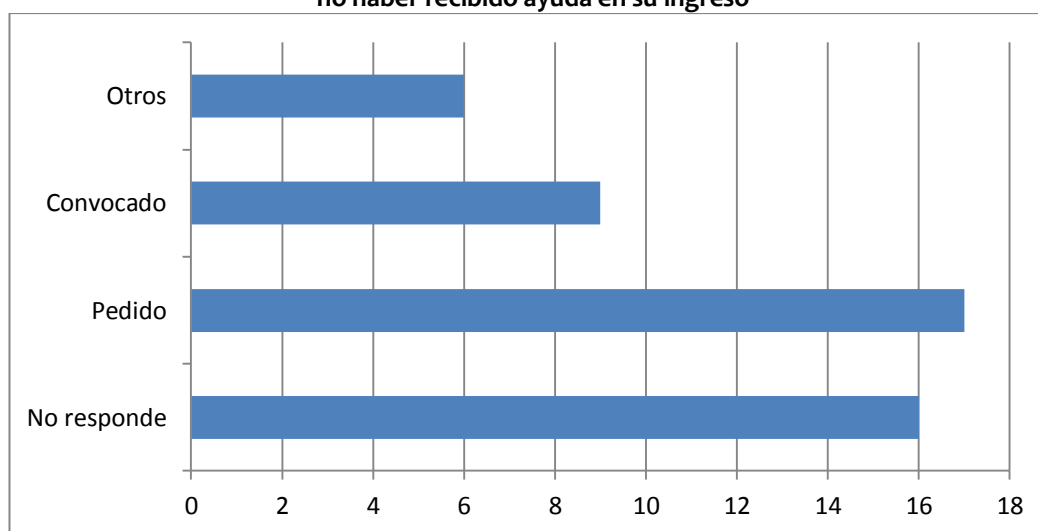
Fuente: Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación

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%. Sin

embargo también debemos re-considerar la carga que conlleva señalar al facilitar del acceso como un “padrino político”. Generalmente esta categoría se ancla a la pertenencia a determinados grupos partidarios. Para Jean Riveolis (citado en Nieto, 2011), “el ‘padrinazgo político’ opera como un elemento de reconocimiento político, cuya función principal es la promoción de sus miembros”. Sin embargo esta idea de “reconocimiento” puede operar de manera negativa en un ámbito laboral tal como el de empleo público de Corrientes, cruzado por intereses que cambian rápidamente de trayectoria.

Pero 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.

**Gráfico 9.3.**  
**Formas de ingreso al empleo público señaladas por trabajadores 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 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), y, por otro lado, aquellas que aludían el proceso inverso. De allí que obtuvimos estas dos categorías “Convocados” y “Pedidos”. En cuanto a “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 un punto: 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 y pudimos 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 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!’”<sup>183</sup>

La entrevistada sostuvo que solicitar la efectivización no sólo le resultó difícil en tanto la incertidumbre de obtenerla (lo 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”<sup>184</sup>. 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 acomodados”<sup>185</sup>. 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 son los niveles jerárquicos intermedios (directores y jefes de área) los que articulan las posibilidades de promoción o ascenso en la carrera administrativa de sus trabajadores. Sin embargo 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?”

---

<sup>183</sup> Entrevistado 8

<sup>184</sup> Entrevistado 8

<sup>185</sup> Todas estas referencias aparecieron con una frecuencia muy marcada en las entrevistas realizadas.

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 de 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.”<sup>186</sup>

El vínculo entre la carrera administrativa y la mejora en las condiciones salariales, tal como lo definiría un sistema de GFT articulado 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, una posición por la cual se remunera mejor, habrán 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, las 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 ascenso es obtener mejoras salariales. En el anterior capítulo señalábamos que la categoría 120 (llamada Computación) era la que, comparativamente a 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

---

<sup>186</sup> Entrevistado 5



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, olvídate.”<sup>187</sup>

Recuperamos el sentido de esta expresión en función de la discrecionalidad (mayor o menor) que operó 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. Sin embargo más cerca de la actualidad esta restricción se fue desvaneciendo.

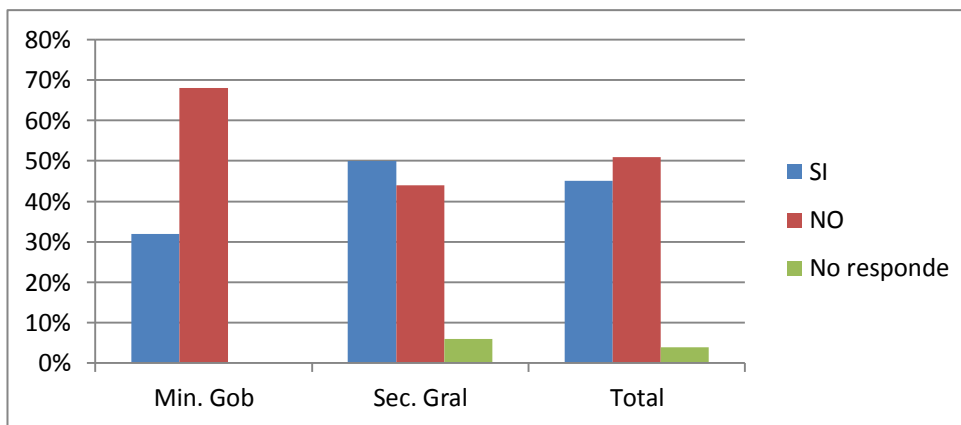
De igual manera la carrera se vulneraba a instancias de mejorar los magros salarios, aunque con “mayores reservas”. Obtuvimos similares referencias cuando los entrevistados nos indicaban que los niveles de ingresos de personal antes de la década del 2000 eran “más solapados, más cuidados”.

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:

**Gráfico 9.4.**  
**Porcentaje de trabajadores que obtuvieron promociones según ministerio y totales.**

---

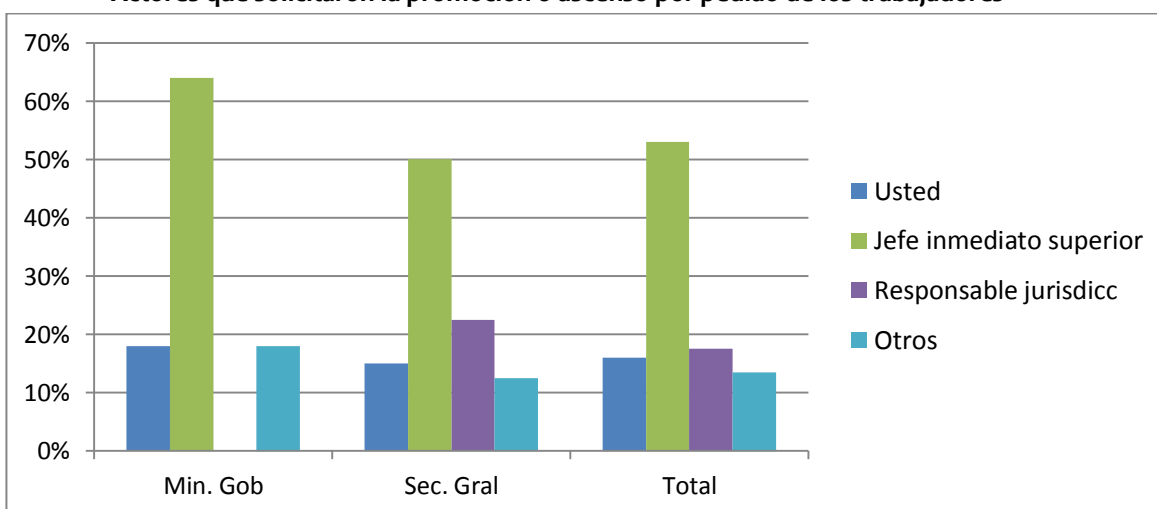
<sup>187</sup> Informante Clave H



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 el gráfico 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 lo lograron. 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. Podemos considerar que la cercanía con el nivel central, específicamente el Poder Ejecutivo, podría jugar a favor de esta tendencia.

**Gráfico 9.5.**  
**Actores que solicitaron la promoción o ascenso por pedido de los trabajadores**

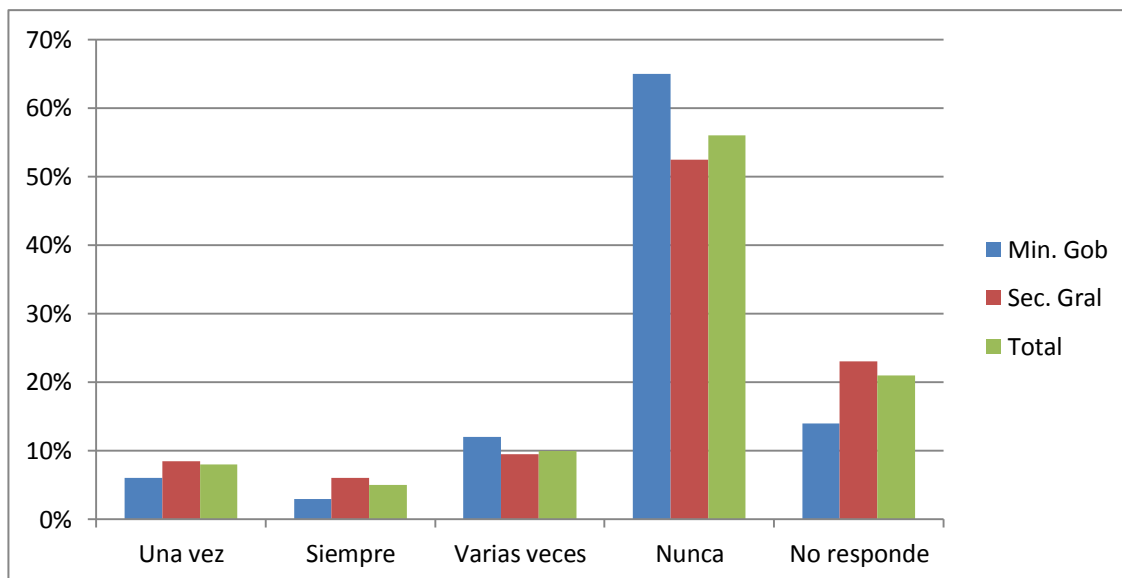


Fuente: Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación

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 el gráfico 9.5 se destacan por lo tanto 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, en tanto 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.

**Gráfico 9.6.**  
**Porcentaje 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

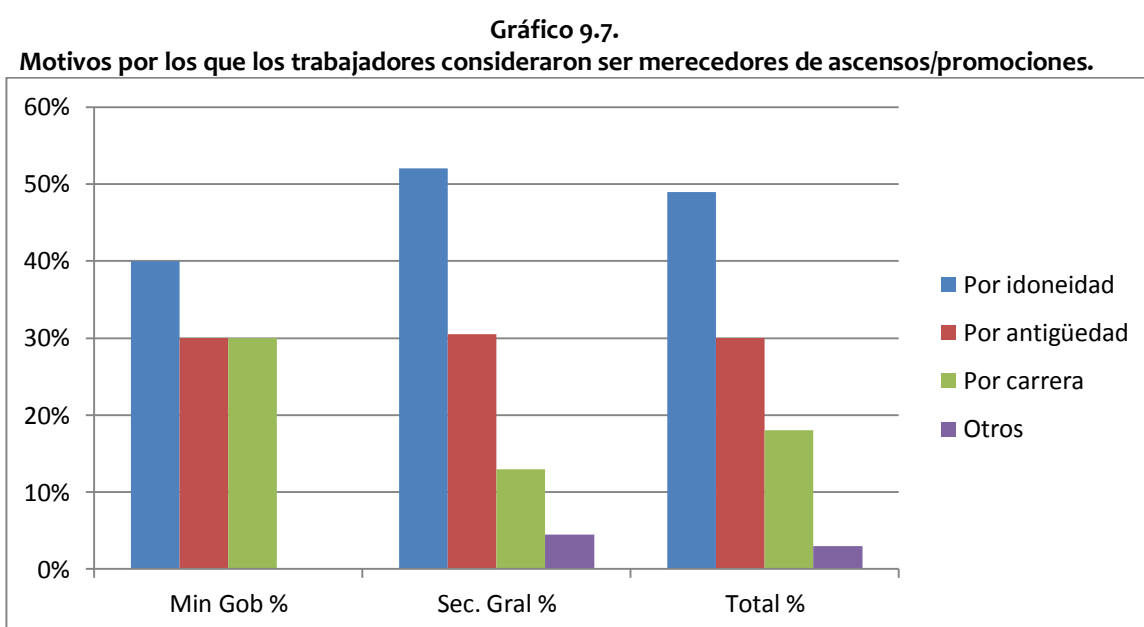
Podemos notar en este gráfico el amplísimo porcentaje de trabajadores que señalan que nunca vivieron situaciones en las que se hayan truncado sus expectativas de carrera (como así también es importante el porcentaje de quienes no contestan). Esto puede deberse a dos cuestiones. La primera de ellas tiene que ver con el diseño del instrumento de relevamiento. Al avanzar en el desarrollo de las preguntas fuimos indagando de manera más profunda en cuestionamientos que aludían la presencia de otras lógicas (no administrativistas) dentro de la configuración laboral del empleo público<sup>188</sup>. Es por ello que empezamos a obtener mayores abstenciones en las respuestas. Era una actitud lógica que, hipotetizábamos, podía surgir. Trataremos de ahondar en el fundamento de estas abstenciones en el próximo capítulo.

La segunda cuestión por la cual entendemos 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 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”<sup>189</sup>

<sup>188</sup> Puede observarse con mayor detalle el cuestionario para el relevamiento de datos en el Anexo I

<sup>189</sup> Informante Clave H.

Sin embargo de este gráfico pretendemos, asimismo, recuperar aquellos que sí han expresado haber sentido su carrera truncarse. Constituyen un breve 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. Sin embargo, al indagar con mayor profundidad en los motivos por los cuales se aspiraba a un cargo superior, en 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:



**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. Consideramos que existe por lo tanto una expectativa vinculada a la prestación de determinada cantidad de tiempo a la administración del Estado, que no es retomada o tomada en cuenta por quienes administran el sistema de GFT (quienes deciden sobre el alcance del mismo) y que por lo tanto 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 pudimos identificar 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 ascenso 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 haya 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, más 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 opera, pero de manera minimizada. Es la búsqueda y necesidad de algunos trabajadores que, aún ante las restricciones del sistema de GFT establecen expectativas e interpretan (y actúan) en función de las mismas, su entorno.

#### **1.4. CAPACITACIÓN. DECISIONES QUE CONSTRUYEN UN RUDIMENTARIO SISTEMA DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO.**

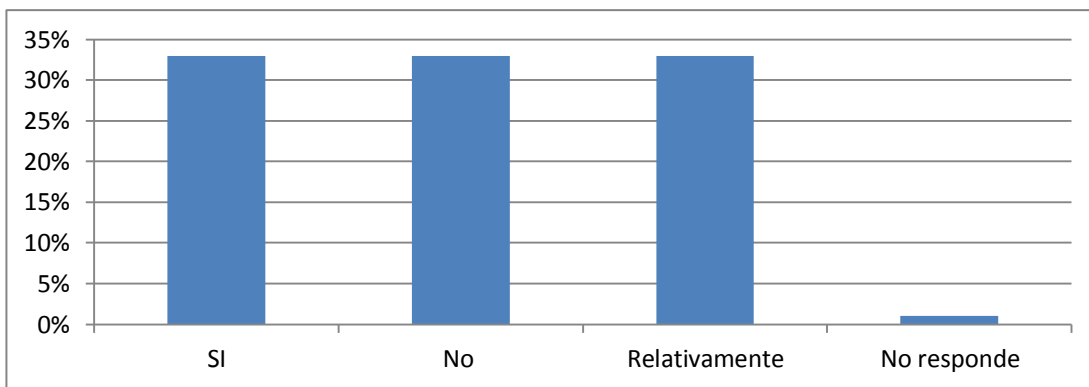
Los testimonios recogidos de las entrevistas con nuestros informantes y encargados de personal en cuanto a la capacitación fueron expuestos en el anterior capítulo y sólo deseamos en este apartado apuntalar los mismos con los resultados cuantitativos obtenidos respecto de esta función. Hemos corroborado 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.

De 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? Qué mejor que para obtener estas respuestas 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?

#### **Gráfico 9.8. Conocimiento de las tareas al ingresar al puesto de trabajo.**

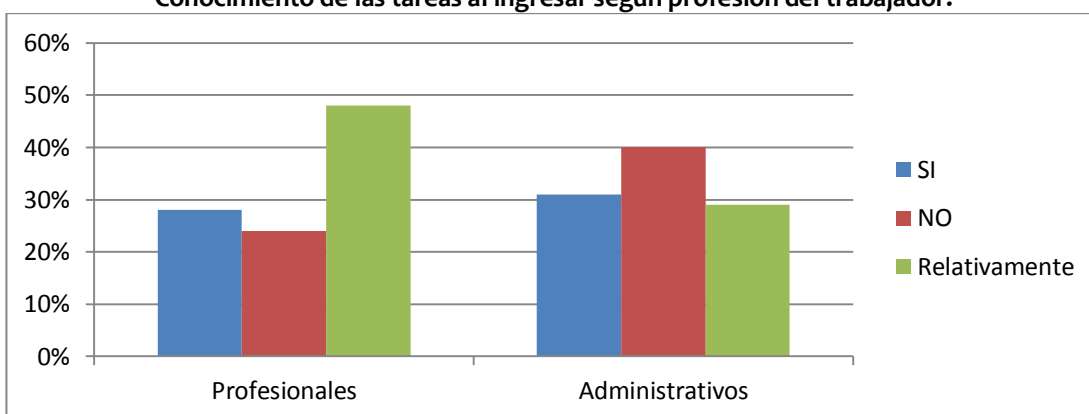




**Fuente:** Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación

El gráfico 9.8 nos presenta el panorama respecto de las percepciones que sostienen los trabajadores en cuanto al conocimiento que poseen para desarrollar el puesto de trabajo al ingresar al mismo. Veremos que existe una impresionante paridad entre quienes denuncian 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. Sin embargo, tal como lo muestra el gráfico 9.9 el grado de instrucción no determina el conocimiento que se podrá tener sobre el puesto.

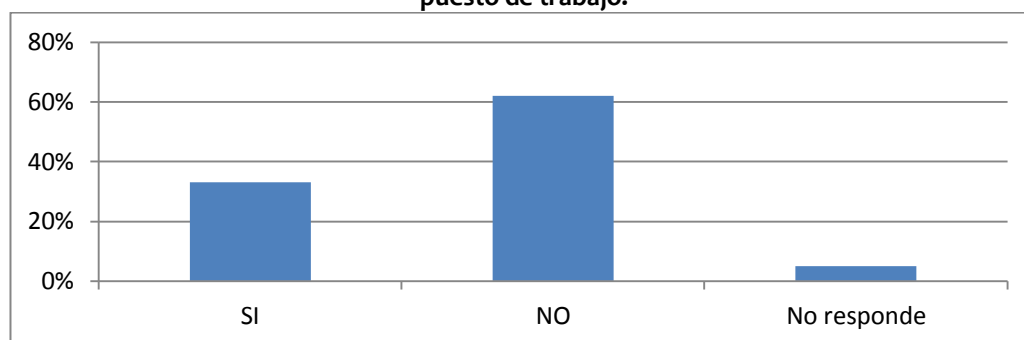
**Gráfico 9.9.**  
Conocimiento de las tareas al ingresar según profesión del trabajador.



**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 permanecieron lejanos al momento del ingreso de los trabajadores que compusieron nuestra muestra. Así, por ejemplo, notamos que solamente un poco más del 30% señala haber recibido algún tipo de capacitación.

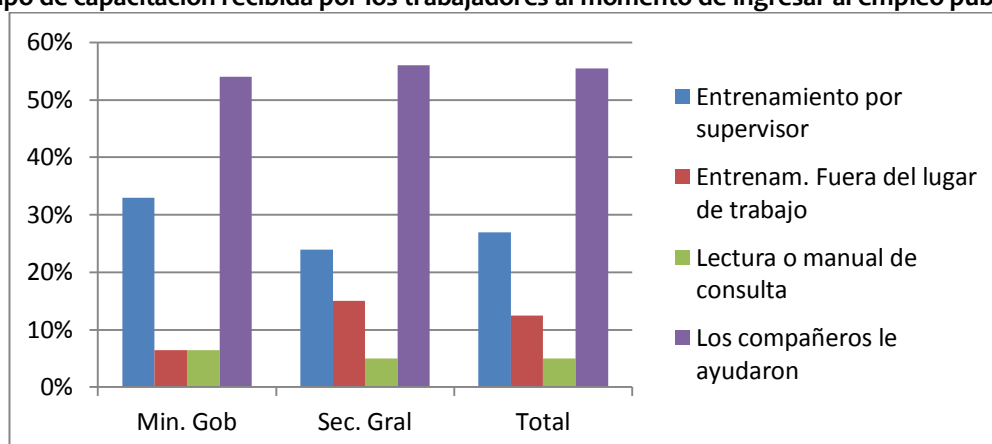
**Gráfico 9.10.**  
**Porcentaje de trabajadores que sostuvieron haber sido capacitados al momento de ingresar al puesto de trabajo.**



**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 al ingresar al empleo, lejos de constituirse en instancias formales, son los mismos colegas quienes aportan a este proceso de inducción, estableciendo de manera rudimentaria aportes para la correcta inserción de ese trabajador. Podemos observar esto en el siguiente gráfico:

**Gráfico 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, a partir de lo hasta aquí revisado, podemos afirmar 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.**

El último punto de la GFT sobre el cual los trabajadores podrían establecer algunas estrategias para mejorar su situación es la función salarial. 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 quienes nos completaron los datos en cuanto 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 se dejaron de refrendar por el poder legislativo los decretos del Ejecutivo que determinaban nuevas categorías y clases y actualizaciones salariales.

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). Sin embargo 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 sino que ante cada solicitud del gobernador son los empleados que operan 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”<sup>190</sup>

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<sup>191</sup>”, implica una importante deformación de la estructura salarial. Reconocemos por supuesto el valor de la estrategia establecida 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

---

<sup>190</sup> Informante Clave G

<sup>191</sup> Entrevistado 5

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*)”<sup>192</sup>

Lo que aquí nos interesa resaltar es que, más allá de las decisiones establecidas por los estamentos superiores del gobierno, también existen intervenciones, en este caso de un nivel técnico de la GFT (específicamente el área central de liquidación de sueldos de la provincia) 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 operarán (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. Todos*

---

<sup>192</sup> Entrevistado 3

*estos intereses operan en conjunto y bajo criterios volubles en el marco de condiciones institucionales debilitadas.*

*Sin embargo aún ante estas características se genera una trama institucionalizada de manera informal que conforma una “forma de gestionar al trabajador”, que es 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 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 (Prats I Català 1998, p.596).*

*Esta forma de operar de los actores ante las características del entorno son 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 que se constituya en verdadero sistema de GFT.*

*Esta configuración de incentivos, en donde actores y reglas informales confluyen, constituyen 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 X

---

## **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<sup>193</sup>” 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 reformular 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

---

<sup>193</sup> 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 Osziak, 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.

tornarse cada vez más complejo el sistema de elementos que confluían sobre las decisiones de GFT debimos acudir a la idea aportada por Enrique De la Garza Toledo sobre configuración.

¿Qué nombre podíamos establecer sobre todos aquellos intereses que hacen al entramado de decisiones sobre la GFT? ¿Con qué concepto podíamos trabajar que abarcara a todos ellos? 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 propone que, para abordar el análisis 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 sus 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 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.



Recuperemos para ello la relevancia que posee en sociedades como la de Corrientes la pertenencia a determinados círculos o redes. 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 pudimos apreciar 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, y que 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”<sup>194</sup>. 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, Montes y Lenguita (2005), consideraron a la cultura como “una dimensión fundamental para pensar las transformaciones sociohistóricas y políticas teniendo en cuenta que las formas culturales tienen una fuerte vinculación con el proceso histórico general de una sociedad. (Raymond Willams, 1977, citado en Drolas, Lenguita, Montes Cató, Wilkis, *ibíd.*) 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.

---

<sup>194</sup> Informante Clave B

Se trata entonces de abordar esta construcción de redes desde una “dimensión simbólica constructora de significados<sup>195</sup>” (Drolas, et al), 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, citado en Drolas, et al).

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 personal 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 (2007), “pertenecer a una red proporciona una serie de bienes y servicios que en algún momento se tendrá que devolver si se quiere seguir perteneciendo” (p.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.

Durante el análisis planteado en el capítulo 7 y 8 observamos qué tipos de mecanismos de ajuste se establecen sobre las funciones de GFT y cómo los actores operan sobre el mismo. De esta forma pudimos corroborar que adquieren diversos matices y que son las condiciones

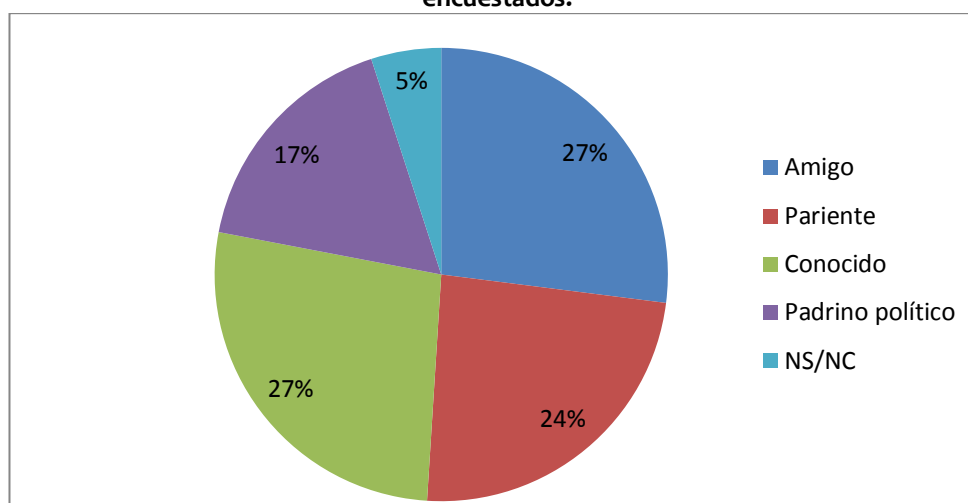
---

<sup>195</sup> Aunque no como una entidad supraabarcativa, una “superestructura o dominio nítido de la realidad” (Guber, *Ibíd.*)

institucionales y de diseño organizacional las que se conjugan para posibilitar el ingreso de intereses variados.

Para iniciar la observación entendemos pertinente situarnos desde el abordaje cuantitativo realizado a través de las encuestas aplicadas a los trabajadores administrativos del nivel central de nuestros ministerios (Secretaría General de Gobierno y Ministerio de Gobierno y Justicia). Traemos para ello nuevamente un gráfico presentado en el capítulo IX en donde ilustrábamos, de aquellos agentes que habían expresado haber contado con ayuda para el ingreso a la Administración Pública, quiénes habían sido los actores que facilitaron/habilitaron ese acceso. Recordemos que casi un 60% del total de trabajadores de la muestra había expresado contar con este respaldo.

**Gráfico 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**

Así, podemos notar en este 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 otorgamos un espacio denominado “Otros”, de respuesta abierta, a fin de sondear la aparición de otro tipo de lazos, de corte más racional o institucional. Sin embargo tal categoría 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 culturales y sociales 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.

Abrepuertas, facilitadores, políticos, familiares, funcionarios, conocidos, contactos, avales...son los nombres que toman estos agentes articuladores de redes en el empleo público. Sin embargo 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 valeremos de algunas funciones de GFT como marco de interacción de estas redes.

Son muchas las formas de intentar 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. Asimismo, 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<sup>196</sup>. 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.

Sin embargo 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

---

<sup>196</sup> Entrevistado 1: “De hecho vos sabés cómo es el ingreso a la administración pública” (el entrevistado mantiene un largo silencio, esperando una devolución en el mismo sentido)

Tesista: “¿Cómo es? ¿Por contactos?”

Entrevistado 1: “No sé si corresponde poner eso en un informe. De hecho 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 resignado). 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”

del ingreso a través de un expediente. Que se haya tramitado vía expediente una solicitud de ingreso 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 decreto de ingreso, o de traslado”.

Tesista: “O sea que hay expedientes que se tramitan....algo vos dijiste ‘uno en cinco mil’...”

Informante Clave H: “Mas 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 sino 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 las consideraciones que forman parte de los argumentos para 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: (*repreguntando*) “¿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”<sup>197</sup>, por lo tanto esta circunstancia reduciría la discrecionalidad en el otorgamiento del puesto. 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. Sin embargo 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<sup>198</sup>), 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 condiciones sociales y culturales a las que aludíamos al inicio de este capítulo, en tanto dimensión simbólica constructora de significados, no permiten que determinadas autoridades “bajen” de nivel a fin de activar estas aproximaciones.

---

<sup>197</sup> Informante Clave H.

<sup>198</sup> Aunque en el caso de estas últimas esa imagen también depende en gran medida del tipo de acercamiento que establezcan con la ciudadanía.

Este fue el caso de una de nuestras informantes clave, una funcionaria, profesional universitaria formada en Gestión de Personal, de alrededor de 30 años de antigüedad en el Estado. La misma nos señalaba que, en vistas a su formación y a 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”<sup>199</sup>

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.

---

<sup>199</sup> Informante Clave H.



## 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 a: 1) empresarios, representantes de los grupos de poder concentrado, 2) 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”<sup>200</sup>. 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’<sup>201</sup> 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 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.”<sup>202</sup>

---

<sup>200</sup> Informante Clave G.

<sup>201</sup> Los nombres propios y apodos han sido modificados a fin de mantener la reserva correspondiente.

<sup>202</sup> 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”<sup>203</sup>

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, intermediando 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 tenes 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

---

<sup>203</sup> Entrevistado 7

tipo de redes. Sin embargo 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).

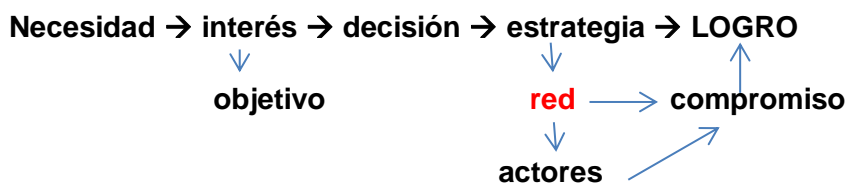
### **1.3. OPERATORIA RACIONAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE REDES**

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 interés, 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, asimismo generará un compromiso entre los actores de la red.

Esquema 10.1



Este esquema intenta perseguir 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 campo<sup>204</sup> es el tipo y volumen de capital que poseen” (Benitez, s/f, p.5), y por lo tanto los agentes establecerán todo tipo de estrategias para acrecentar tales capitales. Desarrollarán 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 (Benitez, *Ibíd.*). Asimismo tal balance racional no opera en el vacío. Andrea Benitez (s/f) sostiene que

“La interacción que está implicada en la configuración de las redes sociales, está moldeada por la estructura social y mediada por los habitus<sup>205</sup> 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

<sup>204</sup> Definido como un Espacio de posiciones objetivas y de relaciones entre posiciones (Gutierrez: 1995), “espacio de juego históricamente constituidos con sus instituciones específicas y sus leyes de funcionamiento” en 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”.

<sup>205</sup> “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 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, citado en Gutierrez 1995).

entendida como el modo en que se estructura la interacción como resultado de las estrategias de los agentes (Baranger: 2000)” (p.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, p.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 tomara 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 dado 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 en su poder de decisión bien marcados: 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 racional<sup>206</sup> de sus posibilidades de decisión, tales agentes

---

<sup>206</sup> 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)

operarán 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, siguiendo a O'Donnell “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” (O'Donnell, 1996, p.9).

En la operatoria propuesta para el proceso de generación de capitales (Esquema 10.1) podemos instalar los criterios de racionalidad 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 expresábamos en el capítulo 2 de esta tesis, Weber afirma que “todas las esferas de la acción comunitaria están sin excepción profundamente influidas por formas de dominación” (Weber, 1993, p.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 forma de dominación racional, se desdibuja, y 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 ausentes, 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 asimismo 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.”<sup>207</sup>

Otra forma más tradicional a partir de la cual se cooptan espacios de poder es el poder derivado de las posiciones jerárquicas que se ostenten. 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 ilustra 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

---

<sup>207</sup> Entrevistado 2

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 representa.

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. Sin embargo, 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, ingresa en esta porción del análisis. 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 concurrieron 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”<sup>208</sup>

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. Sin embargo nos es fundamental fortificar esa idea y ampliarla, resaltando que no sólo repercute en las formas nominativas (peón, patrón, estancia). La

---

<sup>208</sup> Informante Clave C

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 expresaron al respecto.

“Todo lo que significa en principio el conservadorismo 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”<sup>209</sup>.

“Él te decía ‘yo fui votado, por el voto popular’. Qué decía con eso: ‘no, a mi 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.”<sup>210</sup>

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 basamenta 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.

Señalamos también que en este punto íbamos a rescatar los aportes de los trabajadores administrativos del nivel central en la apropiación del “paradigma de la estancia”. Si bien, a los

---

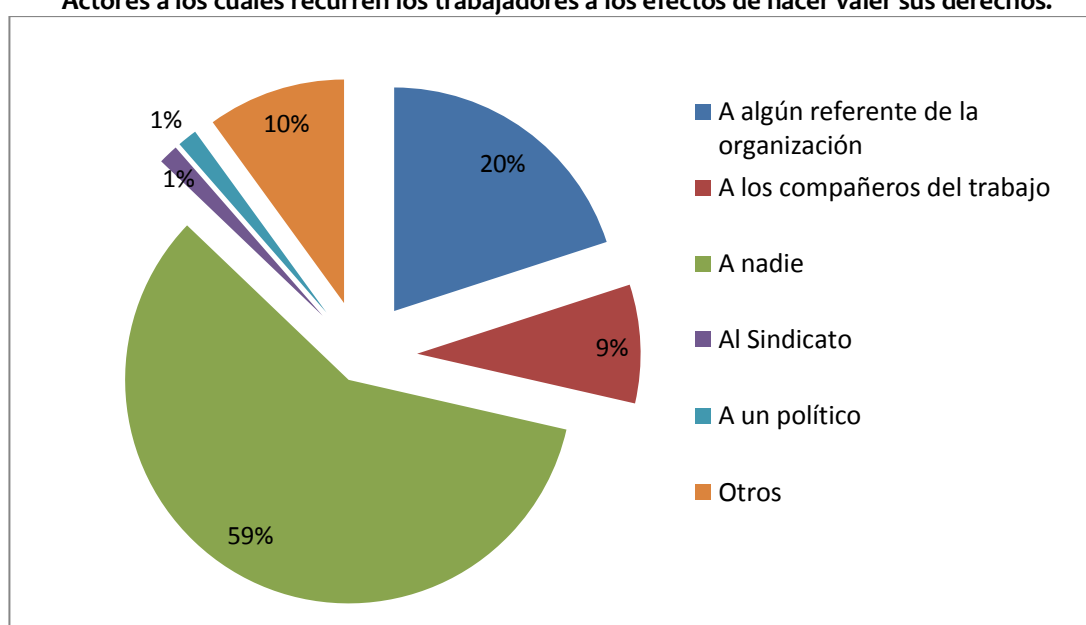
<sup>209</sup> Informante Clave D

<sup>210</sup> Informante Clave B

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.

**Gráfico 10.1.**  
**Actores a los cuales recurren los trabajadores a los efectos de hacer valer sus derechos.**

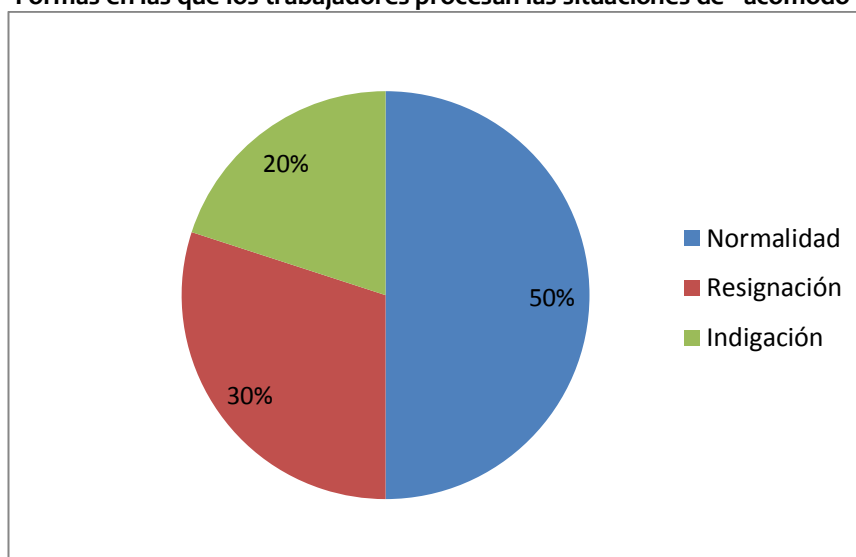


**Fuente:** Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación

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.

Asimismo, indagando acerca de cómo interpretan los trabajadores las situaciones de acomodo<sup>211</sup>, 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.

**Gráfico 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

Finalmente 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.

La concepción actual del poder, un poder que no se discute, que se acepta (“y hay que agachar la cabeza y rezar mucho nomás”<sup>212</sup>) 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

<sup>211</sup> Indagaremos con mayor profundidad en esta categoría en los siguientes apartados.

<sup>212</sup> Entrevistado 13

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, voy me votás y yo te doy un empleo’ todos los años tenemos lo mismo, cada elección tenemos lo mismo”<sup>213</sup>

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 lejanos 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

---

<sup>213</sup> Entrevistado 10

trabajadores y políticos desarrollarían los roles de cliente y patrones respectivamente. Fue esta la línea que se inició nuestro recorrido investigativo.

Una forma institucional y general, que nuestros informantes y entrevistados identificaron como una evidencia de este 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 los 80's José Antonio "Pocho" Romero Feris pudo pasarle el mando al liberal Ricardo Leconte, pero que este no pudo sin embargo articular institucionalmente con el próximo gobernador. Luego de la Intervención de 1992-1993 (Durañona y Vedia-Claudia Bello-Ideler Tonelli) tomó el mando por elección directa de la ciudadanía Raúl "Tato" Romero Feris, quien sí pudo articular el traspaso del mando con su copartidario Pedro Braillard Pocard (Partido Nuevo). Sin embargo 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<sup>214</sup>.

Una serie de referencias nos permiten afirmar esta cuestión. La falta de certezas, 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”<sup>215</sup>

“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.”<sup>216</sup>

“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, Tato Romero Feris*). Quedé afuera con un montón de gente”<sup>217</sup>

“¿Lo que hizo Arturo?...ahí tenés de Arturo. Con Arturo por ejemplo cayó todo...planta tenía esta gente...quedó con todas sus cuentas, es feo viste.”<sup>218</sup>

<sup>214</sup> 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.

<sup>215</sup> Entrevistado 4.

<sup>216</sup> Informante Clave G.

<sup>217</sup> Entrevistado 3.

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 tío<sup>219</sup>”<sup>220</sup>. 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 “Pocho” 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”<sup>221</sup>

El pasaje del gobierno autonomista de Pocho 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”<sup>222</sup>

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”<sup>223</sup>. Esta ausencia de lazos con las redes locales permitía la minimización de los compromisos, cualidad que los encargados de personal interpretan como un valor.

“Siempre se manejaron mejor, durante las intervenciones”<sup>224</sup>

---

<sup>218</sup> Entrevistado 13.

<sup>219</sup> El “Tío” era el ex gobernador Julio Romero, su antecesor constitucionalmente elegido inmediato anterior.

<sup>220</sup> Informante Clave B.

<sup>221</sup> Informante Clave D.

<sup>222</sup> Informante Clave B.

<sup>223</sup> Entrevistado 8.

<sup>224</sup> Entrevistado 3.



“Con las intervenciones lo que sucedía era que no había tanto compromiso por lo tanto en esas gestiones hubo menos clientelismo”<sup>225</sup>

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 entonces 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, operan 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 generaron 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. Asimismo, 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

---

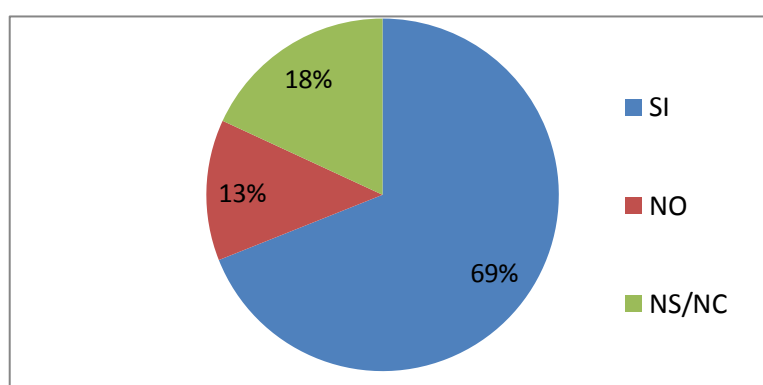
<sup>225</sup> Entrevistado 14.

firmara. Yo me hacía la loca, pero una vez le tuve que pedir por un novio que tenía en esa época”<sup>226</sup>

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). Asimismo 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% respondía de manera afirmativa.

**Gráfico 10.3.**  
**Creencia de los trabajadores acerca de la existencia de clientelismo a nivel institucional.**

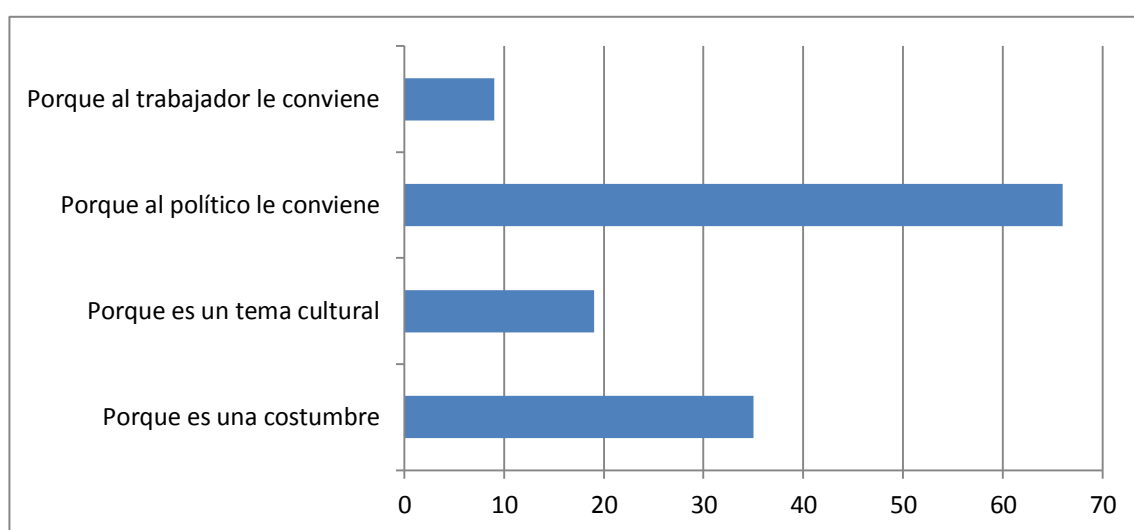


**Fuente:** Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación

<sup>226</sup> Entrevistado 11

Se le consultó a este porcentaje de trabajadores cuáles eran los motivos por los cuales consideraban que el clientelismo tenía lugar en la Administración Pública. Para esta pregunta cabía la posibilidad de señalar varias opciones al mismo tiempo.

**Gráfico 10.4.**  
**Justificaciones que sostienen los trabajadores respecto 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, o rent seeking 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, p.14)

Recordemos que la premisa teórica que articula este último capítulo está en relación a lo que Adam Przeworski 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 basamentan las decisiones de los agentes sociales es parte del trabajo que, desde el individualismo metodológico de Olson, pretenden los análisis institucionalistas 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 asimismo 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 constituyen 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”<sup>227</sup>

Asimismo 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 político*<sup>228</sup> tenía la casa de la costanera tenía registrado como baldío, con una terrible pileta de natación, 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”<sup>229</sup>

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. Asimismo, la poca democratización del espacio social a partir de la no inclusión de nuevos actores económicos (privados, industrias, servicios no estatales) 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

---

<sup>227</sup> Informante Clave B

<sup>228</sup> Optamos por quitar de la referencia el nombre del político a fin de mantener el sentido teórico que pretendemos rescatar de la emisión

<sup>229</sup> Informante Clave F

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 en función de 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 función 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 interpelaron, 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, hemos podido detectar, se desenvuelven en algunos espacios laborales.

### *El miedo*

Esta categoría surgió en el discurso de los encargados de personal y fue adjudicado a la situación de incertidumbre que viven los trabajadores, aún aquellos que cuentan con la modalidad más promovida (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...”<sup>230</sup>, 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. Asimismo 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 Camau venimos toda la Cámpora acá’, venían y decían los abogaditos que venían acá. Ellos conversaban acá y yo decía para mis adentros ‘¡Dios mío!’”<sup>231</sup>

---

<sup>230</sup> Entrevistado 9.

<sup>231</sup> 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, 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 acarrera. Qué le queda? Renunciar....”<sup>232</sup>

Sin embargo 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 sin embargo se solicitan a los mismos. Entre ellas se cuentan las tareas domésticas, tareas personales o vinculadas

---

<sup>232</sup> Entrevistado 10.

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 instala como una red de cautividad. Asimismo, estas tareas se llevan adelante tanto en horarios laborales como extralaborales.

“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”<sup>233</sup>

“¡Pero si los hemos visto llevando a los chicos al club! Es muy deprimente”<sup>234</sup> (*en alusión a un compañero que hacía trabajos particulares para una alta autoridad del ministerio de Salud*)

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”<sup>235</sup>

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, eso es del Estado! Ese es el esquema, el esquema de la cultura del clientelismo, en realidad es cliente por la cultura del servilismo.”<sup>236</sup>

---

<sup>233</sup> Entrevistado 12.

<sup>234</sup> Entrevistado 5.

<sup>235</sup> Informante Clave C.

<sup>236</sup> 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 la misma 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 público<sup>237</sup> y por lo cual elegimos traerla al análisis, es el caso de una agente del servicio penitenciario de la provincia. En ocasión de un accidente de tránsito que protagonizó con su motocicleta en una importante avenida de la ciudad de Corrientes, la misma quedó lesionada y se procedió a las tareas de rigor ante tal siniestro. Policía y agentes de tránsito concurren 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

---

<sup>237</sup> [http://www.corrienteshoy.com/vernota.asp?id\\_noticia=150875#U48dk\\_I5MIB](http://www.corrienteshoy.com/vernota.asp?id_noticia=150875#U48dk_I5MIB)

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 *transa*<sup>238</sup> 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 *guaina*<sup>239</sup> 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*”<sup>240</sup>

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 sostener que las pautas culturales arraigadas históricamente y reforzadas por los núcleos de poder, sumadas a las condiciones objetivas 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

---

<sup>238</sup> El término *transa* (acepción argentina) es una apócope de la palabra transacción: transigir, ceder, llegar a una negociación o acuerdo.

<sup>239</sup> Palabra guaraní que significa “mujer joven”.

<sup>240</sup> Entrevistado 14.

como el que hemos venido describiendo. En la configuración de intereses que delinear el sistema de GFT presente en la administración del Estado Correntino a lo largo de estas tres últimas décadas, entonces 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 Administración 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, avals, 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 lograr 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 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 serie 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 operar en consecuencia.

Sin embargo 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 actúan. 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 cómo 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, quien 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’”<sup>241</sup>

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, descuentos, tardanzas) “la gente conoce los vericuetos.... todos conocen. Lo normal y lo

---

<sup>241</sup> Entrevistado 15.

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”<sup>242</sup>

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”<sup>243</sup>

---

<sup>242</sup> Entrevistado 9.

<sup>243</sup> 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 están entre los intereses más difundidos entre los trabajadores administrativos del nivel central de los ministerios que abordamos 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.”<sup>244</sup>

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!’”<sup>245</sup>

“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*)<sup>246</sup>

Recordemos que estas cuestiones son el métier de nuestros 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 esta cuestión: la falta de una definición clara en las tareas, un ambiente que no presenta desafíos, sumado a la

---

<sup>244</sup> Entrevistado 1.

<sup>245</sup> Entrevistado 8

<sup>246</sup> Entrevistado 7.

ausencia de incentivos monetarios y simbólicos, acarrea una fáctica situación de “cumplir las horas de trabajo tratando de zafar a toda costa”<sup>247</sup>

### 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 respecto a estrategias que organizaban los trabajadores a fin 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?”<sup>248</sup>

Asimismo 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”<sup>249</sup>. De esta manera 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.

---

<sup>247</sup> Entrevistado 1.

<sup>248</sup> Entrevistado 8.

<sup>249</sup> Entrevistado 7.



### 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 naturalización 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 abordados.

Señalamos el sentido de estos intercambios a nuestros entrevistados, a lo cual 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”<sup>250</sup>

### 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 patrimoniales 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”<sup>251</sup>

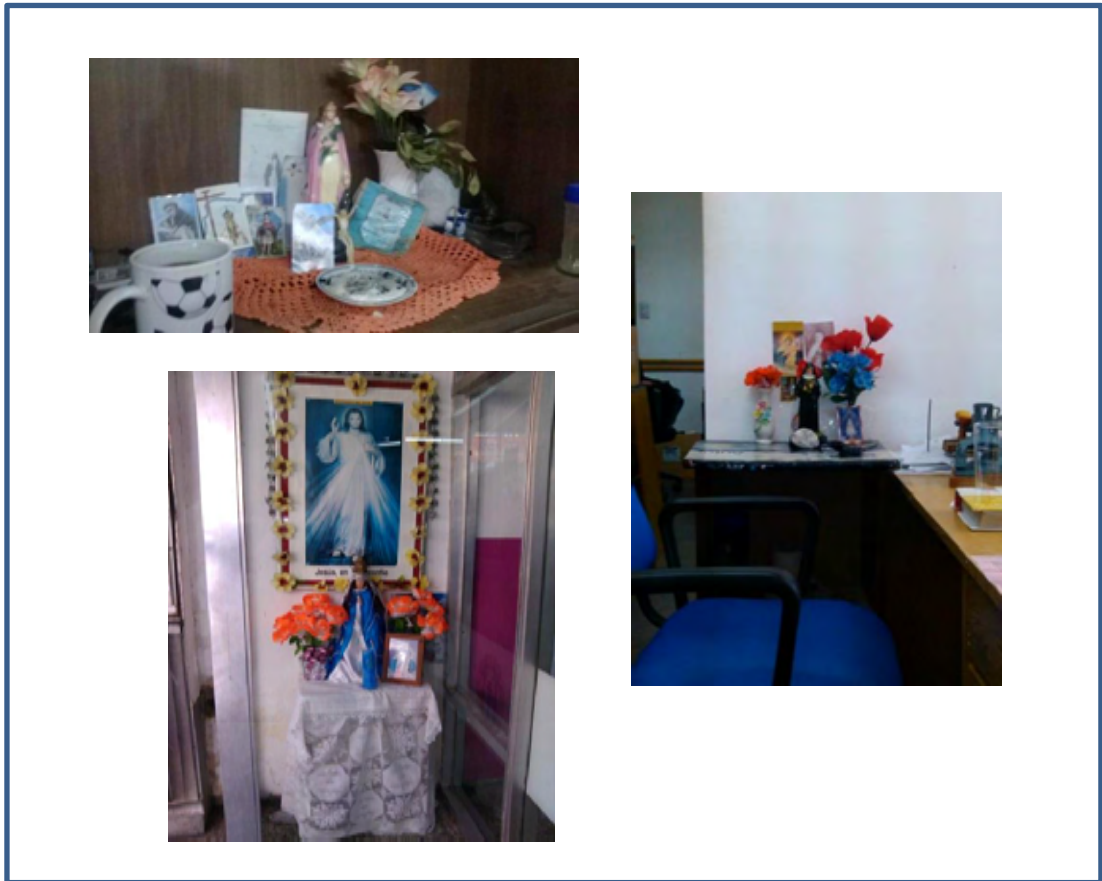
La Iglesia entonces no interviene de manera institucional. Aunque sin embargo su impronta es observable, tanto en lo simbólico como en lo discursivo.

### **Imagen 10.1. Recorte de algunos altares encontrados en oficinas públicas de Corrientes**

---

<sup>250</sup> Entrevistado 1.

<sup>251</sup> Entrevistado 14.



Fuente: Elaboración propia en base a imágenes tomadas en oficinas públicas de la Administración correntina.

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.”<sup>252</sup>

“Acá pueden hacer lo que se les da la gana, pero ante los ojos de Dios no se escapan”<sup>253</sup>

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

---

<sup>252</sup> Entrevistado 13.

<sup>253</sup> Entrevistado 6.

una dimensión espiritual el respaldo y la contención ante las injusticias e inequidades vividas en el ámbito laboral.

### 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”<sup>254</sup>
- 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”<sup>255</sup>

“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...”<sup>256</sup>

---

<sup>254</sup> Entrevistado 14.

<sup>255</sup> Entrevistado 3.

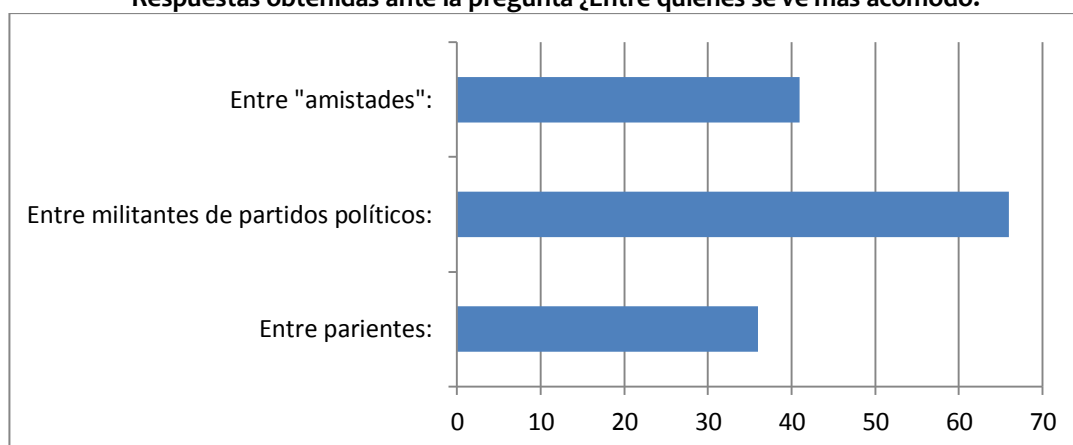
<sup>256</sup> Entrevistado 10.

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”. Sin embargo 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, dado que, 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.

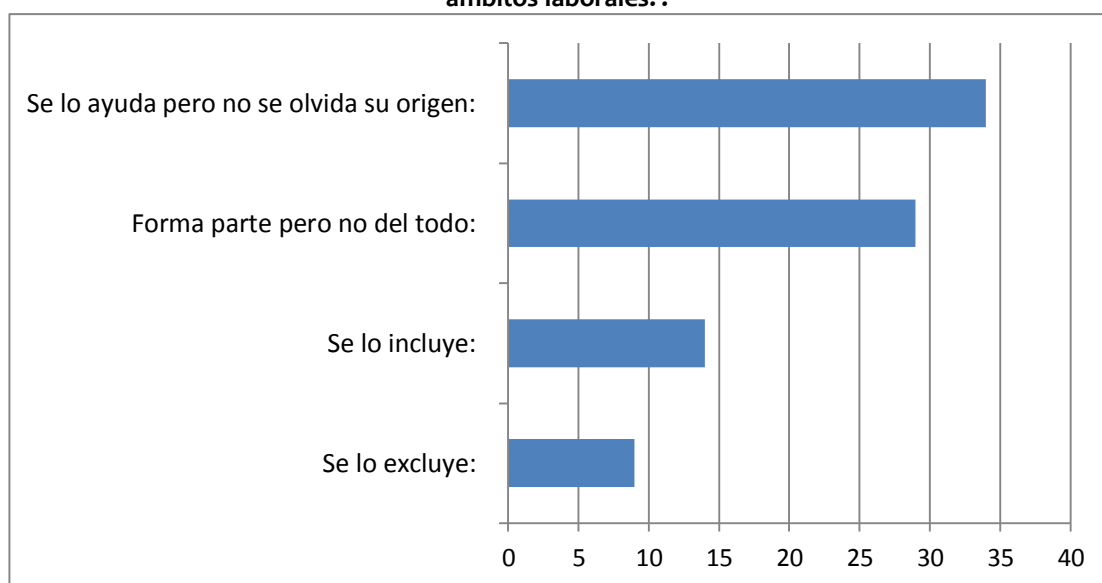
**Gráfico 10.5.**  
**Respuestas obtenidas ante la pregunta ¿Entre quiénes se ve más acomodo?**



**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 el gráfico 10.5, 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.

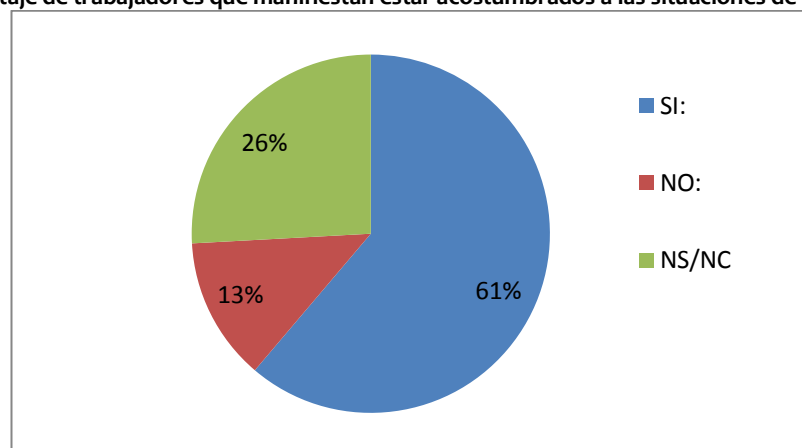
**Gráfico 10.6.**  
**Respuestas de los trabajadores ante la inclusión de un nuevo compañero “acomodado” en sus ámbitos laborales. .**



**Fuente:** Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación

El gráfico 10.6 indaga sobre los mecanismos que establecen los trabajadores 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 operan los trabajadores administrativos, dado que, si bien las dos primeras categorías conllevan un importante balance racional de la situación, son considerablemente las más numerosas.

**Gráfico 10.7.**  
**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 el gráfico 10.6 como en este último, nos permiten 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 obtención 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”<sup>257</sup>

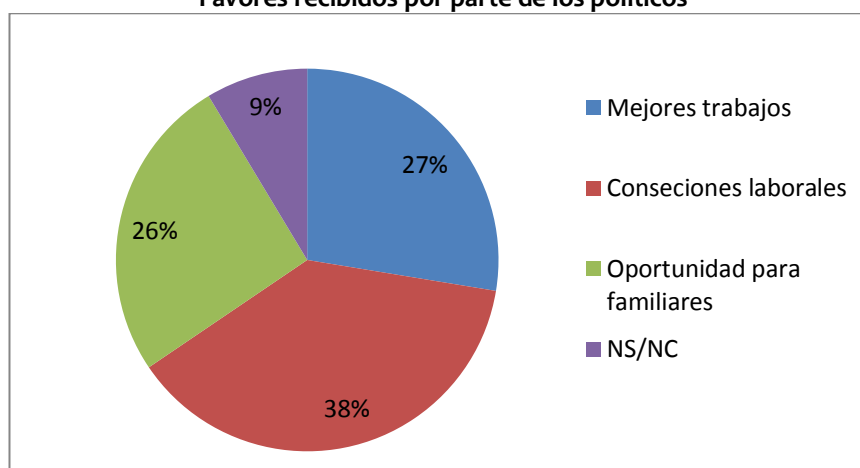
<sup>257</sup> Entrevistado 10.

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, observando sólo a nivel casuístico. Nuestra tarea fue recuperar las condiciones a partir de las cuáles se conforma un espacio en el cual se puede/se debe/se opera de esta manera, en la cual 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 delinear el acercamiento que elaboran los trabajadores a la relación clientelar.

En el gráfico 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.

**Gráfico 10.8.**  
**Favores recibidos por parte de los políticos**



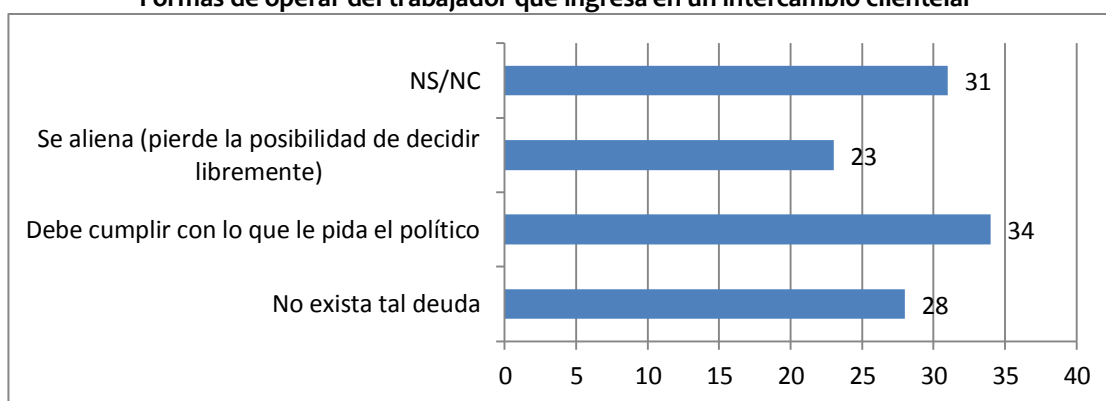
**Fuente:** Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación

Notamos en el gráfico 10.8 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”<sup>258</sup>). Sí en segundo término ingresan las oportunidades de acceso al empleo a familiares, como mecanismo más tradicionalmente ligado al clientelismo (favor por voto)

**Gráfico 10.9.**  
**Formas de operar del trabajador que ingresa en un intercambio clientelar**

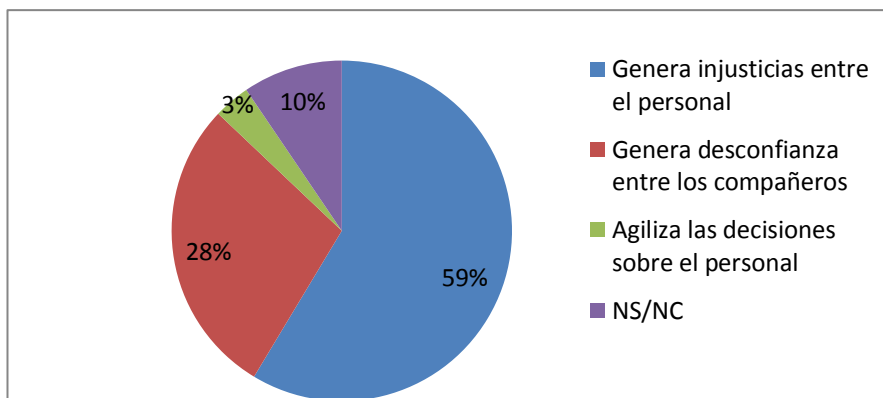


**Fuente:** Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación

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.

**Gráfico 10.10.**  
**Consecuencias que acarrea el clientelismo en el funcionamiento laboral.**

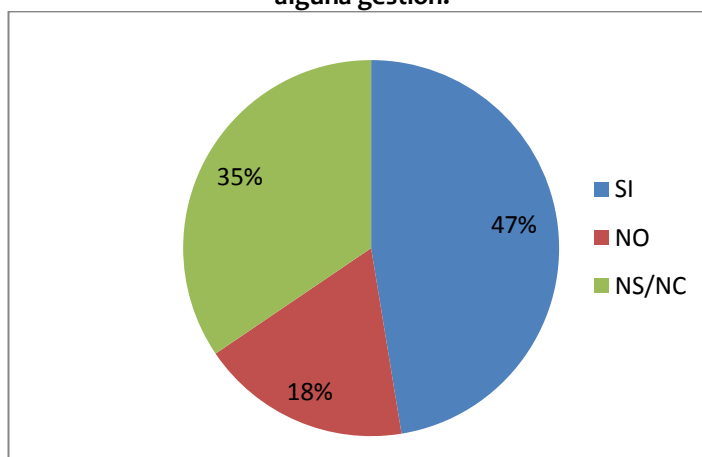
<sup>258</sup> Entrevistado 13.



**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 consecuencias 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)

**Gráfico 10.11.**  
**Respuestas de los trabajadores ante la consulta de si el clientelismo presentó más notoriedad en alguna gestión.**

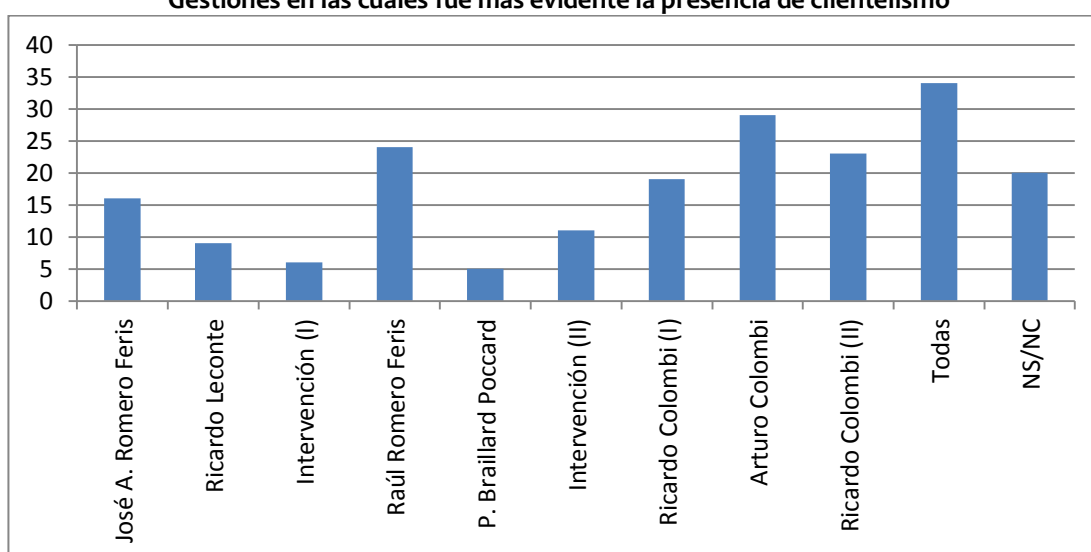


**Fuente:** Elaboración propia en base a cuestionario aplicado a trabajadores de los ministerios de Gobierno y Justicia y Secretaría General de la Gobernación

Un poco 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 como aspecto que impacta en el sistema de GFT, indagamos de manera directa en ello. El gráfico 10.11 nos presenta 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 determina su necesaria completud a partir de la observación del próximo gráfico.

**Gráfico 10.12.**  
**Gestiones en las cuales fue más evidente la presencia de clientelismo**



**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). Sin embargo, 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, 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 des-configuración 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 funciones del proceso de GFT se encuentran ajustadas a razones no técnico/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 expectativas” (O’Donnell, 1996, p.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.

Asimismo, 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 aspectos son los que delimitan 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. De esta manera 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 descrito, 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.

De esta manera la diversidad de intereses que se presentan a nivel de la GFT encuentran 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.

Por lo tanto funcionarios políticos buscarán lograr, a través de estas redes, posicionarse en la arena político-administrativa de Corrientes, mientras que los trabajadores buscarán cumplir sus objetivos de mejora laboral. Si bien no existe confluencia entre estos intereses, el solapamiento, la interrelación, la mixtura que se establece entre ellos (y que se revela en la GFT), otorga cierta estabilidad al entorno laboral.

Sin embargo 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, a fin de cumplimentar esos intereses, afectan al desarrollo de la GFT

Más en el caso de los trabajadores sus intereses 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 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 que 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.

Asimismo 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, sin embargo 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 opera 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.

Asimismo 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. Sin embargo conocen las pautas del juego, su posición dentro del tablero y el 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”<sup>259</sup>

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

---

<sup>259</sup> Entrevistado 14.

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 de los trabajadores en la búsqueda de sus intereses, de afectar de manera contundente a los procesos de GFT, 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. Sin embargo 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. Asimismo 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 las cuales 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 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, la 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, 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. 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 sostener, 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 sostener 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 políticas 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.

Asimismo debemos destacar que los esfuerzos realizados para llevar adelante el servicio público mucho dependen del aporte de los propios agentes, tanto encargados de personal como empleados administrativos, quienes, en un marco acotado, restrictivo, establecen estrategias 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, 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.) y su llegada, su alcance, se

definirá en función a la distancia que establezca con los estamentos de decisión política (ministros-gobernadores). 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 pretendió 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*. De esta manera 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 sostener que las características organizacionales que presenta el Estado provincial correntino, específicamente en la GFT, lo ubican lejos de modelos burocráticos. Que es, al menos parcialmente, el patrimonialismo, como categoría, la que debiera mediar en los análisis que sobre esta organización del Estado se realicen.

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-racionales 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 esta 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 apunta 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 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, 7 - 10 Nov. 2006
- 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 línea). *Latin American Studies Association 2001*. Disponible en: <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/AbalMedinaJuanManuel.pdf>
- Alonso, G. (2006). Visiones acerca del clientelismo y la política social en el ámbito subnacional argentino (en línea). *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Disponible en: [www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20XI/documentos/alonso.pdf](http://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. En [http://econo.uniovi.es/c/document\\_library/get\\_file?uuid=79a361b0-9154-42c2-b173-055a10d7684a&groupId=746637](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 (En línea). Disponible en: <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* 41/2005. Pp 33-53. Secretaría General de Presupuestos y Gasto. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid
- Auyero, Javier. (1997). *Favores por votos. Estudios sobre el Clientelismo Político*. Buenos Aires. Losada
- Balan, P. (2012) Determinantes de la capacidad estatal en las provincias argentinas. XLVII Reunión Anual. Asociación Argentina de Economía Política. Noviembre de 2012

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 publicada en <http://repositorio.unb.br/handle/10482/3400>. Universidade de Brasília. Maestrado em Direito, Estado e Constituição.

Behrend, J. (2003). Notas para el desentramado de la relación entre el clientelismo y la protesta social (En línea). *VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*. Universidad Nacional de Rosario. Disponible en: [www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VI/areas/06/behrend.pdf](http://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. (En línea). *Fundación Gobierno y Sociedad*. Disponible en: [www.burbuja.udes.edu.ar/departamentos/economia/mariano\\_tommasi/cedi/dts/dt22.PDF](http://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 no publicado 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*.

Bonifacio, J. A. & Falivene, G. (2002). Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana (En línea). *CLAD*. Disponible en: <http://www.ag.org.ar/2congreso/Ponencias/Bonifacio.pdf>

Bursztyjn, 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. *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina.

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, Idalberto (2007) *Administración de Recursos Humanos*. McGraw-Hill Interamericana. México.

Chiavenato, I. (1994). *Administración de Recursos Humanos*. México. McGraw Hill.

Couddanes, M. (2007). Pasado, prestigio y relaciones familiares. Elite e historiadores en Santa Fé, Argentina. En *REDES – Revista hispana para el análisis de redes sociales*. Vol. 13. Diciembre 2007.

Crozier, M. (1996) La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. *I Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Río de Janeiro, Brasil. 7 al 9 de noviembre de 1996.

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*. Instituto Internacional de Estudios Laborales. OIT. Serie de Investigación 114.

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, No. 1 (Jan. - Mar., 2001), pp. 109-127. Universidad Nacional Autónoma de México.

De la Garza Toledo, E. (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* Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/neffa/1garza.pdf>

De la Garza Toledo, E. (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*. Plaza y Valdéz Editores. México.

Díaz, X., Godoy, L. & Stecher, A. (2005) *Significados del trabajo, identidad y ciudadanía. La experiencia de hombres y mujeres en un mercado laboral flexible*. Centro de Estudios de la Mujer. Chile

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. <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 *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del estado*. Losada I Marrodan 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. *Encontro de Economia da Região Sul*. Curitiba. ANPEC Sul.

Evans, P. (1996) El Estado como problema y como solución. En Acuña, Carlos (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros-Proyecto de Modernización del Estado. Buenos Aires, Argentina.

- Eymard-Duvernay, F., Neffa, J. (2008) *Teorías Económicas sobre el Mercado de Trabajo. Análisis Institucionalistas*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Falcão Martins, H (1997) Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 9 (Oct. 1997). Caracas.
- 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.
- 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*. Centro Editor de América Latina. Bs. As.
- García Delgado, D. (1995). Argentina: La cuestión de la equidad (En línea). *Nueva Sociedad N°139*. Disponible en: [http://www.nuso.org/upload/articulos/2441\\_1.pdf](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” (En línea). *Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales. Programa Regional de Becas CLACSO*. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/garcia.pdf>
- Gelli, M. (2001) *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*. Argentina, Ed. La Ley SAEI
- Gervasoni, C. (2013) Los Efectos de las Tránsferencias Federales sobre la Competitividad Electoral Subnacional: Una Estimación de la Ventaja Oficialista de Gobernadores en Provincias Rentísticas (1983-2011). *XVI Seminario de Federalismo Fiscal*. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. [www.depeco.econo.unlp.edu.ar/siff/2013/Gervasoni.pdf](http://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](http://www.cippes.org)
- González Segarra, C. (2007) Un giro en la jurisprudencia de la Corte Suprema; alcances del fallo Madorran. *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*. Editorial Sistema. Madrid
- 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.
- Gutiérrez, A. (1995). *Pierre Bordieu. Las prácticas sociales*. Universidad Nacional de Posadas. Misiones. Universitaria.
- Hood C. & Jackson M. (1991) *Administrative Argument*. Alder-shot. Dartmouth, Inglaterra
- Iacovello, M. (2001). El juego político y las estrategias de recursos humanos en las organizaciones públicas (En línea). *Cuaderno CEPAS* No. 4. Disponible en: <http://www.ag.org.ar/cuad4.htm>
- Iacoviello, M. (2006) Análisis comparativo por subsistemas. En Echebarría, K. *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. 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 de licenciatura no publicada. Licenciatura en Relaciones Industriales. Universidad Nacional del Nordeste.
- Krippendorff, K. (1990) *Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica*. Barcelona, Buenos Aires, México. Paidós.

- Instituto Nacional de Administración Pública (1997) *Organizaciones públicas. Tomo 1. Guía temática básica*. Serie: documentos de apoyo a la capacitación. Dirección nacional de estudios y documentación. Dirección de estudios e investigación. Buenos Aires, Argentina.
- 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.
- Longo, F. (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. (Feb. 2010). Caracas.
- Louart, P. (1994) *Gestión de los Recursos Humanos*. Barcelona. Ediciones Gestión 2000.
- Madaria, E. (2011). La politicidad de lo administrativo en el sistema institucional argentino. En línea: *Prudentia Iuris*, 70, pp. 251-266. <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/politicidad-administrativo-sistemainstitucional-argentino.pdf>
- Madero Jirado, M. (2008) Casas políticas y redes clientelares en Cartagena. Tesis de Maestría en Estudios Políticos. Facultad de Economía. Universidad Nacional de Colombia. Publicada en <http://iepri.org/docs/tesis/9Versi%C3%B3n%20Enero2011.pdf>
- Martínez 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. En línea: <http://www.salvador.edu.ar/vrid/iiefgs/trcorrientes.htm>- Visto: 08/03/14
- Marx, K. (2007) El método de la Economía Política. En *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. *XI Congreso Nacional de Ciencia Política*. Sociedad Argentina de Análisis Político-UNR. Paraná, 17 al 20 de julio de 2013



- 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. Ed HVMANITAS. Buenos Aires
- Neffa, J. (2002). *¿Qué son las condiciones y medio ambiente de trabajo?* SECYT/ CONICET. Buenos Aires. Editorial Humanitas.
- Neffa, J. (Dir.) Brown, B. (2011) Políticas públicas de empleo I (1989-1999). En *Empleo, desempleo & 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). Serie *Empleo, desempleo y políticas de empleo N°5*. CEIL -PIETTE (CONICET) Buenos Aires.
- Neffa, J., Battistini, Deledicque, Félix, Panigo, Pérez (2002) *Diagnóstico general sobre el empleo y la generación de ingresos (1989-2000)*. CEIL-PIETTE/ CONICET. En: <http://www.ceil-piette.gov.ar/areasinv/empleo/empleo.html>
- Neffa, J., Félix, M., Panigo, D. & 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., 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*. No. 24. Caracas.
- Nieto, N. (2011) La socialización de las élites políticas mexicanas a través de la corrupción. *Análisis político*. vol.24 no.71. Bogotá Jan./Apr. 2011
- Noguera, J. A. (2002). "concepto de trabajo y la teoría social crítica (En línea). *Papers 68*. Universitat Autònoma de Barcelona. Disponible en: <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/Nº 4 Octubre –Diciembre 1978. UNAM. México.
- O'Donnell, G. (1992) ¿Democracias delegativas? *Documento de trabajo N° 172*. Marzo. Kellogg Institute for International Studies. Chicago, EEUU.
- O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad* N°128. pp 62-87. Buenos Aires.
- O'Donnell, G. (1996) Ilusiones sobre la consolidación. *Nueva Sociedad* Nro. 144. Julio - Agosto 1996, 70-89. Buenos Aires.
- O'Donnell, G. (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, Nº 2. Buenos Aires, Argentina.
- Oszlak, O. (1997) Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *Documento CEDES*. G.E. CLACSO Nº8. Julio, 1977. Buenos Aires, Argentina
- Oszlak, O. (1999) De menor a mejor. *Nueva Sociedad Nº 160*. Marzo / Abril 1999. Buenos Aires, Argentina.
- Oszlak, O. (1999) Quemar las naves (o como lograr reformas estatales irreversibles). *IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. México, D.F. 19 - 22 Oct. 1999
- Oszlak, O. (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*. Noviembre 2009
- Panaia, M. (2001). Crisis fiscal, mercado de trabajo en el nordeste Argentino. (En línea). *V Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. ASET. Disponible en: [www.aset.org.ar/congresos/5/aset/PDF/PANAIA.PDF](http://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.
- 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, Carlos (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros-Proyecto de Modernización del Estado. Buenos Aires, Argentina.
- Przeworski, A. (1996) Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente. En Acuña, Carlos (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros-Proyecto de Modernización del Estado. Buenos Aires, Argentina.
- 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. *Revista 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. Caracas, Venezuela
- Robbins, S. (1999) *Comportamiento Organizacional*. México. Prentice Hall.
- Rodríguez Vásquez, J. (2005) Estado burocrático y descentralización en América Latina: inviabilidad del paradigma burocrático weberiano. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile.
- Rodríguez, J.R. (2012) Capacidad estatal subnacional en Uruguay. Un ejercicio de medición aplicado a las intendencias departamentales. *Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, "La Ciencia Política desde el Sur"*. Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012. Universidad de la República. Salto, Uruguay.

- Schweinheim, G. (2004) 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 Graduação em História da Universidade do Vale do Rio do Sinos) Vol. 5, N°4, jul/dez de 2001. 115 - 140 pp.
- Solís Carnicer, M. (2005) Entre acuerdos, conflictos y divisiones internas. Los partidos políticos en Corrientes en el período 1909- 1930. *Reunión de Comunicaciones Científicas y Tecnológicas 2005*. UNNE. Corrientes.
- Solís Carnicer, M. (2009). Autonomistas, liberales y radicales en Corrientes. Actores, prácticas e identidades políticas en conflicto (1909- 1930). *Prohistoria*. Año XIII, número 13. Rosario, Argentina. 31-50.
- Solís Carnicer, M. (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. Rosario, 2010. pp 31- 50.
- Solís Carnicer, M. (2013) 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. (2013) Algunos rasgos de la política en la provincia de Corrientes durante el siglo XX. En Ramírez, M., Monzón N., Claret R., Contreras, I., Belinghieri. “Corrientes en Cifras. Recopilación y compilación estadística para la interpretación de la situación actual. Editorial ConTexto. Universidad Nacional del Nordeste.
- 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.
- Thwaites Rey, M. (2002) La calidad de la gestión pública. *Primer 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. Ediciones Siglo Veinte.
- Werther, W, Davis, K (1991). *Administración de Personal y Recursos Humanos*. México. Ed. 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*. Corrientes, Moglia Ediciones. 155-202 pp.

#### 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.**

Decreto 1948/81 - Decreto 931/86 – Decreto 6312/86 - Decreto 26/87 - Decreto 1494/87 - Decreto 1170/87 – Decreto 4196/87 - Decreto 4854/88 - Resolución 219/89 – Decreto 4736/89 - Decreto 5110/89 - Decreto 5213/89 - Decreto 4736/89 - Decreto 6253/90 – Decreto 1497/91 - Decreto 4295/91 - Decreto 36/92 - Decreto 1067/92 - Decreto 1122/92 - Decreto 1187/92 – Decreto 1325/92 – Decreto 2196/92 - Decreto 131/93 - Decreto 2246/93 – Decreto 1538/95 - Decreto 1301/96 - Decreto 2793/99 - Decreto 623/00 - Decreto 1952/2000 - Decreto 721/03 - Decreto 825/04 – Decreto 850/06

Decretos y resoluciones modificatorios de estructuras orgánicas para el **Ministerio Secretaría General de la Gobernación.**

Decreto 1984/81 - Decreto 1200/82 – Decreto 3149/84 – Decreto 3572/84 - Decreto 6/85 - Decreto 420/85 - Decreto 3924/88 - Decreto 6761/89 – Decreto 7762/89 - Decreto 1757/90 - Decreto 6048/90 - Decreto 1763/91 - Decreto 1306/91- Decreto 5388/91 - Decreto 45/92 - Decreto 46/92 - Decreto 126/92 – Decreto 205/92 – Decreto 426/92 - Decreto 639/92 – Decreto 81/93 – Decreto 230/93 - Decreto 1151/93 - Decreto 3/94 - Decreto 3376/94 - Decreto 1723/95 – Decreto 2202/95 - Decreto 2766/96 - Decreto 203/97 - Decreto 212/97 – Decreto 3332/97 - Decreto 2533/97 - Decreto 13/98- Decreto 248/98 – Decreto 3573/98 - Decreto 398/99 - Decreto 483/99 - Decreto 630/99 - Decreto 2791/99 - Decreto 461/2000 - Decreto 507/00 - Decreto 339/01 – Decreto 462/00 - Decreto 145/01 – Decreto 951/01 – Decreto 9/09 – Decreto 10/09 – Decreto 2721/11

Decretos y resoluciones modificatorios de estructuras orgánicas para el **Ministerio de Salud Pública**

Decreto 1631/84 - Decreto 3046/84 - Resolución 3163/91- Decreto 102/91 – Decreto 45/92 - Decreto 46/92 – Decreto 96/92 - Decreto 126/92 - Decreto 127/92 - Decreto 426/92 – Decreto 597/92 - Decreto 639/92 – Decreto 39/93 – Decreto 81/93 – Decreto 2196/93 - Decreto 1195/94 - Decreto 2964/94 - Decreto 1523/96 - Decreto 2123/96 – Decreto 2922/96 - Resolución 2069/98 - Decreto 248/99 – Decreto 3573/98 - Decreto 483/99 - Decreto 686/99 - Decreto 240/2000 - Decreto 343/2000 – Decreto 513/00 - Decreto 26/2001 - Decreto 250/2003 - Decreto 329/03 – Decreto 381/03 - Decreto 485/07 – Decreto 898/08 - Decreto 351/09 - Decreto 402/09 - Decreto 70/10 - Decreto 3356/10 - Decreto 3357/10 - Decreto 2734/12

**ANEXOS**

---

# Anexo I

---

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 Poccard:
- 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:

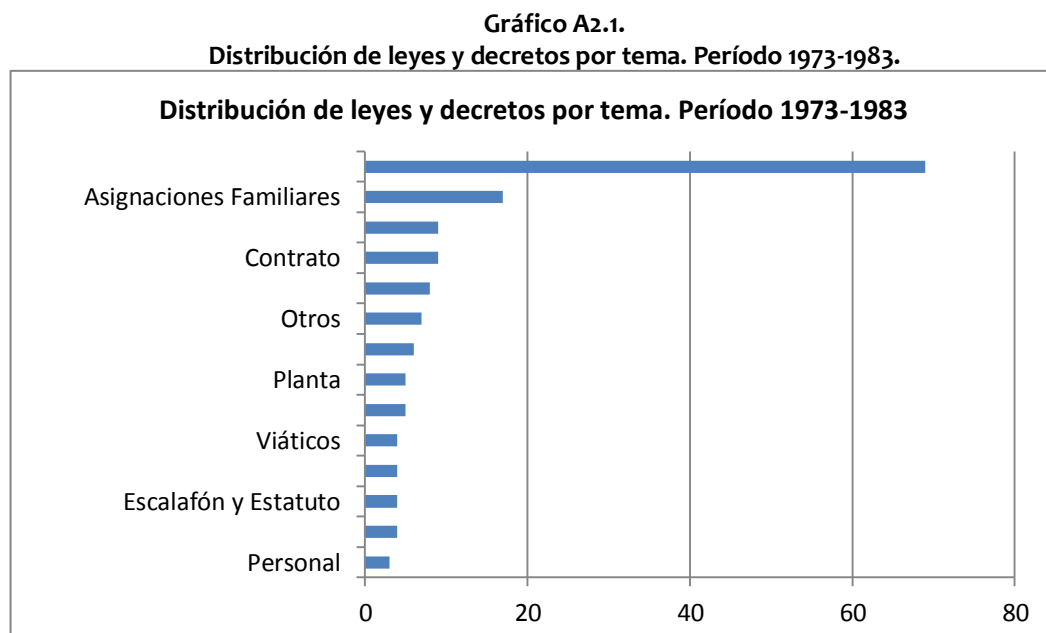
NO:

NS/NC:

C24: ¿Por qué? Respuesta abierta

### 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:



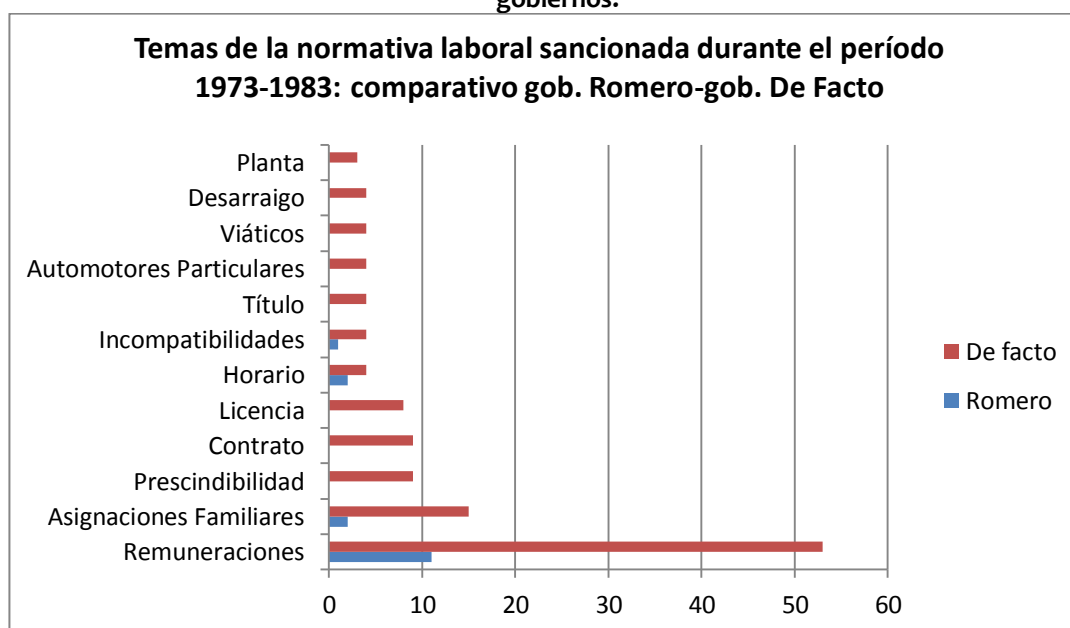
**Fuente:** elaboración propia en base a los listados disponibles en el sitio de la Cámara de Senadores de la Provincia de Corrientes. [www.senadoctes.gov.ar](http://www.senadoctes.gov.ar)

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 el siguiente gráfico 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.

**Gráfico A2.2.**  
Temáticas abordadas en la legislación laboral del período 1973-1983. 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](http://www.senadoctes.gov.ar)

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.

# Anexo III

Evolución de las estructuras orgánicas de los Ministerios de Gobierno y Justicia, Salud Pública y Secretaría General de la Gobernación.

(Archivos de imagen obrantes en CD adjunto según detalle)

## Ministerio de Gobierno y Justicia

- Estructura orgánica decreto 1948/81.....GOB1
- Estructura orgánica decreto 931/86.....GOB2
- Estructura orgánica decreto 1494/87.....GOB3
- Estructura orgánica decreto 26/87.....GOB4
- Estructura orgánica decreto 1170/87.....GOB5
- Estructura orgánica decreto 4854/88.....GOB6
- Estructura orgánica decreto 4736/89.....GOB7
- Estructura orgánica decreto 5110/89.....GOB8
- Estructura orgánica decreto 5213/89.....GOB9
- Estructura orgánica resolución 219/89.....GOB10
- Estructura orgánica decreto 36/92.....GOB11
- Estructura orgánica decreto 1067/92.....GOB12
- Estructura orgánica decreto 1122/92.....GOB13
- Estructura orgánica decreto 1187/92.....GOB14
- Estructura orgánica decreto 131/93.....GOB15
- Estructura orgánica decreto 2246/93.....GOB16
- Estructura orgánica decreto 1301/96.....GOB17
- Estructura orgánica decreto 2793/99.....GOB18
- Estructura orgánica decreto 623/2000.....GOB19
- Estructura orgánica decreto 1952/2001.....GOB20
- Estructura orgánica decreto 721/2003.....GOB21
- Estructura orgánica decreto 825/2004.....GOB22



## Ministerio Secretaría General de la Gobernación

- Estructura orgánica decreto 1948/81.....SEC1
- Estructura orgánica decreto 1200/82.....SEC2
- Estructura orgánica decreto 6/85.....SEC3
- Estructura orgánica decreto 420/85.....SEC4
- Estructura orgánica decreto 6761/89.....SEC5
- Estructura orgánica decreto 7762/89.....SEC6
- Estructura orgánica decreto 1757/90.....SEC7
- Estructura orgánica decreto 6048/90.....SEC8
- Estructura orgánica decreto 1736/91.....SEC9
- Estructura orgánica decreto 46/92.....SEC10
- Estructura orgánica decreto 126/92.....SEC11
- Estructura orgánica decreto 81/93.....SEC12
- Estructura orgánica decreto 230/93.....SEC13
- Estructura orgánica decreto 1151/93.....SEC14
- Estructura orgánica decreto 39/93.....SEC15
- Estructura orgánica decreto 3376/94.....SEC16
- Estructura orgánica decreto 1723/95.....SEC17
- Estructura orgánica decreto 2205/95.....SEC18
- Estructura orgánica decreto 2766/96.....SEC19
- Estructura orgánica decreto 203/97.....SEC20
- Estructura orgánica decreto 212/97.....SEC21
- Estructura orgánica decreto 2533/97.....SEC22
- Estructura orgánica decreto 13/98.....SEC23
- Estructura orgánica decreto 248/98.....SEC24
- Estructura orgánica decreto 398/99.....SEC25
- Estructura orgánica decreto 630/99.....SEC26
- Estructura orgánica decreto 2791/99.....SEC27
- Estructura orgánica decreto 461/2000.....SEC28
- Estructura orgánica decreto 462/2000.....SEC29
- Estructura orgánica decreto 507/2000.....SEC30
- Estructura orgánica decreto 145/2001.....SEC31
- Estructura orgánica decreto 339/2001.....SEC32
- Estructura orgánica decreto 951/2001.....SEC33
- Estructura orgánica decreto 9/2009.....SEC34
- Estructura orgánica decreto 10/2009.....SEC35
- Estructura orgánica decreto 2721/2011.....SEC36

## Ministerio de Salud Pública

- Estructura orgánica decreto 1631/84.....SAL1
- Estructura orgánica decreto 3046/84.....SAL2
- Estructura orgánica decreto 102/91.....SAL3
- Estructura orgánica resolución 3163/91.....SAL4
- Estructura orgánica decreto 45/92.....SAL5
- Estructura orgánica decreto 46/92.....SAL6
- Estructura orgánica decreto 126/92.....SAL7
- Estructura orgánica decreto 127/92.....SAL8
- Estructura orgánica decreto 426/92.....SAL9
- Estructura orgánica decreto 639/92.....SAL10
- Estructura orgánica decreto 81/93.....SAL11
- Estructura orgánica decreto 2196/93.....SAL12
- Estructura orgánica decreto 1195/94.....SAL13
- Estructura orgánica decreto 2964/94.....SAL14
- Estructura orgánica decreto 1523/96.....SAL15
- Estructura orgánica decreto 2123/96.....SAL16
- Estructura orgánica decreto 2922/96.....SAL17
- Estructura orgánica decreto 2069/98.....SAL18
- Estructura orgánica decreto 3357/98.....SAL19
- Estructura orgánica decreto 483/99.....SAL20
- Estructura orgánica decreto 686/99.....SAL21
- Estructura orgánica decreto 240/2000.....SAL22
- Estructura orgánica decreto 343/2000.....SAL23
- Estructura orgánica decreto 250/2003.....SAL24
- Estructura orgánica decreto 329/2003.....SAL25
- Estructura orgánica decreto 381/2003.....SAL26
- Estructura orgánica decreto 485/2007.....SAL27
- Estructura orgánica decreto 898/2008.....SAL28
- Estructura orgánica decreto 351/2009.....SAL29
- Estructura orgánica decreto 402/2009.....SAL30
- Estructura orgánica decreto 70/2010.....SAL31
- Estructura orgánica decreto 1099/2010.....SAL32
- Estructura orgánica decreto 3356/2010.....SAL33
- Estructura orgánica decreto 3357/2010.....SAL34
- Estructura orgánica decreto 2734/2010.....SAL35

# Anexo IV

Ejemplos de decretos de designación/reubicación por vía de la excepción

*Podex Ejecutivo*

*Corrientes*

**DECRETO** N° [REDACTED] .-  
**CORRIENTES,** [REDACTED] .-

**V I S T O :**

El Decreto N° 1067/92, y

**C O N S I D E R A N D O :**

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° - Incs.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.

VISTO :

La vacancia del cargo de [REDACTED]  
[REDACTED] y

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]  
[REDACTED]

ARTICULO 2°: SUPRIMESE en la Jurisdicción [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED] siguiente cargo:

010 - Personal de Planta Permanente  
020 - Personal Administrativo y Técnico  
023        1  
Total       1

ARTICULO 3°: INCORPORASE en la Jurisdicción [REDACTED]  
[REDACTED] siguiente cargo:

010 - Personal de Planta Permanente  
120 - Computación  
240        1  
Total       1

Sigue hoja N° 2///

## Anexo V

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.

<b>Gobierno y Justicia</b>			
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		

<b>Salud Pública</b>			
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
<b>(RESOLUCIONES)</b>		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

<b>Secretaría General de la Gobernación</b>			
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