

# ESTADO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

## Memorias del II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública

María Estela Moreno (Compiladora)

José Alberto Bonifacio (Editor)



# ESTADO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

## Memorias del II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública

María Estela Moreno (Compiladora)

José Alberto Bonifacio (Editor)

---

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE  
ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA

SECRETARÍA DE MODERNIZACIÓN  
DEL ESTADO

UNIVERSIDAD NACIONAL DE  
ENTRE RÍOS

**Estado, Administración y Políticas Públicas. Memorias del II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública**, María Estela Moreno (compiladora), José Alberto Bonifacio (editor), Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, 2021

Organización y diagramación: María Teresa Maffeis

### **Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública**

Sede administrativa: Bartolomé Mitre 1419 1oB – 1037, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)

Página web: [www.aaeap.org.ar](http://www.aaeap.org.ar)

Correo electrónico: [aaeap@aaeap.org.ar](mailto:aaeap@aaeap.org.ar)

ISBN 978-987-20177-8-1

Estado, Administración y Políticas Públicas : Memorias del II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública / compilación de María Estela Moreno ; editado por José Alberto Bonifacio; Revisado por María Teresa Maffeis. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, 2021.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-20177-8-1

1. Estado. 2. Administración Pública. 3. Políticas Públicas. I. Moreno, María Estela, comp. II. Bonifacio, José Alberto, ed. CDD 351.09



ESTADO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS Memorias del II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de esta publicación no puede utilizarse con fines comerciales.

## Introducción

El II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública de la AAEAP es la continuación de una saga que comenzó en la ciudad de Rosario en el año 2001, con la realización del Primer Congreso Argentino de Administración Pública, coorganizado con la Asociación de Administradores Gubernamentales, la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UNR y la Municipalidad de Rosario. En Congreso se continuó cada dos años en Córdoba (2003), Tucumán (2005), Buenos Aires (2007), San Juan (2009), Resistencia (2011) y Mendoza (2013), en todos los casos con el acompañamiento de la AAG, gobiernos y universidades locales. Fue nuevamente Rosario la sede del siguiente encuentro en 2018, esta vez con la AAEAP como organizadora y con la denominación de I Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública, realizado en el marco del XIII Congreso Nacional y VI Internacional sobre Democracia de la Facultad de Ciencia Política y RRII – Universidad Nacional de Rosario. Estos congresos dieron lugar a la elaboración de cientos de documentos de investigación y exposición de experiencias que se encuentran disponibles para su consulta en [www.aeap.org.ar/congresos/](http://www.aeap.org.ar/congresos/)

El congreso de 2018 constituyó el inicio de una nueva etapa, que dos años más tarde tuvo que enfrentar en enorme desafío de llevarse a cabo en el marco de la pandemia, arriesgando su realización en un escenario totalmente novedoso: el de la virtualidad. Muchos otros eventos similares se habían suspendido esperando tiempos mejores. En nuestro caso, la alianza virtuosa con la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos y la Secretaría de Modernización del Estado del Gobierno de Entre Ríos dio lugar a la conformación de un equipo de excelencia para darle concreción. El trabajo de este equipo, caracterizado por el compromiso, el profesionalismo y un sentido de misión fueron claves para que el éxito del congreso.

El II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública se dio continuidad a la idea original de crear y consolidar un espacio que facilite la exposición, el intercambio y el debate de experiencias originadas en la gestión pública en los distintos poderes del estado de todos los niveles de gobierno, así como estudios, aprendizajes y reflexiones producidas en universidades, asociaciones profesionales, equipos de gestión y entidades de la sociedad civil con interés en los asuntos públicos.

En ese marco, la convocatoria apuntó como propósito general contribuir en el desarrollo de las capacidades del Estado y de la Administración para la construcción de una sociedad más justa.

Desde allí, para orientar la producción y el debate se sugirió considerar la situación y perspectivas de la profesionalización de la función pública; las innovaciones que contribuyen a mejorar la gestión de lo público; las experiencias en la adopción y control de las tecnologías que se despliegan en el marco de la 4ta. revolución industrial; la apertura de los gobiernos, y su incidencia en la transparencia y la gestión colaborativa por medio de la participación ciudadana en las políticas

públicas; las cuestiones de igualdad de género, no discriminación y violencia laboral y su tratamiento en las distintas administraciones públicas, entre otros temas relevantes.

A su vez, se propuso que tales orientaciones atendieran el enorme impacto de los cambios que la pandemia global produjo sobre la humanidad y las instituciones en torno a las cuales se organiza la vida en común de las sociedades, vulnerables a causa de la incertidumbre en la crisis, pero también con fortalezas excepcionales para enfrentarla.

La convocatoria concluía subrayando la urgente necesidad de comprender los rasgos característicos del nuevo tiempo, apreciar las tendencias de su evolución y explorar alternativas superadoras para que el Estado, la Administración Pública y las organizaciones de la Sociedad Civil aseguren la efectividad de políticas que hagan posible la inclusión y la equidad en nuestra democracia.

Como fue la impronta de todos los congresos organizados por la AAEAP, la diversidad, el pluralismo y la libertad de expresión caracterizaron esta última edición, y el material que contiene esta publicación así lo prueba. Por ello las opiniones vertidas son de la responsabilidad de los autores, cuyos textos son originales y no editados, y no comprometen la posición de la Asociación sobre los temas tratados.

Tanto organizadores como participantes en este Congreso, conscientes de la enorme tarea colectiva que resta por delante, tenemos la satisfacción de haber aportado positivamente a la misma. Doscientos expositores y expositoras en cincuenta paneles y una veintena de presentaciones de libros y revistas que se conservan en el repositorio audiovisual del canal de la AAEAP en YouTube dan testimonio de esta apreciación.

Este libro digital es el otro testimonio de la riqueza productiva del II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública, que contiene el resultado de un centenar de ponencias con la intervención de 150 autores y autoras que ejercen la docencia, investigan y desempeñan la función pública.

Agradecemos a Gustavo Badía, Hugo Dalbosco, Eduardo Salas y Ruth Zagalsky por su colaboración en la preparación del material para la publicación, y muy especialmente a María Estela Moreno por la enorme tarea de coordinación realizada y a María Teresa Maffei por la revisión de la estructura de la obra para su edición.

**José Alberto Bonifacio**  
**Vicepresidente de la AAEAP**

# El trabajo cooptado: la intermediación como pauta para la gestión de los trabajadores en una burocracia subnacional

Valeria Ojeda

## Introducción

Me permito partir de una advertencia: este breve desarrollo aquí propuesto busca avanzar sobre un análisis de la gestión de la fuerza de trabajo (en adelante GFT), desde una perspectiva que excede lo técnico-instrumental. Pretendo salir de las operaciones propias de la “función de Recursos Humanos”, para desde su configuración, realizar lecturas sociopolíticas sobre la GFT y su principal producto: trabajadoras y trabajadores públicos, aportantes a una burocracia subnacional.

Intentaré, con resultados aún en construcción, abordar la cuestión teniendo en cuenta la dimensión política en términos de reglas del juego del régimen político vigente, y los procesos históricos que delinean la fortaleza del marco político-institucional en la provincia de Corrientes. El recorte temporal para este desarrollo inicia en la última recuperación de la democracia, y se extiende hasta finales de la denominada década larga del siglo XXI. Si bien segmento el período desde circunstancias estructurales para Argentina, debo realizar otra salvedad: Corrientes tuvo una historia político-institucional turbulenta durante los últimos cuarenta años, caracterizada por gobiernos de corte conservador-provincial y conservadores nacionales. Esas gestiones tuvieron dos *interregnos* federales, con importantes consecuencias para la vida social y política de la provincia. Además, una profunda crisis de naturaleza social conocida como “el Correntinazo” clausuró el siglo XX. Sin embargo, lo que presagiaba un período de transformación, derivó nuevamente en las prácticas conservadoras que caracterizaron la vida política de Corrientes. Estas cuestiones hacen que el recorte temporal adquiera otra significación cuando hablo de esta provincia del nordeste argentino.

## Precisiones teóricas y metodológicas

Esta ponencia deriva de una línea de investigación respecto al empleo estatal, que iniciara en el año 2009. Actualmente se enmarca en el Proyecto de Investigación PI19M005 “De burócratas, funcionarios y trabajadores: hacia la comprensión de los procesos de trabajo en el Estado provincial correntino”, acreditado por la Secretaría General de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional del Nordeste.

Parto por lo tanto de una tensión: la noción de profesionalización de la función pública, y su pretendida difusión e implementación a nivel de las burocracias, y las capacidades y posibilidades que el Estado correntino posee para llevarla adelante, enfocando en el subsistema de GFT. Hipotetizo que esa potencialidad estará condicionada sino afectada por los elementos que mencioné en el apartado

introdutorio. Desandaré por lo tanto algunas precisiones conceptuales respecto a la noción de función pública, de modernización, recuperaré los aspectos políticos, culturales, históricos e institucionales más relevantes que configuran la forma en que el Estado ve, entiende y opera sobre la GFT a nivel de la provincia de Corrientes, para finalmente detenerme en la síntesis de los emergentes del abordaje empírico realizado sobre tres ministerios de la administración central.

Por la naturaleza del supuesto que guía mi exposición, Ustedes podrán encontrarse con una estrategia que se devela cualitativa. Lo aquí presentado deviene de un acercamiento etnográfico a la burocracia correntina. En tal sentido, a partir de las entrevistas antropológicas como elemento crucial del método, apelé al análisis documental del corpus de leyes, reglamentos y producción institucional de la provincia (siempre vinculado a la GFT), realicé una minería de datos y la posterior reconstitución de series estadísticas respecto a los movimientos en la plantilla de personal y generé síntesis evolutivas de las estructuras orgánicas de los ministerios estudiados. Esta labor me significó compartir alrededor de dos años junto a las y los trabajadores estatales, lo cual implicó poder hacer observación participante, en la medida de que mi presencia se tornó habitual en los espacios laborales. Para esta ponencia, y por cuestiones de extensión, privilegié la síntesis analítica a partir de la perspectiva de los actores.

### **Capacidades estatales y modernización de la función pública**

La construcción de un Estado burocrático entendido como el “conjunto de instituciones públicas capaces de responder formal y racionalmente, con base en una función pública profesional, a los grandes retos sociales y económicos” (Rodríguez Vázquez 2005: 5), fue el paradigma que marcó el sendero de los esfuerzos a nivel gubernamental y del sistema económico a fin de trazar una administración pública eficiente y de calidad. Desde esta premisa puede vislumbrarse con intensidad, el mojón intelectual que proveyó la teoría de la burocracia de Max Weber (1991) cuando el problema fue configurar la organización del Estado.

Pero el tema que aquí nos convoca es la noción de capacidad, que para Rodríguez Vázquez debe centrarse en dos características básicas: la formalidad y la racionalidad como sustratos de las respuestas que el aparato burocrático podrá otorgar a la sociedad. Formalidad emanada del conjunto de instituciones que garanticen un marco de acción que contribuya a los objetivos del Estado. Y racionalidad como el sostén de las articulaciones técnicas, que caracterizarían la profesionalidad de la función pública.

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. En este sentido, el postulado de “profesionalizar” la función pública fue una noción que se instaló fuertemente en los planes de modernización del Estado. Esta profesionalización consistía en una “apropiada adecuación entre medios y fines, renovación tecnológica y disponibilidad de recursos, así como selección, ingreso y permanencia por idoneidad acreditada, capacitación específica permanente, pleno compromiso funcional y probidad de los agentes públicos encargados de ejecutar las tareas a cargo del estado” (Thwaites Rey 2002: 2). No obstante, Thwaites Rey criticaba este objetivo de profesionalización, en tanto traslación casi automática no sólo de elementos propios de la gestión privada al ámbito público, sino también de formas de considerar al trabajo estatal extrañas a la cultura que le caracteriza.

De ello, la noción de profesionalización de la función pública, desde la década de los 90's ha estado condicionada a la fortaleza de los Estados. Fortaleza que se traducirá en capacidades con mayores o menores restricciones.

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

En una definición de lo que implican las capacidades estatales considero, siguiendo a Rodríguez (2012) que son el conjunto de facultades y habilidades con las que el Estado cuenta a fin de llevar adelante su labor (generar procesos racionales de política pública) de manera autónoma. De este concepto se destacan dos cuestiones no menos importantes: la idea de “procesos racionales” y la de “autonomía”. Respecto del primero, los Estados se encontrarían operando en condiciones de racionalidad cuando las instituciones cuentan con los “recursos institucionales, organizacionales, materiales y humanos necesarios para llevar a cabo las funciones y cometidos estatales”. En cuanto al segundo, se vincula a la capacidad de “conducir los procesos de políticas públicas orientados hacia el interés general, y con independencia de intereses espurios o particularistas” (Rodríguez 2012: 2).

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

### **Institucionalidades en complementación**

Parto de O'Donnell para sostener que ningún proceso de cambio a nivel del aparato estatal, y por ende de las organizaciones que lo componen, podrá ser válido sin la atención sincrónica a la estructura institucional, tanto formal como informal, sobre todo informal. Es decir, la existencia y mantenimiento de un entramado de reglas informales que poseen una amplitud, difusión y arraigo tan profundo que incluso se institucionalizan antes y/o a pesar de las formales. Es el mismo O'Donnell quien recalca que son las instituciones las encargadas de medir entre los factores estructurales y los individuos y sus consecuentes agrupamientos (organizaciones), los cuales lógicamente persiguen múltiples intereses.

La 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 estas.

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 (Ojeda, 2016).

En esta oportunidad me centraré en las instituciones informales, para poder dar cuenta de la intermediación como pauta de gestión de la fuerza de trabajo estatal. Debo advertir que el esfuerzo teórico metodológico por desandar esta cuestión busca exponer no sólo aquello que resultara “disfuncional” según las perspectivas de la modernización de la función pública, sino también recuperar los elementos situados que operan dinamizando inclusive la GFT, tales como la negociación y los acuerdos, derivados de las redes de cooperación y conocimiento propias del capital social.

### **Tras las huellas del Estado en Corrientes**

A los efectos de observar cómo diversos intereses se configuran definiendo distintas lógicas de interacción al interior del empleo público, es necesario recuperar cómo se fue construyendo política e institucionalmente la provincia. Y, a fin de rescatar los últimos 40 años de gobierno provincial en Corrientes, deberé atender a una diversidad de factores que exceden lo netamente institucional. Lógicamente, por la naturaleza de esta comunicación, lo abordaré de manera sucinta.

Tal como lo señala la historiadora María del Mar Solís Carnicer (2013), 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. “El sistema electoral indirecto y el predominio de partidos políticos provinciales con importante arraigo popular son otros elementos particulares y peculiares de su política, que la diferencian de otros casos provinciales” (Solís Carnicer 2013: 37).

Los aspectos histórico-culturales también son importantes cuando de analizar la trama del poder político se trata. Y en función del objetivo de esta ponencia, en el que los intereses políticos forman parte de la configuración que define la manera de gestionar el trabajo (intermediar), considero relevante hacer una breve revisión histórica y cultural de la raíz de este vínculo.

Respecto de la relación entre el trabajo y el poder político y familiar en Corrientes, estas dimensiones pudieron favorecer la conformación de una estructura productiva segmentada y de corte muy particular. Existen algunos fundamentos de ello, que desarrollaré a continuación.

El primero surge de comparar los procesos inmigratorios de las provincias colindantes. En comparación con Chaco, Misiones o Santa Fe, Corrientes recibió una muy baja proporción de inmigrantes provenientes de Europa (Pérez Sosto 2000). Lógicamente, 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.

El segundo reside en lo que muchos investigadores llaman identidad cultural, o matriz identitaria de una sociedad: aquel conjunto de construcciones, creencias y valores compartidos por una comunidad humana. Así, el conservadurismo, los lazos sociales interclase sustentados en patrones de semi-feudalismo, el caudillismo y el liderazgo paternalista, son factores que permanecen sin condicionantes según la perspectiva que sostiene gran parte de la comunidad científica de la región. Es Rosana Guber quien plantea una ruptura, o por lo menos un punto de atención sobre estas nociones. La investigadora sostiene que la conjunción de estos factores, (lo cultural) “no sería una

“superestructura” ni un dominio nítido de la realidad, sino una fuerza constitutiva de las formas de existencia sociales” (Guber 2001).

A estos dos fundamentos corresponde sumarle el proceso de conformación de una clase política ligada firmemente a los círculos de poder económicos de la provincia. Los sectores agrícola-ganaderos constituyeron a lo 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, se evidencia 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 Corrientes se encuentra ante una estructura productiva sustentada en un modelo de producción cuasi-feudal, “ya que la estructura de tenencia de la tierra es en su mayoría latifundista y por ello su estructura social es muy polarizada” (van Raap 2004: 181). Sumado a la baja capacidad tecnológica y formas no capitalistas de producción, la conjunción de estos factores permitiría manejos de poder y relaciones sociales con arreglos basados en relaciones de reciprocidad, amiguismo, cercanía, paternalismo, etc.

La articulación entre este poder “real” y el institucional, expresado en el Estado y sus estructuras, puede rastrearse al observar la dinámica de “alternancia” en el gobierno provincial. A fin de corresponder al período en análisis, presento a continuación la siguiente tabla, en la que organizo los distintos gobernadores a cargo del ejecutivo provincial y sus respectivos partidos, desde 1983 a 2017.

Tabla I. Gobernadores y adscripción partidaria durante el período 1983-2017.

<b>Período</b>	<b>Titular</b>	<b>Partido</b>
1983-1997	José Antonio Romero Feris	Partido Autonomista. PAL <sup>1</sup>
1997-1991	Ricardo Leconte	Partido Liberal. PAL
1991-1992	Hugo Mancini	Gobierno Interino
1992-1993	Francisco de Durañona y Vedia – Claudia Bello – Ideler Tonelli	Intervención Federal
1993-1997	Raúl Romero Feris	Partido Autonomista-Partido Nuevo <sup>2</sup>
1997-1999	Pedro Braillard Pocard	Partido Nuevo
1999-2001	Ramón Mestre – Oscar Agud	Intervención Federal
2001-2005	Ricardo Colombi	Partido Radical
2005-2009	Arturo Colombi	Partido Radical
2009-2013	Ricardo Colombi	Partido Radical
2013-2007	Ricardo Colombi	Partido Radical

Fuente: elaboración propia

La dimensión política entonces, en términos de las reglas del juego (las instituciones tanto formales como informales, especialmente estas últimas), y las capacidades estatales derivadas de esta interrelación, arrojarán una serie de afectaciones sobre el subsistema de GFT, los que expondré en este segundo apartado.

<sup>1</sup> El Pacto Autonomista-Liberal constituyó un acuerdo de alternancia gubernativa entre los dos partidos de mayor tradición conservadora de la provincia.

<sup>2</sup> El Partido Nuevo (PaNu), creado en 1996, se estableció como “una nueva forma de hacer política”, y se fue constituyendo con el aporte de todos aquellos dirigentes de otros partidos (PJ, UCR, PL, PA, sectores independientes) que se plegaron a la propuesta de Raúl Romero Feris. El pragmatismo, el personalismo y hasta a veces cierto corrimiento de los mecanismos institucionales de funcionamiento del Estado fueron característicos de esta gestión (Ojeda, 2016).

## La trama formal

Las principales definiciones normativas que dan sustento legal al subsistema de GFT en el empleo público de Corrientes, descansan sobre dos normas organizadoras primarias: 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 cuatro décadas), conlleva una serie de discusiones, repliegues y redefiniciones que no han sido recuperadas formalmente. Incluso se pueden verificar contradicciones entre ambas normas<sup>3</sup>.

A grandes rasgos, la ley de Servicio Civil de la Provincia define un escalafón, pero la escala salarial en vigencia está basada en otro escalafón no expresado en este Estatuto, y deriva de una ley de Sueldos y Remuneraciones sancionada en 1983 (tres años antes que el Estatuto). También pude detectar que hay porciones del articulado de la Ley de Servicio Civil que se encuentran sin reglamentar, aunque ello no implica la imposibilidad de su aplicación. La efectividad de la Ley estaría atada entonces a la voluntad del Poder Ejecutivo de convocar la implementación de los institutos que la conforman, dado que la técnica legislativa así lo habilita.

Las lecturas generales y agregadas, a partir de datos estadísticos fue otro de los ingresos a la problemática. De esta labor, que significó la elaboración de series dinámicas con fuente en datos salariales, pude analizar la evolución cuantitativa de la planta de agentes estatales.

Como primer punto, destaco la relevancia numérica de la planta permanente sobre la plantilla total de trabajadores del Estado. Esto podría indicar en cierta medida, una tendencia muy marcada hacia la formalización de los agentes. Y de manera complementaria, las mínimas restricciones existentes para generar designaciones en esa partida, solo ligadas a las posibilidades presupuestarias.

Asimismo, son considerables las reducciones que sufrió la planta durante períodos de Intervención Federal, situación que también se trasladó al nivel de los ingresos. Esto puede estar relacionado a la naturaleza de este tipo de gestiones, las cuales tienen por mandato sanear las cuentas provinciales (y en donde las erogaciones de personal suelen ser el ítem más importante).

Finalmente, en cuanto al nivel de instrucción de la plantilla de agentes estatales, casi el 40% no posee título o solo cuenta con el de nivel primario. Y otro 50% se reparte entre formación secundaria y universitaria.

El otro aspecto analizado correspondiente a la trama formal, tiene que ver con las formas que fueron asumiendo las estructuras orgánicas en los ministerios dependientes del Poder Ejecutivo. Sin embargo, estas definiciones, si bien procesos delineados formalmente, dan cuenta de una dinámica particular en la estructuración de las jerarquías. En la búsqueda de criterios administrativos racionales, que respondan a desarrollos planificados, noté que en el aumento o reducción de las estructuras organizacionales no se atienen a este tipo de consideraciones. También que no puede rastrearse una lógica racional en el desarrollo de las estructuras, y sí criterios direccionados y/o arbitrarios. La complejidad en el desarrollo de las estructuras orgánicas también es un punto para 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.

---

<sup>3</sup> Un análisis más detallado de estos cruces podrá encontrarse en Ojeda, V. (2016) "Configuración de intereses en la gestión de la fuerza de trabajo en el ámbito público. Implicancias políticas e institucionales en la administración pública de Corrientes (1983-2012). Resistencia. IIGHI Ed.

## **La trama informal: el trabajo intermediado**

Como antropólogos, Schutz y Luckmann se enfocan en el nivel micro de la vida social. Sostienen que la vida cotidiana es aquella que expresa de manera más cabal el mundo de las instituciones, desde su aspecto informal (1973). Por lo tanto, aquello internalizado implica un modo de “explicar” ciertos fenómenos, y justificar las instituciones. Asimismo, opera como mecanismo de control de la acción humana (Berger y Luckmann, 2001).

En las aproximaciones realizadas a las formas de “gestionar” el trabajo estatal que sobrepasan lo establecido institucionalmente, encontré estrategias de lo más “creativas”. Recordemos que la GFT, además de estar constituida una serie de procedimientos para la organización de los trabajadores, implica una forma de pensar al trabajo y a los trabajadores. Una gestión que propicie la democratización de los espacios laborales y la emancipación de sus agentes articulará las estrategias y técnicas adecuadas para que esto acontezca. ¿Es posible que esta visión se articule con la noción de profesionalización de la función pública?

En las indagaciones realizadas, noté que las instituciones informales que intermedian en las formas de gestionar el trabajo inicialmente conspiran contra esta posibilidad. No obstante, tal como lo afirma Navarrete Ulloa (2016), y con quien coincido “el ámbito de lo informal no es espacio exclusivo de bajos instintos, pero para fines de estudio del poder sí es conveniente entender que es su espacio natural. En la informalidad se siembra y crece el rumor, la mentira y el engaño, aunque también la negociación y la concertación; pueden surgir redes de complicidad y criminalidad, como redes de cooperación y desarrollo” (p.288).

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 estos intereses operan en conjunto y bajo criterios volátiles, en el marco de instituciones formales debilitadas.

De esta manera, y ante estas características, se genera una trama institucionalizada de manera informal que conforma una “forma de gestionar al trabajador”, aprendida por todos los integrantes de la organización y replicada de manera consuetudinaria. En palabras de Joan Prats I Catalá, es ese entramado institucional que no se agota en “el criterio constrictivo y/o racional”, sino que pone el acento “en la posibilidad de existencia de actores y reglas informales, las cuales influyen en la institucionalidad otorgándole una fuerza considerable: estas reglas informales constituyen el verdadero sistema de incentivos por el cual los agentes operan ante las características de su entorno” (Prats I Catalá 1998: 596).

Entiendo que esta forma de operar de los actores ante las características del entorno responde a causas estructurales. No podría analizarlas 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. Existe por lo tanto una configuración de intereses que, si bien no coincidentes, no determinan patrones de conflictividad que afecten de manera desestabilizante la GFT.

Esta configuración de incentivos, en donde actores y reglas informales confluyen, conforma gran parte de la realidad de la GFT en la administración pública de Corrientes. Estos intereses se distribuyen en sentidos diversos, contradictorios, conflictivos muchas veces, aunque igualmente le proveen una argamasa al sistema que le permite mantenerse operando. Con sus vicisitudes y contingencias, es innegable que durante el período estudiado, el subsistema de GFT mantuvo a la fuerza de trabajo organizada y prestando servicios. En cierta forma son también esos intereses, sustrato de las instituciones informales, los que otorgan esta operatividad, o cierta forma de operatividad.

Se trata entonces de pensar esta construcción de redes que sustenta la GFT, desde una “dimensión simbólica constructora de significados”, producto de prácticas concretas, en donde la praxis particular del trabajo se desarrolla en un espacio en donde se forjan relaciones sociales que se incorporarán como formas simbólicas “no sólo dando forma a diferentes valores y visiones del mundo, sino como resultado de las acciones vinculadas a la organización de la vida a la que pertenece una cierta comunidad” (Geertz 1993, en Drolas, Lenguita, Montes Cató y Wilkis).

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. Por lo tanto, las vías que se habilitan para la circulación de la intermediación siguen patrones de relación determinados por la cercanía, la familiaridad, la relación con políticos o estructuras partidarias, y/o lazos de conocimiento/confianza. En el núcleo de estas relaciones operan no sólo los componentes relativos a la tradición, la cultura y/o la historia compartida. Sostener que estos son los aspectos que delinear y habilitan la institucionalización de la intermediación, sería permanecer en un plano ajeno a la lógica de los intereses. Se instalaría la “responsabilidad” de una determinada configuración laboral a una superestructura de naturaleza dada, en la cual no es posible intervenir.

### **Un cierre parcial**

Desde esta propuesta pretendí vincular la naturaleza de los intereses que operan en la GFT con la generación y refuerzo arreglos institucionales, formales e informales, presentes dentro de la administración del Estado. Por lo tanto, procuré 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 sustrato de producción, 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 repasados tan rápidamente en esta ponencia, puedo sostener que son otros los criterios que median en la conformación del sistema administrativo. Sin embargo, este estudio aún en curso, que no pretende establecer generalizaciones, sí busca abrir el debate y proponer la ampliación de las líneas de investigación en este sentido.

## Bibliografía

- Alonso, G. (2006a). *Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad*. En IV Congreso Argentino de Administración Pública. Panel : Capacidades Estatales : debate teórico y metodológico. Buenos Aires.
- CLAD. 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
- Drolas, A. M., Lenguita, P., Montes Cató, J. y Wilkis, A. (2005). Una aproximación teórica a la relación entre trabajo y cultura. Documentos del CEIL-PIETTE. Buenos Aires.
- Evans, P. (1996) El Estado como problema y como solución. En Acuña, C. (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. (pp.21-58) Buenos Aires, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros-Proyecto de Modernización del Estado.
- Guber, R. (2000). La Dimensión Cultural de la Crisis en Corrientes. En Pérez Lindo, A. (comp.) *Análisis de los factores intervinientes en la crisis del estado en la provincia de Corrientes*. Corrientes, Argentina. UNNE. Versión Digital.
- Navarrete Ulloa, C. (2016) Institucionalismo informal: tras las huellas de un discurso institucionalista informal. En *Perfiles Latinoamericanos*, 24(47). Flacso México. pp. 283-306
- O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad* N°128. 62-87.
- Ojeda, V. (2016) *Configuración de intereses en la gestión de la fuerza de trabajo en el ámbito público. Implicancias políticas e institucionales en la Administración Pública de Corrientes (1983-2012)* Resistencia, IIGHI Ed.
- Pérez Sosto, G. (2000) Relación entre sociedad civil y clase política en un contexto de crisis: El caso correntino. Un análisis cualitativo desde los discursos de los actores sociales. En Pérez Lindo, A. (comp.) *Análisis de los factores intervinientes en la crisis del estado en la provincia de Corrientes*. Corrientes, Argentina. UNNE. Versión Digital
- Prats i Català, J. (1998) Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista. En Acuña, C. (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (589-616) Buenos Aires, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros-Proyecto de Modernización del Estado.
- Rodríguez, J.R. (2012, noviembre) *Capacidad estatal subnacional en Uruguay. Un ejercicio de medición aplicado a las intendencias departamentales*. En Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, "La Ciencia Política desde el Sur". Asociación Uruguaya de Ciencia Política. Universidad de la República. Salto, Uruguay.
- Schutz, A. (1973). El mundo de la vida cotidiana y la actitud natural. *Las estructuras del mundo de la vida* (pp. 25-40). Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Schutz, A. y Luckmann, T. (2001). *Las estructuras del mundo de la vida*. Buenos Aires: Amorrortu.
- 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*. (pp. 37-43) Universidad Nacional del Nordeste. Editorial ConTexto.
- Thwaites Rey, M. (2001) *Tecnócrata vs punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración*. *Revista Encrucijadas* N° 6. UBA. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://www.top.org.ar/Documentos/THWAITES%20REY.%20Mabel%20-%20Tecnocratas%20vs%20Punteros.pdf>
- Thwaites Rey, M. (2002) *La calidad de la gestión pública*. En I Encuentro de Universidades sobre Economías Regionales en el marco del Plan Fénix. Buenos Aires, Argentina.
- 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. (1991) *¿Qué es la Burocracia?* Buenos Aires: Siglo Veinte.