

Precariedad laboral y modernización del Estado: el caso del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

*Una aproximación a las relaciones entre sociedad civil y Estado*

Luciana Reif

Universidad Nacional de Avellaneda

lc.reif@gmail.com

Resumen

Durante la década del 90 el mundo del trabajo ha sufrido una serie de reestructuraciones que han tenido en la flexibilización y precarización laboral uno de sus nudos centrales. Estos cambios han ido de la mano de una necesidad de “modernizar” las condiciones de empleo, introduciendo políticas tradicionalmente propias del sector privado en lo que refiere a las modalidades contractuales, las remuneraciones, las contribuciones y procesos de trabajo. En este artículo analizaremos el proyecto de modernización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a partir del segundo mandato del jefe de gobierno Mauricio Macri. A través de un estudio descriptivo y exploratorio, basado en cuatro entrevistas realizadas a tres funcionarias y a un delegado gremial del Gobierno de la Ciudad, buscamos establecer las discrepancias y convergencias entre el discurso modernizador del Gobierno y la implementación del mismo.

## Introducción.

Este trabajo es realizado en el marco del proyecto 2012 “Gestión pública y su impacto en la cooperación en el trabajo y la salud mental de los trabajadores. Estudio de caso en trabajadores estatales.”. La presente ponencia es resultado de la primera etapa de investigación en la que, a través de datos secundarios y entrevistas a informantes clave, se delinearon las características que presenta la gestión en los organismos estatales. Analizamos el proyecto de modernización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a partir del segundo mandato del jefe de gobierno Mauricio Macri. A través de un estudio descriptivo y exploratorio, basado en cuatro (4) entrevistas realizadas a tres (3) funcionarias y a un (1) delegado gremial.

En primer lugar daremos cuenta del contexto socioeconómico ligado a la llegada del neoliberalismo a los países del cono sur, luego conceptualizaremos a la Nueva Gestión Pública (NGP) como el paradigma predominante que se insertó en la gestión pública estatal y cuál es la relación entre Estado y Sociedad Civil que se construye a partir del mismo y por último daremos cuenta de cómo este discurso modernizador se pone de manifiesto en las entrevistas realizadas y que contradicciones presenta.

## **Neoliberalismo**

El Estado y la Administración pública han experimentado en las últimas décadas importantes transformaciones con efectos en la gestión de los asuntos públicos y en las relaciones con la sociedad.

A partir de 1976 llega a Latinoamérica el pensamiento neoconservador que asume que las trabas al desarrollo económico se explican por la mera existencia del Estado, la sobrecarga de demandas sobre el mismo tornaban ingobernable el sistema (Thwaites Rey, 2005). Se optó por el mercado como principal asignador de recursos, la economía se transnacionalizó y se concentró en unos pocos grupos. Lejos de ser un actor neutral, el Estado acudió en ayuda del capital privado al por ejemplo, estatizar la deuda externa privada (Thwaites Rey, 2005). Si bien el Estado pareciera estar por encima de los antagonismos, no es un actor neutral ya que su razón de ser es reproducir la asimetría que está en la base de la relación social de capital. (Thwaytes Rey, 2005). En este sentido, como afirma Thwaytes Rey (2005) el Estado capitalista tiene dos tareas contradictorias: por un lado debe asegurar las condiciones que hagan posible la acumulación y reproducción del capital para lo cual debe adoptar medidas coercitivas para la adaptación de las clases subalternas a la lógica del capital y por el otro debe legitimar la dominación para hacerla estable para conseguir cierto grado de consenso entre las clases dominadas. Durante este período la orientación estatal implicó una renuncia a su función legitimadora en beneficio de la acumulación de capital y para ello se recrudeció la coerción. Entre las principales formas en donde se acentuó esta coerción se reformaron las relaciones laborales. Estos cambios han llevado a que la “flexibilización” laboral se transforme en una de las características principales del mercado de trabajo, teniendo diversos efectos negativos para los trabajadores en relación a su estabilidad y seguridad laboral (Castel, 2010).

Estos cambios en la organización del trabajo han ido de la mano de una necesidad de “modernizar” las condiciones de empleo, introduciendo políticas tradicionalmente propias del sector privado en lo que refiere a las modalidades contractuales, las remuneraciones, las contribuciones y los procesos de trabajo (Zeller y Rivkin, 2005). A su vez, la debilidad del Estado, la privatización de empresas, la tercerización de trabajadores, llevaron a plantear la necesidad de que otros actores privados u Ongs participaran de la administración de los asuntos

públicos, ya sea desde la afirmación de la ineficacia pública frente a la eficiencia privada o desde la idea de un tercer sector que desinteresadamente también vela por el interés general.

### **Nueva Gestión Pública**

Estos cambios en la forma de gestionar la administración pública confluyen en lo que se conoce como “Nueva Gestión Pública” (Estrada, 2002). La Nueva Gestión Pública (NGP) se difundió a nivel mundial como una estrategia para el cambio y la modernización de la Administración Pública. Estas transformaciones comenzaron a introducirse en la década del ‘70 en países como Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia. En América Latina, en 1998, los 25 países miembros del Consejo Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD) suscribieron al documento “una nueva gestión pública para América Latina” en donde se definió la agenda de la reforma gerencial para los países de la región. (Estrada, 2002).

Lo primero que debemos destacar es que la NGP, también referenciada como *New Public Management*, representa un cambio respecto a la perspectiva tradicional de la Administración Pública, un cambio hacia un sistema que pone énfasis en los resultados, que reclama mayor responsabilidad y flexibilidad institucional. Como consecuencia del avance de la globalización se ha generado un mayor acercamiento de los procesos de gestión del sector privado y el sector público, provocando la incorporación en la gestión gubernamental de instrumentos como la planeación estratégica, el marketing público, la reingeniería de procesos y la calidad total (Estrada, 2002). Hay que tener en cuenta que la difusión del paradigma gerencial significa la superación del modelo burocrático weberiano, básicamente en razón de los tres planos en que se han manifestado las transformaciones del Estado: en un primer plano, atendiendo al acercamiento entre las técnicas de gestión del sector privado y el sector público, en segundo término, el cambio de un modelo legal-funcional a un estilo de gestión que pone énfasis en los resultados y , en tercer lugar, a la mayor preocupación por la eficiencia, la calidad y la efectividad.

En este sentido, la NPG encarna el actual derrotero de la política neoliberal en materia de “modernización” de las administraciones públicas. Apoyada en las ideas básicas provenientes del *management*, la legitimidad de la NGP como fuente de propuestas para mejorar el desempeño del sector público encuentra sustento en el discurso que contrapone la “eficiencia privada” vs. la “ineficiencia pública” y que fue rescatado por los ámbitos académicos y políticos de diferentes

signo durante las últimas décadas. En esencia, los principios y técnicas que configuran el “*management* público” se presentaron como un conjunto de iniciativas aplicables a todo tipo de organizaciones y caracterizadas por su “neutralidad política” (Estrada, 2002).

Es interesante tomar el planteo de Varela Barrios (2005) quien sostiene que la dicotomía público-privado en el terreno de la gestión refiere a la contraposición ontológica entre el Estado como mediador social y representante de los intereses de todos versus el universo de los derechos de propiedad y mercantilización de los bienes y servicios, con ánimo de lucro, del empresariado capitalista. El discurso gerencial, que aboga por anular la separación entre lo público y lo privado, sostiene que el management es ante todo instrumental, técnico y que como tal, sus herramientas están a disposición indiferenciada de cualquier tipo de organización sea pública o privada, olvidando su naturaleza política. Desde un punto de vista teórico, la privacidad solo ha tenido sentido bajo un orden político que presupone como su condición de existencia la vida pública (Varela Barrios, 2005). Desde esta perspectiva una política de modernización administrativa no puede reducirse a la mera inserción del management gerencial en la gestión pública. Lo que termina sucediendo, es que se antepone el cómo (la forma de gestionar) al qué (el modelo de Estado que se desea implantar), sin tener en cuenta los fines (Ramio Matas, 2001).

En este sentido, la limitación fundamental del paradigma del NPG, tal como se ha construido en el sector privado e importado al sector público, es su pertenencia a una lógica de racionalidad económica individual y egoísta, concebida para ordenar el comportamiento de una organización independiente. Trasladar esa lógica al sector público presenta claras insuficiencias, ante la necesidad de observar valores colectivos y atender la exigencia de colaboración interinstitucional, imprescindible en la gestión de numerosas políticas públicas (Echebarría y Mendoza, 1999: 40-41).

## **Sociedad civil y el Estado.**

Entendemos el concepto de sociedad civil como una noción relacional, tal y como afirma De Piero “a toda concepción de sociedad civil le corresponde una forma o tipo particular de Estado, haciendo que ambos se correspondan y complementen”. (De Piero, 2005: 31). La idea de la sociedad y el Estado como espacios separados corresponde a la Edad Moderna. Para esta conceptualización, la sociedad civil se irá conformando como el espacio de desarrollo de las potencialidades del individuo y el espacio para el ejercicio de las libertades. El liberalismo económico sostendrá la innecesidad del móvil político ya que como dice Adam Smith la mano invisible del mercado se encarga de regular el orden social. De lo que se trata es de garantizar la autonomía de la sociedad civil, limitando el control del Estado. La sociedad civil pasa a ser el espacio donde los individuos sin la tutela del Estado pueden llevar adelante sus intereses y desarrollarse. En esta concepción abreva el discurso de la nueva NGP gestión pública que como vimos contrapone la “eficiencia privada” a la “ineficiencia pública”.

Nos parece importante traer la conceptualización que Gramsci hace de la sociedad civil. Este autor coloca a la sociedad civil en la superestructura política e ideológica. La misma concebida como Estado ampliado será definida como un conjunto de relaciones ideológico culturales, complejo institucional donde se organiza el enfrentamiento ideológico. Este autor entenderá que lo social está conformado por tres aspectos: la estructura económica, la sociedad civil y el Estado; el análisis de este último no se reduce entonces a su función económica como modelo de acumulación sino también a su capacidad de generar consenso, hegemonía (Thwaytes Rey, 2007). La complejidad que Gramsci le asigna a la sociedad civil, permite un análisis más profundo. El autor sostiene que en Occidente las relaciones de poder no se expresan únicamente en el momento de la coerción, sino que comprenden un enorme tejido de pautas culturales, ideológicas y políticas. Determinados elementos en el seno de la sociedad civil operan como “cemento” de las relaciones sociales vigentes. (Thwaytes Rey, 2007).

Es interesante retomar la distinción que realiza Casullo (2013) entre las visiones liberal democrática y la radical democrática de las relaciones entre Estado y Sociedad Civil. La primera privilegia la autonomía de la sociedad civil como condición para la producción de confianza y solidaridad, y afirma que estas organizaciones tienen un rol destacado en vigilar y controlar al Estado. La visión radical democrática se remonta a una tradición de izquierda, que acepta el

conflicto social y se encuentra más ligada a las posibilidades emancipatorias de los movimientos sociales que fueron muy críticos de las políticas neoliberales.

La Nueva Gestión Pública toma el concepto de tercer sector u ong con la impronta que le da la visión liberal- democrática. La sociedad civil como Tercer Sector se supone separada tanto del Estado como del mercado con una lógica propia y excluyente; no hay clases sociales, ni relaciones de dominación así como tampoco acumulación capitalista. Las “Organizaciones de la sociedad civil” actúan según esta concepción, como un actor eficiente, fraterno y racional transfiriendo la solidaridad de políticas públicas inclusivas a programas de asistencialismo focalizado. (Biagini, 2010). La sociedad civil adquiere de esta manera una lógica técnica que deviene gerencial y articulada con una lógica de mercado se presenta como suficiente para regular el orden social sin la necesidad de la intervención del Estado. Estas teorías que impulsan el accionar de las ONGs resultan ingenuas al resaltar como aspectos positivos el ser pioneras de promover servicios a las comunidades excluidas del Estado y del mercado sin problematizar que en muchas de ellas hay una lógica de acción en pos de su propio interés, o favor de los intereses que subvencionan sus proyectos que de esta manera logran cercenar su posición crítica en favor de sus propios objetivos y lineamientos.

### **Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires**

El proyecto de modernización del Estado no ocupó un lugar tan destacado en la gestión pública del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires hasta la llegada del Ingeniero Mauricio Macri como jefe de gobierno. Es durante el segundo mandato del mismo que se crea el Ministerio de Modernización, como una institución central en el plan de gobierno. El 26 de noviembre del 2009 la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sanciona la ley de modernización de la administración pública, mientras que la ley N° 4013 sancionada en el 2011 establece las funciones del Ministerio de Modernización entre otras: diseñar e implementar las políticas de gestión y administración de los recursos humanos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, diseñar e implementar las políticas de capacitación para el personal y funcionarios del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y diseñar e implementar la carrera administrativa, así como el régimen gerencial, o cualquier régimen especial.

## **Aproximaciones metodológicas a nuestra problemática**

Este trabajo se basa en una investigación más amplia, en curso, sobre gestión pública y su impacto en la cooperación en el trabajo y salud mental de los trabajadores estatales. Para este proyecto de investigación, se buscó realizar en primer lugar una caracterización de la gestión en los organismos estatales en su nivel municipal y nacional. Con este objetivo, y por posibilidades de acercamiento al campo, se eligió, en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que es el que aquí exponemos, entrevistar a funcionarios y delegados del Ministerio de Desarrollo Social y del Ministerio de Modernización. La dimensión de “modernización” la tomamos porque consideramos que interviene de manera transversal en la gestión pública.

Esta ponencia expone los hallazgos de las cuatro (4) entrevistas realizadas: a un delegado gremial, a dos a funcionarias del Ministerio de Desarrollo Social y la cuarta entrevista a una funcionaria del Ministerio de Modernización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. A partir del marco teórico esbozado podremos analizar como se pone de manifiesto en las entrevistas realizadas el discurso modernizador, específicamente en lo que se refiere a la relación entre Estado y Sociedad civil haciendo hincapié en la cogestión público privado a la que nos referiremos a continuación.



## **Cogestión Público/Privado**

En palabras del ministro de modernización Andrés Ibarra (2012) “el gobierno deja de ser el centro de la dirección de la sociedad, para tener un rol de articulación y de negociación con los actores privados, otras entidades públicas y gubernamentalmente independientes; las políticas públicas son el resultado de la elaboración y de la ejecución de todos estos actores reunidos y coordinados por el Estado.” (Ibarra, 2005: 2).

Para nuestro análisis, la cogestión entre el ámbito público y el privado borra la especificidad del Estado dentro de la sociedad capitalista. El mismo, como garante de la relación capital/trabajo, tiene al mismo tiempo la tarea de velar por el “interés general” legitimando la dominación a través de políticas sociales destinadas a lograr un cierto grado de consenso en las clases dominadas (Thwaites Rey, 2005). El sector privado, por el contrario, está movilizado por su ánimo de lucro, por su interés particular. Como afirma Varela Barrios (2005) la dicotomía público-privado en el terreno de la gestión refiere a la contraposición ontológica entre el Estado como mediador social y representante del interés de todos vs. el universo de los derechos de propiedad y mercantilización de bienes y servicios, con ánimo de lucro, del empresariado capitalista. Esta es la distinción que desde la gestión gerencial se suprime. El delegado gremial refiere a esto al señalar que el programa social en el que trabaja es la única propuesta estatal, los demás programas trabajan con una ONG, o una empresa privada: *“estamos en un espacio de cierta oveja negra con respecto a cuál es la dinámica de funcionamiento de esa macro política en la que estamos”*. En palabras de una de las funcionarias entrevistadas se da una articulación permanente entre el sector público y el privado, donde ellos como Estado tratan de ser igual de eficientes y eficaces que lo privado: *“tratamos de equipararnos a la gestión privada”*. En este sentido, para la funcionaria, el rol del Estado en relación a la gestión privada es principalmente de financiamiento: *“nosotros ponemos los fondos a disposición de ellos: subsidios, concursos, etc.”*. La sociedad civil adquiere de esta manera una lógica gerencial que articulada con una lógica de mercado se presentan como suficientes para regular el orden social sin la necesidad de la intervención del Estado. Estas teorías que impulsan el accionar de las ONGs resultan ingenuas al resaltar como aspectos positivos el ser pioneras de promover servicios a las comunidades excluidas del Estado y del mercado sin problematizar que en muchas de ellas hay una lógica de acción en pos de su propio interés, o favor de los intereses que subvencionan sus proyectos que

de esta manera logran cercenar su posición crítica en favor de sus propios objetivos y lineamientos. Otra de las funcionarias afirma que *“desde el 2008 vio crecer la responsabilidad compartida entre la empresa, la ONG, y el Estado, para tirar todos para el mismo lado y lograr mejores cosas.”* El discurso general dominante se apoya en la idea de que la gestión es ante todo instrumental y técnica, y que por lo tanto de ella puede hacer uso de forma indiferenciada cualquier tipo de organizaciones. (Varela Barrios, 2005)

Es interesante señalar que la cogestión entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil no ubica a estas últimas en un pie de igualdad entre sí. Como señala el delegado gremial *“el gobierno tiene muy mal visto que nosotros articulemos con la sociedad civil, con organizaciones del campo popular; si vos trabajás con la jugoteca de un comedor barrial que está vinculado a una organización piquetera, eso está muy mal visto. Si lo haces con una parroquia está todo bien.”* Es interesante tomar esto en cuenta para entender las complejidades que hay en el seno mismo de la sociedad civil, para no entenderlo como un actor con un interés único sino como múltiples actores, sector privado, ONGs, organizaciones del campo popular que están movidas por intereses específicos. En muchos casos numerosas organizaciones del ámbito público no estatal, como las organizaciones piqueteras, devienen instrumentales a la retirada de los estados de buena parte de sus funciones de tipo redistributivo y justicialista, y en otros casos las ONGs son cooptadas por las políticas de Estado o la mercantilización de lo público (Varela Barrios, 2005).

## Conclusiones

A lo largo de este trabajo delineamos las características de las relaciones entre sociedad civil y Estado, y como esta es conceptualizada por el paradigma de la Nueva Gestión Pública. Buscamos evidenciar como esta caracterización se pone de manifiesto en el análisis de las entrevistas realizadas. Nos parece importante cerrar este artículo aclarando que no realizamos una crítica a la modernización de la gestión pública per se, sino a aquella que es eminentemente técnica y desconoce o borra el aspecto político que tiene la administración pública en cuanto a sus tareas y funciones. En este sentido el paradigma de la NGP no considera el papel específico que tiene el Estado, al colocarlo en pie de igualdad, en sus funciones, al sector privado y/o al tercer sector.

## Bibliografía

- Barrios, E. V. (2005). Dimensiones actuales de lo público: A propósito de las interrelaciones entre Estado, Management y Sociedad. En Pensamiento y gestión: revista de la División de Ciencias Administrativas de la Universidad del Norte, 18, 37-68.
- Biagini, G. (2010) Sociedad civil: alcances del concepto.
- Casullo (2013) Liberal, radical, o populista y clientelar: tres visiones sobre la relación entre sociedad civil y Estado en Latinoamérica. En Perspectivas sobre el Estado. Año 1. Número 1. Abril del 2013.
- Castel, R. (2010). El ascenso de las incertidumbres. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- De Piero, S. (2005) Organizaciones de la sociedad civil. Buenos Aires: Paidós.
- Echebarría, K., & Mendoza, X. (1999). La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público. En Losada (Ed.) ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. (15-46). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Estrada, F. M. (2002). Nueva gestión pública y calidad: relación y perspectivas en América Latina. En Gestión y Análisis de Políticas Públicas, 23.
- Ibarra, A. H., Elizalde, L. H., Herbert, A. F., Riesnik, S., & Ben, G. (2012) Complejidad y Gobierno Abierto. La creación del Ministerio de Modernización en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ramió Matas, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. En Revista del CLAD Reforma y Democracia, 21.
- Rey, M. T., & Mabel y López, A. (2005). Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Prometeo.
- Thwaites Rey, M. (2007). Estado y marxismo: un siglo y medio de debates. Buenos Aires: Prometeo.

-Zeller, N., & Rivkin, A. (2005). La burocracia argentina: nuevos procesos de trabajo y flexibilidad en las relaciones laborales. En Thwaites Rey y López (Comp.) Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino. (191-209) Buenos Aires: Prometeo