

Individuación y meritocracia en la moderna gestión pública: ¡Sí se puede!

Individuation and meritocracy in modern public management: Yes you can!

Patricia Alejandra Gorri

pgorri@yahoo.com

Facultad de Ciencia Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina

Patricia Marta Lecaro

patolecaro@yahoo.com

Facultad de Ciencia Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina

Resumen

El presente trabajo es parte de un Proyecto de Investigación financiado por la SECyT (UNCuyo) que apunta a aportar a las miradas sobre la moderna gestión pública, la reconfiguración del empleo público del gobierno de Cambiemos que está en el poder en Argentina desde 2015. A partir de esto surgen algunos interrogantes como disparadores sobre la diferencia que se puede vislumbrar entre la gestión pública de gobiernos de derecha como el actual y la gestión pública de la década de los 90'; quiénes disputan qué; cómo podemos caracterizar la gestión pública ante el fin de ciclo de gobiernos progresistas. La temática abordada es un debate en ciernes en nuestras aulas, en centros académicos y consideramos que es parte de un proceso de producción de conocimiento que aporta a futuros estudios ya sea a nivel nacional y/o subnacional en torno a lo político, simbólico y material de las políticas de gestión moderna de lo público en gobiernos que han girado a la derecha en la región.

Palabras clave: Cambiemos; Estado; gestión pública; empleo público; Argentina

Abstract

The present work is part of a Research Project funded by the SECyT (UNCuyo) that aims to bring to the look on modern public management the reconfiguration of public employment of the government of Cambiemos that has been in power in Argentina since 2015. A from this arise some questions as triggers about the difference that can be seen between the public management of right-wing governments like the present one and the public management of the decade of the 90's; who dispute what; how we can characterize public management before the end of the cycle of progressive governments. The issue addressed is a budding debate in our classrooms, in academic centers and we consider that it is part of a process of production of knowledge that contribute to future studies at either the subnational level and / or around the political, symbolic and material of the policies of modern management of the public in governments that have turned right in the region.

Keywords: Cambiemos; State; public management; public employment; Argentina

Individuación y meritocracia en la moderna gestión pública: ¡Sí se puede!

Introducción

En el marco del desarrollo del Proyecto de Investigación “Sindicatos y Gobierno: relaciones, dilemas, tensiones con el Nuevo Gobierno”, financiado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Cuyo, hemos avanzado en una primera discusión relacionada con el empleo público en el contexto de un nuevo gobierno, a partir de diciembre de 2015. Las políticas de estado implementadas por el Gobierno de Cambiemos en Argentina, perfilan claramente un proyecto político que implica una nueva forma de entender las funciones del Estado y el cómo, por qué y para qué del empleo público.

Lo que conocemos como el giro neoconservador desde 2015 en los países de la región y en nuestro país en particular, creemos se ha plasmado en la reconfiguración del Estado nacional en dos aspectos: uno material dado por los cambios en la estructura organizacional del ministerio de modernización, las áreas y el incremento de la planta de personal; y otro simbólico que se expresa en la resignificación de lo que en épocas del neoliberalismo se llamó achicamiento del Estado, se monta una construcción discursiva y simbólica en torno a la necesidad de eficiencia y de despolitización del Estado. Ello se ha plasmado en políticas concretas como el Plan de Modernización,¹ el despido de trabajadores públicos², la construcción discursiva de la figura del empleado público ñoqui, el empleado público militante, la construcción de un nuevo arquetipo del empleado público, nuevos cuadros de funcionarios los CEOS, que viene a administrar y poner orden como lo hacían cuando trabajaban en las empresas privadas.

En el presente trabajo hacemos un recorte de nuestro tema y buscamos aportar a las miradas sobre la gestión pública del gobierno de Cambiemos, la reconfiguración del empleo público y avanzar sobre algunas cuestiones que para nosotros han servido como disparadores y pistas a seguir para pensar nuevas configuraciones: ¿cuál es la diferencia que se puede vislumbrar entre la gestión pública de gobiernos de derecha como el actual en Argentina y la gestión pública de la década de los ‘90?; ¿quiénes disputan qué?; ¿cómo podemos caracterizar la gestión pública ante el fin de ciclo de gobiernos progresistas?

Para ello, recurrimos a una serie de fuentes bibliográficas y entrevistas para realizar una primera aproximación al tema, una mirada a la luz de categorías de la ciencia política y sociología que nos permitan describir y contribuir a un debate que se está gestando y reconoce diferentes aristas y niveles

¹ Decreto Nacional N° 434/16

² Entre diciembre de 2015 y marzo de 2016, se registraron 16.545 despidos en la administración pública nacional. Datos aportados en el Portal del Ministerio de Modernización de la Nación; Diario La Nación 5 de abril de 2016, Bernazza y otros (2018) “Informe Observatorio Administración Pública Nacional Aspectos Organizacionales y de Empleo Público, Buenos Aires.

de análisis.

El trabajo está estructurado en tres partes: en la primera revisamos la producción de conocimiento y discusiones en torno al Estado, durante los primeros quince años del siglo XXI en América Latina y Argentina en particular; en una segunda, revisamos algunas miradas que se actualizan a la luz de los procesos sociopolíticos de las últimas décadas, permitiéndonos comprender el giro a la derecha; y en la tercera nos introducimos en las discusiones sobre lo que reconocemos como la moderna gestión pública, su reingeniería administrativa y la avanzada sobre el empleo. Consideramos que no podemos establecer conclusiones generales, solo algunas líneas que se presentan como un cierre provisorio y abierto a seguir desarrollándose.

1. El Estado neodesarrollista

Una de las discusiones que se han desarrollado desde comienzo del nuevo siglo es la emergencia de los llamados Estados neodesarrollistas en un contexto latinoamericano que fue/es expresión de una relación social en la configuración de un modelo de acumulación, de gestión pública, de legitimación e integración social.

El neoliberalismo del Consenso de Washington de fines de los 80`, consolidó en Argentina un programa de desarrollo capitalista que priorizo la lógica de acumulación global sobre el desarrollo de una estrategia de acumulación nacional y que se tradujo en políticas de ajuste; aperturistas; privatización de servicios públicos, del sistema de jubilaciones y pensiones; endeudamiento y un mercado de trabajo precarizado por la flexibilización laboral. La crisis política, económica, social del 2001 significó repensar, entre otras muchas cosas, el rol del Estado, orientado a la formulación y gestión de políticas públicas que dinamizaran al mercado interno, alentaran el consumo interno y apoyo a sectores más vulnerables.

Entrado ya el nuevo milenio, ante la crisis del neoliberalismo se comienzan a generar nuevas políticas económicas y de dominación en el capitalismo globalizado. Algunos autores sostendrán que “estamos frente a una superación postneoliberal a partir de identificar ciertos procesos de transformación en las relaciones Estado-sociedad civil, particularmente en países de América Latina y de una connotación negativa en torno a las políticas del neoliberalismo” (Basta y Cavalleri, 2016). Mabel Thwaites Rey (2016) caracteriza a esta etapa como Ciclo de Impugnación al Neoliberalismo (CINAL), para expresar su “carácter fluido y en disputa, e incluir los rasgos comunes y más característicos que presentan los distintos procesos, más allá de sus especificidades nacionales. Otros avanzarán sobre la concepción de que estamos en un momento nuevo del proceso de acumulación de capital al que categorizarán como neodesarrollismo”. (Basta y Cavalleri, 2016)

El neodesarrollismo, en tanto proyecto de desarrollo, se basa en una retórica de carácter nacional-popular que busca distanciarse de la ortodoxia neoliberal de reducción del Estado de los `90 y avanzar en el desarrollismo de los años 60`. Este es un debate aun en ciernes que nos permite mirar a la distancia un proceso no lejano y vislumbrar algunas marcas del Estado actualmente. Definen un Estado, cuyos gobiernos han sido de corte nacional popular no solo al articular demandas de sectores populares sino por la interrelación entre política-mercado-Estado expresadas en las políticas económicas, sociales y de inclusión emprendidas. En lo económico, se tendió al desarrollo del mercado interno junto a la redistribución del ingreso, políticas sociales universales, inclusivas; intervención del Estado y el fortalecimiento de la política a través de la construcción de un fuerte liderazgo.

2. Estado y neoliberalismo, giro a la derecha.

En nuestro país, el neoliberalismo en tanto estrategia ofensiva en la relación capital-trabajo, que se desarrolla desde los 70` ha tenido matices según la coyuntura histórica, resignificando el rol político, económico y social del Estado y las políticas públicas. Desde fines de 2015, volvemos a discutir, (re)significar el neoliberalismo, el neodesarrollismo, el ciclo de impugnación al neoliberalismo y para

ello nos centramos en un aspecto fundamental: la gestión pública y el empleo público frente al retroceso de una década de gobierno progresista con la centralidad del Estado como característica indiscutible en lo social, seguridad social, educativo, cultural, en la distribución del gasto público pero con una política económica que como dice Basualdo (2017) no enfrentó la dominación capitalista como tal sino cierto tipo de dominación capitalista como es la valorización financiera y un bloque de poder que aglutina –luego de la crisis del campo- a los sectores financieros internacionales y sectores dominantes de nuestro país.

Hasta ese momento, la fuga desde mi punto de vista tiene que ver con esta lógica que mencionaba antes con fracciones del capital que en el marco del neoliberalismo a nivel mundial redefinen su carácter: lo financiero es el núcleo de sus respectivos procesos de acumulación. A partir del 2008 lo que se agrega es la disputa de poder por parte de estos sectores ¿Por qué? Porque hay un fuerte proceso de redistribución del ingreso -en términos relativos, estamos hablando una participación de los asalariados en el ingreso que de acuerdo a los cálculos que hemos podido hacer ronda el 40% , no es lo de la sustitución de importaciones o de mediados de los años 70-, pero está en el marco de una crisis mundial. Y de hecho ese proceso de fuga muy acentuado y con mucho impacto en la situación del sector externo es acompañado de retención de la liquidación de cosechas, de todo lo que conocemos de ataque a la regulación en el mercado cambiario. (Basualdo, 2017)

El giro a la derecha no constituye, para nosotros, una irrupción novedosa sino que es parte de un proceso que consideramos se desarrolla desde la crisis financiera internacional de 2008-2009 con diferentes matices e impactos a nivel global, pero que replantean las disputas entre las fuerzas gobernantes y sus alianzas económicas-financieras. Desde 2015 se fue conformando por el acceso de gobiernos como el de Argentina, Brasil, Perú y avance de coaliciones opositoras en Venezuela, Ecuador encontrando un campo propicio por las condiciones económicas globales y latinoamericanas con estancamiento económico, proteccionismo de las economías centrales, aumento de la desigualdad a nivel regional; a lo que se suma la construcción social y cultural a través de los grupos económicos comunicacionales y el uso de nuevas tecnologías de un discurso nacionalista, individualista, xenófobo.

Este escenario de crisis de las condiciones internacionales tuvo diferentes traducciones a las escenas políticas locales, pero claramente condicionó la correlación de fuerzas entre las élites económicas coaligadas con el poder financiero-comunicacional, judicial e internacional, y los gobiernos progresistas de la región.

El liberalismo económico se expresó en la campaña del 2015, el favorito de los empresarios, del sector dominante era Daniel Scioli, Sergio Massa y Mauricio Macri. Los tres candidatos a presidentes que se postulaban para las elecciones 2015, representaban también y aseguraban escenarios favorables al establishment dominante de la Argentina, la diferencia radicaba en la celeridad y profundidad de los cambios que llevarían cabo. Quien ganara aseguraría el modelo que tendiera al equilibrio macroeconómico vía ajustes, sinceramiento de tarifas, costos productivos, leyes laborales, tipo de cambio y reducción del déficit fiscal. Scioli lo aseguraba como Macri, desde la misma Unión Industrial Argentina (UIA) hablaban de continuidad de “ciclo” pero con los ajustes que había que hacer. El vicepresidente de la UIA en 2015 sostenía "si asume Scioli puede ser que continúe el ciclo con los ajustes que tenga que hacer" (...) "Acá hay ajustes por hacer, el propio Gobierno sabe que los tiene que hacer pero después de 12 años no es fácil hacerlo" (...) "Daniel va a continuar con eso, pero con su impronta". En abril de 2017, Miguel Acevedo, presidente de la UIA sostiene fuertemente el modelo económico de Mauricio Macri “el actual panorama económico es complicado” dado que la "producción baja porque baja el consumo” (...). Estamos mal pero vamos bien ya que el dólar está retrasado para el sector industrial". (La Nación, junio de 2017).

Eduardo Basualdo (2017) afirma que actualmente hay una variante de la valorización financiera que reconoce al capital financiero internacional como su columna vertebral, quien maneja y despliega la política junto a otra fracción del capital, los grupos económicos. (...) Ambas fracciones del capital, capital financiero y grupos económicos locales están de acuerdo en que hay que disciplinar severamente a la clase trabajadora argentina porque ellos quieren aumentar su tasa de ganancia y competencia en el mercado internacional. Ahí no hay desacuerdo alguno. Ahora, sí hay desacuerdo en los negocios y en el

tipo de ajuste y de política que hay que desplegar para reconstituir la dominación (...) aunque con un acuerdo básico que es liquidar los proyectos nacionales y populares y subordinar a la clase trabajadora al proceso de acumulación del gran capital oligopólico en la Argentina". La pugna de las fuerzas económicas que persiguen cíclicamente la redistribución del ingreso esta vez propugna una redistribución desde las clases subalternas a las dominantes.

Lo novedoso del proceso del gobierno de derecha en Argentina es que llega por primera vez en nuestra historia producto del voto popular. El consenso de los gobernados (Ichuta, 2017) facilitó el proceso de instauración del modelo neoliberal en América Latina, continuidad y acceso de gobiernos neoliberales por vía electoral. El consenso de los gobernados refiere a las actitudes de los ciudadanos que valoran positivamente el modelo económico de libre mercado en función de desarrollo del país.

Carlos Ichuta realiza un estudio a través de preguntas del Latinobarómetro (1998-2014) y nos da algunas pistas para comprender el consenso de los gobernados a políticas económicas pro mercado. En 2007, cuando los gobiernos progresistas antineoliberales se encuentran en su zenit, la valoración de la economía de mercado como lo mejor para el país, alcanza su más bajo nivel, aunque es alarmante el ascenso de la valoración dos años después.

Las actitudes proneoliberales representarían la base de un consenso de los gobernados a favor de las opciones neoliberales en la medida de la incapacidad de los gobiernos progresistas para generar una actitud antineoliberal y anticapitalista, ya que en 2013 las actitudes neoliberales parecen separarse y ello constituye la antesala de la crisis de esos gobiernos (Ichuta, 2017).

3. La moderna gestión pública

En cuanto a la gestión pública, nuestros países en América Latina han seguido un modelo que atraviesa la mayor parte del siglo XX y se define como modelo de gestión burocrático-weberiano, el modelo de la Nueva Gestión Pública; y un modelo neodesarrollista o nacional popular (Cao, Blutman, Laguado, Abal Medina) con especificidades constitutivas que le imprimieron los gobiernos a variables claves como el diseño del presupuesto, la planificación, la (re)definición de las relaciones entre los políticos-los técnicos –los gerentes; el sujeto y finalidad de la provisión de servicios públicos; y el empleo público.

Así, el modelo burocrático weberiano encuentra sus fundamentos en la racionalidad de la sociedad moderna, en la búsqueda de legitimidad por lo que el establecimiento de procedimientos es necesario para definir y jerarquizar tareas, y la toma de decisiones, con un diseño de presupuesto centralizado, donde la planificación en algunos años paso a ser un eje fundamental, con una clara separación entre el funcionario y quienes trabajaban en la administración pública.

La Nueva Gestión Pública, a partir de los 70', encuentra sus fundamentos en el avance y desarrollo de las ideas económicas que permean la ciencia política, así se traslada un modelo que clama por la eficacia, eficiencia y productividad propia del sector empresarial a la administración pública. Es la maximización de la utilidad lo que permea las acciones individuales y una visión por lo que el presupuesto es acompañado por una planificación estratégica, cuyos servicios públicos administrados por gerentes se dirigen a la satisfacción de los ciudadanos-clientes.

Para el modelo de gestión pública, que algunos autores identifican se desarrolla entre 2001 y 2015, “la política y la actividad del sector público son las únicas instancias que ponen un contrapeso a la polarización social y la desarticulación económica que surgen del mercado mundial y del poder de las corporaciones. En el caso de la primacía del neodesarrollismo tendió a producirse una visión instrumental de la política; y ante la primacía de la tradición nacional popular, con su apuesta a la supremacía de la política como espacio de conducción del proceso social, tiende a sobre exigir al Estado respecto de sus capacidades fiscales, políticas y organizacionales” (Cao, 2016)

Ante esto la gestión pública de corte neodesarrollista-nacional popular encuentra sus fundamentos en la crítica a las recetas neoliberales anglosajonas y el nivel de intervención del Estado es

producto de la correlación de fuerzas que constantemente se encuentran en disputa. Se tiende a la inclusión, participación y equidad en la prestación de servicios públicos, basado en el desarrollo de capacidades estatales. Como dice Abal Medina (2014), la “concepción general de reforma administrativa apuesta a innovar en la gestión complementando la tradicional administración por normas con un enfoque orientado a resultados”.

Cada modelo de gestión pública responde a relaciones de fuerza que se van estableciendo hacia el interior de los Estados entre política, economía y sociedad; en este sentido el modelo burocrático-weberiano y de la nueva gestión pública son expresión de la concepción de proyectos políticos sobre nuestras administraciones públicas y el empleo público. Los últimos 15 años plantean miradas y emergencia de discusiones en torno al posneoliberalismo, ciclo de impugnación al neoliberalismo, neodesarrollismo y su expresión en las políticas públicas.

Sin embargo, las estructuras económicas no se afectaron prueba de ello es un dato que da Basualdo (2012) al sostener que la concentración empresarial se mantiene en unas pocas compañías líderes con mínimas variaciones desde comienzos de la década de los 90`. Por otro lado, “aunque se reconozca la potencia y sofisticación del neodesarrollismo como perspectiva general para el proceso de reindustrialización, tiende a producir una visión instrumental de la política, lo que implica limitaciones insalvables al restringirla a la función de construir poder -a partir de una alianza entre empresarios productivos, trabajadores, técnicos de Gobierno y clases medias profesionales- para que los planificadores y técnicos gubernamentales puedan desplegar el programa industrializador” (Cao, 2014)

A fines de los años 80` cuando se inicia el proceso de reforma del Estado y reforma administrativa, sustentado en las recetas del Consenso de Washington y la construcción de un discurso e imaginario relacionado con que un Estado más chico sería más accesible y ágil. Como dice Horacio Cao y Arturo Leguado (2015), en el despliegue de estas acciones se utilizó una terminología ecléctica y ambigua: “Reforma del Estado”, “Reforma Administrativa”, y “Modernización”. Acoplándose a estas acepciones, se instalaron ideas y metáforas como “reinención del gobierno”, “nuevo gerenciamiento público”, “reformas de primera y segunda generación” y, más recientemente, “nuevo desarrollismo y gestión nacional y popular”.³

Desde el primer discurso de asunción del presidente Mauricio Macri (PRO) define su visión sobre el Estado “un Estado integrado, eficiente, inteligente, transparente, participativo e inclusivo; un Estado que esté, sobre todo, al servicio de la gente. Los ejes son: modernización administrativa, actualización de la infraestructura tecnológica, gobierno abierto, gobierno digital y una política que desarrolle los recursos humanos y que dé valor a la carrera pública”. (Macri, 2016)

Eficacia, eficiencia, transparencia, inteligencia y modernización del Estado impulsada por un emprendedor/empresario tiende a profundizar los fundamentos neoconservadores en la gestión de lo público, donde el gerencialismo es reemplazado por la ceocracia –entendida como gobierno en el cual los espacios de decisión política son ocupados por ex gerentes, directivos, presidentes de empresas nacionales, multinacionales- en la administración pública.

Desde la asunción de Mauricio Macri en la presidencia, las políticas económicas y sociales están ligadas a una clara política de ajuste a través de medidas como aumentos de tarifas de servicios, devaluación del peso, pago de deuda pública a holdouts o fondos buitres, endeudamiento a 100 años, déficit fiscal, disminución a los sectores sojeros de las retenciones por exportación, despidos en el sector público y en el privado, aumento del desempleo, caída del salario real, altos niveles de inflación, políticas de ensayo y error como la quita de pensiones a personas con discapacidad y a jóvenes estudiantes con la posterior devolución (3 meses después y aun con irregularidades para su cobro), recortes en programas nacionales de inclusión educativa, en ciencia y técnica. Estas medidas han acentuado los rasgos neoliberales en el modelo de acumulación, correlación de fuerzas y políticas públicas, imprimiéndole especificidades que lo diferencian del neoliberalismo de los 90`.

En este contexto, el Plan de Modernización del Estado de la actual gestión sigue casi al pie de la

³ Respetamos las comillas de los autores ya que dan énfasis a la idea que queremos resaltar.

letra los postulados de la Nueva Gerencia Pública. Eficacia, eficiencia, transparencia, inteligencia y modernización del Estado impulsada por un emprendedor/empresario tiende a profundizar los fundamentos neoconservadores en la gestión de lo público, donde el gerencialismo es reemplazado por la ceocracia en la administración pública.

La Modernización es definida como “un proceso continuo en el tiempo que presenta acciones concretas y específicas que buscan mejorar el funcionamiento de las organizaciones públicas” a partir de la incorporación de tecnologías de la información, la reingeniería de procesos y la simplificación de procedimientos. (Bernazza, 2016: 26)

Los fundamentos de la “modernización” del Estado residen en los principios de la nueva gestión pública y las especificidades que le reimprime el proyecto político del actual gobierno reduciendo el funcionamiento del Estado y cercanía de la gente a la tecnología, lo cual implica desconocer la complejidad estatal en sus niveles y jurisdicciones, en su rol social, económico, cultural, educativo, de legitimación e integración social. Se expresa en una reforma administrativa que forma parte de lo que vislumbramos como una reforma más amplia que se dirige hacia la Reforma del Estado, la flexibilización del trabajo público que pone en tensión, en principio, dos proyectos: ¿hay una sobredimensión del Estado o estamos frente a una contracción de políticas públicas?

3.1. La reingeniería administrativa vía ministerio de “Modernización”

La creación del Ministerio de Modernización es una clara señal política en lo que a reorganización del Estado supone al asumir funciones que anteriormente desarrollaba la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM).

El concepto de modernización no es novedoso sino que ha sido utilizado reiteradamente en otros momentos en la historia argentina. Con la asunción de Carlos Menem como Presidente de la Nación en 1989, se impulsó un ambicioso proyecto de reforma del Estado que tuvo como objetivo formal su modernización pero que en verdad significó un desguace y un achicamiento tanto en sus funciones como en sus capacidades y que contó para ello con el apoyo empresario a través de la Fundación Empresaria para la Modernización del Estado. Esta Fundación brindó asistencia técnica al Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa a través de la contratación de consultoras privadas. La primera etapa estuvo centrada en el achicamiento del Estado a través de procesos de reducción de la planta de personal, privatización, descentralización y tercerización de funciones.

En este contexto, en el año 2001 se lanzó el Plan de Modernización del Estado (Decreto 103/2001) que tenía como objetivos introducir una gestión orientada a resultados (Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, elaboración de acuerdos-programa), la implementación de políticas de transparencia y proyectos de modernización estructural.

Por su parte, durante los gobiernos kirchneristas con el apoyo del Proyecto de Modernización del Estado se impulsaron distintas medidas para el fortalecimiento institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros (tecnologías de gestión de activos físicos, sistema de seguimiento y evaluación de la gestión, planes estratégicos y reingeniería de procesos en organismos públicos) y el desarrollo de instrumentos de gestión en el sector público (firma digital, ventanilla única, adquisiciones electrónicas, mejora de la información de gestión de recursos humanos, gestión de la calidad a través de las cartas compromiso con el ciudadano).

La creación del Ministerio de Modernización a fines de 2015, más allá de modificar la estructura organizativa, una de las primeras medidas que tomó fue el despido de empleados públicos y el desarrollo de un Plan de Modernización del Estado basado en la “transparencia, cuerpos técnicos profesionalizados orientados a una gestión por resultados, la protección de sus derechos, proveyendo bienes y servicios de calidad y promoviendo eficazmente la iniciativa de las personas sin generar tramitaciones innecesarias”. (Decreto 4334/16).

El fortalecimiento de la capacidad de gobernar requiere avanzar hacia una gestión pública más

orientada a la satisfacción de las crecientes y heterogéneas demandas de la ciudadanía. El Plan de Modernización (PM) presentado en marzo pasado (Decreto 434/2016) es la explicitación de un conjunto de lineamientos que van en esa dirección.

Cualquier estudioso de la administración pública en Argentina coincidiría en la importancia de los ejes planteados en el PM: fortalecer e incorporar infraestructura tecnológica con el fin de facilitar la interacción entre el ciudadano y los diferentes organismos públicos; avanzar en la profesionalización de la función pública; desarrollar un modelo de gestión que haga énfasis en los resultados basado en sistemas de rendición de cuentas que aumenten la transparencia; abrir la evaluación y el control de los programas de las instituciones públicas a la participación de las organizaciones de la sociedad civil; y generar un marco de colaboración con las administraciones públicas provinciales y municipales” (Pando, 2017: 18)

En 2016, se avanza con un "Plan de Desburocratización y Reforma del Estado", que apunta a reestructurar la Administración Pública Nacional en pos de la eficiencia del gasto público. En este punto se acentúa la necesidad de realizar un censo de Empleados públicos de planta permanente y contratada y la prohibición de aumentar la planta de personal. Es desde el mismo Gobierno que se lo conoce como la "la madre de todas las batallas contra la burocracia del Estado". (Peña, M. 2016)

Sin embargo, el crecimiento de la estructura del Estado en las áreas de decisión ha sido del 25% en relación al gobierno anterior, concentrándose sobre todo en una nueva red de línea jerárquica en los organigramas de la Administración Pública Nacional como son las “coordinaciones”. Basta mencionar en este sentido, una de las más renombradas y visibilizadas como es la Coordinación de Fortalecimiento de la Cultura Organizacional de la Dirección de Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales de la Oficina Nacional de Innovación de Gestión de la Subsecretaría de Planificación de Empleo Público de la Secretaría de Empleo Público del Ministerio de Modernización; o la Dirección Nacional de Transporte No Motorizado de la Subsecretaría de Movilidad Urbana de la cartera del Ministerio de Transporte; Dirección de Coordinación de la Red de Recursos Humanos dependiente de la Dirección Nacional de Coordinación Interministerial de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Relaciones Laborales y Fortalecimiento del Servicio Civil.

Otro de los ejes del Plan es la potestad que da al Ministro de Modernización de modificar la distribución de cargos; capacitación, concursos y evaluación; un sistema basado en la meritocracia según el desempeño; y el desarrollo de un plan de mejoras salariales que estarán atadas a la productividad en el Estado. La prestación de servicios públicos descansa sobre la idea de gobierno abierto y la incorporación de herramientas tecnológicas, aplicaciones móviles para acercar el Estado a las personas.

En este sentido, ex gerentes de multinacionales han sido designados al frente de ministerios, segundas líneas o empresas públicas ocupando un rol preponderante en la definición y lobby en las políticas públicas. “En todo caso, el gabinete macrista apuesta a las técnicas y saberes de la gestión empresarial como mecanismo de resolución eficiente de los problemas”. (Natanson, J.; 2016)

Basta y Cavalleri (2016) sostienen que “las distintas políticas implementadas por el gobierno de Mauricio Macri, se presentan orientadas a dar respuesta a la base social más próxima y con más estrechas relaciones políticas y económicas con el gobierno actual: la burguesía nacional y transnacional”.

3.2. La avanzada sobre el empleo público

Despidos y suspensiones han sido un elemento clave del nuevo modelo político, económico. Solo en los primeros cuatro meses de gestión del nuevo gobierno se registraron alrededor de 140.000 (CEPA, 2017) despidos en el sector público a nivel nacional y provincial. El presidente Mauricio Macri (2015) en su primera conferencia de prensa expresa con claridad cuál será la visión política del gobierno respecto al empleo público al declarar que su gobierno no está despidiendo trabajadores sino que está dejando de regalar sueldos “empleados a los que se les dibuja un recibo salarial por un trabajo que no

hacen (...) A esos argentinos que hemos encontrado escondidos, que no vienen pero cobran un salario (...).”

La eficiencia en la gestión pública se postula como objetivo a logra por medio de la eliminación de la burocracia, que parece estar dado solo por la reducción de la cantidad de empleados del sector. Este proyecto político lo podemos comprender en la interrelación de dos dimensiones: una institucional y otra retórica. En cuanto a la dimensión institucional se recurre a la modificación de las reglas de juego, al andamiaje normativo-organizacional sobre el cual se (re)diseña un nuevo mapa del Estado con mayor cantidad de estructuras organizacionales en relación al gobierno anterior (25% más de unidades organizativas administrativas según CIPECC, Fundación Progreso); decretos de reforma y modernización del Estado, memos de flexibilización en las formas de (re)contratación de empleados públicos. En cuanto a la dimensión retórica, se va construyendo un relato que por un lado, acentúa la necesidad de un Estado eficiente, transparente, inteligente, moderno, participativo, inclusivo, que privilegie la carrera pública; y por otro lado, enfrenta un “otro que esta enquistado”, un empleado público ñoqui, vago, militante, poco competitivo en comparación con los trabajadores del sector privado y las diferentes capacidades que estos últimos tienen.

La orientación de la nueva gestión se evidencia desde que el nuevo gobierno propuso un decreto de reordenamiento de los ministerios (Decreto N° 13/2015), que establece la función del Ministerio de Modernización en tanto órgano rector en materia de empleo público y como autoridad de aplicación e interpretación de las disposiciones de dicho régimen.

Los decretos sobre la revisión de contratos y el diagnóstico de Cambiemos sobre el exceso de empleados públicos se plasmaron en un verano sumamente conflictivo. Los despidos comenzaron en diciembre, sobre todo en los casos de mayor precariedad, y continuaron en enero, febrero y marzo. Ante la falta de información oficial, los números aquí presentados se basan en la información recopilada por los medios de comunicación. Éstos subestiman el total de despidos, ya que por la inestabilidad de ciertas formas contractuales en el Estado algunos ni siquiera fueron considerados despidos. “Este proceso tuvo mayor amplitud entre los trabajadores más precarizados, alcanzó también a trabajadores en planta permanente, con diferente antigüedad y responsabilidades”. (Massi y Belloni, 2016)

Rey (2016) sostiene que el 80% de los empleados públicos argentinos trabaja en las estructuras estatales de las provincias y municipios. El sector público nacional explica apenas un tercio del empleo público total, como resultado del proceso de descentralización de las funciones estatales comenzado en los años setenta. La cantidad de empleados públicos creció entre el 2001 y el 2014 casi un 70%. El motor de esta expansión fue el empleo público provincial, que explica el 51% de este aumento, seguido por los gobiernos locales (32%), y finalmente, el gobierno nacional (17%). La mayor parte del empleo público está hoy en las provincias y se trata de una dotación que en aproximadamente un 70 por ciento está formada por docentes, médicos y policías. La administración pública nacional en realidad representa una cantidad de empleados bastante baja.

El empleo estatal explica un 18% de las personas ocupadas del mercado de trabajo argentino, así el Estado contemporáneo es significativamente mayor y más complejo en tamaño y funciones de lo que era en 2003.

Es cierto que la cantidad de empleados públicos creció en los últimos años. Pero también fue un período en el que el Estado se agrandó en el mejor sentido del término, ampliando su rol de regulación, diseminando delegaciones de distintos organismos por el territorio, creando universidades y recuperando empresas públicas. Aun así las cifras que indican la cantidad de empleados públicos no son una locura. A mi entender cuando se habla de ñoquis hay detrás una mirada ideológica, porque si bien puede haber sectores del Estado donde se trabaja de una forma más flexible, no es la generalidad de los casos. (Rey, 2016)}

Como lo señala la investigadora Paula Varela (2016), la cantidad de despidos se han producido sin una explicación plausible o datos que sostengan la argumentación de ineficiencia y falta de cumplimiento por parte de los trabajadores. Lozano (2016) sostiene que no se han dado a conocer evaluaciones de desempeño de ningún tipo. A su vez, el argumento de reducción del déficit fiscal tampoco tiene asidero, pues por un lado el gasto en personal del Sector Público tiene muy bajo impacto

en el resultado fiscal -para eliminar el déficit fiscal 2015 sería necesario dejar de pagar los sueldos de todo el personal-; por otro lado, se crearon nuevos ministerios, secretarías y subsecretarías, y hubo un notable incremento tanto de los puestos políticos de dirección (ocupados en buena medida por empresarios y CEOs provenientes del sector privado) como de sus salarios, que son notablemente superiores a los de los trabajadores de la administración pública en general (Lozano, 2016; CIFRA, 2016)

Es claro que la ofensiva contra los empleados públicos y sus representantes sindicales, icónicamente demonizados en la figura del líder sindical de la educación Baradel, es en realidad una avanzada en una política de achicamiento de algunas áreas del Estado y el intento de una nueva reforma laboral que recorte derechos a los trabajadores.

A modo de cierre

Repasando los debates sobre las configuraciones del Estado durante los primeros quince años del siglo XXI, la crisis del neoliberalismo da paso a gobiernos progresistas en la región de América Latina y en nuestro país materializado en un nuevo proceso de acumulación de capital de característica nacional popular y con marcados liderazgos políticos.

Desde fines de 2015, el giro a la derecha se expresa en las urnas en algunos países de la región o a través de la conformación de coaliciones opositoras de gobiernos progresistas encontrando un campo propicio por las condiciones económicas globales y latinoamericanas con estancamiento económico, proteccionismo de las economías centrales, aumento de la desigualdad a nivel regional; a lo que se suma una a puesta a la construcción social y cultural a través de los grupos económicos comunicacionales y el uso de nuevas tecnologías con un discurso individualista y meritocrático.

En este contexto la “moderna” gestión pública, expresión para nosotros de lo político y lo técnico del gobierno de Cambiemos, constituye uno de los ejes sobre los cuales se construye ideológicamente una visión de Estado, de lo que puede y debe hacer y cómo hacerlo. Va más allá de la discusión sobre el tamaño del Estado, es una forma de pensar lo público estatal y reconfigurar su relación con la sociedad.

Modernización del Estado; transparencia; flexibilidad; Ceocracia; empresarios- emprendedores; trabajadores- emprendedores; etc., son viejos y nuevos slogans discursivos que buscan enmascarar que en este retorno de las políticas neoliberales han resucitado, aggiornadas, con ropajes nuevos y más inversión en marketing y gurús de la comunicación las luchas de siempre, nunca saldadas entre el capital y el trabajo, entre modelos sociales totalmente enfrentados. Esta derecha que representa el macrismo con su cuasi naïf lluvia de globos amarillos y consignas edulcoradas, es la misma oligárquica y siniestra derecha de la campaña del desierto, del golpe del 55`, del 73`, de los 90`. No son meras reformas, es otro proyecto político económico, que esta vez ha llegado al poder por vía democrática con un amplio consenso de los gobernados, esto se hace evidente en los últimos resultados electorales de las elecciones de medio término.

La pregunta a responder no es por qué la tradicional derecha argentina prioriza sólo sus intereses ahora que ha alcanzado la suma del poder político; el fenómeno a explicar desde las ciencias sociales, es por qué gran parte de la sociedad beneficiada por el modelo neodesarrollista decidió que la superación de esta instancia era adhiriendo a un proyecto neoconservador liberal.

Y en lo que a nuestro trabajo en particular concierne, es preguntarnos por la *posgestión*, en tanto posverdad que opera como constitutiva de la disputa por el sentido de la gestión de lo público, exaltando la “meritocracia”, el “ser merecedor de..” frente a un “sujeto de derechos”, el “acceso a servicios de calidad” frente a la “accesibilidad igualitaria y equitativa”.

Bibliografía

- Abal Medina, P. (2015). Dilemas y desafíos del sindicalismo argentino: Las voces de dirigentes sindicales sobre la historia política reciente. *Trabajo y sociedad: Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, N° 24
- Abal Medina, P. y Menéndez, N. (2011). *Colectivos Resistentes. Procesos de politización de trabajadores/as en la Argentina Reciente*. Buenos Aires: Editorial Imago Mundi.
- Ambito.com (2015, 16 de mayo). Recuperado de: <http://www.ambito.com/792145-para-la-uia-con-scioli-no-habra-fin-de-ciclo-pero-si-ajuste>
- Basta, R. y Cavalleri, M. S. (2016). Crisis contemporánea argentina: neoliberalismo, neodesarrollismo y ¿un “cambio” hacia dónde?. *Red Sociales, Revista del Departamento de Ciencias Sociales*, V. 4, N° 1, 11-29.
- Basualdo, E. (2016). Cambiemos es una propuesta clasista. Recuperado de: <http://artepolitica.com/articulos/eduardo-basualdo-cambiemos-es-una-propuesta-tremendamente-clasista>
- Bernazza, C. (2016). Bienvenidos al pasado. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Vol. 6, N° 11, 23-37.
- Cao, H., Rey, M. y Duca, L. (2016), *El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina 1960-2015*. Buenos Aires: Prometeo.
- CTA (2016). Informe prácticas anti sindicales. Primer informe de coyuntura sobre el accionar estatal y empresarial, contra las organizaciones de trabajadores. Observatorio de derecho social. Julio
- Decreto N° 13/15, modificatorio Ley de Ministerios N° 22.520/15
- Diéguez, G y Gasparín, J. (2016). El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado?, en “*Documento Área de Estado y Gobierno, Programa de Gestión Pública*”, CIPPEC.
- Fernández Massi y Belloni, P. (2016), Los derechos y la derecha: el empleo público en tiempos de Macri. *Revista Épocas on line*. Recuperado de: <http://revistaepocas.com.ar/los-derechos-y-la-derecha-el-empleo-publico-en-tiempos-de-macri/>
- García Delgado, D. & Gradín, D. (2017). *Documento de trabajo N° 5 : el neoliberalismo tardío : teoría y praxis*. Buenos Aires: Flasco Argentina
- Ichuta, C. (2017). La revolución silenciosa y el consenso de los gobernados. Neoliberalismo y actitud pro-neoliberal en América Latina. *Temas Sociales*, N°40, 13-43, ISSN 0040-2915
- Murillo, M. V. (2013). Cambio y continuidad del sindicalismo en democracia. *Revista SAAP*, N° 7, 339-348.
- Murillo, María V. (2005). *Sindicalismo, Coaliciones Partidarias y Reformas de Mercado en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI
- Natalucci, A. (2013). Revitalización sindical y sindicalismo peronista: encrucijadas entre el corporativismo y la política (Argentina, 2003-2012). *Amérique Latine Histoire et Mémoire*. Les Cahiers ALHIM.
- Novick, M. y Catalano, A. (1994). Estrategia del sindicalismo argentino: ¿reconversión o ajuste táctico? En: S. Portella, y A. Wachendorfer, *El sindicalismo en América Latina: entre la renovación y la resignación*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Pando, D. (2016). Notas para un primer paso en la hoja de ruta de la modernización del aparato estatal. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Vol. 6, N° 11, 17-22.
- Pérez, G. J. y Natalucci, A. (2010). La matriz movimientista de acción colectiva en Argentina: la experiencia del espacio militante kirchnerista. *América Latina Hoy*, 54, 11.
- Thwaites Rey, M. (2010). Después de la globalización neoliberal: qué Estado en América Latina?. *Observatorio Social de América Latina*, año XI, N 27. S/d
- Thwaites Rey, M. (2016). La impugnación al neoliberalismo. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/5/la-impugnacion-al-neoliberalismo-y-su-crisis/#>
- Varela, P. (2013). Los sindicatos en la Argentina kirchnerista: entre la herencia de los 90 y la emergencia de un nuevo sindicalismo de base. *Archivos de Historia del Movimiento Obrero y la Izquierda*, 77-100.

Varela, P. (2013). El sindicalismo de base en la Argentina postdevaluación. Hipótesis sobre sus alcances y potencialidades. En J. Grigera (comp.), *La Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)*, Buenos Aires: Imago Mundi, 115-133.

Diarios on line consultados:

www.ambito.com

www.clarin.com

www.lanacion.com

www.losandes.com.ar

www.pagina12.com.

Sobre las autoras:

Patricia Marta Lecaro

patolecaro@yahoo.com

Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de Cuyo. Magister en Estudios Latinoamericanos orientación en Estructura y Procesos sociales. Profesora Titular de la Cátedra “Procesos Sociales Contemporáneos”, Carreras de Licenciatura en Sociología y Licenciatura en Comunicación Social y de la Catedra “Estructura Social” de la Carrera Licenciatura en Sociología. Además es investigadora, directora y codirectora de diversos proyectos de investigación.

Patricia Alejandra Gorri

pgorri@yahoo.com

Licenciada en Administración Pública y Ciencia Política por la Universidad Nacional de Cuyo. Magister en Ciencia Política. Profesora Titular de la Cátedra “Teoría Política II”, Carrera de Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública. Profesora Adjunta de la Cátedra “Taller Transversal de políticas públicas con enfoque en derechos humanos” y Profesora JTP en la Cátedra “Teoría Política” de la Carrera Licenciatura en Trabajo Social. Es investigadora, directora y co-directora de diversos proyectos de investigación.