

V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata, 2008.

# Empleo Municipal: Trabajo, Clientelismo y Ciudadanía en Corrientes .

Ojeda, Valeria.

Cita:

Ojeda, Valeria (2008). *Empleo Municipal: Trabajo, Clientelismo y Ciudadanía en Corrientes*. V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-096/128>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/edBm/f82>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## **Empleo Municipal: Trabajo, Clientelismo y Ciudadanía en Corrientes.**

**2001-2005**

*Nombre y Apellido:* Valeria Ojeda

*Pertenencia Institucional:*

- Licenciatura en Relaciones Laborales. Universidad Nacional del Nordeste. (Corrientes)
- Instituto de Investigaciones Geohistóricas. CONICET. (Resistencia, Chaco)

*Dirección de Correo Electrónico:* [leryval@hotmail.com](mailto:leryval@hotmail.com)

Las cuestiones inherentes al surgimiento, sostenimiento y justificación de prácticas ciudadanas al seno de un conjunto social presentan ciertas dificultades en cuanto a la homogenización de patrones de conducta asociados al ejercicio de una ciudadanía efectiva. Temáticas relativas al grado de desarrollo que tal grupo posea, la identidad compartida, la conexión entre expectativas individuales y grupales, afectan fuertemente los procesos de indagación acerca de los propios momentos de construcción, sostenimiento y defensa de la ciudadanía.

El presente trabajo, el cual es parte integrante del proyecto de tesis para la Lic. en Relaciones Laborales denominado “Clientelismo, Ciudadanía y Empleo Público: un análisis al Municipio de Corrientes. 2001- 2005”<sup>1</sup>, pretende dar cuenta de la forma en que los integrantes de un grupo social determinado, en este caso los trabajadores del Municipio de la ciudad de Corrientes, entienden sus procesos de construcción de ciudadanía. En la auto-referencia intentaremos encontrar los modos y vías de justificación de sus prácticas. A la vez analizaremos en qué medida estas acciones (y sus pertinentes justificaciones discursivas) son trasvasadas por conceptos tales como el clientelismo y la informalidad en el empleo público. Además indagaremos acerca de cuáles creen ellos que son los medios que vehiculizan la privatización de lo público, la posición que adoptan como parte integrante del proceso de producción de servicio público y cómo afectan estas particularidades sus niveles de ciudadanía.

---

<sup>1</sup> Disposición N° 210/07. Carreras dependientes de Rectorado. UNNE. Beca de Pre-Grado. SGCyT. UNNE. Resolución C.S. N° 740/07.

Al indagar en los casos a la luz de un marco teórico determinado, este estudio no pretende establecer generalizaciones, y por lo tanto recurrimos a estrategias de neto corte cualitativo. Las entrevistas semi-estructuradas a trabajadores de la Administración Primaria de la Salud, ingresados a la planta de personal en el período 2001 – 2005 y las entrevistas en profundidad a informantes clave dentro de la configuración del empleo público municipal fueron nuestras herramientas más importantes, sumando a éstas, el estudio de fuentes documentales normativas del trabajo en la Municipalidad.<sup>2</sup>

## **I. El Municipio de Corrientes:**

El Municipio de la ciudad de Corrientes tiene una larga tradición de gestiones de gobierno altamente refrendadas por los vecinos en instancias de contienda electoral. Desde 1983, tanto el Partido Autonomista como el Partido Liberal supieron mantener cierta hegemonía en la conducción, hasta que, en 1995, 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, y, principalmente, las cualidades de liderazgo de “Tato” hacían de ésta propuesta electoral, una opción muy atractiva para las grandes masas postergadas.<sup>3</sup> Sin embargo la base de sustentación de éste partido empezó a debilitarse al llegar el último año del siglo XX.

Un gran malestar económico, resultado de varios meses de atraso en el pago de los salarios a los empleados públicos de la provincia, repercutió negativamente en la gestión provincial (a cargo de Pedro Braillard Pocard, PaNu) y por lo tanto también en el municipio, por aquellos tiempos a cargo de Romero Feris. Sumado a esto las acusaciones de corrupción, malversación de fondos, y utilización de bienes públicos a favor de intereses privados, hicieron que, a finales del año 1999 la provincia sufriera una nueva Intervención Federal. El rol de gran parte de la ciudadanía en aquellas circunstancias estuvo muy vinculado a la

---

<sup>2</sup> Fueron realizadas 16 entrevistas semi-estructuradas a empleados de los SAPS (Servicio de Atención Primaria de la Salud) distribuidas en 5 salas de barrios periféricos de la ciudad. Además contamos con el aporte de 6 informantes clave, quienes cumplen funciones destacadas dentro del Municipio y cuentan con una antigüedad superior a los 25 años de servicio.

<sup>3</sup> Zimerman, Héctor. 2001. La Transición democrática y las nuevas formas de hacer política. La aparición del “Tatismo” en Corrientes. Tesis Doctoral. Facultad de Humanidades. UNNE.

relación laboral existente con el Estado, principal patrón en la estructura laboral de la provincia. En este sentido, y como lo afirma Gómez<sup>4</sup> la capital de Corrientes es la ciudad que reúne la mayor concentración de la población activa en la Provincia, predominando el sector terciario de la economía, los servicios, el cual asciende a más del 80% de todas las actividades económicas, mayormente en empleos gubernamentales.

Si indagamos en perspectiva histórica éste fenómeno de segmentación del mercado laboral, encontramos importante enfatizar en dos circunstancias que nos brindan indicios acerca de las condiciones de estructuración del trabajo en Corrientes. Primero: al comparar los procesos inmigratorios de provincias co-lindantes con Corrientes, ésta recibió una muy baja proporción de inmigrantes provenientes de Europa.<sup>5</sup> Además, cabe destacar que la llegada de las olas inmigratorias no sólo proporcionaba un aumento en la cantidad de mano de obra, sino que, con estos trabajadores llegaban también nuevas ideas políticas vinculadas al asociativismo, la promoción y desarrollo social y el cooperativismo. La segunda circunstancia reside en lo que muchos investigadores llaman identidad cultural, o matriz identitaria de una sociedad. Aquel conjunto de construcciones, creencias, valores compartidos por una comunidad humana. Así, la impronta guaraní, el conservadorismo, los lazos sociales interclase sustentados en patrones de semi-feudalismo, el caudillismo y el liderazgo paternalista, son factores que permanecen sin condicionantes. En palabras de Rossana Guber 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”.<sup>6</sup>

Los liderazgos caudillistas forman parte de esta cultura, donde, el que manda concentra prestigio, poder económico y político. En la tradición popular está fijada la creencia de que los jefes ofrecen seguridad y protección de manera paternalista. Podemos encontrar esta situación reflejada con clara evidencia en la investigación de María del Mar Solís Carnicer, que en su libro “Liderazgo y política en Corrientes”, analiza el papel que jugó en la historia de Corrientes la figura de Juan Ramón Vidal, fiel exponente del caudillismo correntino.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Gómez, Erica. 2006. Organización Socioeconómica y Mercado de Trabajo en la Provincia de Corrientes para el año 2001. *XXVI Encuentro de GeoHistoria Regional*. IIGHI- CONICET. Resistencia (Chaco) Argentina.

<sup>5</sup> Pérez Sosto, Guillermo. 2001. Relación entre Sociedad Civil y Clase Política en un contexto de Crisis. El Caso Correntino. Un análisis desde el discurso de los actores sociales en *Análisis de los Factores Intervinientes en la Crisis del Estado de la Provincia de Corrientes*. UNNE.

<sup>6</sup> Guber, Rossana. 2001. La Dimensión Cultural de la Crisis en Corrientes en *Análisis de los Factores Intervinientes en la Crisis del Estado de la Provincia de Corrientes*. UNNE. 323-324 pp

<sup>7</sup> Solís Carnicer, María del Mar. 2005. *Liderazgo y política en Corrientes. Juan Ramón Vidal (1883- 1940)*, Moglia. Corrientes

En el reforzamiento de este tipo de nociones, como las de "liderazgo" y "movimiento", encontramos las vías de acceso allanadas para que el gobernante y sus colaboradores sean los principales gestores de la política, que con el tiempo aíslan a la mayoría de las instituciones y asumen con exclusividad la responsabilidad de la gestión.<sup>8</sup> A partir de esto entonces, se conforman amplios espacios de maniobra de los estamentos de poder político, configurando lo que O'Donnell llama "democracias delegativas", es decir aquellas que "presuponen que (el ejecutivo) tiene el derecho, delegado por el electorado, de hacer lo que le parezca adecuado".<sup>9</sup>

## II. El Empleo en el Municipio:<sup>10</sup>

En la Municipalidad de Corrientes, y para el período que nos propusimos indagar, las cuestiones referentes al trabajo estaban fuertemente mediatizadas por el componente de la informalidad. Desde el debate en los medios de comunicación, hasta las opiniones de la ciudadanía, sin pasar por el tamiz de la observación académica y la labor investigativa seria, el trabajo, entre otros asuntos, era puesto constantemente en tela de juicio. El clientelismo político, la privatización de lo público, la prebenda y el amiguismo, se afianzaron como modalidades de gestión del empleo normativizadas desde la práctica consuetudinaria. La institucionalización de lo informal se convirtió entonces, en moneda corriente dentro de los ámbitos laborales del municipio y, si bien gran parte de la gestión del empleo está respaldada por instrumentos legales normativos del trabajo, no se los toman en cuenta o como reza la máxima popular "la ley se acata pero no se cumple". Pero asimismo, y más allá de que exista cierta normativa laboral, quedan grandes vacíos legales, baches que son salvados tanto por funcionarios como por trabajadores, mediante un variado repertorio de estrategias. De acuerdo a la temática, el contexto y las necesidades, muchas veces los mismos empleados se encuentran ante la necesidad de crear métodos para paliar los espacios en blanco que deja la

---

<sup>8</sup> Zimerman, H. Ob. Cit.

<sup>9</sup> O'Donnell, Guillermo. 1993. Estado, Democratización y Ciudadanía. *Revista Nueva Sociedad* N°128. Noviembre – Diciembre 1993. 62 – 87 pp

<sup>10</sup> Debido a la inexistencia de estudios anteriores referidos a la temática de la gestión del empleo en la Administración Pública Municipal en Corrientes, hemos realizado una reconstrucción en base a los datos que nos proporcionaron nuestras fuentes primarias y a la normativa legal protectora del trabajo. En referencia a las fuentes contamos con el aporte de seis funcionarios de carrera dentro del Empleo Municipal, los cuales ocuparon diferentes posiciones dentro de la Dirección de Personal en el período 2001 – 2005, además de funcionarios sindicales y empleados de antigüedad superior a los 25 años de servicio.

Entre la Normativa Legal que hemos analizado se cuentan las ordenanzas 3641 (Estatuto Único para el Personal Municipal de la Ciudad de Corrientes), las ordenanzas 1235, 1525 (Escalafón Municipal) y sus modificatorias, la Ley N° 25188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, la Ordenanza 3934 de Adhesión a la ley N° 25188, como así también la Carta Orgánica Municipal y resoluciones accesorias.

legislación. Respecto de esto el papel que juega la incertidumbre debido a la desorganización imperante es clave para comprender la gestión del empleo en el Municipio.

El sistema organizativo del empleo, cuestionado no solo desde la exterioridad, es decir desde los usuarios de los servicios y prestaciones que ofrece el municipio sino desde los mismos empleados, ha caracterizado éste 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 quiénes son los trabajadores involucrados en el día a día de un departamento, reflejan con nitidez el estado general del empleo en el Municipio.

No obstante esto, existen en éste ámbito otras cuestiones referentes a la gestión del empleo que también son olvidadas. La inexistencia de una estructura clara de cargos, jerarquías, misiones y funciones, sumado a la vaguedad en la definición de los puestos de trabajo, la falta de un desarrollo de carrera planificado con un sistema de incentivos que propenda a la superación del recurso humano en su desempeño laboral, permite además, la aparición y reforzamiento de conductas improductivas. Esto no solo acarrea ineficiencia en el destino de los estipendios del presupuesto para el gasto público sino también una actitud de indolencia que habilita canales de declinamiento en las cualidades y/o calificaciones del recurso humano.

Respecto de las vías de ingreso al Empleo Municipal, y considerando que existe una normativa referida a los métodos de acceso al empleo, la ordenanza N° 3641, “Estatuto Único para el Personal Municipal de la Ciudad de Corrientes”, en la cual se postula la existencia de un Concurso de Oposición y Antecedentes para el ingreso al Empleo Público, ésta fue totalmente desestimada, atentando no sólo contra la eficacia en el desempeño de la función pública sino también contra la libertad de acceso al más capacitado para desarrollar tal función. Prueba de esto se puede encontrar en las Resoluciones N° 24 y N° 51 del 21 de diciembre de 2005 en donde se dejan sin efecto más de 1000 pases a planta por considerarse viciados de nulidad al no cumplimentar las normas legales establecidas.

Todas estas conductas, asociadas fuertemente a la informalidad, permean la gestión del empleo desde su misma génesis, ya que desde el ingreso la parte patronal se alejó de la relación laboral, dado que el trabajador ingresó a la planta de personal por mecanismos ajenos a la norma. Y es por tanto, que tampoco se responsabiliza por el devenir de la relación.

### **III. La Ciudadanía en Corrientes**

Cuando hablamos de ciudadanía no podemos dejar de indagar acerca de la comunidad política en la que ésta habita. Y utilizamos el término habitar en vez de vivir ya que la opción de *ser parte de*, de integrar una comunidad política en sentido amplio, nace en convergencia desde dos ámbitos: desde el interno, propiciando una eficaz apropiación de la noción de integración, del ser componente social, y desde la exterioridad, a partir de aquellos mecanismos de inclusión que permiten la materialización de instancias de participación real.

La comunidad política, que es “objeto de pertenencia y fidelidad por parte de sus propios miembros”<sup>11</sup> y que para gran parte de nuestras sociedades es confundido con el espacio de la participación de los partidos políticos, merece un resalto especial. Interpretado por Quiroga como “el lugar donde acaece el diálogo político y cívico entre los hombres”<sup>12</sup>, es difícil que podamos hablar del “vivir” una comunidad política cuando esta no se encuentra configurada a partir de las necesidades de integración social e inclusión de todos sus ciudadanos. Es que para ejercitar la ciudadanía se requieren *condiciones mínimas*<sup>13</sup> para que los ciudadanos puedan ejercer tal condición libremente.

Desde el Estado, y profundizándose aún en la década de los '90, las cuestiones inherentes a la degradación del entretejido social 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. Caracterizada por el deterioro social y laboral, los indicadores sociales de desempleo, precariedad laboral, caída de los ingresos asalariados, se fueron intensificando, llegando a su punto más álgido con la salida de la Convertibilidad en el año 2002. La generación de paliativos, de nuevas formas de enfrentar la realidad económica, laboral, social, consecuencias de las sucesivas crisis que vivió nuestro país y particularmente la provincia de Corrientes (1999, 2001) promovieron una retirada del ciudadano de la escena pública, constituyéndose en dos esferas: la esfera de lo netamente privado y el asociativismo en pos de objetivos comunes a un grupo. Estas acciones, que muchas veces pueden acercarse al ejercicio de la ciudadanía, en su base conspiran contra el mismo, ya que se agotan al alcanzarse la meta deseada.

---

<sup>11</sup> 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”

<sup>12</sup> 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>

<sup>13</sup> 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.

Para nosotros ciudadano es aquel que vive su espacio político sin restricciones. Pero: ¿Quién es este ciudadano? Según Marshall es aquel miembro *pleno* de una comunidad política, sujeto de derechos y obligaciones, activo y participante, perteneciente a un sistema de integración político, social y cultural; portador de derechos civiles, políticos y sociales.<sup>14</sup> Desde la elaboración teórica este ciudadano es y se desenvuelve (vive) integrado a una comunidad política. Sin embargo, con la retirada del Estado y las consecuencias anteriormente descriptas, empezó a tomar fuerza la noción de que el ejercicio ciudadano se agotaba en el acto de votar:

*“El derecho a votar (...) es solo uno de los derechos comprendidos en el conjunto de derechos ciudadanos. Hay otros derechos tanto o mas importantes en el sentido que la inexistencia de tales derechos hace imposible la existencia del voto libre. O’Donnell, se ha referido a esos derechos como las libertades que circundan y protegen el derecho de votar que es la base del régimen político democrático”<sup>15</sup>*

Y es que, tomando el concepto de ciudadanía en sentido amplio, esta no se reduce sólo al ámbito de lo político.<sup>16</sup> Es así que, dadas estas circunstancias, nos empezamos a preguntar cómo se internaliza la noción de ciudadanía en el colectivo social de la ciudad de Corrientes.

A lo largo de su historia, y centrándonos específicamente en el triángulo noroeste de provincia, la sociedad correntina ha presentado iniciativas de organización más relacionadas a entidades religiosas o de asistencia social que a organizaciones de corte ciudadano.<sup>17</sup> De ésta manera se instauraba una especie de retroalimentación social negativa: el asistencialismo, que no permitía el surgimiento de actividades de participación, perpetuaba una situación lejana al ejercicio de la ciudadanía. Trasladado este “estado de situación” al ámbito de lo laboral, en especial en el Empleo Público, la informalidad y corrupción, encontraron efectivas vías de prevalencia e institucionalización. Prácticas como el clientelismo, el nepotismo, el particularismo de los bienes públicos, son tomadas como moneda corriente, más allá de la observancia de las leyes y reglamentaciones referidas a estos temas. El particularismo basado en el clientelismo tradicional ha dado forma a una especie de adaptación pasiva a las reglas de juego en el empleo público. Y ligado a ello, al ser

---

<sup>14</sup> Marshall, T. H y Bottomore, T. 2005. *Ciudadanía y Clase Social*. Editorial Losada. Buenos Aires

<sup>15</sup> Ippólito, G. Ob. Cit.

<sup>16</sup> O’Donnell, G. Ob. Cit.

<sup>17</sup> Pérez Lindo, G. Ob. Cit.

un canal habitual de cooptación de votantes, permite la construcción de una estructura clientelar basada en la creación del puesto público como fuente de trabajo.

#### **IV. El Clientelismo**

Como se indicaba más arriba, bases socio-económicas y culturales erosionadas por años de prácticas políticas irregulares, han servido de materia prima para la formación de una clientela política vinculada a la pobreza, la falta de recursos, el aislamiento, la necesidad de protección y el analfabetismo; situaciones que obligan a una dependencia material y a la protección que solo brinda el que detenta el “poder”. Por esta vía se facilita la persistencia en la continuidad del proceder informal, la permanencia de comportamientos y reglas informales altamente institucionalizadas, y encuentran en el clientelismo político una esfera de acción en constante crecimiento.

Si pensamos este fenómeno en términos amplios y no reducidos solamente al ámbito de lo político, podemos observar que se configura no sólo como una relación de dominación sino que la desborda. Se constituye así como un patrón de comportamiento sostenido e institucionalizado, especialmente en las sociedades de países subdesarrollados, las que presentan fuertes particularismos. En palabras de O’Donnell el clientelismo es “...un patrón regularizado de interacción que es conocido, practicado y aceptado (si bien no necesariamente aprobado) por actores que tienen la expectativa de seguir interactuando bajo las reglas sancionadas y sostenidas por ese patrón”.<sup>18</sup>

Cuestiones como la dominación, la asimetría en la relación, los significantes asociados a su reproducción, las formas en las que se materializa, los roles que juegan los actores según los contextos en los cuales prospera etc., son todos caracteres que enriquecen la conceptualización de esta forma de relación que, como hemos visto, posee características particulares: presupone un reconocimiento mutuo entre las partes, los actores, y la construcción de un marco de conocimiento que organiza la experiencia de estos, quienes se reconocen entre sí de una manera especializada:

- El Patrón: dentro de la desigualdad de la relación es quien detenta la posición dominante. “Posee los recursos imprescindibles para el intercambio, o puede conseguirlos, y establece alrededor de ellos vínculos clientelares con otros individuos, de forma personal o mediatizados por terceros. El vínculo incluye

---

<sup>18</sup> O’Donnell, Guillermo. 1997. Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Editorial Paidós. Buenos Aires

aspectos no limitados al recurso que se entrega. (...) Es percibido como un “protector” que se preocupa por el bienestar de su gente.<sup>19</sup>

- Los clientes: generalmente son presentados por las visiones reduccionistas como la parte hiposuficiente de la relación, las “víctimas”. Definidos en relación a su contraparte, se perfilan en las posiciones más sujetas a la dominación, sin embargo poseen ciertas posibilidades de tomar decisiones diferentes. La conformación del habitus clientelar “...deja de lado la visión que responsabiliza por el establecimiento y consolidación de las relaciones clientelares al oportunismo de patrones y mediadores, sino que también los clientes, motivados por sus necesidades, pueden fomentar el clientelismo”<sup>20</sup>

Este “habitus clientelar” es “un sistema de disposiciones durables y transferibles, estructuras estructuradas predisuestas a funcionar como estructuras estructurantes, es decir como principios generadores y organizadores de prácticas y de representaciones”, es “lo social hecho cuerpo”<sup>21</sup>

Sin embargo, centrándonos en el escenario del Empleo Municipal, nos encontramos ante una situación en donde la desviación entre lo formalmente establecido y los comportamientos reales no implica la inobservancia total de determinadas reglas. Mas bien las inadecuaciones entre lo real y lo establecido dan cuenta de la existencia de “reglas informales con vasto consenso que al estar profundamente arraigadas son las que se encuentran altamente institucionalizadas”<sup>22</sup>

## **V. Hacia la reconstrucción de la noción de Gestión del Empleo en el Municipio**

Existe una vasta bibliografía acerca de la gestión del empleo en la faz privada. Temáticas como los procesos de reclutamiento y selección del personal, el desarrollo de carrera, el sistema de incentivos, la capacitación, etc., son componentes desagregados de la gestión del empleo, que sin embargo, situándonos en el estudio desde el ámbito público, toman otra consistencia, un cariz que los modela según sean las circunstancias en su devenir. Para la gestión del empleo en la Administración pública, en cambio, los trabajos se reducen

---

<sup>19</sup> Torres, Pablo. 2002. *Votos, Chapas y Fideos. Clientelismo Político y Ayuda Social*. Editorial de la Campana. La Plata, Buenos Aires.

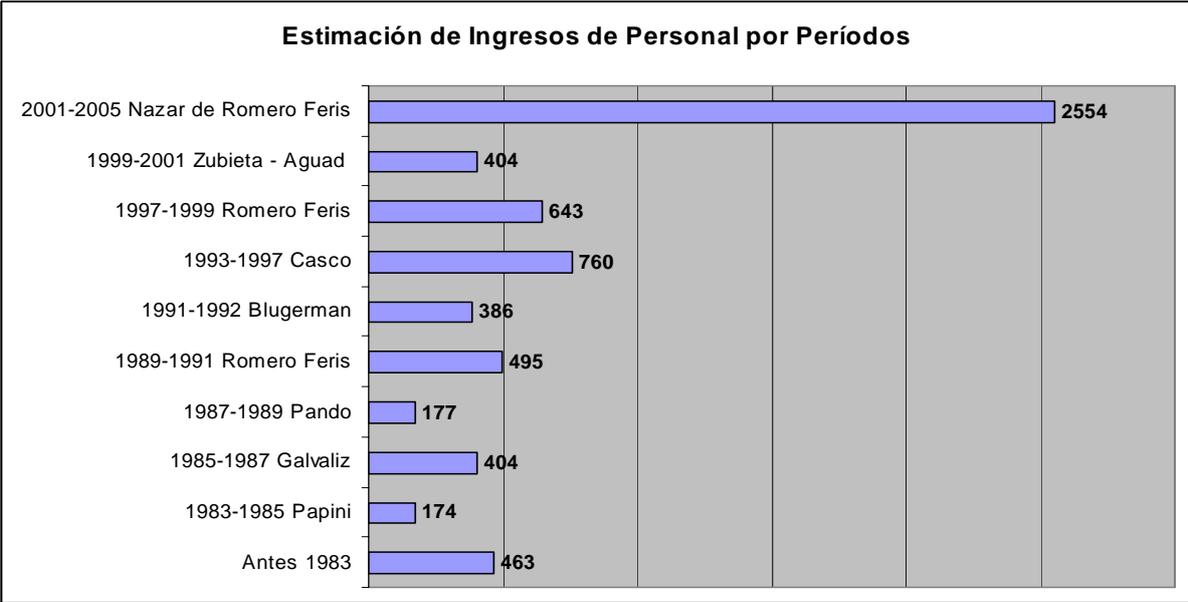
<sup>20</sup> Torres, P. Ob. Cit.

<sup>21</sup> Gutiérrez, Alicia. 1995. *Pierre Bourdieu. Las prácticas sociales*. Editorial Universitaria. Universidad Nacional de Posadas. Misiones.

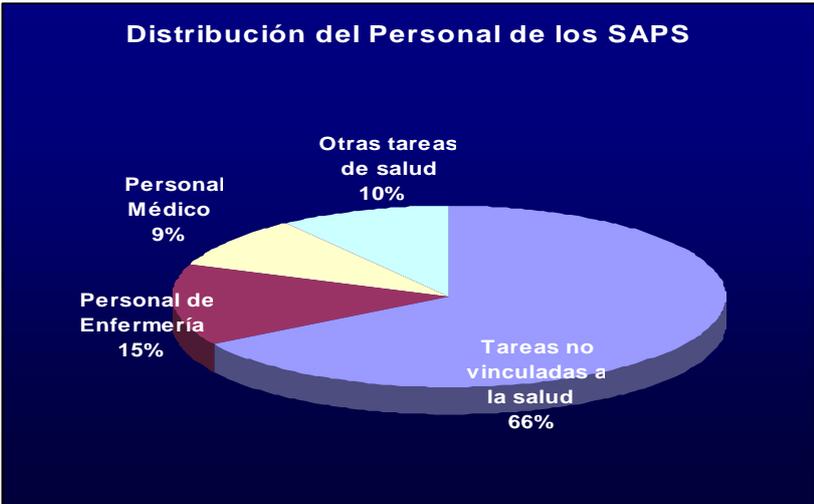
<sup>22</sup> Zimerman, H. Ob. Cit.

considerablemente, razón por la cual hemos optado por investigar sobre una porción de la misma, en éste caso en el estamento municipal y en el área de Administración Primaria de la Salud. Los motivos de la elección de éste sector y del período temporal (gestión Nora Nazar, 2001 -2005) residen en dos circunstancias:

- 1) La llamativa cifra de ingresos de personal, que superó casi en un 300% a la tasa más cercana.



- 2) La considerable desviación entre la formación de los trabajadores y las tareas referentes al área de Salud.



Hemos considerado los datos del Censo Laboral de 2005<sup>23</sup>, al cual agregamos también datos propios, elaborados en base a entrevistas con empleados ingresados en el período estudiado, para ilustrar esta distancia entre las competencias y las *tareas que se desarrollan* en la Administración Primaria de la Salud. Resulta necesario explicar que hemos optado por utilizar de manera conciente el término “tareas que desarrollan” en vez de “puesto de trabajo”, ya que, una característica más de los altos índices de desorganización en la gestión del proceso de empleo, es la ausencia de “diseños de puestos” y por lo tanto una gran vaguedad en las actividades que debe cumplimentar el empleado en su ámbito de trabajo.

Según nuestro relevamiento, los oficios de base de los encuestados muchas veces se encontraban diametralmente opuestos a las tareas que ejercían en su trabajo, como por ejemplo, las de “Agente Sanitario” o menos específico, los “Administrativos”. Entre las personas que desarrollaban estas tareas se encontraron peluqueras, amas de casa, personal relacionado al servicio doméstico particular (ordenanzas, mucamas). Sumado a esto, los trabajadores no reconocieron instancias de capacitación, sino que tuvieron que gestionar sus propios procesos de capacitación, ya que, al no existir Manual de Misiones y Funciones, ni Diseños de Puesto específicos, no sabían muy bien qué cosas debían aprender.

Las actividades son llevadas adelante con creatividad según sean las necesidades del contexto. Así, las tareas de un agente sanitario se determinarán según el entender del director de sala, pudiendo encontrarse cierto tipo de polivalencia también en el personal ligado específicamente al trabajo médico como por ejemplo las enfermeras, las cuales, según las necesidades del momento, también pueden realizar tareas de mayordomía.<sup>24</sup>

## **VI. El ingreso al empleo en el Municipio**

Retomando el tema del alto crecimiento en la planta de trabajadores en el período 2001 – 2005, debemos destacar que gran parte de las designaciones de ingreso, un poco más de mil empleados en las distintas modalidades de “contratación” del Municipio, fueron realizadas en el último semestre de la gestión, por lo que al hacerse cargo del ejecutivo municipal, el nuevo intendente dejó sin efecto estos movimientos. La inobservancia de los mecanismos de ingreso legales habilitó ésta medida, regresando estos trabajadores a la situación de revista inmediata anterior.

---

<sup>23</sup> Censo Laboral. Resolución N° 18. 21 de Diciembre de 2005. Municipalidad de la Ciudad de Corrientes

<sup>24</sup> Entre estas tareas se encontraba tanto “limpiar los baños” de la Salita como “preparar café al Director” (entrevista N° 7, realizada a empleado ingresado en el período indicado)

Respecto de las modalidades de contratación, la Municipalidad sólo reconoce dos de las cuatro que cumplen funciones en los ámbitos municipales. Ellas son:

- 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 *bajo*<sup>25</sup> 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 reconoce y habilita a través de la normativa, sin embargo las dos restantes situaciones de revista son funcionales a las actividades del Municipio pero adolecen de toda formalidad: no consta instrumento legal ni acto administrativo que registre el empleo, no existe recibo de haberes, y por lo tanto no se realizan 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 resaltar 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:

---

<sup>25</sup> 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”.

*“Nora (la intendente) pudo haberse destacado por el hecho de que metió un montón de gente sobre la base de una necesidad política muy fuerte”<sup>26</sup>*

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”:

*“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.”<sup>27</sup>*

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.

Esa falta de organización se reflejaba en las siguientes cuestiones:

- Desconocimiento de los trabajadores de su dependencia jerárquica por inexistencia de organigramas
- Ausencia de descripciones claras del desempeño de un puesto, (el diseño del puesto) los cuales se desarrollan de acuerdo a lo que les indique “el director” (recordemos que los niveles de dirección son eminentemente políticos)
- Inexistencia de planes de desarrollo de carrera, por lo tanto el trabajador no conoce hacia dónde propende el crecimiento de su carrera.

---

<sup>26</sup> Señalado por el informante N° 5, funcionario del Gremio de Trabajadores Municipales.

<sup>27</sup> Señalado por el informante N° 1, funcionario integrante de la Dirección de Personal en el período estudiado.

- Personal superfluo: trabajadores que no conocen su función con claridad y por lo tanto se limitan a gravitar en el lugar de trabajo sin efectivizar tareas, las cuales igualmente se cumplen, ya que las mismas son realizadas por otros empleados del área.
- Inexistencia de planillas de movimientos de personal: ingresos, egresos, movilidad.

## **VII. La Gestión del Empleo: de cómo afecta las percepciones de los trabajadores**

Las diferentes instancias de la gestión del empleo ubican al Recurso Humano, al trabajador, bajo circunstancias que darán toda una gama de escenarios según cómo se lleven adelante estas etapas.

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 de los mismos, son las actitudes de desgano e indolencia frente las tareas a realizar. 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 fuimos así”, referencias apoyadas en la idiosincrasia, cuestiones concernientes a una responsabilidad percibida pero no asumida, hacen de este “empleado” un trabajador “a medias”.

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 Dr. Oscar Aguad, miembro del equipo del Dr. Mestre, Interventor Federal de la Provincia. No se encuentra entre los objetivos del presente trabajo

indagar acerca del estilo de gestión del empleo en la etapa de la Intervención, sin embargo las apreciaciones de 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”<sup>28</sup>

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.<sup>29</sup>

## VIII. El ciudadano en el trabajo municipal

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:

- *El Trabajador Rehén*<sup>30</sup>: 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.

---

<sup>28</sup> Indicado por el informante N° 3, integrante de la Dirección de Personal en el período estudiado.

<sup>29</sup> Pintos, Juan Luis. 1995. Los imaginarios sociales: la nueva construcción de la realidad social. Editorial Maliaño. España

<sup>30</sup> 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.

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 ésta 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*”<sup>31</sup>, *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.<sup>32</sup>
- *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.

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.

---

<sup>31</sup> Citado por el informante N° 2, funcionario del área de Economía del Municipio en el mencionado período.

<sup>32</sup> 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”.

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.

### **Consideraciones Finales**

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

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 ésta problemática.<sup>33</sup> 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 ésta 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”<sup>34</sup>*

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.

---

<sup>33</sup> Habermas, Jürgen. 1973. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires. Amorrortu. 1986

<sup>34</sup> Citado por el informante N° 5

Nuevamente, el refuerzo de las características ciudadanas viene desde el “afuera” del sujeto, en éste 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 nos atañen como trabajadores constructores de valor social.