

Grupo 10: Identidades, cultura y formas de conciencia en el trabajo

Coordinación: Federico Shuster - fschuster@mail.fsoc.uba.ar

Martin Armelino - m_armelino@yahoo.com

Empleo y Ciudadanía en el Municipio de Corrientes. Hacia una reconstrucción de la imagen del ciudadano – trabajador. Condiciones y Condicionantes.

Valeria Ojeda

IIGHI

leryval@hotmail.com

I. ANTECEDENTES:

El presente artículo es parte del producido de las actividades de investigación transitadas durante el año académico 2008, a partir de la obtención de una beca de la Secretaría General de Ciencia y Técnica de la UNNE, y enmarcadas dentro de la elaboración de la Tesis de Grado denominada “Clientelismo, Ciudadanía y Empleo Público. Un análisis al Municipio de Corrientes. 2001-2005”.

Partiendo de un contexto en donde el estudio acerca de prácticas particularistas e informales en la política y su impacto en el trabajo se ha empezado a abordar recién en la década de los noventa¹, creemos que indagar en el conocimiento de esta compleja interacción desde la percepción de los trabajadores nos proveerá una nueva dimensión de análisis: la del cliente-trabajador-ciudadano.

¿Por qué complejizar el análisis integrando al ciudadano como trabajador (o viceversa) a la díada clientelar? Nuestra primera argumentación se basa en los postulados de la Teoría Social Crítica, en donde el trabajo excede su papel instrumental, de producción de bienes y/o servicios para configurarse como una actividad autotélica, que tiene y posee un fin en sí mismo. El trabajador deposita en la socialidad del desempeño de sus tareas el determinante de la naturaleza de su trabajo, en este punto recae la verdadera provisión de valor del mismo.

Así, desde esta perspectiva entendemos que el trabajador municipal correntino, sujeto de un conjunto de condicionantes que serán observados en esta ponencia, desarrollará su trabajo

¹ Entre los trabajos precursores en Argentina podemos citar a:

- Auyero, Javier. 1997. *Favores por votos. Estudios sobre el Clientelismo Político*. Buenos Aires: Losada
- Auyero, Javier. 2001. *La política de los pobres*. Buenos Aires: Manantial.
- Torres, P. 2002. *Votos, Chapas y Fideos. Clientelismo Político y ayuda social*. La Plata. Buenos Aires: De la campana.
- Trotta, M. (2003). *Las metamorfosis del Clientelismo Político: Contribución para el análisis institucional*. Buenos Aires. Espacio.
-

y se desarrollará en cuanto trabajador desbordando el ámbito mismo del trabajo para volcar sus habilidades relacionales (sociales) a la sociedad que lo contiene y que asimismo construye.

Ahora ¿por qué el clientelismo? ¿Qué factores y/o condiciones se vislumbran en el entramado del empleo público en Corrientes para abordarlo con este agregado tan peculiar? Entendemos que en general el estudio del clientelismo se abordó desde la relación de los sectores populares y los actores políticos como una forma de estructurar las relaciones entre el sistema político, el estado y la sociedad. Los vínculos establecidos aludían al sistema clientelar y a sus actores bajo la dimensión patrón – cliente, estableciendo conexiones y resultados a nivel social pero dejando de lado los roles de base de los mismos. En el caso que estudiamos el otorgamiento discrecional de empleo público a partir de prácticas clientelares se constituye como un factor clave, no solo en su provisión, sino también su modo de gestión, lo cual nos permite enriquecer la visión del cliente en su rol de trabajador, mediatizada esta situación por la noción de ciudadanía y su ejercicio condicional. En este sentido, gran parte de los análisis que se han planteado hasta el momento presentan al cliente como la parte hiposuficiente de la relación. Relación que, si bien es asimétrica, propone, desde una mirada más crítica a la realidad, la posibilidad de un actor – cliente que decide, y *conoce* su lugar en la red. En esta concepción encuadramos la presente investigación.

II. OBJETIVOS

Desde este espacio pretendemos entonces realizar un aporte al conocimiento de las configuraciones que toma la organización administrativa en los ámbitos laborales públicos en la ciudad de Corrientes y cómo impacta esta configuración en el rol que sostiene el empleado público como ciudadano. Para ello buscamos responder, trasvasado el Empleo por nociones como el Clientelismo y la Ciudadanía, de qué manera se asume el trabajador, ya sea desde el discurso como desde sus prácticas, como constructor de procesos de Ciudadanía. El objetivo central de esta ponencia es analizar el cómo afecta y cómo asimila este trabajador las características tipificantes del empleo público municipal en Corrientes en relación a su ejercicio ciudadano.

III. ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS

Desde un abordaje cualitativo, y sin pretender establecer generalizaciones, se construyó la información a partir del análisis de entrevistas a diferentes actores del Municipio de la Ciudad de Corrientes: entrevistas semi-estructuradas a trabajadores de la Administración

Primaria de la Salud, ingresados a la planta de personal en el período 2001 – 2005 y entrevistas en profundidad a informantes clave dentro de la configuración del empleo público municipal. Bajo esta elección del abordaje subyace el criterio de apreciación de la riqueza propia de la problemática internalizada y relatada por sus mismos protagonistas². Además se procedió al análisis de la normativa relacionada al trabajo en el Municipio como fuente de datos secundaria.

La elección del recorte espacio-temporal se fundó en dos circunstancias: La primera de ellas reside en la llamativa cifra de ingresos de personal en esa gestión, que superó casi en un 300% a la tasa más cercana. La segunda en el porcentaje de empleados pertenecientes a los Centros y Salas de Atención Primaria de la Salud sin formación relacionada para desarrollar tareas en esta área (66%)³

IV. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

Es pertinente, para comenzar a esbozar nuestro escenario de acción, algunas precisiones acerca del espacio que hemos elegido analizar en función de los temas tratados para esta investigación.

El Escenario.

La Municipalidad de Corrientes se constituye en la capital administrativa y económica de la Provincia. Por su importancia en ella se centralizan las más importantes instituciones de la vida civil, política, militar y eclesial. Al sumar entre sus habitantes más de un tercio de la población total de la provincia se encuadra dentro de los municipios de primera categoría, contando en su jurisdicción más de cien barrios, gran parte de los cuales, pertenecen a sectores socio - económicamente desfavorecidos.

En la capital la composición sectorial del empleo indica un eminente predominio del sector terciario de la economía, los servicios, el cual asciende a más del 80% de todas las actividades económicas, mayormente en empleos gubernamentales, tanto en el estado provincial como el municipal⁴.

² Geertz, Clifford. 1983. *Local knowledge: Further essays in interpretive anthropology*. Basic Book. New York. "La pregunta en ciencias sociales, y especialmente desde enfoques cualitativos, debe dar cuenta de la perspectiva de los actores"

³ Censo Laboral. Resolución 18/05. Corrientes. Argentina. 15 de Diciembre de 2005

⁴ Gómez, E. (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.

En razón de esto la importancia de la relación gobierno provincial – gobierno municipal es sustancial, ya que la cuantía de los estipendios provenientes de la Coparticipación Provincial estará determinada por esa relación. El destino del municipio, entonces, se encuentra fuertemente condicionado por lo que la Provincia “le puede pasar” en materia monetaria.

Aquí la configuración político institucional juega un papel fundamental en el balance de las interacciones al seno de la sociedad. Nos resulta muy pertinente contextualizar el entorno político correntino para poder entender el rol que se sostiene a partir el tipo de gestión de la política para nuestro abordaje.

Un vistazo a la política en Corrientes.

Situándonos desde la recuperación de la democracia en 1983 los partidos que han tenido mayor significación electoral en Corrientes han sido precisamente los provinciales: la alianza Pacto Autonomista-Liberal (popularmente llamada “el Pacto”), la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ). Tanto el Partido Autonomista como el Partido Liberal supieron mantener cierta hegemonía en la conducción de los ejecutivos, provinciales y municipales, hasta que en 1996, con la disidencia promovida por el caudillo Raúl “Tato” Romero Feris, surge una fuerza electoral con peso específico y un potente aparato mediático. La escisión del Partido Autonomista tenía nombre, dimensión y decisión rupturista: el Partido Nuevo.

La incipiente fuerza contaba con el apoyo que le brindaba la gestión del gobernador Romero Feris, siendo éste su líder de referencia. Un gran respaldo económico, la utilización de los medios, la apelación a estrategias de corte neopopulistas en su estilo de gestión, y, principalmente, las cualidades de liderazgo de “Tato” hacían de ésta propuesta electoral, una opción muy atractiva para las grandes masas postergadas.⁵

En el año 1999, luego de casi siete años de gobierno del Nuevismo, y relacionado a un gran malestar en la sociedad, visto primeramente como de índole económica se desata una crisis institucional que da salida al Partido Nuevo y que derivó en un importante cuestionamiento de la sociedad correntina respecto de la forma de sostener la hegemonía en la Provincia por parte de este Partido y sus representantes. La Intervención Federal de Ramón Mestre en el 2000 fue el corolario de este proceso.

⁵ Zimerman, Héctor. *La transición democrática y las nuevas formas de hacer política. La Aparición del ‘Tatismo’ en Corrientes.* Tesis de Maestría. Facultad de Humanidades. Resistencia, Chaco. UNNE. 2001

Luego del proceso de Intervención, y para el año 2001, se convocaron nuevamente a elecciones provinciales y municipales. Los resultados de los comicios estuvieron fuertemente condicionados por los acontecimientos comentados en el párrafo anterior. La coalición de partidos antipanuistas obtuvo la gobernación de la provincia y la mayoría en las dos cámaras legislativas. Sin embargo, y viéndose resentida la base electoral del Partido Nuevo a nivel provincial no sucedió lo mismo en la ciudad de Corrientes, principal bastión del Nuevismo, quienes ganaron la intendencia de la Capital.

Durante el período 2001 – 2005 la Municipalidad se encontraba entonces a cargo de Nora Nazar de Romero Feris (Partido Nuevo) y el gobierno provincial estaba bajo la responsabilidad del Frente de Todos, integrado por una alianza de partidos antitéticos al Partido Nuevo (PJ, UCR, PL entre otros). A partir de esto podemos evidenciar fácilmente que las relaciones entre los ejecutivos provincial y municipal para el período estudiado no contaban con la distensión política de pertenecer al mismo color partidario. Los recursos provenientes de la provincia eran constantemente puestos en tela de observación por parte de los funcionarios de la Municipalidad, respecto de su cuantía y la dinámica en el devengo de los mismos.

El trabajo en el Municipio: el ingreso por la “puerta giratoria”

Ingresar al trabajo municipal entonces implicaba, luego de ser sometido a mecanismos de reclutamiento y selección de dudoso rigor técnico los cuales no serán comentados en este artículo en razón de su extensión, ser revistado en algunas de las siguientes modalidades de contratación

- Empleados de Planta Permanente: trabajador protegido y encuadrado dentro de la ordenanza 3641, que goza de estabilidad laboral y empleo registrado.
- Empleados Contratados: encuadrado dentro de la ordenanza citada, su relación laboral se extingue al momento del vencimiento del contrato, pudiéndose renovarse el mismo sucesivamente, las veces que sean necesarias. (la norma)
- Empleados Temporarios: no se identifica encuadre legal alguno. El trabajador ignora en profundidad las características y la naturaleza de su empleo, aunque conoce las tareas asociadas a su función. Cumple horarios y firma asistencia al igual que los trabajadores de las anteriores “situaciones de revista”. No poseen recibo de remuneraciones, por todo concepto firman una especie de “ticket” que debe ser devuelto al cajero que hace efectivo el pago.

- Empleados “bajo” Programa: Encuadrados en el decreto 565/02 y subs. los trabajadores bajo⁶ programas cumplen diversas tareas relacionadas a las necesidades del lugar de desempeño del trabajo. El municipio además les proporciona un “plus”, una especie de retribución monetaria muy módica, de la cual tampoco queda registro administrativo. Al igual que los trabajadores formalizados cumplen horarios y firman asistencia.

Las dos primeras modalidades son las que la Municipalidad reconocía y habilitaba a través de la normativa, sin embargo las dos restantes situaciones de revista eran funcionales a las actividades del Municipio pero adoleciendo de toda formalidad: no constaba instrumento legal ni acto administrativo que registrase el empleo, no existía recibo de haberes, y por lo tanto no se realizaban los aportes y devengos correspondientes a la seguridad social.

Para entender el evidente crecimiento que sufrió la planta de personal en el período referenciado, es necesario conectar una serie de factores ligados al manejo político de la gestión Nazar. Cabe recordar que, en el contexto provincial, el PaNu había perdido la gobernación de la provincia, y los compromisos políticos asumidos con anterioridad a la asunción de la Intendente, hacían del Municipio el lugar clave para cumplimentarlos. Así lo reflejó uno de nuestros informantes claves:

“Nora pudo haberse destacado por el hecho de que metió un montón de gente sobre la base de una necesidad política muy fuerte”⁷

A raíz de esto la calidad de los agentes y sus funciones no estaba mediatizada por el “saber hacer” sino por su vinculación con el político que lo supo ubicar en tal función. Por lo tanto los cargos no se desempeñaban con la idoneidad requerida para el puesto. Superando toda expectativa de efectivización, las vías formales de ingreso y movilidad en el empleo eran dejadas de lado, ingresando empleados (trabajadores efectivos y de los otros) a través de lo que todos los informantes clave coincidieron en llamar “la Dirección de Personal Paralela”:

⁶ Cravino, Fournier y Solano, en el trabajo denominado “Sociabilidad y Micropolítica en un barrio “bajo planes”, indican el valor que reviste el término como categoría social y analítica, lo que “permite visualizarla como una imagen sintetizadora del modo en que (los trabajadores) conceptualizan las relaciones que producen y en las que se desenvuelven”.

⁷ Señalado por el informante N° 5, funcionario del Gremio de Trabajadores Municipales.

“el tipo de manejo que hubo dentro de la gestión de Nora fue una dirección de personal paralela (...) Funcionaba una dirección de personal que hacía el trabajo administrativo (el) de todos los días. Y “otra” dirección de personal que se manejaba (...) con la gente puesta por ellos (...) en comunicación directa con la oficina del director general.”⁸

El concepto de “paralelo” es muy importante, ya que, mediatizado por los mismos empleados, establecía una suerte de “Municipio dentro del Municipio”, es decir: una subestructura municipal no declarada, pero sí existente y percibida en el día a día. El contacto “directo” con los estamentos más altos del gobierno municipal de aquellos empleados de la “paralela” instituía una especie de “diferenciación” basada en la protección de quienes detentaban el poder. Por lo tanto, y a partir de la existencia de esta dirección “paralela”, la cuestión de la desorganización se volvía funcional a las necesidades de la gestión.

Una gestión basada en arreglos informales, en donde la institucionalización de lo informal es lo normal, nos permite acercarnos, desde la perspectiva del actor, al detalle del cómo se constituyen y configuran este tipo de acciones en la cotidianeidad del trabajador. Aquí la clave es la desorganización:

El Empleo en el Municipio:

La (des)Organización del Proceso de Gestión de Recursos Humanos

Cuando durante la recolección de los datos y posterior análisis se abordó la cuestión del tratamiento y gestión del empleo en el municipio un dato que resultó de gran relevancia fue conocer que, si bien gran parte de la gestión del empleo estaba respaldada por instrumentos legales normativos del trabajo, no se los tomaba en cuenta o como reza la máxima popular “la ley se acataba pero no se cumplía”.⁹

Una gran cantidad de normativa asociada a la protección del trabajador, la regulación de la relación laboral en cuanto a regímenes escalafonarios y de evolución de la carrera, etc. permitían entender que el Empleo en el Municipio contaba con el respaldo legal correspondiente. Sin embargo en lo que refiere a la gestión de los Recursos Humanos propiamente dicha, el panorama cambiaba.

Podemos decir que el desorden en el sistema organizativo del empleo, cuestionado no sólo desde la exterioridad, es decir desde los usuarios de los servicios y prestaciones que ofrece el

⁸ Señalado por el informante N° 1, funcionario integrante de la Dirección de Personal en el período estudiado.

⁹ Frase Extractada del Poema Gauchesco “Martín Fierro” de José Hernández.

municipio sino desde los mismos empleados, caracterizó este período. La cuestión de la desorganización se configuraba como algo con lo que había que enfrentarse diariamente. Cuestiones básicas como la inexistencia de un organigrama que defina las jerarquías de una manera clara y gráfica para el rápido entendimiento de los actores, o planillas de personal para conocer la identidad de los trabajadores involucrados en el día a día de un departamento, reflejaban con nitidez el estado general del empleo en el Municipio.

A continuación realizamos un esquema de los principales puntos en donde observamos indicios de desorganización:

- Incertidumbre respecto de la estructura orgánica tanto del Municipio en general como de las diferentes áreas que lo componen:

En este sentido la ausencia de un organigrama definido y respetado provocaba desorientación respecto de las jerarquías y posiciones relativas. Como nos indicaba uno de nuestros informantes:

“Acá la gente ni siquiera sabe de quién depende”¹⁰

Sin embargo, los organigramas existían dentro de la normativa. La cualidad distintiva de este sustancial elemento de la organización residía en la alta variabilidad del mismo en razón de las necesidades (políticas?) de las gestiones de gobierno.

“Yo les decía (a los funcionarios de la Intervención) ‘es perder el tiempo porque yo les garantizo que Ustedes no van a terminar de subir al avión y les garantizo que van a poner al amigo político, porque siempre ha sido así’”¹¹

- Inexistencia de mecanismos de reclutamiento y selección:

Una funcionaria jerárquica en la Dirección de Atención Primaria de la Salud para el período en estudio, nos brindaba especificidades respecto de las modalidades de ingreso al área. Entre los mecanismos de reclutamiento se encontraba un “registro de aspirantes”, una suerte de padrón que administraba el médico responsable de la Subsecretaría de Salud. Cuando se planteaba una necesidad se recurría al registro.

¹⁰ Informante Clave N°2

¹¹ Informante Clave N°1

*“De la gente que se presentaba se veía cual reunía el perfil y la misma gente de APS que entrevistaba y derivaba **con lo poco que veía** decía ‘este puede trabajar, va a andar bien con los cursos’, y si no reunía podía ir de ordenanza, ayudante de laboratorio para lavar las cosas”.*¹²

Este mecanismo tenía como principal administrador del “registro de aspirantes” al Subsecretario de Salud. En este caso, la presentación espontánea en las oficinas de Administración Primaria de la Salud, más contar con algún “contacto” (se ha referenciado bajo éste término a “amistades que ayudaron”) podían establecer una suerte de facilitante para el ingreso al empleo municipal.

Como se puede observar la constante era este tipo de estrategias rudimentarias, basadas en la “intuición” (y/o intereses) de aquellos funcionarios posicionados en cargos políticos, los cuales funcionan como barrera de acceso o no acceso para los aspirantes.

- Ausencia de definiciones de puestos:

Se constituye como de notable importancia la ausencia de determinaciones claras respecto de los puestos de trabajo, las competencias asociadas al acceso al mismo, las cualidades y capacitación inherentes para ejercerlo con eficiencia. Incluso la determinación operativa de las tareas se encontraba totalmente ausente. No hemos podido acceder ni hemos obtenido evidencia alguna de la existencia de algún instrumento administrativo (resolución interna, memorándum, etc.) que especifique la estructura de puestos para un SAPS con sus pertinentes funciones.

Ante esta situación surge fuertemente la pregunta acerca de quién o quiénes determinaban la naturaleza de los puestos de trabajo en el municipio, específicamente en Salud. ¿Se determinaban en función de las necesidades del servicio? ¿Cómo sabían los trabajadores qué tareas debían realizar?

*Y sigo ahí, viste? Y no hago nada: (risueña) Yo lo único es que le llevo a NN el café...
Así andamos. Y eso.*¹³

El desconocimiento de las tareas componentes del puesto de trabajo acarrea circunstancias poco provechosas en la provisión de bienes y servicios públicos. La duplicación

¹² Informante Clave N°6

¹³ Informante Clave N°2

de funciones, la ignorancia respecto de las funciones y responsabilidades inherentes al desempeño del puesto, y la posibilidad que brinda esta situación para evadir compromisos, genera y regenera el ostensible desprestigio propio de la gestión pública. Esto además habilita la existencia de personal que se limita a gravitar en el ambiente laboral sin prestar servicios efectivos y productivos al interés municipal.

- Débiles indicadores de Capacitación:

La formación y el desarrollo de los trabajadores no se evidenciaban como necesidades a atender en pos del incremento de potencialidades tanto del factor humano como de la organización en general. 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, tal como nos indicaba una funcionaria de la Dirección de Personal

“Me fui y me senté, y me acuerdo (...) lo que yo hice fue sentarme al lado de cada uno de mis compañeros, entonces un día me sentaba al lado de uno y le decía “¿vos que haces?”, y trataba de ver, me explicaba (...) después estaba uno o dos días con ese, y después me sentaba al lado del otro y así.”¹⁴

- Ausencia de desarrollo de carrera:

Cuando se habla de desarrollo de carrera asociamos el término a una planificación del devenir de la carrera en función del cumplimiento de ciertos objetivos inherentes a los puestos laborales efectivamente transitados. El ascenso y la movilidad son instancias determinantes en la propensión a culminar la carrera en el puesto más alto al que se pueda aspirar. La carrera administrativa en el Municipio encontraba su marco legal en la Ordenanza 1525 que estipula el régimen escalafonario para el personal municipal. En ella se determinan tanto los agrupamientos, las clases, las jerarquías o niveles por los que puede transitar un empleado municipal, el sistema de promoción y calificación y el sistema de retribuciones. 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.

¹⁴ Informante Clave N°1

En este sentido, la sensación de inamovilidad proveniente de la deficiencia en la implementación del desarrollo de la carrera administrativa acarrea menores índices de eficiencia y altos indicadores de descontento y desinterés en los trabajadores. El incentivo simbólico asociado a la consecución de objetivos cada vez más altos dentro de la carrera no encuentra lugar en nuestro ámbito de estudio.

**El Trabajador Municipal y “su” trabajo: de cómo afecta
la Gestión del Empleo las percepciones de los trabajadores**

Al centrarnos en el caso del Municipio de Corrientes, las particularidades a las cuales nos hemos referido provocan un alto grado de incertidumbre, ya no solo en el desarrollo del trabajo diario sino en cierto grado de condicionamiento que se refleja en dos aspectos. Uno de ellos se relaciona con una especie de “internalización inconciente” de los modos de legitimación de la actividad dentro de su ámbito laboral: es decir, los trabajadores experimentan una forma de “adaptación pasiva” a las normas de uso generalizado en el empleo.

Resultado de ello, y considerando, además de las características antes mencionadas la vía de ingreso clientelar de los mismos, son las actitudes de desgano e indolencia frente las tareas a realizar.

Para mi es una vacación esto. Viste que una vez que tomás el gustito de no hacer nada? Y más que no te incentivan...

*Lo que pasa es que (los empleados) tienen mucho tiempo como para estar de balde¹⁵ ...
¿entendés lo que te quiero decir? Y no es por ejemplo gente afecta a la lectura. Porque yo me despacho dos o tres libros por semana, novelas, ¿viste?¹⁶*

Es en este reforzamiento de conductas negativas donde el trabajador conspira contra la dimensión social de su trabajo, ya que no se percibe como aportante, o, si aportara, no encuentra dentro del contexto de su empleo la cooperación necesaria para que el esfuerzo cobre un resultado válido socialmente. En este sentido los trabajadores de las Salas de Atención Primaria de la Salud mediatizan la persistencia de estas situaciones de irregularidad e informalidad apelando a cierto sentido de resignación. Propositiones relativas al “siempre

¹⁵ Término muy popular en el habla cotidiana de los correntinos, estar “de balde” implica no estar realizando ninguna actividad, permanecer ocioso.

¹⁶ Informante Clave N°3

fuiamos así”, referencias apoyadas en la idiosincrasia, cuestiones concernientes a una responsabilidad percibida pero no asumida, hacen de este “empleado” un trabajador “a medias”.

Un modelo “diferenciado”

Para estudiar las implicancias del trabajo en clave correntina debemos reiterar que, como objeto de estudio, el mismo se configura como la caja de resonancia por excelencia del devenir político, social y económico de la provincia. Por esta razón el empleo entonces se establece como “propiedad” de quien detenta el poder político.

En la cultura política de Corrientes, la permanencia de este modelo de relación socio – político, es visualizada como normal, propia de las formas relacionales que se sostienen tradicionalmente entre políticos y ciudadanos (¿patrones y clientes?). Pero ¿por qué?

Para Guillermo Perez Sosto los liderazgos caudillistas, el patrimonialismo, el paternalismo se constituyen en formas de relación política que forman parte de esta cultura, donde, el que manda concentra prestigio, poder económico y político. El sistema de prácticas derivadas de estos modos de relación, se conecta fuertemente con la informalidad: clientelismo, prebendarismo, utilización de recursos públicos en beneficio de pocos (prestigio de clase), etc.¹⁷ Sin embargo para abordar esta porción del artículo deseamos encuadrarnos teóricamente en la perspectiva de Rosana Guber, quien sostiene que esta matriz identitaria cultural del correntino, tan reelaborada por los “intelectuales”¹⁸ son rasgos componentes de “una trama siempre abierta desde donde se significa el mundo y la historia”¹⁹

Nos resulta clave para abordar la cuestión de las percepciones de los trabajadores desde lo “idiosincrásico” el papel que jugó la Intervención Federal del año 2000. Superada la crisis que dio salida al ex-intendente Raúl Romero Feris, y luego del gobierno de coalición, el Municipio fue intervenido por el Oscar Aguad, miembro del equipo del Interventor Federal de la Provincia Raúl Mestre. No se encuentra entre los objetivos de esta ponencia indagar acerca del estilo de gestión del empleo en la etapa de la Intervención, sin embargo las apreciaciones de

¹⁷ Pérez Sosto, Guillermo. “Relación entre sociedad civil y clase política en un contexto de crisis”. En Pérez Lindo, A. (comp.) *Análisis de los Factores Intervinientes en la Crisis del Estado en la Provincia de Corrientes*. Corrientes, Argentina: UNNE. 2000

¹⁸ Guber, Rosana. “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. 2000

“Incluimos en esta categoría simplemente a quienes aparecen ante la sociedad como ocupando el lugar de analistas y conceptualizadores del devenir provincial y nacional. Su voz y sus interpretaciones son tenidas especialmente en cuenta por integrantes de los campos educativo, político y periodístico, y generalmente encuentran vías de acceso fácil al público a través de libros pero, sobre todo, de los diarios locales, con cuyas orientaciones ideológicas y políticas pueden diferir incluso fuertemente. De todos modos, estos intelectuales logran preservar una imagen que trasunte la autonomía de sus ideas y la originalidad de sus perspectivas.” Nota al Pie N°1. P. 325

¹⁹ Guber, R. Ob Cit. P.324

nuestros informantes clave respecto de un “modelo diferenciado” de gestión resultan muy pertinentes analizar:

“...esa clase de gente esta acostumbrada a trabajar de otra manera”

“...porque esa es gente sumamente educada. Porque hasta ese momento vos estabas acostumbrada a que manejaran (el empleo) los punteros”²⁰

Nótese la fuerza de las expresiones y de la noción de diferenciación relacionada al término “clase de gente”, con lo cual se intenta establecer discursivamente una distancia que anticipa una autorreferencia negativa del trabajador en particular y de la gestión del empleo en general. El trabajador reconoce en la gestión del empleo de la Intervención, que existen otras posibilidades de organización, propuestas alternativas más allá de la “costumbre”, estilo de trabajo al que el empleado municipal no estaba familiarizado.²¹

En este sentido proponemos resaltar algunas características del rol del trabajador municipal desde sus propios discursos: cómo interpretan su rol dentro de la configuración laboral municipal y pública, cómo se encuadran en las particularidades de la gestión y qué justificaciones proponen al accionar colectivo y personal

- El sentido de la formalización: el contar con un respaldo legal protectorio refuerza la noción de “sentirse parte de”; el compromiso, nacido y formalizado desde los estamentos patronales, profundiza en el trabajador las cuestiones inherentes a una reciprocidad en la responsabilidad, tanto del empleador en cuanto garante primario de la relación como en el empleado, en el desempeño de su función.
- El sentido de la informalidad: relacionado al ítem anterior, la informalidad constituye el grado mediante el cual los trabajadores, más allá de la presencia o ausencia de los elementos tipificantes de la relación laboral, reconstruyen su posición hacia adentro del colectivo social municipal. Las visiones que adoptan se relacionan a condiciones de bajos índices de dignidad provistos por las características del desempeño de sus trabajos: permanencia casi ilimitada en modalidades de contratación inexistentes, incertidumbre asociada a la “temporalidad” de sus empleos, funcionalidad a los requerimientos del Municipio (¿sólo laborales?,) sentimiento de frustración por la imposibilidad de acceso a

²⁰ Indicado por el informante N° 3, integrante de la Dirección de Personal en el período estudiado.

²¹ Pintos, Juan Luis. 1995. Los imaginarios sociales: la nueva construcción de la realidad social. Editorial Maliaño. España

las modalidades “reconocidas”, montos remunerativos exiguos, permanencia y reforzamiento (desde la ausencia de políticas de promoción de los Recursos Humanos) de su situación de “beneficiarios” contra la visión superadora: trabajadores

- El círculo vicioso de la desorganización: el desorden imperante en la gestión de los Recursos Humanos compromete la actividad del trabajador, en el sentido de que provoca y refuerza actitudes de indiferencia y dejadez, las cuales conspiran tanto contra la provisión de bienes y servicios públicos como contra los mismo trabajadores, los cuales se hayan tan imbuidos en la naturalidad de la extrema flexibilidad que, por inercia, retoman estas conductas como normales. Por lo tanto el nivel del Recurso Humano decae notoriamente.
- El papel de la “política” como principal causa del deterioro en la gestión de los Recursos Humanos: los canales habituales tanto de ingreso, como de promoción o ascenso, las distintas etapas de la gestión de los Recursos Humanos aparecen ampliamente trasvasadas por la presencia de compromisos de índole político – partidario. Asimismo este mecanismo es altamente desaprobado por los trabajadores desde lo discursivo, aunque, debido quizás a las contingencias de la realidad, deban recurrir a este tipo de intermediaciones para lograr sus objetivos (ya que desde la norma no se podrían lograr). En este sentido las interpenetraciones entre objetivos políticos y objetivos personales encuentran sustentabilidad en el tiempo.
- Las apelaciones a la identidad compartida: el repertorio de justificaciones acerca de la modalidad de gestión de los Recursos Humanos en el Municipio y sus distintivos resultados acompañan una tradición histórica donde el trabajador antes que *sí* se considera *parte de*: en el peso de una impronta nacida de cierta lógica fundacional del “*ser correntino*” se depositan las razones por las cuales esto “*siempre fue así*” y “*difícilmente cambie*”. Se desvirtúa desde este razonamiento el valor que reside en los procesos de auto - movilización conciente y abandono de patrones de comportamiento social estatuidos desde la exterioridad.

El Ciudadano en el trabajo municipal

La estrecha relación entre trabajo y ciudadanía

La versión de posguerra nos brinda una concepción de trabajo que, desde su vinculación keynesiana, lo enarbola como el elemento central, como forma de reconocimiento social que

servía de primer regulador de los derechos y deberes de los individuos dentro de la sociedad del bienestar²². Sin embargo al entrar en colapso el modelo welfarista y desde las consecuencias de la implementación del modelo neoliberal, el trabajo como elemento articulador del orden social se vio seriamente atacado.

Así, a grandes rasgos, las cuestiones inherentes a la degradación del entretejido social producto de esta desarticulación del concepto (y de la praxis) del trabajo, han ido modelando un tipo de ciudadanía que se ha alejado cada vez más del espacio político para centrarse en el ámbito de lo privado. Aquí el espacio político está relacionado a la comunidad política, que es “objeto de pertenencia y fidelidad por parte de sus propios miembros”²³ y que para gran parte de nuestras sociedades es confundido con el espacio de la participación de los partidos políticos. Interpretado por Quiroga como “el lugar donde acaece el diálogo político y cívico entre los hombres”²⁴, difícil es que podamos hablar del “vivir” como ciudadanos en una comunidad política cuando esta no se encuentra configurada a partir de las necesidades de integración social e inclusión de todos sus miembros. Es que para ejercitar la ciudadanía se requieren condiciones mínimas²⁵ para que los ciudadanos puedan ejercer tal condición libremente.

El trabajador municipal: de cuánto aporta al ciudadano.

Cuando nos referimos a la Ciudadanía en relación al trabajo intentamos posicionarnos desde una construcción simbólica que los relaciona en forma directamente proporcional. Un trabajador que no se identifica con la tarea que desempeña no puede lograr resultados positivos. El ámbito, el entorno laboral, vehiculiza una serie de factores que pueden propender al crecimiento o al retroceso de la persona en tanto trabajador. En este sentido, notamos en las autodefiniciones que sostienen los trabajadores de APS de la ciudad de Corrientes, un fuerte retroceso como trabajador y como ciudadano. Podemos ver reflejada esta situación en el siguiente grupo de referencias brindadas por los trabajadores, las cuales tuvieron que ser reinterpretadas a la luz del marco teórico que sustenta este trabajo:

²² Castel, 1997, en Díaz; Godoy; Stecher. *Significados del trabajo, identidad y ciudadanía. La experiencia de hombres y mujeres en un mercado laboral flexible*. Cuaderno de investigación n° 3. Centro de Estudios de la Mujer. Recoleta, Santiago de Chile. 2005

²³ Levi, Lucio. Comunidad Política en Bobbio, Mateucci, Pasquino. 2000. *Diccionario de Política*. Siglo XXI Editores. Madrid. 268-270 pp.

“La expresión Comunidad Política define un aspecto del Estado: su base humana y territorial, el área en que el aparato de fuerza cuyo monopolio detenta el gobierno puede ejercerse libremente”

²⁴ Quiroga, Hugo. El Ciudadano y la pregunta por el Estado Democrático. En *Revista Digital Ciudad Política*. <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=553>

²⁵ Ippólito O'Donnell, Gabriela. 2007. Bajo la sombra de Atenas. Avances y retrocesos de la Democracia Directa en América Latina. *Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina*. UNSAM – IDEA – Research Centre on Direct Democracy. Marzo 14-15. Buenos Aires, Argentina.

- El Trabajador Rehén²⁶: según la acepción más comúnmente utilizada, rehén es aquella persona que ha perdido su libertad en manos de otra u otras y que para recuperarla deberá compensar algo a cambio.

Debido a las arbitrariedades a las cuales son sujetas los empleados municipales, ésta condición es confirmada por quienes la vivencian en el trabajo. A su vez es establecida desde una doble responsabilidad: de quien la promueve, en este caso el patrón (que en ésta red puede configurarse en un director de área o jefe de repartición) y de quien le proporciona sustentabilidad en el tiempo, el cliente (trabajador).

De esta manera se establecería un círculo vicioso, ya que el trabajador no querrá perder los débiles derechos que le proporciona su empleo y por lo tanto se verá en la necesidad de compensar, sea con actitudes, sea con acciones, al otro actor de la red, acotando cada vez más sus espacios de libertad.

- “Ver, oír y callar”²⁷, un estilo de trabajador: el componente del compromiso en la tarea se encuentra totalmente alejado de expresiones como la anterior, la cual es contundente, y que, en mayor o menor medida se deja entrever en gran parte los discursos de los empleados de APS. La responsabilidad asociada al desarrollo de una función pública debería estar exenta de éste tipo de condicionantes ya que por esta vía se habilita la persistencia de las prácticas que caracterizan el modelo de gestión del empleo sobre el que hemos estado trabajando. El clientelismo, la informalidad, la utilización de bienes públicos a favor de unos pocos, todas prácticas ligadas a la corrupción, entonces, cuentan con el camino allanado.²⁸
- El Recurso Humano “anclado”: ligado a los indicadores de baja calificación para el desempeño de funciones, el recurso humano municipal se ve a sí mismo en situación de “anclaje”, lo cual implica una circunstancia casi imposible de revertir. Además esto se refuerza por el nulo interés de la gestión del empleo por capacitar a sus trabajadores, sea en cuestiones particulares al desempeño de las tareas como en temáticas más generales.

²⁶ Terminología aparecida tanto en las entrevistas en profundidad a los informantes clave como en las entrevistas a los empleados de los SAPS. El tenor de la misma pudo haber variado entre cada individuo, pero el sentido del concepto permaneció estable en todas las tomas.

²⁷ Citado por el informante N° 2, funcionario del área de Economía del Municipio en el mencionado período.

²⁸ Es pertinente recalcar que el Municipio, en el año 2004 adhirió a la Ley N° 25188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, la cual en su artículo 2 inciso b) indica que todos los sujetos comprendidos en la ley (“todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria” art. 1) deberán “velar en todos sus actos por los intereses del Estado, orientados a la satisfacción del bienestar general, privilegiando de esa manera el interés público sobre el particular”.

Al buscar interacciones entre la serie de conceptualizaciones anteriormente citadas con aquellos elementos tipificantes del ejercicio ciudadano, tales como la libertad, el compromiso, la responsabilidad, encontramos serios condicionantes al ejercicio de la misma. Estas percepciones dentro del trabajo inciden en las relaciones que establecen los trabajadores en su entramado social, debilitando, a raíz de esto, la base del mismo.

V. CONCLUSIONES

Las características del empleo y su gestión en el ámbito de lo público configuran interrelaciones que superan un mero interés económico, de producción o de servicio. La cualidad distintiva reside en la propiedad del mismo, al ser público pertenece a todos. En este orden de cosas el estudio de la gestión del empleo, de las peculiaridades que van moldeando un tipo de trabajador, nos brinda una idea somera de las habilidades sociales que este trabajador podrá volcar al conjunto de la sociedad. En el caso que decidimos analizar, el de los trabajadores del área de salud del Municipio, la base de esta interacción encuentra una serie de condiciones específicas que delinear la naturaleza de las relaciones al seno de este colectivo de trabajadores municipales. Entre esos condicionantes el peso de la cuestión política como fuerza históricamente regente e imbricadora de las relaciones juega un papel fundamental. El clientelismo, la informalidad, los arreglos personalistas, pautas de dependencia y no de vinculación derivadas de modelos sociales tradicionales, o en palabras de O'Donnell "neofeudalizadas" encuentran dentro de las contingencias de la realidad actual, vías de acceso allanadas. Es decir, el peso de la realidad, de la ausencia de esas "condiciones mínimas", o lo que Tawney²⁹ denomina "condiciones de vida lesivas", impacta en la reproducción de hábitos alejados de acciones tendientes a la construcción de una ciudadanía efectiva.

Dentro de esta configuración de la realidad, los trabajadores del Municipio, ámbito que como hemos indicado a lo largo de este trabajo se encuentra penetrado por el partidismo y los arreglos políticos, responden a este modelo y lo reproducen de acuerdo al sostenimiento de este tipo de pautas de relación, las cuales se encuentran arraigadas, como hemos visto, dentro del mismo proceso de gestión del personal.

²⁹ Citado en Marshall, T. & Bottomore, T. *Ciudadanía y Clase Social*. Buenos Aires: Losada. 2004. p. 91

Por lo tanto, las habilidades ciudadanas, las actividades tendientes al ejercicio y a la construcción de ciudadanía no son valoradas por los trabajadores en su dimensión de propulsoras de cambio: cambio del balance de las relaciones.

Los indicadores relativos a las cuestiones organizativas del Municipio de Corrientes para el período 2001-2005 evidenciaron un grave alejamiento de lo normado, consintiéndose una desorganización funcional a las conducciones. Asimismo la intervención del trabajador como agente del Municipio se vio fuertemente afectada por este estilo de gestión del empleo.

El peso de los “motivos empíricos” en la legitimación de las convicciones de los trabajadores y sus pertinentes intervenciones en la realidad no hace más que reforzar la noción base de esta problemática.³⁰ Los empleados municipales asocian estos fenómenos a la falta de dignidad, excediendo su papel como trabajadores y ampliándose al compromiso que establecen con la sociedad en general adoleciendo del componente de la dignificación y estableciéndose un paralelismo entre el desempeño en el trabajo y el desempeño como ciudadano en sociedad. Las cuestiones relativas a la informalización del proceso de empleo juegan el papel de condicionantes en esta forma de relación. Además la relación entre responsabilidad puesta en el ejercicio del trabajo y compromiso ciudadano van en sentido directo.

“la energía puesta en el reclamo tiene que ver con la energía puesta en el trabajo”³¹

De la misma forma encontramos ciertos patrones de homogeneidad en las justificaciones que sustentan los trabajadores respecto de su papel como integrantes de un contexto laboral altamente clientelizado. Las características de este contexto, su sostenimiento, el aval proveniente de una matriz identitaria determinista que los mismos trabajadores enarbolan como propia y fuertemente arraigada, la situación socio-económica imperante que propicia la continuidad de la irrupción de la “política” (los políticos) como mediadora en las relaciones, y en general cierta sensación de negociación implícita permanente (destinada a trascender en el tiempo desde el entendimiento de que proponer otras instancias de participación, de generalización de patrones de ciudadanía, de reclamo o simplemente de organización del proceso de trabajo en pos de objetivos racionales y que propendan al bienestar general) se combinan en una mixtura de difícil tratamiento si de articular espacios para el ejercicio pleno de la ciudadanía se trata. Por lo tanto, estos trabajadores encuentran dificultades para percibirse como ciudadanos

³⁰ Habermas, J. Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. Buenos Aires: Amorrortu. 1986

³¹ Citado por el informante N° 5

plenos. La plenitud, que implicaría primariamente una conciencia de la esencialidad del rol del ciudadano, y que luego se perfeccionaría desde la posibilidad de acceder, de estar incluido, difícilmente pueda percibirse como un elemento con el cual los trabajadores cuentan, dadas las características del entorno.

En contextos como el estudiado, donde el trabajo como elemento productor de valor social se encuentra ampliamente discutido dadas las características del entorno, notamos la ausencia de procesos de auto motivación en el ejercicio de la ciudadanía.

Nuevamente, el refuerzo de las características ciudadanas viene desde el “afuera” del sujeto, en este caso basado en el estilo de la gestión del personal, no existiendo una apropiación real de la dimensión de ciudadanía. El trabajador no se percibe como autogestor de sus procesos de construcción de ciudadanía efectiva, sino que los terciariza. La externalidad, el otro, el depositar la responsabilidad del ejercicio ciudadano pleno en un colectivo social abstracto llamado “la sociedad”, donde el ciudadano siempre es el otro, permite un alejamiento virtual de las responsabilidades que incumben en tanto trabajadores constructores de valor social.

En este marco, entendemos que la problemática de la gestión de los recursos humanos en el ámbito público, con sus particulares características, resulta un sector estático, sobre el cual debiera depositarse una mirada crítica en razón de un mejoramiento no sólo de la gestión, sino, por lo que hemos evidenciado en esta investigación, también del Recurso Humano: Trabajador – Ciudadano.