

UNA VIDA ATRAVESADA POR LAS INTERVENCIONES. EL CASO DEL INSTITUTO DE OBRA SOCIAL DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES.

Ariel Villalba Torres

Palabras clave: Intervenciones- Burocracias- Trabajo estatal

Resumen

Tal como lo plantea Goldfarb (2016) Las intervenciones administrativas de los entes descentralizados es una forma de control excepcional sobre las entidades separadas de la administración central, con el principal objetivo de reestablecer el normal funcionamiento de estas entidades. En la provincia de Corrientes, los entes descentralizados son muy importantes en número, competencias y presupuesto, actualmente existen aproximadamente 11 organismos en esta condición, entre ellos el instituto de obra social de la Provincia de Corrientes, en adelante I.O.S. CORR, intervenido hace más de tres décadas y reemplazando a su directorio por una sucesión de funcionarios interventores hasta el día de hoy.

Es en relación a esto último es que en esta ponencia se intentara desarrollar el su contexto, los procesos de internalización de sus funcionarios y la forma de gestionar el trabajo mediada por el relato de una de sus protagonistas en primera voz.

Introducción

El Instituto de Obra Social de la provincia de Corrientes (I.O.S.COR.) es el organismo encargado de otorgar protección y cobertura de salud a las y los trabajadores estatales tanto activos como pasivos. En la actualidad cuenta con más de ciento setenta y cinco mil afiliados, lo cual la constituye en una de las cajas más importantes a nivel recaudatorio del Estado provincial. Es un organismo descentralizado del Poder Ejecutivo, lo cual significa que posee autarquía financiera y decisional.

Sin embargo, encontramos la primera señal de vulneración de esta autonomía, al encontrarse intervenido por el Poder Ejecutivo de las diferentes gestiones que pasaron por el gobierno de Corrientes, desde el año 1993 y sin solución de continuidad. Esto significó, a nivel institucional la disolución de su directorio (inicialmente por un término de ciento ochenta días), y a nivel organizacional la consolidación de la tutela del poder ejecutivo, violentando la naturaleza misma de la entidad y de las relaciones que al interior de la misma se desarrollan (Goldfarb, 2016).

Más allá de las cuestiones normativas, el proceso de intervención sobre una organización de naturaleza autárquica, acarrea consecuencias que afectan a nivel de la gestión, del personal, y de la relación de la institución con sus afiliados/beneficiarios. La tensión entre intervención y autonomía, y la vulneración de un derecho consagrado estatutariamente, resulta un problema institucional de gravedad, que genera debilidad, sufrimiento e incertidumbre en la dimensión humana de las organizaciones.

Es por ello entonces que en esta ponencia intentaremos reconocer los procesos de internalización que llevaron adelante sus trabajadores y funcionarios a lo largo de estos treinta años, y que impactaron en las formas de gestionar el trabajo y en la comprensión de la relación del Estado con sus trabajadores. En esta oportunidad y como apuesta metodológica, nos concentraremos en una historia de vida, la de Ester¹, como representativa² de la historia misma de la organización.

¹ A fin de reservar la identidad de nuestros informantes, utilizaremos nombres de fantasía tanto para las personas como para las áreas que se mencionan a lo largo del texto.

Una empleada del IOSCOR

Ester ingresó a trabajar en el año 1986 en el Instituto de Obra Social de la provincia de Corrientes. Sus ansias por conseguir un trabajo que le permitiera aportar económicamente a la mantención de la familia que recientemente había conformado, la había llevado a “repartir”³ su “hoja de vida” en cada organismo que estuviese a su paso. Ya con una niña muy pequeña, su anhelo era poder conseguir alguna oportunidad de ser escuchada: Ester sentía que tenía mucho para ofrecer al lugar donde se incorporarse.

Sin estudios universitarios completos, pero poseyendo una trayectoria de algunos meses por la Facultad de Derecho y con experiencia breve en atención al cliente, había aprendido un poco del oficio comerciante junto a su padre, en un negocio familiar que prosperó solo unos años. Esa circunstancia la había impulsado a presentar de manera formal su currículum vitae a posibles contratantes.

La llamada que tanto esperaba no tardó en llegar: del otro lado una voz la invitaba a asistir a una reunión donde querían conocer las cualidades que poseía, a fin de incorporarse al equipo de trabajadores de la obra social provincial, en el sector de beneficiarios (lo que hoy podríamos llamar Atención a los afiliados). Se presentó con sus “mejores galas” en el edificio de la calle San Juan. Ester recuerda que en el aquel momento el IOSCOR le pareció “enorme”.

En la entrevista de selección, y luego de intercambiar con quien sería su jefe inmediato, le informan que su ingreso estaba aceptado, comunicándole que se presente en el sector el lunes de la semana subsiguiente, en el cual iniciaría sus labores en el área. Ester se preguntaba qué específicamente debería hacer, porque “poco le habían dicho” en la entrevista de selección.

El lunes llegó: se presentó varios minutos antes del horario de ingreso. Quería demostrar que era una persona responsable y seria, y que con esas mismas cualidades desarrollaría el puesto. A las 7 am, puntualmente, ingresa la misma persona con quien había tenido la reunión de selección. Su ahora jefe, la llevó a las oficinas donde desempeñaría sus funciones, la presentó al equipo de trabajo, y le solicitó a un compañero de trabajo que le “muestre todas las actividades del sector”, y la acompañe durante los primeros días.

Marcos, encargado de la inducción⁴, era un empleado con antigüedad en la organización. “Conocía de pe a pa” el IOSCOR. Al principio, parecía poco empático y hasta algo molesto por la asignación que sobre sí pesaba. Se encargaba de mostrarle las actividades con cierto recelo de la información que le estaba otorgando.

Lo que para Ester resultaba falta de empatía, con el correr del tiempo resultó una marca de la forma organizativa que primaba en el área: se dio cuenta que su compañero, mientras cumplía sus funciones se involucraba de tal manera en las operaciones que tenía bajo su responsabilidad, que muchas veces olvidaba generar diálogos y espacios de intercambio y compañerismo para con el equipo de trabajo.

A Ester le pesaba ser una carga para Marcos. Entendía que no la habían “entrenado” para el puesto, no le habían explicado con claridad y detalle cuáles serían sus funciones en ese lugar, y por lo tanto su proceso de inducción dependía de la voluntad de un compañero sobrecargado de trabajo.

² La metodología de historias de vida busca captar las interpretaciones de los sujetos acerca de hechos relevantes y las subjetividades construidas en tales circunstancias (Cordero, 2012). En nuestro caso, la historia de Ester nos es significativa, dado que cursó todas las etapas de la vida de la organización en estudio, habiéndose jubilado hace algunos pocos años.

³ Utilizaremos itálica entrecomillada para referir a emisiones textuales.

⁴ La inducción es definida por Alles (p. 219), como la etapa puente entre el momento en que la persona inicia la relación laboral y cuando se hace cargo efectivamente de su puesto. La inducción es necesaria para que cada colaborador se interiorice tanto respecto de la nueva organización como de las funciones y responsabilidades a su cargo.

La vida en la oficina

Resulta que el equipo completo del sector trabaja de esta manera. El foco en la tarea les calificaba, con una rutina establecida inflexible: existían horarios para la recepción de documentación, como así también para la autorización de las mismas. Había sido establecido internamente que aquellas cuestiones que ingresaban en horas posteriores al mediodía quedarían para ser resueltas el día siguiente. Las personas a cargo de la atención al público eran siempre las mismas, aquello no cambiaba. Es que “*había que tener muñeca con la gente*”, y según Ester eso “*no lo puede hacer cualquiera*”. Salvo que algún personal presente parte de enfermo, se mantenían los rostros hacia el público. Lo llamativo es que, en las ocasiones donde las bajas del personal ameritaban una suplencia, quedaba sólo una persona en el mostrador de atención. La organización del trabajo era “*bien inflexible*” en aquella oficina. La teoría crítica de inspiración marxista nos indica que “casi como una pérdida invariante de poder pensar y concebir sus propias acciones y definir relaciones y formas de organización” (Marx 1844), Ester vivenciaba altos indicadores de alienación en su trabajo: su proceso de trabajo perdía sentido para ella, y se restringía a una mera transacción (mercancía).

La vida en la oficina mucho dependía de las formas que asumía la dirección del organismo. Cuando ingresó Ester, era “*la época de Pocho*”. El autonomista José Antonio Romero Feris fue gobernador de la provincia durante el período 1983-1986. Llegó al gobierno merced al Pacto Autonomista-Liberal, coalición electoral que reunía a dos de los partidos conservadores de mayor reconocimiento e historia de Corrientes. El período subsiguiente (1987-1991) correspondió al partido Liberal, y su gobernador fue Ricardo Leconte. Ambos períodos son reconocidos por el cuidado de la cuestión institucional, en cierta medida debido a la salida de la dictadura militar de 1976, y los aprendizajes y heridas derivadas de aquellos años oscuros. En términos de la conducción del IOSCOR, esta conducta “administrativa” era adoptada por el directorio de la organización. El respeto por la autarquía era un elemento que caracterizó la década de 1980.

La formalidad y la racionalidad, lo que al principio de sus labores Ester entendió como “falta de empatía”, resultaron entonces los componentes fundamentales de una organización “*volcada hacia el beneficiario*”⁵. Fueron “*varios años que trabajamos con normalidad*”. Pero el ciclo se quebró en 1993⁶.

Nos preguntamos entonces en qué radicaba la tal “normalidad” a la que aludía Ester: se refleja en que los entes descentralizados, según Goldfarb (ibíd.) son personas de derecho público, estatales, creadas con el fin de satisfacer ciertos intereses públicos. De allí la insistencia con el foco en los “*beneficiarios*”. El rol del Poder Ejecutivo de mero contralor, no de intromisión. Era lo que Ester había aprendido.

Durante el período 1986-1993, que podría corresponder a la etapa inicial y de conocimiento del IOSCOR por parte de nuestra informante, la organización contaba con un presidente y un gabinete que lo acompañaba. Así se conformaba el esquema directivo de la institución, estatutariamente. A este espacio de decisión colegiada, el personal podía acudir con sus reclamos, sus dudas y también sus inquietudes y propuestas. Esto no significaba automáticamente respuestas favorables, pero sí la percepción de ser escuchados y, muchas veces, atendidos.

Uno de los principales problemas, y que impactaba en la organización del trabajo durante aquella primera etapa, era la escasez de personal técnico que orientara las formas de realizar actividades y pudiera impartir directivas que sirviesen para la mejora del trabajo y la eficiencia y coordinación del

⁵ Esta frase aparece repetida en muchas ocasiones en la primera etapa de la historia de vida de Ester. Da cuenta de que el foco de los esfuerzos residía en el objeto último del IOSCOR, y no en las relaciones que se sucedían al interior de la organización. Esta noción se incorporó como una máxima para los trabajadores altamente burocratizados de la década del 80.

⁶ Año 1993 es el año en que el IOSCOR es intervenido

mismo. Justamente por ello, el trabajo se tornaba mecánico: no existían propuestas de reconfiguraciones ni de renovación de dinámicas de trabajo, aún ante obstáculos y problemas que se presentaban recurrentemente. La organización así había aprendido, y “*así lo seguía haciendo*”.

Ante la detección de estas necesidades propias de una organización que empieza a crecer y a complejizar sus servicios, la comisión directiva del IOSCOR, habilitó una serie de nuevos ingresos en el instituto, que lejos de resolver estas falencias que mencionamos en el párrafo anterior, solamente cubrían “vacantes”: el proceso de selección fue similar al que permitió que ella ingresara al instituto, caracterizado por la falta de información, aunque impersonal y por fuera de compromisos que no fueran los estrictamente laborales⁷.

Ya con varios años dentro del instituto se produce un proceso de concurso de trabajadores instrumento que desarrolla un procedimiento de provisión de puestos de trabajo en la administración pública. Consistente en la valoración de los méritos, capacidades, aptitudes de candidatos para acceder a nuevos puestos o categorías, en donde Ester cambia su condición de ingreso inicial y asciende a una categoría más de su escalafón.

Esta circunstancia concursal, que respetaba las definiciones establecidas en el Estatuto del Servicio Civil de la Provincia (Ley 4067), sería el principio del fin para todos sus trabajadores, puesto que fue la última vez que celebró un proceso de tal magnitud. La misma provincia de Corrientes ingresó en una etapa de turbulencia institucional: al gobierno de Leconte le siguió una Intervención Federal de dos años y tres interventores. A ello debe adicionarse la complicada situación económica del país, con el ingreso del modelo de ajuste neoliberal de Carlos Menem, hacía mella en el sistema de sueldos y remuneraciones. El ánimo de los trabajadores y de los beneficiarios era desolador: a las presiones de la directiva por cumplir plazos, demandas y reportes, se le sumaba el mal humor social producto de las condiciones imperantes.

Características de la intervención en I.O.S.CORR

Así como se intervino la provincia, lo mismo ocurrió con los entes autárquicos y descentralizados con el fin de restablecer la normalidad de los órganos descentralizados, a fin de asegurar la prestación de los servicios públicos y cualquier clase de actividad estatal (Barraza, 1998). En 1993, Raúl Romero Feris (hermano de “Pocho” Romero Feris) fue electo gobernador de la provincia. La situación de intervención, como parte de la Intervención a la provincia, y que se presuponía una circunstancia temporaria, formó parte de una de las primeras decisiones del gobierno de “Tato”⁸. Desde 1993 entonces, y salvo el caso del Instituto de Cardiología y de la Dirección Provincial de Vialidad, todos los entes autárquicos permanecen intervenidos, sin solución de continuidad.

La situación de I.O.S. CORR no era ajena a la del resto de los entes, pero según los relatos de Ester, las sensaciones que se vivían desde dentro realmente eran de preocupación por la realidad que estaban transitando. La salida de la entonces cúpula fue sorpresiva, sin previo aviso. De un día para el otro también, aconteció la llegada de la intervención con sus equipos, mientras que las preocupaciones y las incertidumbres se acrecentaban en todos los sectores de la organización

⁷ En la Administración estatal, el punto crítico resulta la intervención política en la vida organizacional. Si bien es una característica de este tipo de instituciones, operan hegemonícamente visiones sancionatorias de este tipo de diálogos política-administración (Twaithe Rey, Mabel). De allí el énfasis de Ester en marcar permanentemente la ausencia de “compromisos” en los procesos de concurso que ella conoció. Interpretando algunos desarrollos teóricos de autores como Weber (1993), los trabajadores y trabajadoras forman parte fundamental de un despliegue de productos y servicios de la más diversa índole, los cuales no se generan en el vacío: han sido condicionados por aspectos socioculturales, políticos e institucionales a lo largo de un recorrido histórico que toma caminos tan particulares como la misma institución en la cual se inscriben.

⁸ “Tato” era el apodo por el cual era popularmente conocido el luego presidente del Partido Nuevo, quien fuera gobernador de la provincia y luego intendente de la ciudad Capital de la provincia.

Los recién llegados comenzaron su “*gestión de reorganización*” con algunas modificaciones en la estructura y pases de personas a otras áreas. Mientras tanto, el discurso que se dispersaba era de que su paso sería breve, como así también las decisiones que se iban tomando.

Desde la primera intervención hasta la actualidad, nunca más el personal pudo acceder a concursos públicos. Mucho menos considerar la posibilidad de trazar trayectorias de carrera, ni ascensos, ni movilidad. Claramente esto regía para el personal que ya estaba trabajando en el instituto, aquellos ingresados antes de 1993. ¿Por qué sucedía esto? Porque más allá de los funcionarios de la intervención, las personas que ingresaron en calidad de trabajadores del instituto, lo hicieron por fuera de los sistemas de concursos conocidos. Asimismo, los puestos que se crearon fueron en cargos de gran relevancia dentro de la estructura. La discrecionalidad calificó cada gestión de cada intervención en turno.

Esta situación era algo que se repetía y es más se acrecentaba cada vez que asumía un nuevo interventor. Es más, durante el período 2000-2001 donde la obra social estuvo gestionada por funcionarios que no eran de esta provincia⁹, con el presupuesto que ellos manejaban se pagaban “*hasta las maquinitas de afeitar*”¹⁰. Ester sostenía que “*todas las decisiones que se fueron tomando era a bienestar de su bolsillo jamás pensando en el beneficiario y muchos menos en los trabajadores como nosotros*”.

Las distintas gestiones interventoras fueron, no sólo modificando la plantilla de personal, sino también afectando la misma estructura del organismo, en una dinámica que no respondía a las necesidades del servicio, sino a otras de índole no laboral. “*Todo fue mutando*”: el organigrama se fue ramificando en función de nuevas incorporaciones a la “*cúpula*”. Mientras tanto, los sectores operativos seguían viéndose sobrecargados de actividades: “*modificábamos nuestra forma de trabajo cada vez que ellos interpretaban que la cosa no estaba funcionando*”. Este impacto a nivel de los procesos de trabajo, y que significa reconfiguraciones (muchas veces gestionada por los propios trabajadores, sin acompañamiento técnico), da cuenta de los aprendizajes institucionales, reacomodamientos y formas de “procesar”, de “normalizar” prácticas que atentan contra la propia democracia laboral. “*A la larga y con el pasar de los años nos fuimos acostumbrando a la forma de hacer las cosas que ellos proponían y la llevábamos a nuestra manera*”.

Ya desde la última intervención del instituto por el año 2007 aproximadamente y con lineamientos mucho más herméticos que las gestiones anteriores, el proceso de reorganización pareciera no tener fin. Ester le pone voz a la organización: “*lo que prometió ser solo unos meses se transformó en años, esos años décadas y yo me jubile sin conocer la nueva normalización del instituto que se proponía*”. Las lecturas que persisten permiten interpretar que lo que sucede en la organización penetra la vida de las personas, tornándose difusos los límites entre el devenir de una y otra. La autonomía como valor, como derecho otorgado estatutariamente, se ha visto violentada por el accionar de los múltiples gobiernos que transitaban el poder ejecutivo provincial desde 1993 a la fecha. No hubo distinción ideológica ni partidaria. El atropello a las garantías autárquicas implicó la alteración de la vida en la organización, y por consiguiente su atravesamiento a nivel humano (en la voz y el cuerpo de sus trabajadores y trabajadoras).

⁹ La Intervención Federal de 2000-2001 estuvo a cargo de los funcionarios cordobeses Ramón Mestre y Oscar Aguad.

¹⁰ Ester da cuenta del derroche que, en el imaginario social, generaron los funcionarios cordobeses en la provincia de Corrientes.

Sobre el Autor:

Ariel Villalba Torres es licenciado en relaciones laborales por la Universidad Nacional del Nordeste. Especialista en Políticas públicas para la igualdad (CLACSO) y actualmente cursando una maestría en Gobierno y Economía Política en la Escuela de Gobierno de la Provincia de Chaco en convenio con la Universidad Nacional de San Martín. Docente Universitario en la Facultad de Ciencias Económicas en la carrera de Relaciones Laborales de la Universidad Nacional del Nordeste.

Bibliografía:

- Alles Martha. Dirección estratégica de recursos humanos: Gestión por competencias, segunda edición- Cuarta reimpresión. Editorial Granica, Buenos Aires. Argentina 2010
- Chárriez Cordero, M. (2012). Historias de vida: Una metodología de investigación cualitativa. Revista Griot, 5(1), 50–67. Recuperado a partir de <https://revistas.upr.edu/index.php/griot/article/view/1775>
- Goldfarb, Mauricio 2016, Intervención administrativa de los entes descentralizados en la provincia de corrientes, argentina. Revista de Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas Universidad Nacional del Nordeste.
- MARX, K: Manuscritos económico - filosóficos en FROMM, E: Marx y su concepto del hombre. F. C. E. México.
- WEBER, M. (1997). Economía y Sociedad. (2da ed.). Santa fe de Bogotá: Fondo de Cultura Económica.