

PROCESOS Y PRÁCTICAS INSTITUCIONALES EN RELACIÓN AL TRABAJO. APROXIMACIÓN HISTÓRICA A LA DINÁMICA DEL EMPLEO PÚBLICO EN LA CIUDAD DE CORRIENTES. UN RECORTE CONTEMPORÁNEO (1999-2009)

Autor: Valeria Ojeda. Filiación Institucional: IIGHI-UNNE

Dirección electrónica: leryval@hotmail.com

Eje 2: Problemáticas y desafíos regionales en contextos de desigualdad y dominación

Introducción

Con un enfoque que busca poner nuevamente en discusión la configuración del trabajo en el ámbito de lo estatal, esta ponencia se articula sobre la pregunta respecto de la organización de la gestión de la fuerza de trabajo en la Ciudad de Corrientes.

Poniendo especial atención en las prácticas que configuran el sistema de gestión de los trabajadores municipales, este breve desarrollo tomará como punto de partida temporal la crisis del Estado Provincial del año 1999 y se extenderá por una década, abarcando tres gestiones de gobierno: Intervención Federal, desde 1999 a 2001, Gestión Nazar, del 2001 al 2005 y por último la gestión de Carlos Vignolo, desde el 2005 al 2009.

Las motivaciones en cuanto a la elección de este recorte se vinculan a los aspectos políticos e institucionales que, luego de culminado tal proceso, pudieron quedar como conceptos y/o construcciones sociales discutidas¹. En este sentido entendemos que cuestiones tales como la validez de ciertas prácticas político-partidarias al interior de los ámbitos de la Administración Pública, pudieron variar a partir de los cuestionamientos de índole sociopolítica que la ciudadanía correntina puso en discusión durante aquellos sucesos.

En este marco, por cuestiones de abordaje técnico centramos nuestra atención en la dinámica que presentó el empleo público y la organización de sus Recursos Humanos a nivel local, tomando como eje de análisis las diferentes gestiones de gobierno a cargo del ejecutivo municipal, indagando en las posibles características diferenciadoras en cuanto a sus modos de acercamiento al fenómeno de lo político y su intervención sobre las estructuras administrativas estatales.

Para el logro de estos objetivos se trabajará sobre referencias cualitativas obtenidas a partir de un trabajo de campo realizado durante los años 2008 y 2009 sobre el área de Salud de la Municipalidad de Corrientes (SAPS), centrado en el discurso de 30 actores sustantivos de la estructura administrativa municipal, agentes con antigüedad superior a 15 años en el Municipio. Las variables a atender estarán vinculadas a indicadores de cambio, ruptura y permanencia de las prácticas de gestión de los Recursos Humanos Municipales, considerando también aquellas que permitan construir una imagen referencial de la organización para cada período de gobierno.

¹ Julio Villarino y Carolina Sternberg, en el artículo denominado "La inestabilidad del sistema político correntino y el surgimiento de actores de base territorial (1993-2003)", señalan que "la debacle electoral del PANU y la persistencia de terceras y cuartas fuerzas electorales como así también la formación de alianzas electorales coyunturales y una composición sumamente ecléctica y heterogénea desde el punto de vista ideológico de dichas alianzas, marcarían una situación de inestabilidad y vulnerabilidad político- institucional que continúa latente"

La crisis del año 99. Algunas consideraciones para situarnos en contexto.

En el año 1999, a partir de un gran malestar surgido al seno de la sociedad correntina, visto primeramente como de índole económica, surge un movimiento de reclamo por parte de los trabajadores estatales. Este grupo nucleaba docentes, trabajadores judiciales, empleados de la Administración Pública Provincial y “autoconvocados”.² A más de tres meses de atraso en el pago de los salarios, y considerando la estructura laboral correntina predominantemente dependiente del empleo estatal, 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 de lo que la misma consideraba “partidos conservadores”. Desde la recuperación de la democracia, la Provincia, y los principales municipios que la componen, estuvo en manos de partidos pertenecientes al denominado Pacto Autonomista-Liberal, antigua coalición de raigambre histórica conservadora en la provincia (Solís Carnicer, 2005). De esta alianza surge, en el año 1996 una escisión denominada Partido “Nuevo”³, el cual, luego de casi ocho años de gestión provincial y municipal fue fuertemente discutido por este movimiento.

El proceso de discusión permeaba todos los ámbitos de la vida social correntina, siendo su locación por excelencia la plaza 25 de mayo, denominada como “Plaza del Aguante”⁴, luego consagrada “Plaza de la Dignidad” y perduró casi 8 meses. Los resultados de este movimiento derivaron en una nueva Intervención Federal, y la destitución del entonces gobernador nuevista Pedro Braillard Pocard, como así también de Raúl Romero Feris, quien en el año 1999 era Intendente de la ciudad Capital, bajo acusaciones de incumplimiento de los deberes de funcionario público, administración fraudulenta y malversación de fondos públicos entre otros.

De cómo los sucesos del 99 se vincularon a la dinámica posterior en el empleo público.

Luego de la salida del período de crisis del año 99, y cómo señalábamos en el párrafo anterior, una nueva Intervención Federal se hizo cargo del gobierno de Corrientes en todos sus niveles. Obsérvese en el gráfico que a continuación se presenta, de qué manera fluctuó

² “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, 2000.)

³ El término “Nuevo” podría discutirse en cuanto categoría analítica, intentando resolver los componentes de la novedad/ruptura/revolución que le daban origen. Sin embargo, en primera aproximación, sus prácticas electorales y de gestión no se diferencian mayormente de las comunes a los partidos de corte conservador.

⁴ La ocupación de la “Plaza 25 de Mayo” recibió el nombre de “Plaza del Aguante”, primero, y “de la Dignidad” después. El primer término designaba la irrupción de un hecho excepcional, de un estado de confrontación al filo de un desenlace que merecía “aguantar” hasta obtener lo reclamado (aquí el énfasis cae no en el objetivo final sino en las maneras del “aguante”); el segundo, en vez, apelaba a un nuevo orden y a una nueva integración de la persona humana en la ciudadanía que no debía ser vandalizada por el poder. (Guber, Ibíd.)

la planta de personal desde el período 2008 (un año antes de la crisis y de la Intervención). Estas variaciones, tanto las cesantías como las nuevas contrataciones, se encontraban en directa relación con la vulnerabilidad en la constitución de los contratos de planta permanente y no permanente de la Provincia, y de ello se deriva también la facilidad con la cual se podían adicionar agentes a la planta de personal provincial.

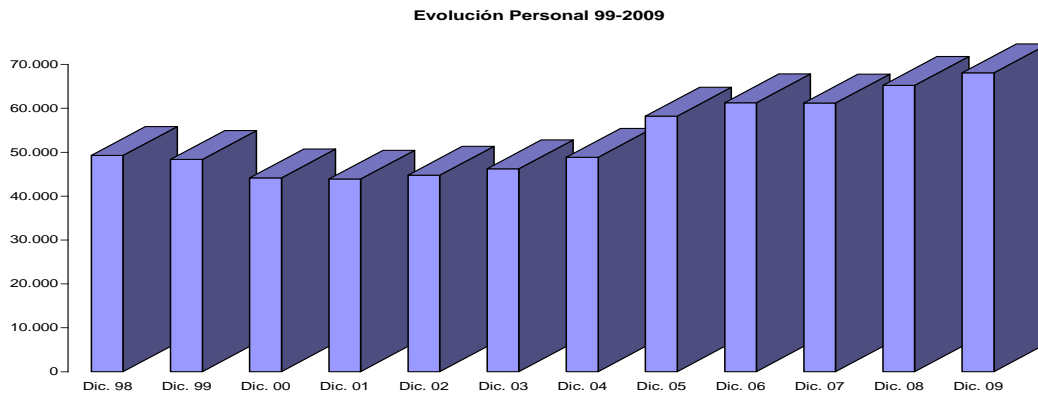


Gráfico 1. Elaboración propia en base a datos suministrados por el Dpto de Empleo y Desarrollo de la Dirección General de Personal - Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Corrientes

La misma fórmula se replicó en los niveles municipales, siendo más dificultoso en este ámbito encontrar datos fehacientes que nos permitan construir un cuadro evolutivo como el anterior. Para ilustrar esto contamos con la palabra de los integrantes de nuestra muestra, los cuales a partir de frases como las siguientes nos explicaban esta situación:

Período Intervención Federal: *“Yo les decía (a los funcionarios de la Intervención) ‘es perder el tiempo porque yo les garantizo a Ustedes que van a poner al amigo político, porque siempre ha sido así’”*.⁵

Período Nazar: *“Entraban por una puerta giratoria. Ni sabíamos quiénes trabajaban allí”*⁶
*“Había una equis cantidad de gente que estaba trabajando digamos, dentro de la municipalidad que no sabíamos en calidad de qué”*⁷

Período Vignolo: *“Cuando llaman a rendir para planta permanente yo ni esperaba porque dije seguramente esto va a ser por acomodo. Yo no se como se hizo. Y yo dije, van a acomodar a su gente. Al ratito me llega la cédula de citación!!”*⁸ *¿De qué depende ingresar? Y de la buena voluntad de los políticos. Lo que pasa es que te cansa ya. Llega un momento que vos confiás confiás confiás que llega un momento que tanto te mintieron que ya no confiás más. Ya estás con recelo. Estás a la espera, pero si viene viene y si no, bueno, ya está.”*⁹

Notemos en estas expresiones cómo existe una continuidad en las prácticas de ingreso a la dotación de personal del Municipio hasta la gestión 2005-2009. Aún así, continúa fuertemente arraigada la percepción de que quién otorga el empleo es el político a partir de

⁵ Entrevistado N°1.

⁶ Entrevistado N°6.

⁷ Entrevistado N°1.

⁸ Entrevistado N°4.

⁹ Entrevistado N° 5.

su “buena voluntad”, desarticulando el peso de la institucionalidad y las normativas creadas al efecto.

Configuraciones del Sistema de Gestión del Empleo. Comparación entre gestiones.

Elaborar un comparativo entre estas tres gestiones analizadas y sus estilos políticos y de gestión de la fuerza de trabajo excedería los límites de esta ponencia. Por tal motivo presentamos a continuación un cuadro comparativo de aquellas variables que componen el proceso de gestión de los trabajadores en el Municipio y los indicadores de cambio y continuidad de las prácticas entre las tres gestiones de gobierno.

Tabla 1.

	Normas organizativas y de administración general
Intervención Federal	Durante este período se estableció la primera estructura orgánica municipal hasta los niveles de conducción aprobada por el HCD. Las anteriores y aún las posteriores solo eran resueltas por decisión del DEM. Asimismo de esta Intervención Federal deviene la sanción del Estatuto del Empleado Municipal.
Gestión Nazar	Incertidumbre respecto de la estructura orgánica. Existencia del instrumento organigrama dentro de la normativa, sin embargo la cualidad distintiva de éste residía en la alta variabilidad del mismo en razón de las necesidades (políticas?) de la gestión de gobierno.
Gestión Vignolo	Estructura orgánica detallada, pública y conocida tanto en el ámbito de trabajo como a través de medios de difusión (Boletín Oficial, Página Web del Municipio)

Tabla 2.

	Análisis de puestos de trabajo: definición
Intervención Federal	Ante la indefinición de los puestos de trabajo, los funcionarios de la Intervención Federal optaron por reforzar la presencia de directores funcionales a las altas conducciones, quienes eran encargados de organizar el trabajo en sala, los cuales eran vistos por los empleados de los SAPS como altamente legitimidad en función de su preparación profesional y la no concesión de favores.
Gestión Nazar	Ausencia de determinaciones claras respecto de los puestos de trabajo, las competencias asociadas al acceso al mismo, las cualidades y capacitación inherentes al desarrollo del mismo.
Gestión Vignolo	Vaguedad en el establecimiento de definiciones para los puestos de trabajo en Salas, generando duplicación de funciones y confusión respecto de las responsabilidades del puesto.

Tabla 3.

	Estrategias de reclutamiento y selección de las personas
--	---

Intervención Federal	Sanción del Régimen de Concurso de Ingreso al Municipio.
Gestión Nazar	Inexistencia de mecanismos de reclutamiento y selección. Estrategias rudimentarias, basadas en la “intuición” (y/o intereses) de aquellos funcionarios posicionados en cargos políticos, los cuales funcionaban como barrera de acceso o no para los aspirantes.
Gestión Vignolo	Se visualizaron algunos intentos por formalizar el proceso de ingreso al empleo municipal a partir de la implementación del Régimen de Concurso vigente desde Junio de 2000 (Ordenanza 3571/2000). Sin embargo los ingresos por fuera de los mecanismos regulados continuaron su espiral ascendente (temporarios). Asimismo el proceso del Concurso fue discutido por los trabajadores en razón del tipo de convocatoria (selectiva) y de las características del examen (no calificante)

Tabla 4.

	Formación y capacitación
Intervención Federal	Sin registro
Gestión Nazar	El 80% de los entrevistados no reconocieron instancias de capacitación sustantiva, ni siquiera general. En este sentido, y ante la ausencia de políticas de desarrollo, se encontraron para el período estudiado, instancias muy débiles, reforzadas por los propios trabajadores según sus posibilidades
Gestión Vignolo	Se reconocieron instancias de capacitación para el personal, especialmente para aquellos que revisten en las categorías laborales menos calificadas: agentes sanitarios y operadores territoriales, administrativos y enfermeros.

Tabla 5.

	Desarrollo de Carrera
Intervención Federal	Sin registro
Gestión Nazar	La carrera administrativa en el Municipio encontraba su marco legal en la Ordenanza 1525 que estipula el régimen escalafonario para el personal municipal. Sin embargo esta normativa no encontraba sanción en la realidad, ya que desde hacía más de 15 años no se realizaban los concursos de ascenso escalafonario.
Gestión Vignolo	Al igual que en la gestión anterior, el desarrollo de carrera para los trabajadores municipales se encontraba anclado a la decisión del ejecutivo municipal. Por motivos que aún se están investigando esta decisión no fue cumplimentada en el período.

Conclusiones

Los principales resultados analizados nos permiten observar efectivamente, condiciones de persistencia en las prácticas de gestión del personal. En conexión a la elección metodológica del recorte temporal podemos decir que, los fundamentos que dieron origen y desarrollo a la crisis de 1999, (la cual que puso en tela de discusión las mismas bases constitutivas de las instituciones políticas en Corrientes, sancionando, a partir de la movilización generalizada de la sociedad, las prácticas clientelares y privatistas de lo público), no encontró permanencia ni avance en la vida de las organizaciones estatales administrativas.

Debemos realizar la salvedad respecto del período perteneciente a la Intervención Federal: si bien no se recolectaron datos sobre algunas de las etapas del proceso de gestión de los trabajadores, sí se puede afirmar que el rol que sostuvieron en cuanto a la gestión del personal en el Municipio estuvo más focalizado en dotarlo de las herramientas legales fundamentales para la protección del empleo público (tales como Régimen Escalafonario, Régimen de Concurso, Etc.)

Para los períodos Nazar y Vignolo las prácticas de gestión de personal se constataron rudimentarias, lejanas a criterios técnicos y más vinculadas a determinaciones político partidarias antojadizas y/o acuciantes. Sin embargo también se evidencian leves intentos de modificación, más relacionados a constituirlos dentro de las formalidades establecidas al efecto (por ejemplo los Concursos en la etapa 2005-2009) que a verdaderos esfuerzos por sostener reformulaciones consistentes y permanentes en el tiempo. Se denota de esta manera la ineficacia de las estrategias implementadas al efecto.

Entendemos que esto podría estar fuertemente relacionado a una constante postergación de las herramientas de mejora administrativa en atención a prioridades y/o intereses de índole política, quedando las primeras en un orden de atención subsidiario. Se consideraría entonces que, la atención a la desorganización de la gestión administrativa en general, y del personal en particular, es una pesada herencia que se transmite de gobierno en gobierno, sin solución de continuidad.

Bibliografía

- Gramsci, Antonio. (1990). La política y el estado moderno. México: Premiá.
- Guber, Rosana. (2000). "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.
- Ojeda, Valeria (2009). "Clientelismo, Ciudadanía y Empleo Público. Un análisis al Municipio de Corrientes". Tesis de Licenciatura. Universidad Nacional del Nordeste.
- Solís Carnicer, María del Mar. (2005). Liderazgo y política en Corrientes. Juan Ramón Vidal (1883 1940). Corrientes, Argentina: Moglia Ediciones.
- Villarino, Julio; Sternberg, Carolina (2005) La inestabilidad del sistema político correntino y el surgimiento de actores de base territorial (1993-2003). Revista SAAP. Vol. 2, N°2, septiembre 2005, 293-317