

Rupturas y continuidades en un escenario de clientelismo político.

La construcción de ciudadanía en los trabajadores municipales correntinos en la primera década del siglo XXI

Nombre y Apellido: Valeria Ojeda. leryval@hotmail.com

Pertenencia Institucional: Fac. de Humanidades. UNNE – IIGHI (CONICET) Las Heras 727 - Avda. Castelli 930. Rcia. Chaco.

Mesa Temática: Procesos de inclusión y exclusión en los mercados de trabajo, y de construcción de ciudadanía

Introducción:

Cuando pensamos en el trabajo en el ámbito público, generalmente nos remitimos a imágenes de obsoletas organizaciones sumidas en las características más retrógradas de las burocracias. Trabajadores con carpetas bajo el brazo, deambulando por pasillos y oficinas sin más por hacer que cumplir horario.

Esta ponencia pretende superar la mera descripción del empleo público y sus disfuncionalidades a nivel subnacional para rescatar algunas consideraciones respecto del papel de los trabajadores como producto y como productores de un ámbito laboral de especiales características.

La presencia de la política como fuerza imbricadora de las relaciones al interior de este complejo universo permite interrogarnos sobre los modos y medios por los cuales la política partidaria se filtra en la vida cotidiana del trabajador.

Desde este punto conectamos esta característica definitoria del empleo público, la intermediación política, con aquellas desviaciones derivadas de tal: la privatización de lo público y el clientelismo. Y nos preguntamos hasta qué punto un trabajador puede sustentar los principios emancipatorios de la actividad laboral en un contexto clientelar.

Por lo tanto el objetivo de esta ponencia es describir y analizar los modos de circulación de la política en la Administración Pública Municipal en Corrientes en conexión al rol que asumen los trabajadores públicos en cuanto potenciales constructores de Ciudadanía, estudiando sus estrategias y/o modalidades de acercamiento a la política en este contexto.

Con características que la definen como una economía debilitada en función de los

indicadores de desarrollo económico y social, la ciudad Capital de Corrientes sigue el derrotero de la Provincia en relación a la distribución y estructura de empleo: “puede decirse que la base productiva de la provincia está constituida por el sector primario y la fuente de ocupación está dada por el sector terciario, mientras que las actividades industriales son escasas y con pocas posibilidades de progreso dada la precariedad del sector.” (Gómez, 2006)

En este sentido y en congruencia con los objetivos de nuestra investigación, el universo de estudio se centró en una porción del empleo público municipal, específicamente el área de Salud Municipal, sector destinado a cubrir las necesidades de asistencia primaria de la Salud en los barrios más alejados del centro de la Ciudad. Estas Salas de Atención Primaria se emplazan en zonas de grandes carencias económicas y de nivel estructural, en donde la presencia de la Salita conforma una especie de revalidación de la existencia del Estado Municipal: se constituye entonces como la primera aproximación del Ciudadano al servicio sanitario del Estado. Sin embargo las actividades que allí se desarrollan exceden este papel.

Asimismo la opción temporal 2001-2009 se justifica en la existencia de dos gestiones de gobierno municipal de partidos políticos antagónicos, con prácticas de acceso al electorado y a la ciudadanía que los distancian entre sí: el Partido Nuevo y el Partido Radical. Entre estos dos períodos habría diferencias a considerar respecto de los modos de gestión de la fuerza de trabajo, y por lo tanto respecto de los trabajadores y sus estrategias de articulación de procesos ciudadanizantes.

Sin pretender establecer generalizaciones este trabajo se estructuró sobre una perspectiva que rescata la voz de los protagonistas, profundizando en sus vivencias e interpretaciones de la realidad desde entrevistas en profundidad y semiestructuradas. Asimismo, y para contar con un panorama más claro respecto de la realidad laboral en el sector de la Salud Municipal realizamos un relevamiento del universo de trabajadores del área, indagando en variables tales como antigüedad, formación, tipo de vínculo laboral, capacitación, etc.

Para comprender mejor la posición que sostenemos al interior de nuestra propuesta de trabajo, debemos decir que entendemos al trabajo como una actividad que, superando los objetivos de producción de bienes o servicios, provee al trabajador valor a partir de su naturaleza relacional (social), la cual desborda el ámbito del trabajo. Nuestra perspectiva

aborda la temática inscribiéndonos en los postulados de la teoría social crítica, la tradición teórica “*más decididamente inspirada en valores emancipatorios al servicio de una transformación social que aumente los grados de autonomía y autorrealización de los individuos*” (Noguera, 2002). Así también, y respecto a la intermediación clientelar propiamente dicha, nos adscribimos a las corrientes más críticas, en donde este vínculo, si bien asimétrico, propone la posibilidad de un actor – cliente que decide, y *conoce* su lugar en la red.

Con una línea de investigación que viene indagando acerca del vínculo entre política y trabajo en el empleo público, esta exposición forma parte de la tesis de Maestría en Ciencias Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste, denominada “Los procesos de construcción de Ciudadanía en contextos clientelares: el Empleo Público en la Ciudad de Corrientes (2001-2009)”, y del proyecto de investigación “Sistema de Gestión de la Fuerza de Trabajo en la Administración Pública Provincial. Relación entre política y empleo en Corrientes desde la recuperación de la Democracia (1983-2009)”, el cual cuenta con financiación a través de una beca de iniciación a la investigación de la SCyT de la UNNE.

El peso de lo político en la Administración Pública Municipal de Corrientes.

Durante el transcurso del período analizado la responsabilidad en la conducción del ejecutivo municipal estuvo en manos de dos gestiones. La primera a cargo del Partido Nuevo, del 2001 al 2005, con la Sra. Nora Nazar como responsable del Ejecutivo, y la segunda a cargo del Partido Radical, desde el 2005 al 2009, en donde fue Intendente el Dr. Carlos Vignolo.

Con una tradición política formada mayormente por partidos de corte conservador, las gestiones de gobierno que transitaron la intendencia de la ciudad en la primera década de este siglo se caracterizaron por establecer importantes diferencias en lo que refiere al estilo de acercamiento a la ciudadanía. Principalmente, y derivado de sus propias identidades partidarias, el matiz más importante residía en el alcance geográfico de sus fuerzas: mientras el Partido Nuevo era una escisión del Partido Autonomista Correntino, y por lo tanto sus prácticas de índole más paternalista y tradicional, el Partido Radical contaba con un marco más federal, y por lo tanto menos ligado a esta circunstancia.

Sin embargo, y más allá de los colores partidarios que pudieron haber pasado por el Municipio, el peso de lo político en el ámbito laboral municipal supera los partidos para constituirse en un instituto al cual hay que acostumbrarse y con el cual hay que aprender a convivir. En este sentido los trabajadores retratan cual si fuera una hazaña el haber superado “varias gestiones”. La antigüedad en el trabajo se mide en gestiones y luego en años.

El origen de la importancia que los trabajadores municipales dan al componente político puede rastrearse desde dos puntos:

El primero de ellos se conecta con la tradición presente en la cultura política de Corrientes, en donde históricamente los latifundistas, aquellos que ostentaban la tenencia de la tierra concentraban poder y prestigio social, lo cual permaneció prevalente, principalmente en el triángulo noroeste de la provincia. Los grandes ganaderos y terratenientes eran también los caudillos políticos y los gobernantes que administraban la cosa pública desde un pequeño aparato estatal. Por lo tanto el empleo se establecía como “propiedad” de quien detentaba el poder político.

En 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?)

Entonces, los liderazgos caudillistas, el patrimonialismo, el paternalismo como formas de relación política 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.

El segundo punto está en relación con las características de la gestión de la fuerza laboral municipal, lo cual profundizaremos a continuación.

El Empleo en el Municipio: incluidos y excluidos.

Las características de la gestión de la fuerza de trabajo en el Municipio de la ciudad de Corrientes no se alejan de la realidad general de los estados subnacionales en Argentina (Favaro, O., 2005). Consideremos este ámbito laboral de tipo complejo, en donde la formalidad, propia de las instituciones eminentemente burocráticas, se encuentra discutida,

casi ausente. La administración de lo público a este nivel presenta una gran cantidad de elementos que la alejan de tal premisa. Quizás por la cercanía de la jerarquía decisora, lo cual permitiría flexibilizar los vínculos, las interacciones dentro de la administración municipal adquiere características más relacionadas a modelos patrimonialistas y clientelares de gestión de lo público, derivándose de esta manera lo público hacia la privatización de lo público.

Al abordar 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”.

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 esto no encontraba impacto en la realidad sino que constituían premisas excluyentes para gran parte de los trabajadores municipales.

En la Municipalidad existían cuatro formas de vínculo laboral, de los cuales sólo se reconocían dos. Las modalidades de contrato eran:

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. Cumplía horarios y firmaba asistencia al igual que los trabajadores de las anteriores “situaciones de revista”. No poseían recibo de remuneraciones, por todo concepto firmaban una especie de “ticket” que debía ser devuelto al cajero que hacía efectivo el pago.

Empleados “bajo” Programa: Encuadrados en el decreto 565/02 y subs. los trabajadores bajo programas cumplían diversas tareas relacionadas a las necesidades del

lugar de desempeño del trabajo. El municipio además les proporcionaba un “plus”, una especie de retribución monetaria muy módica, de la cual tampoco quedaba registro administrativo. Al igual que los trabajadores formalizados cumplían horarios y firmaban 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 registrara el empleo, no existía recibo de haberes, y por lo tanto no se realizaban los aportes y devengos correspondientes a la seguridad social.

El mantenimiento del empleo y la actividad política.

Quienes han tenido la posibilidad de acceder al empleo reconocido han sabido ilustrar su paso por las modalidades de “contratación” precarias como de alta condicionalidad. Esta condición, el componente político de la permanencia, se percibe como inherente al trabajo municipal, y se reconoce no solo en las modalidades precarias, sino que permanece casi como un estigma, como una “condición de esencialidad” de cada puesto laboral.

Sobre esta cuestión el acercamiento a la política por parte de los trabajadores municipales se constata difuso pero asimismo generalizado: si bien la práctica política partidaria no es común a la mayoría de los agentes, estos conocen las principales formas de acercamiento a los líderes políticos y autoridades. Los trabajadores de esta forma establecen vínculos con la política, aunque no lo hagan de manera conciente: rehúyen a las estructuras partidarias y a los compromisos de tipo programático, entendiendo a la política como un bien patrimonial, como algo que se posee y no que se ejerce. Por lo tanto acuden al político que posee ese bien, ese poder de decisión. Saben a quién acudir, conocen el manejo, los hábitos políticos de su entorno. Condenan el accionar político desde el discurso pero continúan homologando estas prácticas en el acercamiento personal a quienes detentan el poder. Un poder que en Corrientes asume características muy peculiares basadas en, la historia, la configuración social y la cultura política, esbozadas líneas atrás.

Conseguir trabajo “por política”: características y principales cuestionamientos.

“Yo no entiendo cómo se puede permitir a una persona que no tenga la mínima y pequeña idea que le pongan en ese lugar! Yo no entiendo, pero son los compromisos políticos. NN (refiriéndose a una funcionaria) ella ya te digo, tiene el manejo como para la casa y sus empleadas. Para otra cosa no tiene ni conocimiento de cómo se maneja el personal”.

Era habitual que las incorporaciones “políticas” a la planta de personal del Municipio se realizaran encuadradas en algunas de las dos modalidades no reconocidas formalmente: los temporarios o los “programa”. Destacamos aquí que durante el período que hemos analizado la diferencia entre los trabajadores temporarios y los “programa” sólo residía en el monto de la remuneración percibida. Quienes cobraban menos de \$150 eran los trabajadores de plan social, quienes cobraban más eran los temporarios. Sin embargo no existían montos máximos en las remuneraciones de los trabajadores temporarios: estos trabajadores “temporarios” eran aquellos que no reunían los requisitos para acceder a un plan social nacional, por ejemplo el Jefes y Jefas de Hogar. Ingresaban a la Municipalidad sin sobrecargar la planta con un contrato, pero a su vez sobrecargaban los egresos financieros de la misma. La falta de formalización tenía la finalidad de paliar la situación de desempleo y sus consecuencias otorgando, bajo el manto de la no registración, las retribuciones monetarias con total discrecionalidad.

“...sabés que estás trabajando por ciento cincuenta, por doscientos, por trescientos o por mil... porque hay temporarios de todo. Hay temporarios de todo. Pero justamente para eso se presta. Porque como eso no está registrado en ningún lado entonces se presta para todo”

La gestión Nazar

Durante la gestión 2001-2005 el ingreso desde las modalidades no reconocidas se realizaba desde lo que los mismos trabajadores denominaron la “dirección de personal paralela”, una suerte de “Municipio dentro del Municipio”, es decir: una subestructura municipal no declarada, pero sí existente y percibida en el día a día. Esta dirección estaba caracterizada por la vinculación directa con la oficina del director general sin pasar por los estamentos administrativos correspondientes y sin poseer un lugar en la estructura orgánica del

Municipio.

“Había una equis cantidad de gente que estaba trabajando digamos, dentro de la municipalidad que no sabíamos en calidad de qué”

El ingreso de gran parte de estos trabajadores a través de la Dirección de Personal paralela, aún sorteando todas las normativas estatuidas, tenía como fin y objetivo sostener una planta de personal precarizada funcional a las necesidades políticas de la gestión de turno. Entre estos trabajadores precarios se encontraba lo que históricamente fue la planta de temporarios llamada “Changarines”, quienes realizaban el trabajo más arduo de cuneteo y desmalezamiento. Se organizaban por “cuadrillas” dirigidas por un puntero, el cual a su vez era el encargado de la “gestión” de su personal.

“Esas cuadrillas no te digo que no trabajaban, pero por ejemplo: sabían que el intendente estaba por ir a visitar tal barrio entonces el puntero le juntaba a su cuadrilla y le decía ‘a limpiar todo porque mirá que viene el jefe’. Quedaba todo una maravilla, la zanja limpia, el pasto cortado, todo un billar, hasta la próxima visita del intendente”

Las cuadrillas en los barrios se crean conjuntamente con las delegaciones municipales en la gestión de Tato Romero Feris. En estas delegaciones se prestaban servicios y ante la imposibilidad de comprobar la efectiva prestación de los mismos, el manejo del personal era viabilizado a través de punteros. Como nos indicaba una de nuestras informantes, Directora de Personal en el período estudiado:

“...el puntero anota y te trae su lista: ‘esto son los que trabajan conmigo’ en la delegación o en el barrio. Y bueno, vos le das la planilla al puntero. El puntero es el que maneja”

Las gestiones del puntero no se fundamentaban en las necesidades del servicio sino en sus necesidades políticas y económicas. Así, por ejemplo, ofrecían a sus patrones “su gente”, es decir personas que por necesidades económicas accedían a integrar un grupo de “trabajo”. Las labores podían variar, algunas veces congruentes con el servicio municipal, otras funcionales al trabajo político. Los acuerdos entre el puntero y su patrón consistían en la presentación, el ofrecimiento de este grupo de tareas con el cual el patrón podría contar llegado el caso, y a su vez la retribución constaría de una equis cantidad de planes,

programas y/o puestos en el Municipio.

“Y ellos (los punteros) tienen a su gente que los pueden usar para determinados trabajos de su política. Les dicen (a los patrones): ‘bueno, mirá, yo tengo esto. Y bueno (parafraseando al patrón): ‘a este le vamos a dar un sueldo de 100 pesos, a este 150, a este 200’. Y se paga por la municipalidad. Son fondos municipales.”

Toda esa planta de personal superflua, eficaz a las necesidades políticas del momento, ingresada vía Dirección de Personal paralela, condicionó la mirada, la autopercepción tanto del trabajador de carrera como de los mismos precarizados.

La gestión Vignolo

Entre los años 2005 y 2009 el panorama parecía cambiar. Decimos parecía porque, párrafo aparte, desde el discurso de los trabajadores el componente de la “esperanza de que esto cambie” siempre se encuentra presente en cada nueva gestión de gobierno municipal.

Con un comienzo auspicioso y altamente legitimado por el mismo personal municipal, se establecieron algunas estrategias de ordenamiento en la gestión de la fuerza de trabajo. Un censo laboral más el esbozo de objetivos y líneas de acción destinadas a mejorar la eficiencia de los distintos estamentos de la administración, el comienzo de la gestión Vignolo tuvo un alto acompañamiento de los agentes. Este respaldo se interpretó como derivado de las contingencias vividas durante la anterior gestión.

En la gestión de Nora eramos perseguidos, y pasibles de sanciones ante el Director. En esa época se vivía más el terror entre los contratados y por qué no los programa, que a fin de año se sentía esa tensión de si me renovarán el contrato o no, alguien se quejó de mí... Inclusive había un cierto enrarecimiento entre los compañeros porque mirá si yo pongo esto acá y vos te vas y te quejás de mí, lamentable. En la gestión pasada no. Y eso que hubo gente que intentó seguir dándole a la lengua como en la de Nora, pero no, no las escucharon. En la gestión de Vignolo no tuvieron en cuenta esos chismes de barrio digamos, se priorizó más a lo que decía el profesional. En ese aspecto fuimos muy bien tratados.

El trato cordial y el respeto por la dignidad de los trabajadores fueron percibidos como elementos de alto valor para los empleados del municipio. En gran parte de las entrevistas esto fue revistado como una de las fortalezas de la gestión Vignolo.

Sin embargo el desencanto no tardó en llegar. Ante los defasajes naturalizados en la vida cotidiana de la administración municipal, los intentos por optimizarla quedaron trancos, volviendo a flexibilizarse el contenido del vínculo laboral. En algunos casos el proceso de mejoramiento en algunas de las fases del proceso de gestión de los Recursos Humanos no se completó, o en el mejor de los casos, culminó forzándose los criterios establecidos al efecto, como es el caso del Concurso para el Ingreso a la Planta Permanente del Municipio (ver tabla 1.). Se retornaba de esta manera a una situación anterior, establecida desde la costumbre y la institucionalización de prácticas clientelares y privatistas, observadas por los municipales como “lo normal”.

Dos gestiones, un trabajador.

Este trabajador respondía a un patrón de conducta propuesto e impuesto consuetudinariamente desde los estamentos de poder, y reeditado por sí mismo sobre la misma dinámica del empleo. Si este empleado no cumplía las normas a sabiendas de sus superiores ¿con qué criterios podría éste discutir las decisiones que tome la superioridad? Se establece así una relación de intercambio de favores: “yo te permito esto, vos no discutirás esto otro”. La asimetría de la relación se acortaba bajo criterios de utilidad y cooptación.

Las justificaciones que sustentan los trabajadores en el sostenimiento de estas prácticas: la “identidad social”

Considerando la mencionado en el anterior apartado, profundizamos en los motivos que reforzaban ese tipo de conductas.

Gran parte de los resultados se relacionan a apelaciones de tipo identitarias. Los trabajadores mediatizaron la persistencia de estas situaciones de irregularidad e informalidad apelando a la carga que implica responder a un tipo de imaginario social.

Las razones por las cuales esta manera de relacionarse antes descripta encuentra legitimidad

en los ámbitos de la administración pública municipal en Corrientes pueden conectarse en cierta forma, al aval proveniente de una matriz identitaria que los mismos trabajadores enarbolan como propia y fuertemente arraigada.

Esta manera de explicarse dentro de un contexto de clientelismo estaría en relación con la carga que implica responder a este tipo de imaginario social, entendido como aquellos *“esquemas contruidos socialmente que nos permiten percibir como real lo que en cada sistema social se considere realidad, explicarlo e intervenir en ello”* (Pintos, 1995). Caracterizaciones de organización pre-modernas, relaciones cuasi – feudo – vasalláticas, idiosincrasia del correntino, conformismo, etc. (Pérez Sosto, 2000), pertenecerían a esta matriz identitaria cultural del correntino. Sin embargo, desde nuestra perspectiva preferimos entender estos rasgos como componentes de *“una trama siempre abierta desde donde se significa el mundo y la historia”* (Guber, Ibíd.).

La realidad como justificación

Sin embargo la justificación del mantenimiento de esta forma de relación laboral toma otra dimensión cuando enriquecemos el análisis sumando las contingencias socio-económicas a las cuales está sujeto el empleado municipal.

Revisemos algunos datos que nos brindarán un breve panorama de la situación laboral del municipal.

Tabla 1.

	Total	P. Permanente	Contrato	Temporario
Gestión Nazar	7021	2240	641	2214
Gestión Vignolo	5815	3194	202	1999

Los datos de la gestión Nazar fueron extractados del Censo Laboral del mes de Diciembre del 2005. Notamos grandes diferencias entre el total de agentes censados y los agentes revistados en las tres modalidades de contratación que el censo expresa (Planta Permanente, Contratados y Temporarios). Entendemos que gran parte del resto de los agentes censados pertenecerían a la modalidad “Programas”, los cuales además cobraban un “plus municipal” denominado “Plan Neike”. Este adicional se constituía, en palabras de un entrevistado como

“es un plus lo que te damos” O sea “vos sos jefe de hogar, esa es tu situación, y nosotros para ayudarte porque es poco lo que ganás como Jefe de Hogar te damos un plus de 100 pesos” o sea “te estamos regalando 100 pesos porque somos buenos”

En cuanto a los datos de la gestión Vignolo estos fueron obtenidos a partir del estudio de las planillas de personal obrantes en la Secretaría de Economía del Municipio.

Respecto de las condiciones remunerativas para los dos períodos encontramos la siguiente distribución.

Gráfico 1.

Gráfico 2.

Es de destacar que, aún dentro de estas condiciones remunerativas y de contratación tan volubles, los trabajadores municipales permanecían en sus puestos. Podríamos interpretar esta situación desde dos perspectivas o inclusive aunando las mismas:

Siguiendo a Noguera (Ibíd.), podría tratarse de una situación en donde los trabajadores “no trabajarían únicamente por motivos instrumentales, como la obtención de ingresos (en este caso sumamente magros). Continuarían desarrollando sus actividades considerándose socialmente útiles. (...) Los estímulos e incentivos para el desarrollo de tales actividades no estarían ya basados en la coerción económica y/o política, sino en los vínculos de solidaridad social y las necesidades personales de autodesarrollo de capacidades y potencialidades.” (Noguera, Ibíd.: p.164)

Desde una visión más cercana a la realidad social imperante, la imposibilidad de encontrar mejores oportunidades laborales y la necesidad de contar con una entrada pecuniaria, por más módica que esta sea, sería un indicador de importancia para la permanencia en el “empleo”.

La gestión Nazar y la gestión Vignolo: indicadores de cambio y continuidad.

Elaborar un comparativo de los factores de preponderancia y de diferenciación entre estas dos gestiones y sus estilos políticos y de gestión de la fuerza de trabajo excedería los límites de esta ponencia. Por tal motivo presentamos a continuación un cuadro comparativo de aquellas variables que componen el proceso de gestión de los recursos humanos en el sector de la Salud estudiado y los indicadores de cambio y continuidad de las prácticas entre las dos gestiones de gobierno.

Tabla 2.

	Gestión Nazar (2001-2005)	Gestión Vignolo (2005-2009)
Normas	Incertidumbre respecto de la	Estructura orgánica detallada, pública y

organizativas y de administración general	estructura orgánica. Existencia del instrumento organigrama dentro de la normativa, sin embargo la cualidad distintiva de éste residía en la alta variabilidad del mismo en razón de las necesidades (políticas?) de la gestión de gobierno.	conocida tanto en el ámbito de trabajo como a través de medios de difusión (Boletín Oficial, Página Web del Municipio)
Análisis de puestos de trabajo: definición	Ausencia de determinaciones claras respecto de los puestos de trabajo, las competencias asociadas al acceso al mismo, las cualidades y capacitación inherentes al desarrollo del mismo.	Vaguedad en el establecimiento de definiciones para los puestos de trabajo en Salas, generando duplicación de funciones y confusión respecto de las responsabilidades del puesto.
Estrategias de reclutamiento y selección de las personas	Inexistencia de mecanismos de reclutamiento y selección. Estrategias rudimentarias, basadas en la "intuición" (y/o intereses) de aquellos funcionarios posicionados en cargos políticos, los cuales funcionaban como barrera de acceso o no para los aspirantes.	Se visualizaron algunos intentos por formalizar el proceso de ingreso al empleo municipal a partir de la implementación del Régimen de Concurso vigente desde Junio de 2000 (Ordenanza 3571/2000). Sin embargo los ingresos por fuera de los mecanismos regulados continuaron su espiral ascendente (temporarios). Asimismo el proceso del Concurso fue discutido por los trabajadores en razón del tipo de convocatoria (selectiva) y de las características del examen (no calificador)
Formación y capacitación	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	Se reconocieron instancias de capacitación para el personal, especialmente para aquellos que revisten en las categorías laborales menos calificadas: agentes sanitarios y operadores territoriales, administrativos y enfermeros.

	estudiado, instancias muy débiles, reforzadas por los propios trabajadores según sus posibilidades	
Desarrollo de Carrera	La carrera administrativa en el Municipio encontraba su marco legal en la Ordenanza 1525 que estipula el régimen escalafonario para el personal municipal. Sin embargo esta normativa no encontraba sanción en la realidad, ya que desde hacía más de 15 años no se realizaban los concursos de ascenso escalafonario.	Al igual que en la gestión anterior, el desarrollo de carrera para los trabajadores municipales se encontraba anclado a la decisión del ejecutivo municipal. Por motivos que aún se están investigando esta decisión no fue cumplimentada en el período.

Algunas de las cuestiones mencionadas en el cuadro anterior, como por ejemplo 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, reflejan con nitidez el estado general del empleo en el Municipio para el primer período de nuestro estudio.

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”

Pero además de esta situación lo que realmente nos llamó la atención fue corroborar la manera en la cual el peso de la cuestión idiosincrática, y la sensación de inamovilidad o la “fuerza de la costumbre” influyen en la forma en la que ven y replican estos empleados municipales las características del acercamiento entre ellos y los estamentos de decisión.

“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’”.

Desde este punto empezamos a conectar esas formas de explicarse que sostienen los trabajadores municipales, estas maneras de verse ante la realidad de un entorno laboral (¿derivado del social?) excluyente y faccionista: ese que solo atiende a los amigos, a los entenados, a los clientes, a los cautivos.

Cómo permanecer: Clientelismo en cuotas

En general el estudio del clientelismo se ha abordado 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 nuestro caso un escenario laboral en donde el clientelismo se constituye en factor clave nos permite enriquecer la visión del cliente en su rol de trabajador, mediatizada esta situación por la noción de ciudadanía y su ejercicio condicional.

Así nuestro planteo propone una reedición del fenómeno que se constata como constante y habitual en ámbitos laborales como el estudiado. La idea de un clientelismo en cuotas pretende graficar la forma en que un vínculo que se conoce recíproco, en donde se intercambia un bien por un favor, en el empleo público municipal de Corrientes tiende a extenderse en el tiempo bajo criterios de continuidad y condicionalidad en la función.

Sin embargo aquí nos detenemos a preguntarnos: ¿sobre quiénes recae la responsabilidad de un ámbito laboral caracterizado por tamaños indicadores de volubilidad?

Si pensamos en el área de responsabilidad que les toca a uno u otro de los actores quizás podamos caer en el error de repartir partes de un fenómeno multidimensional que no solo obedece a la interacción de patrones y clientes, sumando a esto la complejidad inherente a este tipo de relaciones. Aquí se tocan tanto factores de corte racional como afectivo. Pero aún con esto queda latente la duda: ¿Son las prácticas de los políticos o las prácticas que el trabajador emplea en el vínculo con la superioridad lo que caracteriza la volubilidad de la relación laboral en el empleo público?

Recordemos que la imagen de trabajador a la que apelamos para dar sentido a esta investigación es la de un trabajador municipal que conoce y hasta decide su lugar en la red

clientelar/laboral, por supuesto atendiendo a las condiciones del entorno económico y social. Vastamente estudiada es la postura que podrán sostener aquellos que ostentan el poder respecto de la formación de clientelas y la utilidad de las mismas. En la misma raíz del concepto de clientelismo, la posibilidad de cooptar voluntades desde la posesión de recursos/vínculos no admite mayores discusiones.

Diferente es la situación del otro actor de la red: el cliente/trabajador. Teniendo en cuenta que la actividad política para aquel que no transita espacios partidarios se define y sustenta en las posibilidades de expresarse desde lo que ofrecen sus deberes y derechos ciudadanos (con los limitantes propios de las democracias delegativas o, en su dimensión más extrema, de aquellos Estados de tipo Predatorios), observemos a continuación algunas de las categorías de acercamiento a lo político de estos trabajadores municipales.

El ciudadano y el trabajador: ¿conceptos en el mismo sentido?

Tomando como Norte el concepto de ciudadanía en sentido amplio, en donde ésta no se reduce sólo al ámbito de lo político (O'Donnell, 2002) y, dada la conjunción de estas circunstancias que hemos ido comentando en el transcurso de la ponencia, nos empezamos a preguntar cómo se internaliza la noción de ciudadanía en el colectivo de trabajadores de la Salud Pública de la ciudad de Corrientes.

Intentando delinear una imagen de lo que implica ser un “Ciudadano”, y ante un conjunto determinado de proposiciones ofrecidas a los entrevistados, las respuestas se mantuvieron estables y congruentes respecto de la intensidad con que abordábamos los ítems componentes de la propuesta. Así, el concepto de Ciudadanía acuerda altamente con un perfil positivo del ejercicio, la responsabilidad y el compromiso con la comunidad política que se habita

Sin embargo encontramos categorías diferenciadores sobre el concepto de ciudadanía: el ciudadano común no es igual al buen ciudadano.

¿Qué cuestiones hacen la diferencia entre un buen ciudadano y un ciudadano común?
¿Acaso las titularidades de las cuales una persona adquiera la condición de ciudadano no habilitaría para ejercer la ciudadanía de una manera plena? Definitivamente no. Por todo lo

anteriormente expuesto, los derechos de los ciudadanos —políticos y sociales— permanecen condicionados por espacios que resultan cada vez más estrechos para su ejercicio efectivo (Quiroga, 1998). Además las características de nuestro medio tampoco contribuyen en la construcción de la noción del ejercicio ciudadano. Esta es la realidad que se pretendió ilustrar con este trabajo. Un contexto que, históricamente, se ha alejado de patrones de ciudadanía, en donde la privatización de lo público, el prebendarismo y la dádiva asociada a pautas tradicionalistas de comportamiento basadas en el paternalismo y el liderazgo caudillista han socavado la base social, degradando la calidad de las autopercepciones que poseen los correntinos respecto de su porvenir y de la ingerencia que poseen en ser factores de cambio. Circunstancia que se ha mantenido por la fuerza de la costumbre pero también por la posibilidad que ofrece de continuar reforzando estas imágenes negativas tan funcionales al tipo de manejo político correntino.

Pretendemos a continuación, y de manera netamente ilustrativa rescatar algunas expresiones de los trabajadores integrantes de la muestra respecto del papel que se otorgan como ciudadanos. Producto de la configuración social, de la configuración del empleo en el que están insertos y de las circunstancias económicas que estrechan la posibilidad del ejercicio ciudadano, estas frases revelan la distancia que aún falta recorrer para lograr poner en escena al protagonista del cambio, para lograr, en palabras de Pierre Rosanvallon la “consagración del Ciudadano”

Podemos observar en gran parte de las anteriores expresiones que el componente del ejercicio, o simplemente de la potencialidad del aporte a la construcción de ciudadanía se encuentra ausente en los trabajadores integrantes de nuestra investigación. Existe una especie de expectativa de cambio relacionada a frases como “tendría que abrirse la mente de la gente” pero que se denota muy lejana, casi imposible de alcanzar. Esa imposibilidad recae tanto en las apelaciones referidas a lo idiosincrásico como a cierto “laissez faire”, una percepción de desapego al compromiso en la acción. El depósito de la responsabilidad acerca de acciones efectivas tendientes al ejercicio de la ciudadanía, desde las mínimas condiciones que el espacio político provee, se consume en un tercero que asume caracteres intangenciales: la sociedad, un colectivo ajeno y abstracto, al cual se recurre normalmente para revestir de significado lo que no se puede asumir como propio.

Algunas conclusiones preeliminares.

Esta ponencia tuvo por objetivo acercar algunas reflexiones respecto de cómo y en qué forma la intermediación política incide en la construcción de Ciudadanía de un grupo de trabajadores, en un contexto laboral altamente clientelizado tal es el caso de la Administración Municipal de la ciudad de Corrientes. Al ser una investigación en curso, nuestras conclusiones aún son provisorias.

De lo expresado más arriba podemos decir que, si bien las dos gestiones de gobierno se distinguieron en sus formas de acercamiento al colectivo laboral, existen altos indicadores de continuidad en el tipo de prácticas asociadas a la gestión de la fuerza de trabajo durante los dos períodos de gobierno analizados, manifestándose leves intentos de cambio en los estilos de intermediación política en la gestión 2005-2009. En este sentido la intermediación clientelar continuó vigente, aunque en formas más cercanas al clientelismo fino o institucional (Trotta, 2003). Los desvíos y la intermediación del componente político continuó en vigencia, abriendo el debate acerca de si el clientelismo se constituye en una característica del ámbito, más allá del estilo político del partido gobernante. En consonancia,

el papel del empleado municipal como constructor de procesos ciudadanizantes, permanece paralizado, observándose una adaptación pasiva a las reglas de juego imperantes en estos estamentos. Estas características de la gestión de la fuerza de trabajo, altamente cruzada por decisiones político-partidarias, no serían la única condición de la debilidad de los procesos de construcción de ciudadanía. Los trabajadores también apuntan al componente idiosincrático como justificante de esta situación, reeditando así una responsabilidad ajena a ellos.

Entendemos que las condiciones para ejercer la ciudadanía en plenitud son tanto extrínsecas como intrínsecas, sin embargo, debido a cuestiones que deberán indagarse con mayor profundidad en próximos análisis, en el colectivo de trabajadores municipales de la Salud en Corrientes, se visualiza como una responsabilidad eminentemente externa a los actores.

Bibliografía

___Argentina, Corrientes, Capital. Censo Laboral. Resolución 18/05. 15 de Diciembre de 2005

Cravino, M., Fournier, M., Neufeld, M. & Soldano, D. “Sociabilidad y micropolítica en un barrio ‘bajo planes’”. Sociedad Argentina de Análisis Político. 2001. Disponible en: www.saap.org.ar/esp/docscongresos/congresossaap/VI/areas/04/soldano.pdf

Favaro, O. Sujetos sociales y políticas: historia reciente de la Norpatagonia Argentina. Buenos Aires: La Colmena, 2005.

García Sánchez, M. “¿Ciudadanía avergonzada? Democracia local y construcción de ciudadanía. El caso de las juntas administradoras locales de Bogotá”. Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales. Programa Regional de Becas CLACSO. 2000. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/garcia.pdf>

Gómez, E. “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. 2006.

Guber, R. “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.

Herrera, M. R. & Rouquaud, I. “Patrimonialismo y Políticas Sociales. La Ciudadanía deficitaria” (En línea) Kairos. Revista de Estudios Sociales. Facultad de Ingeniería y Ciencias Económico Sociales. Universidad Nacional de San Luís. 2000. Disponible en: www.fices.unsl.edu.ar/~kairos/k05-08.htm

INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2001.

Kiss, M. A. “Corrientes y Neuquén: recursos humanos, competencias y nuevos requerimientos laborales. Demandas de formación técnica y profesional en las provincias de menor desarrollo relativo”. CEPAL. 2005.

Noguera, J. A. “El concepto de trabajo y la teoría social crítica” (En línea). Papers 68. Universitat Autònoma de Barcelona. 2002. Disponible en: <http://www.raco.cat/index.php/Papers/article/viewArticle/25717/0>

O'Donnell, G. “Estado, Democratización y ciudadanía” (En línea). Nueva Sociedad N°128. 1993. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/2290_1.pdf

O'Donnell, G. Ilusiones sobre la consolidación. (En línea) Nueva Sociedad N°180-181. 2002. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/2516_1.pdf

Ojeda, V. “Clientelismo, Ciudadanía y Empleo Público. Un análisis al Municipio de Corrientes. 2001-2005”. Directora: María del Mar Solís Carnicer. Tesis de Licenciatura. UNNE, Corrientes, 2009.

Pérez Sosto, G. “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.

Pintos, J. L. Los imaginarios sociales: la nueva construcción de la realidad social. España: Maliaño. 1995.

Quiroga, H. “El ciudadano y la pregunta por el Estado democrático”. Revista de Estudios Sociales N°14. Santa Fe. Argentina. 1998.

Rosanvallón, P. La Consagración del Ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia. México: Instituto Mora. 1999.

Trotta, M. Las metamorfosis del Clientelismo Político. Contribución para el Análisis

Institucional. Buenos Aires. Espacio. 2003