

Ponencia: Empleo Público y Precarización Laboral
Expositor: Jorge Ahumada ¹

Plabras Clave: Empleo Público, Precarización Laboral, Neoclientelismo, Neopatronazgo Liberal

Resumen

El Empleo Público asume transformaciones altamente funcionales con los cambios en la Economía y en la Dinámica Social; en este trabajo se identifican estos cambios como nuevas formas de realización del rol de la burocracia caracterizados por un alto e inédito disciplinamiento de la misma al Poder Político, aspecto que expresa la dimensión más potente del nuevo modelo de organización social, el disciplinamiento social al nuevo orden social, en esta perspectiva la burocracia asume una novedosa importancia ya que su rol mediador hace posible a su vez disciplinar el todo social y difundir en la sociedad las conformaciones ideológicas particulares que legitimen esta gran transformación . A su vez se hallan dos explicaciones a este fenómeno, en primer lugar un proceso creciente y vertiginoso de precarización de las formas contractuales de empleo público, que en algunos casos rozan el trabajo a destajo y que en promedio son similares a las del sector privado, esta precarización ha sido posible por una inestabilidad y fragilidad del mercado de trabajo que ya es estructural.

En segundo lugar hay nuevas formas de clientelismo en el reclutamiento de la fuerza de trabajo del sector estatal, se van reemplazando los vínculos de membresía partidaria por lazos familiares o personales con lo cual el sistema de lealtades es personal y fragmentado, se evidencia así la crisis de los partidos políticos y la revalorización del empleo público como parte mayoritaria del botín de guerra de los funcionarios políticos de cargos electivo y no electivos, hemos denominado a esta forma de reclutamiento como “Neopatronazgo Liberal”.

La burocracia como actor político de peso ha perdido la mayoría de su capital de negociación ya que los gremios estatales han disminuido rápidamente sus afiliados merced al proceso de precarización y aún en los sindicalizados ha disminuido la capacidad de movilización a límites exigüos ya sea por el descrédito de los sindicalistas o por la desmovilización como fenómeno general de la sociedad.

Los Agentes públicos actuales tienen baja pertenencia Institucional y es limitada su autopercepción en el horizonte de inclusión y crecimiento en la organización, visión que es ajustada a la realidad ya que las carreras de personal tienden a desaparecer y los mecanismos de consulta mantienen la tradición vertical y rígida. Esta caracterización que en nuestra provincia se observa en mayor o menor grado en todas las reparticiones estatales, mayormente en las de servicios directos, con una situación particular en Educación y en su totalidad en las denominadas agencias de cultura, ciencia, deporte,

¹ Investigador IIFAP jahumada_04@yahoo.com.ar; jahumada@eco.unc.edu.ar

turismo donde estas formas neoclientelares y precarizadas ocupan el 100 % de la organización.

La importancia de la Burocracia excede los estudios del mundo del trabajo ya que ocupa en todos los países el sector más importante de la fuerza asalariada. En nuestro país suma 2.500.000 agentes en las tres jurisdicciones nación, provincias y municipios. Por su tamaño en la sociedad y su rol mediador se considera, en esta ponencia, la trascendencia de la burocracia para legitimar en la sociedad ideologías, imaginarios, representaciones e incluso creencias, e identidades, proceso de legitimación que lejos de ser nuevo ahora asume un gran valor ya que ha sido un factor altamente explicativo de la desmovilización política y alta aceptación del discurso económico o “cientifización de la política” .

Ponencia: Empleo Publico y Precarización Laboral ²
Expositor: Jorge Ahumada

I. Introducción

En esta ponencia se trata de mostrar los principales resultados de la Linea Investigativa sobre Empleo Público que se realiza en el IIFAP; se ha considerado que interesa en este Coloquio por cuanto los cambios en el sistema contractual al interior del estado no se agotan en sus efectos organizacionales y de disciplinamiento, sino y sobre todo se expanden como nuevas formas de gestión Política del Estado, asumiendo Formas Plesbicitarias en sus procesos legitimantes y Formas Empresariales en sus Servicios.

Antecedentes: Los intereses que llevaron a la realización de Investigaciones sobre Empleo Publico en Córdoba se vinculan a dos intereses centrales para los investigadores: en primer lugar la pertenencia al ámbito de la administración Pública Provincial de varios investigadores, la pertenencia al IIFAP y/o la cátedra de Administración Pública de la Univ. Nacional de Villa María y en segundo lugar la importancia de los cambios actuales en la Política de Personal en el Estado Provincial es de tal envergadura que amerita -en forma prioritaria- su seguimiento y estudio.

De los resultados de la investigación realizada en el Ministerio de Salud se desprendieron tres tipos de observaciones importantes para ser profundizadas y ampliadas en su estudio. A) Las Áreas administrativas o de apoyo logístico del Ministerio de Salud están teniendo un proceso de duplicación tanto funcional como estructural, entendiéndose por tal la creación de nuevos puestos que funcionan en forma paralela a puestos similares ya existentes. Esta observación se da en las denominadas gerencias que coexisten con direcciones, departamentos o divisiones. B) Estas nuevas Áreas o Gerencias asumen gran capacidad ejecutiva y absorben capacidad decisoria y operativa de unidades existentes previamente, se suma a lo anterior una centralización de mando de estas gerencias hacia los decisores políticos. C) Los integrantes de estas nuevas unidades son reclutados por mecanismos clientelares o de patronazgo y revisten con contratos precarios, sin estabilidad en el Empleo, continuando la tendencia a incorporar nuevo personal con contratos ya sea en Áreas operativas o de apoyo³.

² La ponencia surge de reflexiones a partir de los informes de 5 investigaciones sobre Empleo Público en Córdoba, que hemos compartido con Stella Regis, Nancy Chiappero, Sandra Cerino, Maria A Bustamante, Mariana Magrini, Fernando Perez, Daniela Peña, Ines Gutierrez, Marisa Dasso y Marcelo Montes. A todos ello mi agradecimiento.

³ Es de resaltar que en los nuevos hospitales como el Maternoneonatal y el Hospital de Niños la gran mayoría del personal reviste con contratos precarios, en algunas áreas supera el 90 % con importantes consecuencias tanto organizacionales como prestacionales.

De lo anterior surge el interés por estudiar los cambios en la contratación de personal en toda la administración Pública en su conjunto, ya sea en los modos de incorporación como en las formas de contratación. En particular en los efectos de estos cambios, ya sea en la precarización del empleo como en las formas de lealtades e idoneidad en los desempeños.

Del seguimiento periodístico realizado, del estudio de la ejecución presupuestaria ⁴ y de las entrevistas a informantes claves se desprenden observaciones que han permitido una caracterización de estos nuevos fenómenos en la dinámica de la Administración Pública Provincial.

1. Ampliación del sistema de reclutamiento por mecanismos clientelares y de patronazgo en todas las áreas del Estado donde la normativa lo hace posible. En salud, por ejemplo, no se cumple la Ley 7625 que prevé el ingreso a los servicios por concursos públicos. En todos los casos las nuevas incorporaciones de profesionales de nivel operativo, se hicieron a través de ingresos directos sin mediar ninguna instancia de las prevista por la Ley de Equipos de Salud.

En algunas entrevistas realizadas a funcionarios de la actual administración Provincial, pudo observarse que hay una clara tendencia a culpabilizar de los fracasos en las actividades del Estado, a la actitud conspirativa de lo que se denomina “empleo burocratizado”. Es bajo este juicio preliminar que se incorporan los modos de reclutamiento clientelares, posibilitando de esta forma, la adhesión al proyecto que lleva adelante la gestión del partido en el gobierno.

La modalidad de reclutamiento basada en el patronazgo y el clientelismo responde a una particular variante de la organización burocrática del Estado y un régimen que “*impone dentro del sector público una modalidad de funcionamiento excluyente en la que diferentes organismos resultan marginados o discriminados*”.⁵

2. Sistema de contratación: se ha precarizado en la gran mayoría de los casos y sólo se mantiene la tendencia de la *estabilidad* en el Ministerio de Educación. En el resto de la Administración Provincial se observan contratos que se renuevan cada tres y seis meses o un año⁶.

Esta modalidad de contratación genera procesos de despolitización puesto que el ingreso es negociado individualmente, y cada contrato se acuerda con la persona sin arreglos corporativos, esta observación es importante pues permite comprender la

⁴ Se ha tomado como fuente secundaria el importante estudio sobre la ejecución presupuestaria en el Ministerio de Salud de la Prov. de Cba. realizado por el Investigador del IIFAP Iván Ase

⁵ OSZLAK, Oscar: “Políticas públicas y Regímenes Políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”. Estudios CEDES. Volumen 3 Número 2. Buenos Aires, 1980. El autor caracteriza de la siguiente manera este régimen “Este tipo de estructura burocrática se asocia a “regímenes patrimonialistas” en los que el presidente o el gobernador ocupan el centro de la escena política y desde donde ejerce de hecho un cuasi monopolio sobre todas aquellas decisiones relativas a la designación, reemplazo, traslado o remoción de funcionarios de cualquier nivel, jerarquía o función de gobierno.”

⁶ Es de interés citar el caso de las Agencias (Córdoba Ciencia, Solidaria, Cultura, Deportes, y Turismo) donde casi la totalidad de su personal nuevo ha ingresado con contratos precarios y donde la ejecución presupuestaria de estos organismos se ajusta a formas autárquicas con lo cual no están sometidas a controles presupuestarios como los Ministerios, este aspecto junto a las formas de gestión de estas agencias las colocan en el lugar de mostración de un “nuevo modelo” que se propone para toda la estructura de la administración pública provincial, se caracterizan por agilidad decisonal y en la ejecución de gastos, alto disciplinamiento del personal con precarización contractual. Es de interés citar que el Ministerio de la Solidaridad, antes Ministerio de Desarrollo Social, ha pasado a ser la Agencia Córdoba Solidaria desde el año 2002, consolidando el modelo de las Agencias .

diversidad de contratos existentes tanto en los montos salariales como en los detalles de prestaciones, funciones, horarios, etc.. Favorece también la fragmentación, la dispersión y una confusión de las fuentes de regulación del contrato de cada trabajador. Esto ha posibilitado la tendencia a generalizar que los ingresos de personal a la Administración pública Provincial desde el año 2000 conforman un sistema de reclutamiento con desigualdad contractual y con salarios diferenciales.⁷

Flexibilización Laboral

Flexibilización en el Régimen Contractual, Funciones y Destinos: a partir de la incorporación a las distintas áreas del Estado de la nueva modalidad contractual. Se observan las siguientes características:

1. flexibilidad del contrato, locación y tiempo. En muchos casos la “renovación” se realiza sin haber firmado el contrato, o sea se continúa automáticamente la contratación aunque el contrato anterior esté vencido⁸.
2. disminución de agentes de la planta permanente, mediante jubilaciones anticipadas o regulares donde los puestos de esos agentes son retirados del presupuesto asignado a personal estable.
3. movilidad de lugar prestacional según requerimientos de la autoridad, los cambios de destino han aumentado geométricamente, siendo una nueva modalidad de gestión de personal, opuesta a la tradicional estabilidad en el lugar de destino.
4. disminución de cargos jerárquicos en nivel intermedio, pues no se cubren los retiros. Esto produce un achatamiento de la pirámide organizacional con ampliación de los puestos operativos en relación a jerarquías intermedias lo cual conlleva una mayor concentración decisional ya que este achatamiento jerárquico no se acompaña de procesos de horizontalización decisional.

Flexibilización en el Desempeño laboral y Pertenencia Institucional

5. disminución en la identificación con la misión organizacional y disminución en el compromiso institucional producto tanto del sistema de ingreso clientelar como de la inestabilidad en el destino laboral.
6. baja la edad promedio del personal pues hay un importante recambio de personal con incorporación de jóvenes recientemente egresados de la Universidad o estudiantes avanzados. Este proceso se suma a la precarización contractual de estos nuevos empleados públicos que en algunas organizaciones constituyen la mayoría de los agentes.

⁷ Es de interés citar que un estudio similar al presente ha sido realizado en la Administración Pública Nacional y sus descripciones son similares y convergentes con este proyecto. Nejamkis Facundo Patricio “Capacidades estatales: La construcción de capacidad administrativa y los cambios en el régimen de empleo público”, WWW.espaciospoliticos.com 2002. Si bien son escasos los estudios en marcha sobre la evolución en el Régimen del Empleo Público en cualquiera de las tres Jurisdicciones (nacional, provincial o municipal) es de resaltar que en todas las investigaciones en curso hay un creciente interés por los efectos de la precarización, la flexibilidad y los impactos de la formas de gestión tipo “New Management”, con marcos teóricos de referencia que incluyen en forma sostenida autores como Oscar Oszlak y Dora Orlansky de Argentina, Joan Prats de España, Nuria Cunill Grau de Venezuela y Luis Bresser Pereyra de Brasil entre otros. Estos autores van conformando una línea analítica que no llega a construir un nuevo paradigma latino en la disciplina de la Administración Pública pero que aporta a su construcción

⁸ Esta observación es importante pues muestra la tendencia a “informalizar” el sistema de contratación, esto es a relegar los procesos de formalización normativa que predominaban hasta hace una década, en una clara tendencia a “desburocratizar” flexibilizando la normativa con los riesgos que ello implica para la transparencia en la gestión y las posibilidades reales de control de las decisiones administrativas y presupuestarias mediante los mecanismos existentes.

7. disminución del tiempo promedio de antigüedad en el puesto o desempeño, con lo cual aumentan los requerimientos de capacitación en actividades prestacionales y no es homogéneo el aumento en la oferta de capacitación al personal ingresante en los distintos Ministerios y Reparticiones.
8. mayor disponibilidad horaria del personal con los nuevos contratos que, en muchos casos, no incluye por ejemplo, licencias por capacitación. Si bien este tipo de restricciones a beneficios indirectos del puesto, aumenta la disponibilidad del personal en tiempo, disminuye la disponibilidad por capacitación para resolver una mayor diversidad de problemas propios del desempeño, a lo que se suma anterior que otra forma de obtener capacitación es la experiencia, lo cual en muchos casos es escasa en el personal nuevo.
9. sistema de reclutamiento ágil en relación; por ejemplo, en el caso de salud había seis meses promedio que requerían los llamados a concurso incluso cuando se pedía cobertura transitoria con suplencias por la Ley de Equipos de Salud (7625). Esto contribuía a conformar nuevos puestos de trabajo “difusos” ya que no forman parte de la tradicional “plantilla de personal” que respondía a diseños previos o la tradición y rigidez organizacional
10. Tanto la percepción de los derechos y obligaciones del personal contratado, como la temporalidad y movilidad en el puesto de trabajo, son vistos como elementos inherentes de las nuevas condiciones del mercado y no son cuestionados, se suma a lo anterior el proceso de des-sindicalización del nuevo personal contratado que en su gran mayoría no se afilia a los distintos sindicatos de empleados públicos, por el efecto disciplinador de los contratos precarizados⁹, que funcionaban como el lugar tradicional de formación e información sobre derechos laborales. Se observa en forma coincidente una creciente desmovilización sindical por condiciones laborales, contractuales o salariales que formaban la agenda de cuestiones tradicionales de los sindicatos de empleados estatales.
11. Aumento de cargos jerárquicos que producen una simultaneidad de planta política de cargos no electivos (gerencias) con personal de carrera (empleados estables) . Se observa un corrimiento de funciones y espacios de toma de decisión hacia la planta gerencial, quedando funciones rutinarias y administrativas en el personal jerárquico de planta.
12. tensión entre empleados permanentes y contratados por el reconocimiento sobre la productividad laboral, que en forma creciente implica una negación al valor de la experiencia y antigüedad como valores institucionales que otorgaban prestigio. Hay un

⁹ Vale citar Acciones de disciplinamiento no vinculadas al contrato que se relacionan con formas organizacionales que recuperan viejas practicas de control, por ejemplo: 1. traslados de personal que se realizan en la Administración Provincial, cabe citar que en Febrero del 2004 la Unión de Educadores de Córdoba denunció el traslado de dos delegados gremiales de la sede de la Dirección de Administración del Ministerio de Educación, estos delegados impulsaban medidas de protesta y reivindicaciones laborales. 2.Otra acción de disciplinamiento no vinculada a la precarización contractual es la restricción en la información disponible por lo cual los datos sobre número de personal, presupuesto por área, orgánicas, etc. no están disponibles ni para los usuarios ni para los agentes de la administración pública. Sólo tienen acceso a ellos el personal que pertenece a la planta de conducción, de esta forma los agentes públicos cuentan con poca información sobre su organización, lo cual era un elemento de control y presión que tradicionalmente la burocracia ha usado hacia la clase política en el gobierno, en particular desde 1984. Sin embargo estos mecanismos disciplinadores de ninguna manera superan la capacidad de la precarización contractual.

creciente reconocimiento a la juventud y los estudios universitarios como valores que garantizan idoneidad y productividad laboral¹⁰

Caracterización de los Cambios Observados :

Sobre el Sistema de Reclutamiento y de Carrera

Las distintas formas de pérdida o disminución de garantías laborales, sobre todo en la duración contractual, se han denominado “precarización del mundo del trabajo” y es una tendencia que se generaliza rápidamente, aún en áreas de actividad caracterizadas por la estabilidad del empleo, tales como la burocracia estatal¹¹. Se desprende de lo anterior posibles cambios en las formas organizativas de la fuerza de trabajo, con la consiguiente pérdida de capacidad reivindicativa de derechos por parte de sindicatos cada vez más pequeños y débiles. Junto a este fenómeno de de-sindicalización aparece la pérdida de calidad del empleo y un mayor sometimiento de la fuerza de trabajo a los nuevos procesos organizacionales de la producción.

Precarización Clientelar

La sociología del trabajo estudia las formas en que el trabajo acontece en las sociedades y son abordadas las múltiples expresiones del mismo. Un tema de gran interés en la disciplina administrativa es el ingreso de personal en dependencias públicas; el interés no es sólo académico sino además instrumental pues el “reclutamiento” es un factor importante en el éxito de las gestiones políticas.

Una posición habitualmente asumida por un pensamiento más clásico o “burocrático” es el de priorizar el ingreso en base al mérito ya sea por experiencia en ese tipo de tareas o por una calificación universitaria o de capacitación sistemática en el oficio, así como una capacidad intelectual acorde a lo demandado, ventajas que han sido denominadas “competencia neutral”¹²

¹⁰ Hay nuevas conformaciones ideológicas sobre la productividad laboral donde se valoran los resultados más que los desempeños, sin embargo en el sector servicios los resultados y el desempeño se confunden, pues algunos resultados pueden ser disciplina, lealtad, obediencia, docilidad, etc. (Novedosas formas de Disciplinamiento por homogeneización a la “nueva burocracia” a través de mecanismos como uniformes, tarjetas identificatorias, etc). Que también forman parte del desempeño, así el “producto” es también “proceso productivo”, esta caracterización cobra relevancia en la administración pública donde la gestión de servicios es también parte de la gestión política y todos los aspectos vinculados a la disciplina laboral aportan a los objetivos políticos más que a la calidad de servicios poblacionales o “productos de la actividad estatal”. Análisis contenido en el Artículo “Sujetos al Estado” Jorge Ahumada, revista Administración pública y Sociedad nro. 15, IIFAP, (en prensa)

¹¹ Existen diversos enfoques sobre el concepto de Precariedad Laboral: Una de las líneas de análisis (Cynthia Pok:1992) plantea la necesidad de introducir un concepto previo a esta noción. “Inserción laboral endeble” en la producción social de bienes y servicios, expresándose la precariedad en las distintas modalidades que asume esta inserción laboral dentro del mercado de trabajo. Refiriéndose a características ocupacionales que impulsan o al menos facilitan la exclusión del trabajador del marco de ocupación. En cambio, otra de las líneas de abordaje (Adriana Marshall:1990) utiliza el concepto de “empleo incierto”, el cual indica una relación laboral que descansa sobre la continua “incertidumbre” del trabajador con respecto al momento de terminación de su empleo. Un tercer enfoque (Alejandro Ferrari y Néstor López:1992) propone incorporar dentro de los trabajadores precarios, aquellos que cuentan con contrato de tiempo determinado y a los “no registrados”, lo cual conduce a la necesidad de hablar de “tipos de precariedad” ya que estas dos conceptualizaciones no son homologables. (Tissera)

¹² Desarrollos de este tipo han sido largamente elaborados en la disciplina administrativa, tal como el clásico trabajo de Herbert Kauffman “Emerging Conflicts in the Doctrine of Public Administration” en American Public Science Review 50, 1956

Esta forma de ingreso ha sido denominada por “mérito” y tiene sus raíces en la tradición burocrática que estudió Max Weber, cuyos antecedentes de estrategia estatal de incorporación de personal datan del siglo XVIII en Europa, pero que en forma, asistemática se halla en los orígenes de la formación estatal.

Este modo de incorporación de personal ha recibido numerosas críticas como el excesivo apego a las normas del personal y un consecuente “ritualismo burocrático”, Otra crítica ha sido la resistencia del personal a propuestas de cambio que impliquen modificaciones en los hábitos laborales o formas organizacionales consolidadas.

Esta rigidez ha sido observada en incontables ocasiones por los políticos o aquellos tomadores de decisión que la han situado como un obstáculo a resolver. También ha sido analizada por un número creciente de estudios o investigaciones sobre la administración pública.

Sin embargo, la incorporación y ascenso por mérito -llamada “meritocracia” cuando es la forma dominante¹³- surge como una respuesta ante el denominado “patronazgo” o incorporación por adscripción personal, lealtad, favoritismo, lazos sanguíneos, pertenencia partidaria, etc.

El patronazgo es más antiguo que la meritocracia y fue también cuestionado como una de las causas de ineficiencia en la gestión pública, así como un estímulo negativo en el sentido de desalentar el compromiso y las iniciativas. Sin embargo, también se ha argüido en su favor el mayor compromiso de este personal con un proyecto político y los mejores resultados de gestión en términos de logros por mejor comprensión y acuerdo con los objetivos tanto técnicos como políticos. Se ha propuesto también una posición intermedia que retoma los valores positivos de ambas opciones, valorizando tanto la disposición política como el talento administrativo y se ha denominado a esta opción “competencia sensible” como superadora de la “competencia neutral” (Peters 1999).

Se entiende por “competencia sensible” a un compromiso con los objetivos políticos junto a un conocimiento técnico adecuado al desempeño esperado. Este concepto de competencia sensible podría ser un gran aporte para resolver los problemas de rigidez burocrática, de hecho se encuentra en varias de las reformas administrativas puestas en marcha en diversos países¹⁴. Esta orientación apunta a dotar de más iniciativa y compromiso al decisor público. Parte del supuesto de que los sistemas de control público y los mecanismos de transparencia funcionan. Sin embargo, en países como el nuestro, este supuesto es cuando menos, aventurado.

De las observaciones realizadas para este proyecto en las diferentes Áreas de la Administración Pública Provincial, se puede describir una tendencia a modificar sustantivamente los escasos criterios y mecanismos de reclutamiento y carrera propios del

¹³ El sistema de mérito se caracteriza por nombramientos en base a exámenes competitivos, por la imposición de restricciones a la movilidad arbitraria y por la garantía y la exigencia de neutralidad política, todo ello asegurado por un cuerpo regulatorio independiente (la Comisión del Servicio Civil o equivalente). Los sistemas modernos de servicio civil comparten otras características en mayor o menor grado: las posiciones son establecidas centralmente y clasificadas por grados; el salario y la pensión pagados a los burócratas vienen determinados por su grado o rango más que por el trabajo que efectivamente realizan, y, a menudo, existen algunos impedimentos para la entrada lateral al servicio desde el exterior en los escalones superiores. Tiende a haber pocos “puertos de entrada”; la mayoría de los funcionarios entran en los grados más bajos y prosiguen su carrera dentro del servicio; prácticamente casi todas las posiciones superiores son provistas por promoción...(Prats 2000)

sistema llamado “Meritocrático” por formas que algunos autores caracterizan como de “neopatronazgo” o “Clientelismo Político”, aunque desde el año 1984 hasta los inicios de los 90 la Meritocracia era más declamativa que una experiencia generalizable. Vale citar ejemplos de recuperación y fortalecimiento de estos mecanismos, como la ley 7625 llamada del Equipo de Salud¹⁵ que delineaba sistemas y carreras típicamente meritocráticos, así también en el Ministerio de Educación se profundizó el sistema de Méritos en las formas de ingresos y carrera, mediante el cumplimiento del estatuto del docente que había estado suspendido durante el proceso militar. En ambos casos participaron en estos procesos los Sindicatos de cada Sector.

De lo antes expresado surge la necesidad de establecer correspondencias entre los nuevos procesos de precarización¹⁶ y clientelismo político, ya que se dan en forma simultánea y éste es un hecho novedoso, ya que tradicionalmente el clientelismo se acompañaba de estabilidad en el Empleo Público, por lo cual los puestos disponibles o posibles de crear eran parte del capital político disponible por el partido en el gobierno, y esto se observó en las tres primeras gestiones de Angeloz¹⁷. Esta novedosa asociación de Precarización y Clientelismo Político evidencia en forma directa que uno de los principios del New Management como el ingreso por competencias puede ir asociado a viejas prácticas políticas, en América Latina esta asociación ha sido descripta por diferentes autores (Oszlak 01, Prats 99) y en la Provincia de Córdoba es particularmente fuerte la tendencia a generalizar esta asociación en todos los nuevos ingresos o reclutamiento en la administración Pública. Para este proyecto se ha nominado a esta asociación como Precarización Clientelar ya que claramente tiende a su consolidación. Este proceso de consolidación puede rastrearse desde los inicios de la Gestión Mestre y con mayor claridad desde los inicios de la Gestión De la Sota, además de la dimensión temporal también se ha consolidado en sus contenidos, así actualmente es parte de las reglas del juego disponer de avales para el ingreso, ya sean familiares, partidarios u otros vínculos, en este sentido se ha observado en este trabajo que los avales partidarios que antes eran de gran importancia, sobre todo en las tres gestiones de Angeloz, hoy tienen la misma o menor importancia que los vínculos familiares. Esta observación cobra relevancia pues en forma indirecta pone de manifiesto la importancia de un puesto público, aún con la precariedad del mismo, explicable por la retracción del mercado de trabajo en su conjunto, incluso el capital político que significaba los puestos públicos disponibles se ha visto reducido ya sea por la

¹⁵ Esta ley fue sancionada en 1986 y significó una verdadera reivindicación de los trabajadores profesionales del Ministerio de Salud, que por primera vez obtenían un sistema de ingresos y ascensos por concursos abiertos y públicos.

¹⁶ Al respecto hay interesantes trabajos como el de Silvana Tissera “Precariedad Laboral y Desocupación: hacia condiciones de desprotección en el gran Buenos Aires” Materiales de Trabajo.

¹⁷ Estas observaciones se han realizado en dos líneas de Investigaciones dirigidas por el Prof. Carlos La Serna y donde el Director de este Proyecto ha participado como Investigador, la primera línea se desarrolló en cuatro etapas que llevaron desde 1995 al 2001. y se contó con cuatro Subsidios anuales de la SECYT:UNC La importancia de este trabajo es que posibilitó hacer un detallado seguimiento de la Gestión Provincial a partir del abordaje a tres áreas relevantes como Salud, Educación y Política Fiscal, el estudio se realizó desde una perspectiva que privilegió la lógica de actores, la producción de Servicios y sus orientaciones; la segunda línea se desarrolló entre los años 1994 y 2000 y tuvo tres etapas “La percepción de los Beneficiarios”, “Los beneficiarios ante la Reforma” y “Características del Nuevo consenso” y contó con tres subsidios anuales del CONICOR. Se trabajó sobre la percepción de los beneficiarios y prestadores de los Servicios de Salud y Educación a partir de varios trabajos de campo que incluyeron grupos focales, entrevistas y encuestas que posibilitaron una comprensión sobre las políticas sociales desde una mirada que incorporó aspectos culturales, esta mirada fue complementaria con la otra investigación mencionada.

disminución salarial¹⁸ que hay en los puestos políticos no electivos y en los operativos, como por la disminución de puestos disponibles o posibles de crear a causa de las restricciones presupuestarias.

Flexibilización Laboral con Rigidez Disciplinaria

La relación salarial se constituyó en forma creciente a lo largo del siglo XX en un mecanismo que comprometía la disponibilidad y las pericias de una persona en el largo plazo. El salario permitió superar una concepción de “alquiler” de un individuo para realizar una tarea puntual, el carácter duradero del vínculo de empleo incorporaba una cierta ambigüedad en la relación laboral, pues no se sabía de antemano toda la variedad de actividades que realizaría el asalariado.

En los últimos años han surgido diversas formas de atacar el salario como vínculo laboral y una de las estrategias es volver a la etapa previa al salario por cuanto hay contrataciones atípicas o particulares y por tiempos prefijados, se prioriza la actividad por sobre la capacidad actual o potencial del trabajador con lo cual se pone el acento en la tarea y no en la disponibilidad del trabajador.

Esta sin duda es la explicación más fuerte sobre los embates que el sistema económico en su conjunto realiza contra el asalariado. Esta necesidad de ajustar al trabajador moderno a su tarea se ha denominado “flexibilidad”¹⁹, esta flexibilidad implica la necesidad que el trabajador pueda adaptarse a los requerimientos cambiantes de las tareas y en el caso que los cambios son muy veloces y supera la capacidad de adaptación del trabajador, él es cambiado. (Castel 1997)

¹⁸ La disminución salarial en términos absolutos se dio por la tendencia a la baja en todos los nuevos contratos de puestos operativos (salario nominal) y en términos relativos por efecto de la devaluación del peso y la inflación (Salario Real)

¹⁹ También se denomina flexibilidad a los procesos de tercerización de servicios o actividades de empresas o industrias mayores a empresas satélites que asumen mayores riesgos y mayor movilidad de personal de acuerdo a requerimientos. Así las formas de flexibilización centradas en los trabajadores se llaman flexibilidad interna y los procesos de delegación de riesgos se llama flexibilización externa. Se observa en esta descripción de la flexibilidad interna en la cual la “adaptación” de los trabajadores no es más que una calificación a capacidades crecientes y acordes a los desarrollos tecnológicos y organizacionales en las empresas. Estas capacidades han sido llamadas recientemente “competencias” y corresponden a nuevas orientaciones organizacionales del trabajo y de la gestión de personal. Estas orientaciones también se corresponden con una línea propositiva que plantea cambios en las formas organizacionales en general del sistema económico, así las propuestas para las nuevas políticas de empleo se basan en la flexibilidad y se justifican como solución al masivo desempleo y adaptación a los cambios acelerados en las tecnologías de producción y procesamiento de información, también se fundamentan en una mayor competencia en los mercados y son viables merced a una marcada decadencia de las organizaciones profesionales y políticas de los asalariados, especialmente de los sindicatos. (Tanguy 2001)

En una perspectiva donde la flexibilización es una estrategia más que un resultado, cabe interrogarse sobre como el nuevo gerenciamiento público instrumenta formas de trabajo, contratación y salario que tienden a flexibilizar la fuerza de trabajo en el estado. Un ejemplo de interés es el pago en un porcentaje en bonos y las múltiples situaciones nuevas que conlleva para el trabajador: flexibilización en la duración contractual y en los mecanismos ambiguos de continuidad de contratos

En una administración pública en la cual aún no se han superado los mecanismos clientelares y patrimoniales en los procesos decisorios es esperable que “flexibilizar”²⁰ aún más los procesos decisorios profundizará los mecanismos clientelares y patrimoniales y lejos de obtener resultados de agilidad y efectividad en la gestión puede conllevar mayores costos y menores logros de objetivos.²¹

Surge de este estudio que en la Administración Pública Provincial hay una confluencia de mecanismos de precarización con clientelismo, pero además hay una correspondencia entre los novedosos procesos de flexibilización laboral y sus correlatos organizacionales²² con antiguas formas disciplinares, tales como traslados correctivos, anulación de contratos, quite de funciones y responsabilidades, acceso restringido a la información,

II: Precarizar, Disciplinar

La línea de investigación que se expone se inscribe en una línea de estudios sobre el Estado que en América Latina han tratado de desmitificar visiones instrumentales o productivistas sobre el rendimiento de la burocracia. Estos trabajos han aportado densidad a la comprensión del fenómeno burocrático incorporando disciplinas que amplían el marco restrictivo de la Administración Pública. Los aportes de la Sociología del Trabajo, la Psicología Social, la Antropología y la Economía Política entre otras disciplinas han enriquecido la problematización de la Dinámica Estatal en su conjunto y en particular de su Burocracia²³.

²⁰ La flexibilidad de las organizaciones públicas ha sido un objetivo de la denominada “Nueva Gestión Pública”, una corriente de pensamiento en Gestión Pública que ha tenido como principales referentes a Osborne (1999) y Barzelay (1994), cuyos principios apuntan a dotar a la gestión de agilidad evitando la rigidez burocrática para lograr economía eficaz y eficiencia.

²¹ Sin embargo, como bien apunta Joan Prats, no hay ningún país desarrollado que no disponga de burocracias modernas (transparentes, accesibles, receptivas y responsables) así como no se conoce ningún país subdesarrollado que disponga de ellas. La reforma administrativa se justifica por su contribución al desarrollo, la primera y gran tarea no es superar la cultura burocrática (inexistente, por lo general, entre nosotros) y sustituirla por una cultura gerencial, sino en superar el populismo político y su clientelización de la función pública y sustituirlo por un Estado de Derecho dotado de una administración genuinamente burocrática responsable del buen desarrollo de las funciones exclusivas y superiores del Estado. (Prats 1999)

²² El sistema de Gerencias, la centralización decisional y la desconcentración ejecutiva van conformando modelos organizacionales también flexibles que guardan correspondencias con la flexibilidad laboral ya descrita

²³ Nos referimos especialmente a los estudios de Sociología del trabajo que orienta Enrique de la Garza Toledo en México y los investigadores que en esta línea buscan correspondencias entre mundo del trabajo, procesos de subjetividad y dinámica política, también a los estudios de antropología Económica que orienta Hugo Trincherio en Argentina, los trabajos que se originaron en el CIEPP con investigadores como Ernesto Isuani, Rubén Lo Vuolo, otros economistas como Alfredo Monza y Luis Becaria y los aportes de Oscar Oszlak que han ampliado una mirada restrictiva de la Administ. Pública como disciplina organizacional. En la

El crecimiento sostenido del Empleo Público como fenómeno mundial acontece desde el siglo XIX, sin embargo sólo a partir de la crisis mundial energética del 70 y de un creciente déficit fiscal de los estados es que se plantea como un objetivo la reducción de gasto público mediante la reducción de personal, sin embargo, en una visión retrospectiva los mayores logros, en los países desarrollados, para disminuir el déficit fiscal ha sido disminuir los gastos en inversiones de infraestructura económica y social y sólo en un pequeño porcentaje lo ha sido por la reducción de gastos de personal. A pesar de este dato empírico se ha construido un verdadero “dogma antiburocrático” que surge de los postulados de la “Nueva Economía” y del “New Public Management” que desde los EEUU se han expandido al resto de países y junto a otras estrategias de Políticas Internacional, reciben el nombre de “Neoliberalismo”.

Hay consenso en aceptar que la capacidad estatal para imponer formas de cohesión social va emparentada con su capacidad institucional ²⁴ ya que la organización de las Sociedades Complejas requieren mecanismos institucionales y formas de gestión de aspectos tan disímiles como el consumo, la disciplina, respeto a la propiedad privada, reconocimiento del interés general, etc. Los cuales sólo pueden ser contenidos por la institucionalidad estatal y su capacidad para imponer y gestionar formas de organización colectivas coherentes con sus valores.

En esta perspectiva interesa el desempeño de la burocracia ya que el mismo es parte central de la capacidad institucional estatal, en particular de aquellas áreas del estado que proveen e imponen aceptabilidad en el conjunto societal de todas las actividades estatales, ya que las mismas encarnan en forma imaginaria el interés general de la población. Las perspectivas que estudian lo societal priorizando los imaginarios sociales, formas de cohesión social, y dispositivos de disciplinamiento microsociales son de interés para aprovecharlas en el estudio de los cambios en el Empleo Público. Dichos cambios proveen elementos comprensivos a la **aceptabilidad** social de la profunda reconfiguración del rol estatal, de sus ámbitos de actuación y de sus actividades, ya que los Empleados Públicos aportan lo sustantivo mediante dos mecanismos.

El primero es el imaginario que portan sobre el “deber ser” estatal y que en lo general coincide con lo que se cree que es, esto es en el campo de las creencias, ideología o

referencia internacional consideramos a los estudios de la escuela de la regulación iniciados por Michel Aglietta como una sólida orientación teórica para la comprensión de procesos económicos y dinámica estatal y en especial los estudios de Benjamín Coriat y Robert Castel que desde miradas diferentes realizan aportes sustantivos a los procesos de construcción social de subjetividad en el mundo del trabajo.

²⁴ **Capacidad Institucional Estatal:** es la competencia para establecer mecanismos de resolución de problemas colectivos de corto y largo plazo, mediante logros económico-sociales sostenidos, fortaleciendo Libertades Básicas, Garantías Constitucionales y Derechos Humanos Universales.

Factores que componen la Capacidad Institucional: cumplimiento del precepto legal, calidad de la dinámica burocrática, transparencia e idoneidad de los actos administrativos, cumplimiento fiable de contratos, protección de los derechos de propiedad, predecibilidad y continuidad de las políticas públicas, libertades democráticas, gasto público orientado por criterios de inversión social y económicos

Logros sociales vinculados al desempeño Institucional del Estado: Crecimiento del Capital Humano, Crecimiento Económico y Equidad Social con reducción de la pobreza en términos absolutos y relativos, Desarrollo Tecnológico y Autonomía Nacional en las Políticas de Estado

habitus; este imaginario es transmitido al todo social por la presencia de los empleados públicos, que en nuestro país suman 2,5 millones distribuidos uniformemente en el territorio; el segundo mecanismo es mediante el desempeño de la actividad propia de la burocracia y de los servicios que ofrece, o sea cumpliendo su rol infraestructural que realiza la organización societal, la gobernabilidad y la cohesión social.

Este proyecto se ha propuesto incorporar un sistemático trabajo de interrogación sobre los cambios que están operándose en los mecanismos de dominación y cohesión social, en un momento histórico en el cual hay nuevas formas de precarización del mundo de la vida. Procesos que son acompañados de mecanismos que proveen aceptabilidad colectiva a estas pérdidas tanto objetivas como subjetivas.

La comprensión de los imaginarios colectivos como procesos de construcción de subjetividad son de especial interés a estos objetivos, pues su estudio posibilita aportar hipótesis explicativas de los mecanismos que proveen aceptabilidad a la dominación en el actual momento de la evolución del patrón de acumulación capitalista. El desmontaje del mundo del trabajo como imaginario colectivo con gran capacidad de cohesión social y el descentramiento del Estado como compensador bienestarista de las inequidades del mercado, requiere de nuevos mecanismos que cumplan dichas funciones (Ahumada, Carrizo 2001). Se propone discutir las formas transicionales de estos procesos de dominación en su capacidad simbólica de proveer gobernabilidad y cohesión social, tanto a partir de la constitución de subjetividad colectiva como hecho social, como en su estrecha vinculación con la cultura de la producción-circulación-consumo y con los cambios en el patrón de acumulación capitalista.

Los casos de salud y educación

Los servicios públicos de salud y educación construyen el eje de las políticas redistributivas del estado, que han sido denominadas “políticas sociales”, así otras políticas como vivienda, desarrollo social, empleo, nunca han tenido la magnitud de salud y educación, ya sea por su presencia territorial como por relevancia presupuestaria. Esta capacidad re-distributiva de salud y educación ha encarnado durante décadas el interés general por el desarrollo de la sociedad en su conjunto, y aunque puede tener embates actualmente para disminuir sus costos o sus formas de racionalidad organizacional o de cobertura, no se cuestiona su necesidad.

Las Políticas de Salud y Educación encarnan en sí el interés general ya que son ampliamente aceptadas como necesarias y sólo se dan luchas por sus formas pero no por su existencia, luchas que sí han ocurrido en otros servicios públicos que han sido privatizados o incluso han desaparecido

Estas políticas sociales dan un soporte al resto de las políticas públicas ya que proveen credibilidad general al estado, los campos de salud y educación son hegemonizados por la actividad estatal, en estos campos se define lo normal y lo patológico, la aptitud laboral, la discapacidad, la enfermedad, la exclusión necesaria, los hábitos requeribles para socializarse, las costumbre deseables, la obediencia, el respeto a valores comunitarios, etc.

En esta visión interesa la correspondencia entre formas de aceptabilidad societal del desempeño estatal (reproducción) y componentes estatales que aportan sustantivamente a la credibilidad en el estado y sus políticas (autoreproducción).

Interesa estudiar las Áreas que construyen la autoreproducción estatal y para lo cual se han definido como prioritarias salud y educación. Así como estudiar el impacto de los procesos de precarización y flexibilidad en la burocracia de estas Áreas y por lo tanto en su capacidad para aportar a la autoreproducción estatal.

La capacidad performativa del Estado se da por el discurso político que emana del mismo, pero también por la penetración valorativa que los empleados públicos despliegan en la sociedad por las representaciones que portan, en esta perspectiva la magnitud del empleo público es un aspecto central para entender la aceptabilidad de las políticas públicas que tiene tanta importancia como la capacidad objetiva y simbólica del estado para proveer gobernabilidad y cohesión social.²⁵

Estas políticas sociales como Salud y Educación, dan un soporte al resto de las políticas públicas ya que proveen credibilidad general al Estado; los campos de salud y educación son hegemonizados por la actividad estatal; en estos campos se define lo normal y lo patológico, la aptitud laboral, la discapacidad, la enfermedad, la exclusión necesaria, los hábitos requeribles para socializarse, las costumbres deseables, la obediencia, el respeto a valores comunitarios, etc.

Cambios en las condiciones de trabajo

La carrera administrativa incluye las condiciones de la designación, el modo de reclutamiento, los medios de capacitación y los sistemas de promoción.

En la práctica, siempre ha existido en la carrera administrativa el modelo mixto: estabilidad asegurada, mecanismos discrecionales para el ingreso y promoción en la función pública. Las autoridades gubernamentales se reservan el poder de decisión en la elección y ascenso del personal, y es muy difícil evaluar hasta qué punto las designaciones obedecen a las afinidades y compromisos políticos o a criterios basados estrictamente en el mérito.

Con relación al “doble empleo”, en un estudio exploratorio realizado por Orlansky en 1990 se observa que esta práctica está institucionalizada en todos los niveles de personal.

²⁵ La propuesta está centrada en estudiar los elementos que componen los actuales imaginarios de cohesión social que están reemplazando al imaginario centrado en el mundo del trabajo en Argentina y especialmente en Córdoba. En lo particular interesa estudiar cómo se conforman estos imaginarios en algunos campos específicos: un caso de interés lo conforma el de la Gestión de las Organizaciones Públicas, el “Management” público y la Gestión del Estado. El interés se sostiene en el supuesto que la búsqueda de un discurso dominante y coherente en el campo de la Gestión Organizacional del Estado y de la cuestiones societales en las cuales este interviene es indispensable para mantener la cohesión social. Otro supuesto es la centralidad del rol estatal en la conformación de un imaginario colectivo que aporte a la cohesión social.

Desde el punto de vista reglamentario, algunas situaciones laborales se consideran perfectamente compatibles con el ejercicio del empleo público como la docencia y la práctica profesional autónoma.²⁶ La búsqueda de otros ingresos justifica esta reglamentación.

De este modo, la discrecionalidad que opera en la carrera administrativa y el desplazamiento en importancia de la función pública por la necesidad de búsqueda de otros ingresos, desalienta la productividad del empleado público.

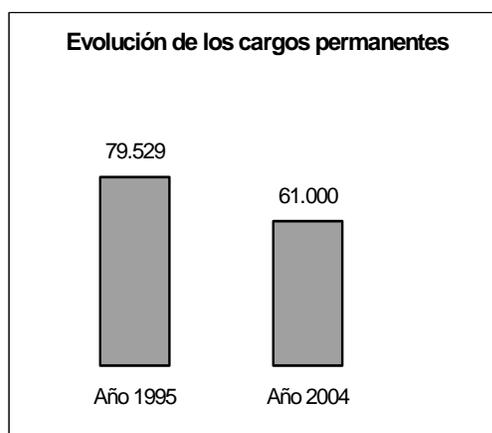
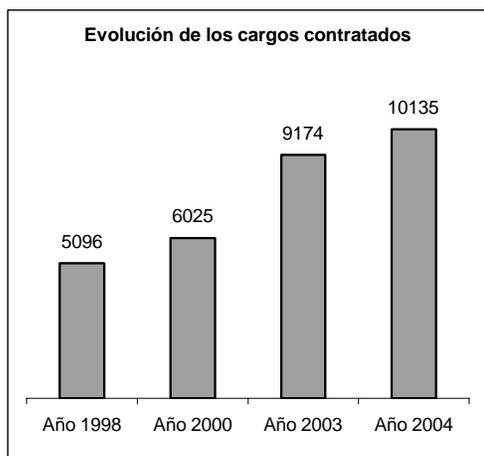
Política de personal: la precarización del trabajo

La asignación de recursos al rubro Personal en el ámbito del Ministerio de Salud permite apreciar la correspondencia existente con la política que el Gobierno Provincial, en todos sus ámbitos, lleva adelante en relación al Personal.

La Ley N° 8836 de Modernización del Estado, aprobada en Enero del 2000, presenta un menú de opciones con el fin de avanzar hacia una reducción de la Planta Permanente del Estado Provincial y generar modalidades flexibles de contratación del Personal.

Esta política comienza a ejecutarse fuertemente a partir del año 2002, al instrumentarse un programa de Jubilaciones Automáticas y Anticipadas que tiende a disminuir la cantidad de empleados de Planta Permanente, los que sólo en caso de necesidad son reemplazados por un Contratado²⁷.

En septiembre del 2004, el diario La Voz del Interior publicaba un artículo con los siguientes datos: “el 44% de los empleados del Estado provincial bajo el régimen de la administración general está contratado. Esto significa que de los 23.315 trabajadores que agrupa el Sindicato de Empleados Públicos (SEP), 10.315 se desempeñan con un contrato de trabajo a término.” El matutino estimaba que esa cifra es 12% más alta que la registrada por esa misma época en el 2003.

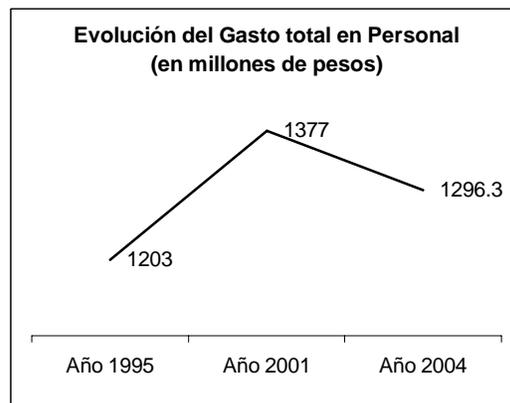
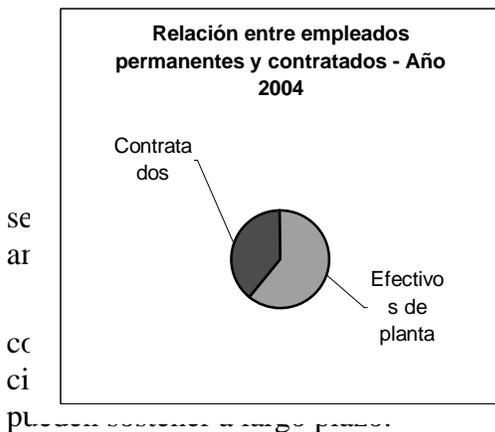
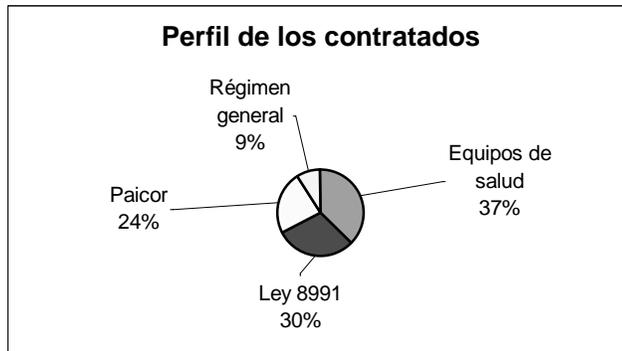


26
27

ejercicio un total de 63.503 cargos de planta y para el final del mismo 61.409 cargos. A su vez, el Presupuesto General de la Provincia para el 2004 tiene autorizados 61.000 cargos de planta permanente. Es decir, 2.503 cargos menos presupuestados desde el inicio de un ejercicio al siguiente.

1

De los 10.315 trabajadores temporarios, el 9% pertenece al régimen general (Ley 7.233); el 37% pertenece a los equipos de salud (Ley 7.625); el 24% al Paicor y el 30% restante al escalafón político (Ley 8.991).



En el sector salud, se observa desde 1999 un descenso significativo de los recursos presupuestarios asignados al Personal de Planta Permanente, mientras que aumentan los recursos con relación al personal no permanente, los “contratados”. En 1999 sólo el 4% del presupuesto de personal estaba destinado para los recursos humanos contratados, mientras que en 2004 este porcentaje sube al 38%.

En cinco años la “precarización” del empleo público en el sector salud aumentó en 9 veces y media.

Ambiente del trabajo: la flexibilización

Es interesante observar, dentro de los programas del sector salud que reciben financiamiento de Organismos Multilaterales de crédito en el marco de la reforma de los Estados Provinciales, el porcentaje del presupuesto destinado al Componente de Formación, Reconversión y Capacitación de los Recursos Humanos²⁸.

²⁸ Los otros componentes son: Administración y supervisión, Sistema informático, Comunicación social, Fortalecimiento institucional, Adecuación Infraestructura, (Ase, Buriyovich)

Un 42% del mismo -casi la mitad- está destinado a cambiar las “viejas” formas de trabajo del personal de salud de acuerdo a las “nuevas” funciones de la administración pública.

Se podría decir que a través de este mecanismo centrado en la formación y capacitación del personal se intenta introducir en el Estado la dinámica de trabajo ya instalada en el resto del mercado laboral: la flexibilización. Esto es posible de realizar porque se ha producido un desplazamiento en las luchas entre empleados y empleadores, desde la mejora de los sueldos a la mera posibilidad de obtener un trabajo.

Reconversión del recurso humano versus derecho al trabajo

Las políticas de personal se legitiman a través de la articulación del discurso político y el económico: mercado laboral, mercado de consumo, nivel de ocupación, costo del trabajo. Y en relación a estos elementos es que se constituye la identidad del *empleado público*. Desde un lenguaje predominantemente económico o técnico, el término *trabajo en el Estado* en la actualidad se asocia únicamente a *capacitación y reconversión del recurso humano*.

Podríamos afirmar que la identidad del sujeto está ligada a valores económicos individualistas y se define desde un sujeto no ligado a lo político sino a lo económico. Ser trabajador equivale a estar incorporado al mercado de consumo. El sujeto puede ser y hacer ligado a la capacidad de inclusión económica.

Una mirada superficial lleva con frecuencia a afirmar que el neoliberalismo promueve el individualismo, valor que previamente estaba connotado negativamente, haciendo oposición con otros como la equidad, o la solidaridad. Sin embargo una mirada más atenta permite advertir que la sociedad neoliberal está profundamente administrada, lo que por cierto deja menores márgenes de individualismo, ya que ante el mayor disciplinamiento es menor la capacidad de autonomía personal. Pero, habiéndose perdido la conciencia como sector, se podría concluir en que hay un “individualismo masificado”.

Este proceso provoca –y exige- de las personas recortes en el nivel subjetivo, afectivo, y de lazos sociales, como requerimiento de nuevos lazos que sean funcionales al mercado. Es un proceso semejante a los cambios exigidos en la conformación familiar en el ingreso a la revolución industrial, en que se reconvierte de familia extensa a familia nuclear.

Y el empobrecimiento de los aportes identitarios del trabajo y de su provisión de los necesarios lazos sociales hace que el proyecto de las personas se centre en el consumo, que la realización personal se piense a partir del consumo. Consumo que incluye hasta maniobras realizadas sobre el cuerpo propio, entendido como lugar de inscripción de determinados niveles de consumo. Aunque es un proyecto que no permite alcanzar más que escasos y efímeros momentos de felicidad, dado que el problema del consumo es que rápidamente agota su capacidad de producir felicidad. Pero que sí es coherente con la depreciación del trabajo, ya que ha dejado de importar poniendo en el lugar pregnante al consumo, e incluso provocando en algunos casos hasta cierta identificación melancólica con él, como si se dijera: mi trabajo no vale nada, y sin embargo me pagan.

El argumento central del imaginario neoliberal es definir al individuo como “*naturalmente responsable de su situación medida según su inserción en el mercado de trabajo y de su performance en una sociedad estratificada*” (Bourque y Duchastel, 1992).

Se observa una re-configuración de la concepción del trabajo: de ser un derecho que el Estado debía universalmente garantizar, ha pasado a ser un don que sólo se merecen aquellos que individualmente han demostrado la posesión de la performance requerida por el *mercado laboral* (es decir, por las determinaciones puramente económicas).

Caída de los colectivos?

En la década de los noventa se ha pasado de un *sujeto colectivo trabajador* a un individuo que debe permanentemente demostrar su carencia constitutiva sometándose a las sanciones evaluativas del mercado. Tiene un rol pasivo y su única función es adaptarse al pragmatismo imperante mediante la capacitación permanente como único derecho.

La realización de todo este proceso realizado sobre los empleados estatales nos lleva a retomar un interrogante que consideramos esencial: ¿Por qué es tan importante la ideología del empleado público? Porque su función fundamental desde los inicios de la burocracia es y ha sido la reproducción de la ideología dominante que encarna el Estado. En este sentido el trabajo de los empleados estatales adquiriría un sentido relevante, no sólo por la tarea en sí misma sino sobre todo por su sentido vocacional, orientado a brindar un servicio a la comunidad. Se podría pensar en una mística ligada a la renuncia a una mayor prosperidad económica en pos de una misión mucho mayor. Esa mística prevalecía tanto en el sector educativo como en el sector salud (objetivos de este estudio en particular), lo que llevaba a la convicción de que pertenecer al Estado era un privilegio.

Este sentido del trabajo en el Estado iba de la mano con una dinámica económica que se desarrolla en la sociedad y que otorga un valor primordial a la producción. Hasta la década de los 80 el valor estaba puesto en la producción y el rol del Estado acompañaba esta dinámica.

Desde la década del 80 en adelante la producción como valor cae, y es suplantada por el consumo; actualmente se valora primordialmente la capacidad de consumo. Siguiendo esta lógica (la del consumo como valor preferente) es que el sentido del trabajo en el Estado adquiere otra perspectiva dada por la nueva dinámica. Así, lo que adquiere importancia es ganar un salario que permita acceder a los bienes de consumo. En este marco el valor de la producción disminuye y también lo hace la función de reproducción ideológica encarnada hasta entonces por los trabajadores estatales.

El Estado, en la actual modalidad de acumulación capitalista, necesita de empleados públicos que no estén sindicalizados, que se comporten como trabajadores de una empresa, un trabajador fragmentado, sin conciencia del todo, sin una visión macro de un fin más allá del trabajo en sí.

Esto implica una lógica de disciplinamiento mayor que sólo es posible a partir de modificar las condiciones de trabajo por medio de la precarización y la flexibilización laboral. El reflejo de esto puede observarse a partir de las entrevistas efectuadas en esta

investigación, en las que encontramos frases significativas tales como “...hay imposiciones en la Administración Pública, es todo como orgánico, te llaman y vas”. Esta agente, en función de tener un contrato precario, no discute, va a donde la convocan sin cuestionar, lo que habla de un grado de disciplinamiento mayor al de un trabajador que reviste como permanente. Por otro lado sostiene que en el proyecto al que la convocaron “no participamos en las definiciones, implementamos cosas en las que no siempre creemos”. El margen de incertidumbre que produce la precarización no le permite discutir ni le da lugar a aportar a lo que se le impone como tarea. Se observa en sus dichos además una contradicción marcada entre una supuesta libertad y creatividad que le otorga el no pertenecer a planta permanente, y un mayor disciplinamiento dado por su precarización contractual. En el mismo sentido otra de las entrevistadas sostiene que la estabilidad atenta contra la calidad del trabajo producido, provocada por la rutinización de las tareas y por la falta de estímulo que supone contar con un trabajo que presente pocos riesgos respecto a su continuidad.

Identities blandas

Sin embargo es indudable que un empleo estable permite, entre otros aspectos, construir identidad, sentido de pertenencia, y con ello una asunción de la misión de intermediador entre la sociedad y el Estado. En la actualidad la lógica identitaria de la precarización es la de las identidades blandas, la que va unida a una perspectiva de corto plazo, en tanto que las identidades fuertes ²⁹ (promovidas por la estabilidad) siempre son más estructurantes de la subjetividad, y de ahí el reclamo que también puede leerse en algunas entrevistas a empleados precarizados respecto a la necesidad de situar un anclaje claro en la Administración pública: “...pertenezco a la gerencia... y estoy a préstamo en otra campaña”. Su trabajo hace ya cierto tiempo que tiene que ver con una cierta campaña, pero sin embargo define su lugar laboral desde la dependencia a cierta gerencia respecto a la que en los hechos está desvinculada.

La frase citada muestra también de qué manera opera la disponibilidad funcional en esta agente, en la medida en que es ubicada de acuerdo a las necesidades, sin tener en cuenta en absoluto ni las suyas ni su opinión, elemento éste que caracteriza a la flexibilidad laboral.

Retomando la lógica de análisis, se impone ahora un nuevo interrogante: ¿Cómo se explica esta necesidad de reclutamiento, por parte del Estado, de personal en condiciones de precarización y flexibilización? Una posible interpretación se sostiene en que hoy es el Estado en sí mismo el que realiza la función de reproducción ideológica, siendo cada vez menos el empleado público el portador de esta función, haciendo que actualmente la institución tenga una desproporcionada importancia con relación a las personas que en ella trabajan.

²⁹ Sobre todo identidades estructurantes de la Modernidad tal como se ha conocido en Occidente, como la Nación, Patria, Trabajo, Solidaridad, y sobre todo la de Ciudadanía, las cuales han estallado y son reemplazadas por identidades blandas como la etnia, la lengua, el barrio, la pandilla, el club de fútbol, etc, Zizek 2004.

Se evidencia entonces la menor necesidad por parte del Estado de la intermediación del agente público, porque el encuentro directo con el gobierno está de hecho presente a través de otros mecanismos. Hoy el empleado público no importa como estable porque no es su persona la requerida, sino la tarea que realiza, tarea que puede ser llevada a cabo por cualquiera; la actividad es lo central y el trabajador es intercambiable (incluso muchas actividades hoy son realizadas por procesos informatizados) (Pierre Naville 1989)

También aporta a la comprensión de esta “devaluación” de los empleados públicos el incesante progreso de la cosificación de la fuerza de trabajo, que ya magistralmente fuera descrita por Marx en el siglo XIX.

Por otro lado el sistema normativo del Estado es suplantado por los gobernantes, quienes se proponen a sí mismos como la encarnación del interés general, evidenciando así el funcionamiento de un régimen de tipo plebiscitario, donde los gobernantes son aprobados o no directamente por sus hechos (Weber). En coherencia con lo anterior sabemos de la relevancia que tienen actualmente para los gobernantes los sistemas de encuestas y sondeos de opinión, que les permiten palpar diariamente los resultados de su gestión. Es destacable también el hecho que, ante el lanzamiento de políticas y hechos de gobierno, los privilegiados destinatarios de las consultas no son los miembros de carrera de la burocracia del Estado.

La subjetividad en torno al trabajo y al empleo público expresada en las entrevistas realizadas a personal de ambos Ministerios evidencia el cambio que están sufriendo las valoraciones clásicas, las que se están reconfigurando en formas funcionales a los cambios en las Políticas de empleo y en particular al Empleo Público. Se avanzó en la conceptualización de Precarización Laboral, en particular en el análisis de las tensiones propias del cambio Discursivo y Objetivo en el mundo del trabajo, las cuales actualmente se resuelven dentro del mismo campo. La desocupación como amenaza de no pertenencia al campo del trabajo ha relegado a un segundo plano el sentido de la precarización como pérdida. Así, en una negociación tanto discursiva como objetiva, la precarización aparece como el mal menor, e incluso con ventajas frente a la estabilidad, por lo cual se está conformando una nueva ideología del trabajo como circunstancia, como acontecimiento, como hecho sólo del presente, y las salvaguardas laborales sobre el futuro no sólo se están diluyendo sino cambiando a reservas de consumo o capacidades futuras de consumo.

III: Las Nuevas subjetivaciones en el trabajo

Claramente se han observado cambios en las formaciones subjetivas aportadas por la pertenencia a la Administración Pública como organización productiva. Se ha identificado un estrecho vínculo entre la precarización generalizada del sistema contractual e identidades blandas o débiles sobre la pertenencia al Estado, así como ideologías vinculadas al mercantilismo que facilitan la aceptación de estas formas de inclusión laboral e incluso posibilitan su valoración.

Es abundante la bibliografía internacional y nacional que desde la década de los 90 advierte sobre las correspondencias entre los cambios en el sistema económico y los cambios en la

cultura. Durante el siglo 20 hubo pleno acuerdo tanto en el discurso y la práctica política como en los imaginarios colectivos sobre el valor del trabajo como cohesionador social por excelencia.

En este sentido el Estado, primero en Occidente y luego en el resto del mundo realizó múltiples acciones positivas para promover, regular y ampliar el trabajo, claramente los conceptos de Estado de Bienestar, Neocorporatismo, Partidocracia, aluden a formas agregadas de gestión social dónde el principal recurso fueron modelos organizacionales aportados por el mundo del trabajo.

Así el mundo del trabajo impregnó la cultura política e incluso impregnó el discurso económico. Sólo en esta perspectiva pueden ser entendidas las históricas propuestas de los partidos laboristas los Social-Democratas, y también las propuestas económicas Keynesianas y sus derivaciones. Como han demostrado diversos autores, la crisis tanto discursiva como objetiva del mundo del trabajo posibilitó el resurgimiento de viejos discursos y prácticas políticas, económicas y culturales. En esta perspectiva, el Neoliberalismo carece de novedad, sólo es la emergencia de viejas necesidades de concentración y fortalecimiento en las formas de dominación, que sólo fueron posibles por el agotamiento de una cultura centrada en el trabajo, en el productor, en la producción, en la capacidad, o sea un humanismo utilitarista.

El agotamiento de este modelo cultural está siendo reemplazado por una cultura del consumo, del consumidor, del propietario, del cliente. Se está cambiando la valoración del productor por la valoración del producto. Claramente se va conformando una cultura que recupera viejos íconos como rituales, fetiches, dogmas, ahora vinculados al consumo. La potencia de la cultura del consumo no sólo depende de su capacidad de sostener la cohesión social al reemplazar al mundo del trabajo sino, y sobre todo, por asumir viejas formas de religiosidad que encuentran realización en estos íconos extracorpóreos.

Biopolítica

El concepto de Biopolítica aportado por Foucault y hoy actualizado por Giorgio Agamben, Roberto Espósito y Paolo Virno, muestra cómo lo corporal es también un producto, producto de la política, de las mercancías, al igual que otros objetos de consumo. Lo corporal ya no es el fin de la sociedad sino que vuelve a ser un medio como lo fue en épocas precapitalistas. Los debates interdisciplinarios entre la Antropología (Arjun Appadurai y Mary Douglas) y la Sociología (Zigmunt Baumann, Clauss Offe, entre otros), posibilitan nuevas comprensiones sobre la transformación de la cultura del trabajo a la cultura del consumo.

El Psicoanálisis es una disciplina que en forma creciente es consultada por las Ciencias Sociales, ejemplo de ello es la revalorización de los estudios sobre la ideología, donde Eslavoj Zizek y Ernesto Laclau encabezan potentes discusiones sobre las nuevas subjetividades en esta transición cultural.

Comentarios Precarios

Ha constituido un interrogante fundamental, conocer las formas mediante las cuales se realiza la dominación social, aunque hay un procesos de precarización creciente en todas las formas de ingreso económico, en particular estas formas de ingresos que promueve o realiza el Estado, cambiando los procesos legitimantes del mundo del trabajo por nuevos procesos que proveen aceptabilidad al orden social actual

En particular interesa cómo se construyen las subjetividades vinculadas al mundo del trabajo a partir de los cambios de la garantía estatal de trabajo por la garantía de consumo, en particular las nuevas formas de ingreso salarial promovidas por el estado.

Este desafío seguramente puede nutrirse de diversos aportes y en este sentido nos hemos propuesto continuar estudiando las construcciones subjetivas que aportan las nuevas formas laborales precarias³⁰ promovidas por el Estado: Contratos Laborales Estatales, distintas formas de Becas Laborales, Locación de Servicios al Estado, Plan Jefes y Jefas de Hogar, Programa Primer Paso, Empresas Recuperadas y otras.

Esta ambiciosa propuesta se desagrega en estudiar las correspondencias entre el proceso general de precarización laboral y las nuevas conformaciones ideológicas del mundo del trabajo, entre este proceso y las nuevas identidades laborales, así también con los cambios en los procesos de socialización aportados por el mundo del trabajo, también con el disciplinamiento Social y por último con los cambios en las formas de reconocimiento a las capacidades personales.

Se espera que esta línea de estudios pueda aportar a la comprensión de la forma de dominación actual y expresar además las necesidades emancipatorias de sus investigadores.

Bibliografía

- . Agamben Giorgio (2004) *“Estado de Excepción”*, Editorial Adriana Hidalgo, Buenos Aires
- . Ahumada Jorge (2005) *“Sujetos al Estado”* Revista Administración Pública y Sociedad, Nro. 15 IIFAP, Córdoba, en prensa.
- . Ahumada Jorge, Carrizo Cecilia (2001) *“Sufrimiento Psíquico y precarización”*, revista Administración Pública y Sociedad 14, IIFAP, Córdoba

³⁰ Existen diversos enfoques sobre el concepto de Precariedad Laboral: Una de las líneas de análisis (Cynthia Pok) plantea la necesidad de introducir un concepto previo a esta noción: “Inserción laboral endeble” en la producción social de bienes y servicios, expresándose la precariedad en las distintas modalidades que asume esta inserción laboral dentro del mercado de trabajo. Refiriéndose a características ocupacionales que impulsan, o al menos facilitan, la exclusión del trabajador del marco de ocupación. En cambio, otra de las líneas de abordaje (Adriana Marshall) utiliza el concepto de “empleo incierto”, el cual indica una relación laboral que descansa sobre la continua “incertidumbre” del trabajador con respecto al momento de terminación de su empleo. Un tercer enfoque (Alejandro Ferrari y Néstor López) propone incorporar dentro de los trabajadores precarios, aquellos que cuentan con contrato de tiempo determinado y a los “no registrados”, lo cual conduce a la necesidad de hablar de “tipos de precariedad” ya que estas dos conceptualizaciones no son homologables. (Tissera 2001)

- . Appadurai Arjun (2002) "La Modernidad Desbordada" Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires
 - (1991) "*La Vida Social de las Cosas, perspectiva cultural de las mercancías*", Grijalbo, México
- . Ase Ivan y Jacinta Burijovich (2004) "*La Economía social en el Campo de la Salud*" en "La Economía Solidaria en Argentina, entre las necesidades y las aspiraciones" IIFAP Córdoba, Marzo,
- . Ase Iván, Burijovich Jacinta (2001) "*La Reinención del Estado Cordobés: una 'reingeniería' de la Ciudadanía*" Administración Pública y Sociedad 14, IIFAP, Córdoba
- . Barzelay Michel: (1998) "*Atravesando La Burocracia, una nueva perspectiva de la Administración Pública*", Fondo de Cultura Económica, México
- . Bauman Zigmunt (2004) "*La Modernidad Líquida*" Fondo de cultura Económica, Buenos Aires
- . Boltanski Luc y Chiapello Eve (2002) "El Nuevo espíritu del Capitalismo", Editorial Akal, España
- . Bourdieu Pierre (1996) "*Espíritus de Estado*" Revista Sociedad, Buenos Aires
- . Bourque, Gilles y Duchastel, Jules. (1992) "*El discurso político neo-liberal y las transformaciones actuales del Estado*". Revista CIADEST, vol.3/4, Montréal, Canadá. Traducción: Lic. Fabiana Martínez
- . Castel Robert (1997) "*La metamorfosis de la cuestión social, hacia una crónica del salariado*" Editorial Paidós, Buenos Aires
- . Coriat Benjamín (1997) "El Taller y el Cronómetro, ensayo sobre el Taylorismo, el fordismo y la producción en masa", Editorial siglo XXI, 11a. edición, México
 - (1996) "El Taller y el Robot, ensayos sobre el fordismo y la producción en masa en la era de la electrónica" Editorial siglo XXI, 3a. edición, México
- .. De La Garza Toledo (2000) compilador "*Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*" Fondo De Cultura Económica, México 2000.
 - (2001) compilador "*El trabajo del Futuro y el Futuro del Trabajo*", CLACSO, Argentina,
 - (1991) Compilador "*Los Retos Teóricos de los Estudios del Trabajo hacia el Siglo XXI*", CLACSO, Argentina
- . Dejours Dejours (1990) "*Trabajo y desgaste mental, una contribución a la psicopatología del trabajo*" Lumen , Buenos Aires
 - (1998) "*El factor humano*" Lumen, Buenos Aires
- . Dessors Dominique Dessors (1998) "*Organización del trabajo y salud*" Lumen, Buenos Aires
- . Foucault Michel (1990) "*Tecnologías del yo. Y otros textos afines*", Paidós, Barcelona,
 - "*Defender la sociedad*" (2000), Editorial Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000.
- . Keane John (1992) "La Vida Pública y el Capitalismo Tardío, hacia una teoría socialista de la Democracia" Alianza Editorial, México
- . La Serna Carlos (2001) "Reforma y Democracia: el caso del estado de la provincia de Córdoba en el periodo 1995-1997" Revista Administración pública y Sociedad" IIFAP, Córdoba
- . Lash Scott y John Urry (1998) "Economías de Signo y Espacio. Sobre el capitalismo de la pos organización" Amorrortu editores, Buenos Aires

- . Lazzarato M. y Negri A. (2003) *“Trabajo inmaterial. Formas de vida y producción de subjetividad.”* Editorial Colihue, Buenos Aires
- . Margulis Mario, Urresti Marcelo y otros (1998) "La Segregación Negada, Cultura y Discriminación Social" Editorial Biblos, Buenos Aires
- . Martínez Fabiana (2003) Mimeo *“Perspectivas sobre Discurso y Subjetividad”* Trabajo Final Seminario de Pos Grado “Sujetos Actuales: debates contemporáneos en torno a subjetividad y política” IIFAP, Córdoba
- . Mary Douglas, Baron Iseherwood (1990) *“El mundo de los bienes, hacia una antropología del consumo”*, Editorial Grijalbo, México
- . Meda Dominique (1998) *“El trabajo, un valor en peligro de extinción”*, editorial Gedisa, España
- . Naville Pierre (1987) *“Automatización Social y Nuevas Tecnologías”* Fondo de Cultura Económica, México
- . Neffa Julio Cesar (1998) *“Procesos de Trabajo, nuevas tecnologías informatizadas y condiciones y medio ambiente de trabajo en Argentina”* Lumen, Buenos Aires
- (1998) *“Procesos de Trabajo, nuevas tecnologías informatizadas y condiciones y medio ambiente de trabajo en Argentina”* Lumen, Buenos Aires
- (1999) *“Crisis y emergencia de nuevos modelos productivos”* en "Los retos teóricos de los estudios del trabajo hacia el siglo XXI" compilador Enrique de la Garza, Clacso Argentina
- (1990) *“El proceso de trabajo y la economía de tiempo”* Lumen, Buenos Aires
- (1998) *“Qué son las condiciones y medio ambiente de trabajo? Propuesta de una nueva perspectiva”* Lumen, Buenos Aires
- (1998) *“Los Paradigmas Productivos Taylorista y Fordista y su Crisis: una contribución a su estudio desde la teoría de la regulación”* editorial Lumen Humanitas, Buenos Aires
- . Offe Claus (1992) *“La sociedad del trabajo, problemas estructurales y perspectivas de futuro”* Alianza Universidad, España
- (1991) *“Contradicciones en el Estado de Bienestar”* Editorial Alianza, México
- . Oszlak Oscar (2001) *“El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: Situación actual y Retos Futuros”*, ponencia presentada en VI congreso del CLAD Sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires 5-9 Noviembre
- (1984) *“Teoría de la Burocracia Estatal”* Editorial Paidós, Buenos Aires
- . Peters B. Guy (1999) *La Política de la Burocracia*, México: Fondo de Cultura Económica.
- . Petit Pascal (1987) *“El crecimiento lento y la Economía de los Servicios”* Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España
- . Prats Joan (1999) *“Reinventar la Burocracia y Construir la nueva Grecia Pública”*, España: Instituto Internacional de Gobernabilidad, Colección Documentos www.iigov.org
- (2000) *“Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un Cambio Institucional”*, España: [www.InstitutoInternacionaldeGobernabilidad](http://www.InstitutoInternacionaldeGobernabilidad.org), Colección Documentos.
- . Ramió Matas Carles (2001) *“Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional”* Reforma y Democracia 21, CLAD, Caracas Venezuela
- . Sennett Richard (2000) *“La Corrosión del Carácter, las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo”* Editorial Anagrama, España

- . Supiot Alain (1996)“*Introducción a las reflexiones sobre el trabajo*” Revista Internacional del Trabajo, Volumen 115 Nro. 6, OIT, Ginebra
- . Tanguy Lucie (2001) *De la evaluación de los puestos de trabajo a la de las cualidades de los trabajadores, definiciones y usos de la noción de competencias*, en Enrique De La Garza Toledo y Julio Cesar Neffa (compiladores) *El trabajo del futuro, El futuro del trabajo*, Buenos Aires, edición del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
- . Tissera Silvana (2001) “*Precariedad Laboral y Desocupación: hacia condiciones de desprotección en el gran Buenos Aires*” Revista Lavboratorio 8, Instituto Gino Germani, UBA, Bs. As.
- . Virno Paolo (2003)“*Recuerdos del Presente*”, Paidos, Buenos Aires
(2004)“*Gramática dela Multitud*” Editorial Colihue, Buenos Aires
- . Weber Max (1992)“*Sociología de la Dominación*” en “*Economía y Sociedad*” Fondo de Cultura Económica, México
- . Zizek Slavoj (2004) “*La Revolución Blanda*” Editorial Atuel, Buenos Aires
(1992)“*El sublime objeto de la ideología*”. Siglo XXI, México.
(2003) Compilador “*Ideología, un mapa de la cuestión*” Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires
(1992) “*El Sublime Objeto de la Ideología*”, siglo XXI editores, México