

## **La Administración Pública en Corrientes como espacio de construcción de discursos políticos en torno al trabajo.**

**Valeria Ojeda**

**IIGHI (UNNE-CONICET)**

**valeria\_ojeda@yahoo.com**

### **Introducción**

La naturaleza pública del empleo les otorga a sus ocupantes una visibilidad que excede la prestación de un determinado servicio o la puesta en valor de una determinada competencia laboral. Ser empleado del Estado se constituye en una categoría que lo identifica ante la sociedad, sus pares, su familia, el resto de la ciudadanía. Por su valor o por las discusiones al mismo, constituye un foco de atención en la opinión tanto de sus componentes, los mismos trabajadores, como de los medios de comunicación, los ámbitos académicos, y la comunidad en general. En este sentido se construyen, se sostienen, se discuten, se derriban y se reconstruyen discursos en torno al trabajo, sus características, el alcance y atributos del mismo dentro del ámbito administrativo público.

En tanto espacio laboral, la administración pública se constituye en un ámbito fuertemente cruzado por intereses que superan los estrictamente burocráticos. La adhesión y observación ajustada a la norma no encuentra lugar dentro de la estructura administrativa de la provincia de Corrientes. Podemos sostener esta afirmación a partir de algunos aspectos relativos al sistema de gestión de sus trabajadores, el cual se encuentra desarticulado, desactivado, focalizado solo en las cuestiones financieras y salariales. Esto, entre otras cosas, colabora en la aparición y reforzamiento de posicionamientos (y sus lógicas derivaciones conductuales y discursivas) vinculados a variables políticas y partidarias.

De ello consideramos que los trabajadores públicos articulan una serie de discursos acerca del trabajo que circulan en tanto estatutos de verdad, y que están fuertemente imbricados por el componente político. Esto se da en función de pertenecer a un conjunto de prácticas sociales e institucionales que producen y mantienen significados, lo cual es el objeto de análisis de nuestro trabajo. Este abordaje pretende indagar respecto de las formas y modos en los cuales se construye sentido acerca del trabajo, tomando como premisa las características políticas, socioculturales e institucionales del ámbito en el cuál estos se producen.

Para ello iniciamos nuestra indagación realizando un recorte de este espacio laboral, caracterizado por su gran tamaño. A los fines estrictamente metodológicos nos centramos en tres ministerios de la administración pública provincial: los ministerios de Salud, Gobierno y Justicia, y Secretaría General de Gobierno. Sin embargo a los efectos analíticos observaremos estos tres ministerios como una totalidad. A partir de la atención a los discursos sostenidos por los trabajadores de estos organismos, buscamos distinguir las características de las construcciones discursivas respecto al trabajo, preguntándonos si presentan diferencias según sea la posición jerárquica a la cual se pertenezca. De esto entonces derivamos las siguientes categorías muestrales: trabajadores administrativos/operativos y trabajadores de la línea jerárquica intermedia (quienes tienen responsabilidades de gestión de personal pero que no poseen capacidad de decisión sobre la totalidad del sistema de gestión del personal)

El trabajo de campo se llevó a cabo en el marco del desarrollo de la tesis doctoral denominada “Sistema de gestión de la fuerza de trabajo en la administración pública de Corrientes. Relación entre política y empleo desde la recuperación de la democracia. 1093-2009”. Este trabajo de investigación se encuentra aún en su etapa de elaboración, constituyéndose esta ponencia, así como otras presentadas en diversos encuentros científicos, avances del mismo.

## La administración pública en Corrientes como espacio laboral

En la actualidad el sector público en Corrientes está constituido por siete ministerios y una secretaría de dependencia directa del Poder Ejecutivo provincial. El total de trabajadores públicos asciende aproximadamente a 69.000 agentes dependientes del estado provincial.

La importancia del Estado como empleador puede reflejarse, de manera cuantitativa y restringida, en los índices que nos provee la EPH. Para el año 2009 la estructura sectorial de la ocupación en la ciudad de Corrientes mostró un gran impacto sobre el sector terciario, con una participación cercana al 70% de la PEA, mientras que la participación del sector público nacional, provincial y municipal en el total del empleo capitalino ascendió al 25%.

Asimismo, a estos datos sumamos información extractada de los presupuestos públicos del Ministerio de Hacienda y Finanzas, del Sistema de Personal (SIS.PER) y de la Dirección de Estadística y Censos en sus Anuarios Estadísticos. Del cruzamiento de estas fuentes encontramos una importante divergencia respecto del número de agentes en la planta de personal de la provincia. Para el 2009, la planta presupuestada (y ejecutada) por el Ministerio de Hacienda y Finanzas ascendió a 68089 agentes provinciales; para el SISPER las liquidaciones alcanzaron los 60547 empleados, mientras que en el Anuario Estadístico de la DEyC los empleados públicos ascendieron a 67820<sup>1</sup>. Las cifras demuestran de esta manera que el Estado se constituye en el principal empleador en Corrientes. Y también demuestran la ambigüedad de criterios en las metodologías de contabilización de los agentes estatales.

Sin embargo no solo los números evidencian la preponderancia del Estado como empleador. Diversos estudios han abordado la temática, analizándola desde las características del contexto socio-económico, político y laboral. De las configuraciones resultantes del cruzamiento de estos aspectos se interpreta a Corrientes como una economía debilitada. En este tipo de configuraciones el papel del Estado como garante del empleo es muy importante (Kiss, 2005)<sup>2</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<sup>3</sup> (Panaia, 2001, Van Raap, 2004).

Conforme a este patrón, Corrientes revela una estructura laboral donde el predominio del sector terciario de la economía es muy importante en todo el territorio provincial: *“puede decirse que la base productiva de la provincia está constituida por el sector primario y la fuente de ocupación está dada por el sector terciario, mientras que las actividades industriales son escasas y con pocas posibilidades de progreso dada la precariedad del sector.”* (Gómez, 2006)

## El sistema de gestión de los trabajadores: la “administración de personal”

Cuando hablamos de gestión de los trabajadores, muchas veces debemos realizar la conveniente “traducción” a un término más difundido, como lo es *administración de personal*. Sin embargo no por difundido es útil, por lo menos no para esta postura a la que deseamos adscribir. Entendemos que posee una carga ideológica muy importante, vinculada a su potencia neutralizante del sujeto trabajador. Su peligro radica en la aniquilación de los aspectos emancipatorios y políticos de hombre en situación de trabajo, reduciéndolo a un mero objeto, como muchos otros, pasible de ser administrado. En tanto sujetos de derechos, activos y aportantes a la organización,

<sup>1</sup> Cabe destacar que los datos del Anuario Estadístico 2010 tienen como fuente el SIS.PER.

<sup>2</sup> “Corrientes presenta ciertas características particulares con una economía deprimida, predominio del empleo público, y una fuerte presencia de Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES) más o menos tradicionales.”

<sup>3</sup> “El noreste argentino ha sido tradicionalmente considerado como formando parte de la periferia por su tardío ingreso a la conformación del país con categoría de provincias y el predominio de formas no capitalistas de producción”.

En Panaia, Marta: “Crisis fiscal, mercado de trabajo en el noreste Argentino”. V Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET. 2001. 8p

la construcción gestión de la fuerza de trabajo (GFT), o gestión de los trabajadores nos resulta más adecuada para volcarnos al análisis de los fenómenos laborales en un contexto como el seleccionado.

Respecto de las características de la GFT presentamos a continuación un detalle abreviado organizado en función de las principales etapas en este proceso:

- Análisis y definición de puestos de trabajo: para los tres ministerios estudiados no existen desarrollos relativos al contenido de los puestos. Las definiciones formales, tales como Manuales de Misiones y Funciones no han podido ser detectadas. Se apela a la construcción de saberes acerca de un determinado puesto a partir de la voluntad de compañeros y supervisores. Esto habilita una gran variabilidad en las concepciones respecto de la responsabilidad y alcances de cada puesto de trabajo.
- Estrategias de reclutamiento y selección del personal: si bien en la Ley 4067, que rige las relaciones laborales entre el Estado (como patronal) y los agentes, figura un mecanismo de Concurso (Arts. 265 y 266) este nunca se llevó adelante. El reclutamiento y la selección no presentan características de proceso (el cual se presupone planificado, organizado, implementado y evaluado) sino que se realizan en base a criterios de necesidad, urgencia, prebenda, acomodo, entre otros. En la Ley de Servicio Civil se especifica que todas las designaciones de personal dentro de la administración pública deben estar refrendadas por decreto del Poder Ejecutivo Provincial, convalidados por el Poder Legislativo. En estos documentos general y frecuentemente se utilizan como criterios de designación la necesidad y urgencia, y la idoneidad del agente para cubrir el cargo, no relacionándose la cobertura del puesto a criterios organizacionales o de planificación de personal.
- Formación y Capacitación: se encuentra prevista en el marco normativo al cual referimos en los párrafos anteriores. Sin embargo se puede identificar que este aspecto de la GFT ha presentado variabilidad a lo largo del período posterior a la recuperación de la democracia. Desde el año 1986 se previó la centralización de la oferta de capacitación para el personal de la administración pública provincial a partir de la puesta en escena de la ECAP. La Escuela Correntina de Administración Pública cumplió un papel central hasta el año 2000 en donde fue desactivada. Luego de este período languidecieron las propuestas de capacitación sistemáticas y gerenciadas por el gobierno, dándose paso a un período en donde este aspecto quedó en manos de iniciativas privadas y/o autogestionadas por los propios trabajadores.
- Desarrollo de carrera: de la mano de la ausencia de Concurso, el desarrollo de carrera se encuentra anclado solo a las cuestiones de antigüedad (en el plano formal). Sin embargo el crecimiento jerárquico dentro de la carrera administrativa existe, ligado a mecanismos no formales, tales como el amiguismo, el clientelismo y otros de índole no técnica.

### **La administración pública como espacio político: la politización del empleo público.**

La dinámica presente al interior del empleo público en Corrientes no es ajena a un patrón que se replica a nivel nacional e incluso latinoamericano. Estas características delinean una administración pública debilitada en función a los arreglos político-institucionales fuertemente condicionados por las características del contexto. Y en lo que refiere a la GFT, y como evidenciábamos en el apartado anterior, una grave ausencia de políticas de gestión de personal proyectadas a mediano y largo plazo. La presencia y el rol que cumple la política tipifica la organización pública.

En Argentina los trabajos de Oscar Oszlak (1977, 1984) acerca de las burocracias locales han abierto la discusión en torno al papel del Estado como estructurador de las dinámicas sociopolíticas que al seno del empleo público se tejen. En esta línea Bresser Pereira (2004) y Olsen (2005) coinciden en afirmar el peso de la cuestión política en los asuntos atinentes a la administración.

Cuando pensamos en politización la entendemos como un tejido de relaciones. Esta urdimbre se estructura como un medio por el cual se busca asegurar la lealtad de los subordinados y evitar restricciones (Peters, 1988 en Iacovello, M. 2001), limitaciones que pertenecen a la naturaleza normativista del ámbito. Sin embargo la necesidad de construir una base de poder implica que las designaciones y promociones, y en general gran parte del proceso de GFT, se constituyan en “armas efectivas para la construcción de alianzas y coaliciones, que representan importantes valores a ser intercambiados en la organización” (Cohen & Bradford, 1989, en Iacovello, Ibid.).

El sistema administrativo público provincial en Corrientes sigue esta línea. Un espacio laboral que, por su constitución, se transforma en un medio de circulación de contenidos político-partidarios, que se ha configurado en caja de resonancia de los avatares políticos y sociales de los últimos tiempos. En la base de su conformación, la lógica que subyace sus interrelaciones se entronca con la política, y los estilos y/o formas en los cuales ésta se mediatiza se vinculan estrechamente con el accionar y los resultados que provee el servicio público

### **Prácticas sociales e institucionales que producen y mantienen significados**

Consideremos una serie de datos objetivos que nos permiten inferir que dentro de la administración pública provincial existen prácticas socio-institucionales que refuerzan la conformación de un determinado hábitus en torno al trabajo. Un hábitus social conformado por distintas (discordantes?) valoraciones y en un constante juego de poder tendiente a reproducir (o transformar?) la estructura social imperante.

El hecho de no haberse reglamentado la normativa sobre Concursos de ingreso y ascenso en la carrera administrativa (Ley 4067, que data del año 1986) bien demuestra que continúa siendo efectivo para los objetivos que desde las altas conducciones se trazan el ingreso irrestricto de agentes a la administración pública provincial. La pregunta es: ¿efectivo para qué? ¿Solo para los estamentos decisorios de la política es efectiva esta situación?

La desarticulación de la Escuela Correntina de Administración Pública durante la Intervención Federal del año 2000 indica una decisión que, más allá de lo presupuestario<sup>4</sup>, refleja la importancia de la concepción que sobre los “recursos humanos” se sostenía en aquel momento, fuertemente atada a la idea de gasto sobre inversión.

Pero además de estos hechos objetivos, vinculados a lo normativo, hay toda una serie de prácticas institucionalizadas desde lo informal, que responden a la costumbre y que muchas veces son explicadas en función de la cultura de la organización y, por qué no, desde la idiosincrasia del correntino. Entre ellas se cuentan el debilitamiento de los lazos de responsabilidad laboral a partir de lo que los mismos actores denominan “enchamigamiento”. Cabe recordar que en Corrientes el término “chamigo” define un lazo de amistad entre dos personas. Sin embargo el “enchamigamiento” se constituye más en una condición forzada por la situación (en este caso laboral) en donde se adquiere familiaridad a partir de la flexibilización del vínculo o relación establecido entre dos personas con diferentes posiciones relativas. Implica un *hacerse* amigo de.

Otra práctica que expone un mecanismo de producción y mantenimiento de significados políticos en torno al trabajo es la permanencia de lazos clientelares y/o prebendarios dentro de los organismos de la administración pública. Generalmente esta relación establecida no se agota con la consecución, por ejemplo, de un cargo o puesto dentro de la misma. Perdura una percepción de deuda constante por parte de aquellos quienes han obtenido algún “beneficio”, y ésta se transmite caracterizando las interacciones definidas a partir de este patrón.

<sup>4</sup> El proceso que dio paso a la Intervención Federal de diciembre de 1999 fue conocido como “El Correntinazo”, circunstancia en donde las condiciones institucionales, políticas, sociales y financieras colapsaron y la ciudadanía correntina se movilizó a fin de hacer oír su rechazo. La presencia de la Intervención suponía una depuración en las cuentas provinciales. Desde allí también podría fundamentarse la decisión del cierre de la ECAP.

### **Lo político de los discursos en torno al trabajo...¿homogeneidad o diferencia?**

A los fines de este desarrollo, el trabajo y la política se encuentran formando parte de un campo común. Siguiendo a Teun van Dijk (1999) aquí el trabajo funcionaría a nivel de campo o dominio societal, ya que sobre él se estructuran acciones políticas y se definen discursos. El nivel de sistema político estaría representado por la preeminencia de la democracia en tanto categoría obvia del campo político. Sin embargo en este ámbito laboral específico la democracia se funde con formas de organización propias de un estadio de desarrollo sociopolítico anterior, tales como el paternalismo y/o el caudillismo.

Por lo tanto no pensamos en un encuentro que acontece en la pulcritud de un laboratorio. Tampoco siquiera de encuentro en tanto acercamiento. Intentamos considerar aquí dos dimensiones que se funden, y en donde la palabra construcción es la más adecuada a fin de expresar la incorporación de un concepto a otro y viceversa.

En nuestro objetivo pretendíamos conocer las formas y modos en los cuales se construye sentido acerca del trabajo dentro de la administración pública de Corrientes. Consideramos como anticipaciones de sentido, que las posiciones jerárquicas que sostengan los actores dentro del entramado público podrían influir en la construcción de distintos posicionamientos en torno al trabajo.

Al referirnos a lo político, buscamos enfocar nuestra atención en una dimensión que supera la que Weber (2005) en donde la política se reduce al efecto de ejercer influencia sobre la dirección de una asociación política. Sin embargo en el caso de nuestro análisis nos es pertinente adherir a la perspectiva amplia que propone Robert Dahl, quien propone un concepto que otorga a los actores políticos (no reducidos a quienes ejercen la profesión política), a la gente, un papel protagónico. Sostiene entonces que “siempre que la gente se reúne en asociaciones, siempre que se ve envuelta en conflictos, siempre que está sujeta a algún tipo de poder, gobierno y autoridad” habrá relaciones políticas, y de ello el contenido de sus interacciones adquirirá la misma naturaleza (Madaria, 2011)

Por lo tanto entendemos que el propio espacio administrativo público provincial tomará esta condición, y que de las posiciones, los lugares de poder que de él derivan, se establecerán determinadas formas de articular discursos sobre el trabajo.

A fin de organizar los tópicos a partir de los cuales observaremos las distintas referencias que sobre el trabajo se realicen, tomaremos dos ejes: la función de reclutamiento y selección, y la función de desarrollo y capacitación del personal.

### **De lo que implica ingresar a trabajar en el empleo público**

Conseguir “*un cargo*”<sup>5</sup>, obtener “*la planta*” son términos frecuentemente escuchados en la conversación de los agentes del Estado. Determinan la concreción de un objetivo, el de la inserción laboral, pero más que nada implican una conquista a nivel de logro sobre la institución. Formar parte de la planta permanente es el producto no solo de la puesta en juego de las competencias profesionales propias de cada trabajador, sino que también es un triunfo sobre las condiciones institucionales tanto formales como informales. Involucra haber superado distintas gestiones de gobierno, haberse habituado, deshabituado y vuelto a habituar a diferentes formas de gestionar la autoridad. “*Nos adaptamos constantemente a las gestiones*”. Los trabajadores sostienen ser “*sobrevivientes*” de la rotación entre gestiones. Cuentan su antigüedad en el servicio público no en años, sino en períodos gubernamentales.

Al estar desactivados los mecanismos concursales para el ingreso a la administración pública, toda obtención de cargos está, lógicamente, mediada por actores que pueden o no formar parte de la estructura. En realidad lo importante no es cuánto poder de decisión tenga quien

<sup>5</sup> A partir de esta sección resaltaremos con *itálica* las alocuciones de nuestros entrevistados, indicando solamente su pertenencia jerárquica a una u otra categoría muestral.



acompañe un pedido de ingreso. Lo que pesa es la posibilidad de establecer una red de contactos lo suficientemente fuerte que permita llegar a colarse por las hendijas de la estructura. Y las características de la organización administrativa en Corrientes colaboran para que esto suceda. Por ejemplo: en un ministerio quien decide los ingresos es el Ministro, para luego dar paso al refrendo del Poder Ejecutivo provincial a través del decreto de designación. Sin embargo los encargados de proponer las personas que cubrirán los cargos son aquellos que forman parte del nivel intermedio de la estructura: directores, subdirectores, jefes de departamento. Son los que llevarían adelante una especie de reclutamiento selectivo y adecuado a sus fines personales (políticos?)

Esta situación puede darse tanto para puestos vacantes como para el caso inverso: se tiene conocimiento de una persona que precisa ingresar a trabajar en la administración pública. Este futuro agente cuenta con determinadas características profesionales, pero más que nada cuenta con el conocimiento, con el acercamiento a quien define/solicita el cargo. El puesto vacante no existe, se crea un cargo al efecto a fin de que este “ahijado” pueda ingresar. Describimos esta situación como lo que tradicionalmente se denomina acomodo.

*“Acá tenemos un muchacho que se recibió de abogado hace poco. Es un buen pibe, conoce cómo nos manejamos en la oficina. Y como dependemos de una asesoría legal pero que está centralizada yo voy a pedir que se cree la jefatura de división para nuestra área.”* adscripción

Esta porción del relato pertenece a un jefe de departamento. Estructuralmente esta jefatura no maneja grandes cuotas de poder. Sin embargo es muy probable que el área se cree. ¿Cómo puede darse esto? Porque los ministros y quienes tienen poder de decisión “delegan” a niveles intermedio la responsabilidad del funcionamiento operativo (y la oportuna cobertura de estos cargos)

Encomillamos la palabra delegan debido a que, a nivel formal, no existe tal función. Al estar totalmente desactivados los procesos de reclutamiento y selección, la planificación y organización de los mismos pasan a un lejano plano en el orden de importancia para las altas conducciones.

Como ha quedado evidenciado, el ingreso al empleo público depende más de factores instalados de manera informal dentro de la institución que por aspectos técnicos y/o planificados. También se percibe el desentendimiento por parte de la jerarquía decisional en cuanto activar procesos de reorganización de la GFT. Esta circunstancia puede vincularse de manera argumentativa a dos fundamentaciones: la primera de ellas es que la atención a temas más urgentes dentro de la agenda política y administrativa no permiten que la temática del desorden administrativo-organizacional (y por lo tanto laboral) sea abordada de manera pertinente. La segunda podría relacionarse a cierta funcionalidad que la situación de “ingreso irregular” les provee, y considerar esto más una ganancia (política) que un problema organizacional.

En este sentido, cuando se consultó a los trabajadores sobre la situación descripta nos señalaban que *“A los políticos les sirve. Usan las trayectorias en negro para justificar los ingresos a planta”*. Efectivamente, antes de formar parte de la planta permanente, los trabajadores hacen su ingreso a través de las otras modalidades de contratación definidas en la ley 4067: Contratados y becarios. Pero también existen modalidades no reconocidas que forman parte de estas trayectorias en negro. Entre ellos se cuentan los monotributistas y quienes perciben planes de empleo nacionales o provinciales. Si bien no son reconocidos legalmente forman parte de las actividades de los organismos, cumplen funciones, horarios y les son encomendadas tareas que aportan a los fines de producción de bienes y servicios de la administración pública.

Son maneras de “formar parte de”, y así lo interpretan estos trabajadores al decir que, a causa de esta permanencia en modalidades no promovidas *“nuestra identidad laboral se debilita, nosotros somos provinciales”*. Es esta continuidad la que permitiría la *“perpetuación de los políticos en el poder”*.

**“Sin padrino no se puede”**

Permanentemente presente en los discursos tanto de los trabajadores de la línea administrativa/operativa como de aquellos de la línea intermedia, el padrino y las ventajas de contar con uno se constituyeron en una variable llamativa al momento de observar los discursos.

Si bien la posibilidad del ingreso, y en función de la inexistencia de mecanismos formales, debe ser medida por algún actor, debe considerarse cómo refieren los trabajadores esta mediación. El padrino implica cercanía, pero también envuelve una cuota de poder establecida en función de esa afección. Y en una sociedad que aún puede describirse como pequeña (respecto de su tamaño), el conocimiento y la proximidad son herramientas potentes a la hora de establecer redes, las que determinarán el capital social del sujeto y por lo tanto las mayores o menores posibilidades de acceder a los objetivos pretendidos.

En el siguiente relato podremos observar como opera el concepto de padrinazgo pero referenciado de manera diferente, podríamos inferir que por la posición que sostiene quien emite el discurso.

*“La dra. Sánchez<sup>6</sup> había sugerido mi nombre para ingresar como capacitadora de la ECAP. Sin embargo a ella, podés creer! a ella misma que era la directora! le pidieron un aval para que yo ingresara, alguien que me respaldara, porque ‘esta chica era una desconocida’. Bueno, y como yo tenía el apoyo del papá de mi novio, que era Juez, me dijeron que él haga una llamada telefónica para respaldarme. Y don Suárez me dijo que sí, que el me apoyaba, pero que no iba a levantar el teléfono para hablar con alguien de abajo (la directora del Instituto). ‘Vos no entendés estas cosas’, me dijo. Y me dio su tarjeta personal firmada para que se la diera a los que me pedían el aval”*

Referido en tanto “aval”, este acompañamiento, refrendo y/o recomendación por parte de un funcionario de la administración pública con suficiente autoridad y/o poder de decisión, opera en la misma categoría que “padrino”. Inclusive es interesante notar cómo el peso del padrinazgo o aval actúa respecto de las posiciones relativas de poder que se ocupen.

Comparativamente no se aleja de manera sustantiva de lo que los administrativos y operativos sostienen al respecto. La única diferencia radica en que los trabajadores de la línea jerárquica inferior se abstienen de referirse a supuestos “padrinos” y prefieren nominar a quienes facilitan los ingresos como “contactos”. Tener una red de contactos más extendida permitirá acceder con mayor rapidez a los estamentos de decisión.

**“La escribanía del Poder Ejecutivo”**

Como señalábamos en los primeros momentos de esta ponencia, los ingresos (formales) de personal en la Provincia de Corrientes deben indefectiblemente ser refrendados por un decreto del Poder Ejecutivo. Esta vía asimismo se perfecciona al ser respaldada por acuerdo del Poder Legislativo. En este sentido, y siendo considerado por primera vez en todo el desarrollo de nuestro trabajo de tesis, el papel del poder legislativo como órgano de contralor del ejecutivo se ve aquí cuestionado por los mismos trabajadores.

Sin embargo debemos considerar tres cuestiones al respecto.

1) Al estar inhabilitados los mecanismos concursales la única vía natural es la gestión de contactos.

2) Los trabajadores en general sancionan los ingresos a la planta cuando ellos mismos han obtenido sus empleos de la forma generalizada (no-concursal, vía contactos-padrinazgo)

<sup>6</sup> A los fines de proteger la integridad de los datos obtenidos de nuestros informantes y sus identidades, los referenciaremos con nombres de fantasía.

3) Tampoco el Poder Legislativo puede hacer mucho cuando no existe un sistema que dote de claridad los ingresos de personal.

Si bien al segundo poder le cabe la responsabilidad política (tanto como al P.E.), al carecer el Estado de procedimientos ajustados a una norma, difícilmente podría tener parámetros para evaluar y/o discutir la naturaleza de los ingresos. De hecho, el único parámetro objetivo que se maneja es el acuerdo presupuestario. Dentro de ese margen los ingresos pueden adquirir todo tipo de características.

Sin embargo los trabajadores consideran que el P.L. y más en época de designaciones masivas<sup>7</sup>, actúa como una especie de “escribanía”, autorizando las designaciones que vía ejecutivo se realizan. Ante la pregunta de que si esto obedecía a algún tipo de vínculo entre el partido gobernante y una composición de la legislatura cercana al oficialismo las respuestas coinciden en negarlo.

*“Más allá del partido gobernante, la función del poder legislativo siempre se limitó a esto, ‘respetando’ en cierto sentido una dinámica que está generalizada en el ambiente político correntino”*

### **Formarse y capacitarse ¿para qué?**

Un cuestionamiento que circula en el discurso de los trabajadores administrativos y operativos (la línea inferior) es el de la necesidad de encarar procesos de formación y capacitación para el trabajo. Al observar las condiciones objetivas que forman parte de las características de la organización, tales como la no existencia de carrera administrativa y la ausencia de evaluación de los desempeños, quien obtiene “su planta” entra a formar parte de un compartimento estanco.

*“Yo ya tengo mi planta. Mirá si me voy a calentar por los cursos! Encima tengo que sacar plata de mi bolsillo...no da.”*

Si bien las condiciones organizacionales no son las adecuadas también están aquellos que no comparten esta posición

*No, lo que pasa es que esto es injusto...pero todo es injusto. Pero vos elegís donde vas a estar. Yo desde que me acuerdo estudio. Estoy por doctorarme, y gano la mitad del sueldo de una administrativa que no sabe escribir. Como se entiende eso. Eso es injusto para mí? Porque yo tengo dos opciones: o irme o quedarme. Y si me quedo aceptarlo como lo que es. Una realidad que no podés cambiar.*

No se trata aquí de considerar la pertinencia o no de tales conductas. Los ajustes que realizan los agentes no forman parte de este análisis. Sí deseamos dejar evidenciado que percepciones como las descritas están naturalizadas, y de ello derivan las típicas conductas que popularmente son sancionadas por quienes adscriben a posturas de “sentido común”.

¿Cómo explican los funcionarios de la línea media el que no se propenda a la capacitación y al desarrollo de los empleados públicos provinciales? Nuevamente a partir de la funcionalidad que, para la jerarquía política esta situación acarrearía. En la voz de un director de un área de investigación de la provincia “*cuando menos áreas científicas existan en manos técnicas (no políticas) mejor para ellos*”. De firma similar otra funcionaria de alta jerarquía sostenía que la ausencia de capacitación se daba porque “*al político no le interesa tener gente formada, porque el educado controla*”

Pero además la formación académica, el grado de desarrollo educativo de los agentes opera a niveles no políticos. Una ex-directora de la Secretaría de Planeamiento, que luego pasó a

<sup>7</sup> Es habitual que, al acercarse la finalización de los periodos gubernamentales, se solicite el pase a planta de grandes cantidades de agentes.



cumplir funciones en la Secretaría de Desarrollo Humano nos señalaba que “*No es lo mismo ser directora de todos profesionales* (que eran quienes integraban la secretaría de planeamiento, léase ingenieros, abogados, arquitectos, etc.) *que dirigir ‘esos negros’*. Esos negros eran los trabajadores que habían quedado desocupados durante el primer gobierno menemista, y que trabajaban dentro de la administración pública provincial bajo el sistema de subsidiados.

### Algunas consideraciones finales

En nuestras primeras anticipaciones de sentido entendíamos que las características del entorno laboral estudiado nos proveerían una gama de discursos acerca del trabajo fuertemente vinculada a cuestiones políticas y partidarias, y que las posiciones jerárquicas que se ostenten incidirían en esos discursos, trazando diferencias que, en un primer momento podrían relacionarse a las cuotas de poder derivadas de la posición formalmente establecida de los actores.

Sin embargo pudimos observar cierta homogeneidad en el contenido político de los discursos en torno al trabajo. Las hipotéticas diferencias fueron construidas a partir de una perspectiva de análisis organizacional lejana a las características del empleo público. En realidad no se trata de trazar diferencias, ya que los discursos son parte de un entretejido en donde no existen mayores distancias. Todos forman parte de la misma trama institucional

Podemos considerar entonces que las distancias jerárquicas se diluyen cuando lo que prima es la desorganización y una verdadera inconsistencia de todo el sistema de GFT. Que tanto trabajadores de la línea media como de la línea administrativa/operativa forman parte y comparten una misma lógica de integración a la organización y por lo tanto sus discursos se desarrollan en torno al conocimiento y adecuación a las normas de aceptación universal generadas e institucionalizadas por décadas de prácticas políticas y partidarias que caracterizan a la administración pública correntina.

Opinamos que, a fin de dotar de mayor potencia analítica al objetivo de este trabajo, sería interesante sumar la jerarquía política a estos cuestionamientos. Quizás estas formas de explicar la configuración del sistema de GFT cambien, o presenten líneas argumentativas que enriquezcan el análisis. De todas formas queda abierta la propuesta a fin de abordar la complejidad del fenómeno.

### Bibliografía

- Bresser Pereira, Luiz. (comp.) (2004): *Política y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Corrientes. Indicadores Económicos 2010. (2011): Dirección de Estadística y Censos. Secretaría General de la Gobernación. Provincia de Corrientes. En Línea: <http://www.deyc-corrientes.gov.ar/>
- Gómez, Erica. (2006): “Organización Socioeconómica y Mercado de Trabajo en la Provincia de Corrientes para el año 2001”. En XXVI Encuentro de GeoHistoria Regional. IIGHI-CONICET. Resistencia (Chaco) Argentina.
- Iacovello, Mercedes. (2001): El juego político y las estrategias de recursos humanos en las organizaciones públicas. *Cuaderno CEPAS No. 4*. En línea: <http://www.ag.org.ar/cuad4.htm>
- Kiss, Miguel Angel. (2005): “Corrientes y Neuquén: recursos humanos, competencias y nuevos requerimientos laborales. Demandas de formación técnica y profesional en las provincias de menor desarrollo relativo”. CEPAL.
- Madaria, Edgardo. (2011): “La politicidad de lo administrativo en el sistema institucional argentino”. *Prudentia Iuris* 70, 251-266. <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/politicidad-administrativo-sistemainstitucional-argentino.pdf>.
- Olsen, Johan. (2005): “Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia” *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 31. Caracas.
- Oszlak, Oscar. (1977): “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”. *Documento*

CEDES/G.E CLACSO N°8.

- - - (1984) *Democracia y administración pública: condiciones de una administración pública democrática*. INAP: Buenos Aires.

Panaia, Marta. (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)

van Dijk, Teun. (1999): *Análisis del discurso social y político*. ABYA-YALA: Quito, Ecuador.

van Raap, Vanina. (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, Max (2005): *El político y el científico*, Buenos Aires: Libertador