

**“El Empleo Público en el Sudeste de la Provincia de Córdoba”**

**Autores: Daniela K. Peña, Fernando Pérez,  
José I. Venencia, Marcelo O. Montes, Jorge Ahumada.**

**Expositora: Daniela Karina Peña**  
Estudiante de Ciencia Política, 5to. Año  
Universidad Nacional de Villa María

**Abstract:**

La importancia del Empleo Público admite el estudio de varias dimensiones:

1. La primera es la cantidad de asalariados “en blanco” que participan en esta actividad sobre el total de asalariados en el mercado de trabajo. Algunas cifras aproximadas mencionan unos 2.5 millones de Asalariados Estatales sobre un total de 9 millones de asalariados. De allí deriva su gran importancia como rama de actividad en el mercado de trabajo.

2. La segunda es la Capacidad Institucional del Estado que en gran parte es debida a la idoneidad de los Empleados públicos para la producción de los Servicios que brinda el Estado y en particular, su administración pública.

3. La tercera es la tradicional estabilidad del Empleo Público que le otorgaron históricamente cualidades de: a) organización corporativa en condiciones de fortaleza, para la negociación con el poder político, b) para condicionar el reclutamiento de fuerza de trabajo al Estado, ya sea en sus formas clientelares, de patronazgo o meritocráticas y c) acumulación de experiencia para la producción de servicios específicos de la Administración Pública.

Actualmente, estas tres dimensiones están teniendo grandes modificaciones. En primer lugar, hay cambios en los porcentajes de empleo público por jurisdicción, ha disminuido en el nivel nacional y provincial y aumentado en el nivel municipal, proceso que marca una verdadera tendencia en los últimos 15 años. En segundo lugar, la estabilidad como orientación contractual dominante se ha modificado de tal manera que todos los ingresos actualmente se producen en carácter de contratos temporarios, facturantes, becarios o pasantes y una nueva forma de tercerizar las prestaciones a través del Programa Jefas y Jefes de Hogar. El interés de estos cambios radica tanto en la dinámica que están asumiendo las organizaciones públicas como los cambios que se postulan como deseables o necesarios.

Sobre los cambios en las organizaciones públicas, la creciente precarización del empleo puede estar aumentando el disciplinamiento laboral y la desafiliación sindical, pero no necesariamente aumenta la productividad hora/hombre de cada puesto de trabajo. Hay además una tensión entre anteriores formas contractuales de empleos estables y nuevas formas precarias.

Caben algunas interrogaciones, ¿que relación guarda la idoneidad para el desempeño bajo estas nuevas formas de empleo precario?; en el empleo público precarizado ¿hay mayores vínculos clientelares con el poder político? Ya sea para el ingreso o durante el desempeño.

Por último, hay diversas propuestas para lograr coherencia en una verdadera política de recursos humanos que trasvase las tres jurisdicciones, en el marco de una rediscusión federalista, regionalista y municipalista. Caben repensar distintas alternativas como: distribución de recursos humanos por jurisdicción mediante a) la división de funciones, b) la división de prestaciones por nivel geográfico y c) por nivel de complejidad de las prestaciones. Discutir cada uno de estos criterios de racionalización implica conocer al menos, las necesidades poblacionales y económicas regionales y la capacidad del sistema político para llevar a cabo estas modificaciones, ya sea por qué en Argentina, la experiencia de cambios fundacionales ha demostrado que en el tiempo se producen grandes dificultades de implementación. La política de descentralización en los tres niveles es un claro ejemplo, o ya sea por las distintas resistencias al cambio que las propuestas generan y que el sistema político no ha sabido o podido resolver, o ya sea porque las nuevas gestiones o bien practican un fundacionismo permanente o un regreso a anteriores formas Organizacionales, de Gestión o Institucionales.

Esta ponencia desarrolla una investigación que se lleva a cabo sobre los cambios actuales en el Empleo Público en el ENINDER, ente cordobés que agrupa 29 municipios del Sudeste de la Provincia, con 170.000 habitantes, evaluando los aspectos antes mencionados, básicamente la precarización en las formas de contratación.

✓ **Introducción**

Este trabajo resume un proyecto de investigación en marcha sobre el Empleo Público en el Sudeste de la Provincia de Córdoba, se propone iniciar una indagación tanto histórica como contextual sobre la significación Económica y Psicosocial del Empleo Público en Córdoba; en esta visión, se prioriza la caracterización del Estado como proveedor de Empleo, sobre otros roles que tradicionalmente son estudiados. Se pretende abordar el Empleo Público como Rama de Actividad Laboral dentro del Sector Servicios, con lo cual se marca una diferencia con los estudios habituales sobre el Empleo Público que apuntan tanto a su rol infraestructural como burocracia estatal, su rol sectorial como actor político agregado o su rol mediador entre el interés general y el de la clase dominante (Oszlak 1984).

El proyecto 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 Burocracia<sup>1</sup>.

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 han sido por disminuir los gastos en inversiones de infraestructura económica y social y sólo en un pequeño porcentaje ha sido por la reducción de gastos de personal. A pesar de este dato empírico, en los noventa, 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 y otros países anglosajones, se han expandido al resto del mundo (desarrollado y emergente). Cabe resaltar que estas distintas propuestas fiscalistas omiten el análisis de la Dinámica Política y el comportamiento organizacional del trabajo en las agencias estatales, y su incidencia en la Capacidad Institucional del Estado, esto es, la capacidad de atender demandas poblacionales y regular la economía, es decir, orientar la dinámica social en su conjunto.

Las Políticas de Personal en el Estado interesan a este estudio en tanto aportan información de gran calidad para comprender los cambios en el Empleo Público en su conjunto, que en sí es la delimitación temática de este proyecto. Así este proyecto se inscribe tanto en los estudios del mundo del trabajo, cuanto en los estudios de Administración Pública pues incorpora las correspondencias entre las transformaciones en el trabajo estatal y en la subjetividad de los trabajadores estatales en tanto prestadores de servicios y ciudadanos, por una parte, y la dimensión organizacional de la Gestión Pública, por otra.

**Empleo Público y Mercado de Trabajo**

El Empleo Público opera en el mercado de trabajo por dos mecanismos centrales. En primer lugar es la principal rama de actividad de la economía en su conjunto, ocupando el primer lugar en el sector servicios. Es de tal magnitud su impacto en el mercado laboral que en algunas provincias argentinas, 1 de cada 4 integrantes de la población económicamente activa forma parte del empleo público. En los últimos 15 años en la jurisdicción nacional se ha producido una fenomenal reducción del personal estatal mediante

---

<sup>1</sup> 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 Trincherro 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 Beccaría y los aportes de Oscar Oszlak que han ampliado una mirada restrictiva de la Administ. Pública como disciplina organizacional. En la 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.

Privatizaciones de Empresas Públicas, descentralización de servicios a las provincias y por distintas oleadas de ajuste disminuyendo la dotación de personal del estado nacional en más de 900.000 empleados. Sin embargo a nivel de provincias y municipios no sólo no ha disminuido el personal estatal sino que se ha mantenido e incluso aumentado en la mayoría de los casos.

En segundo lugar, dentro del mercado de trabajo, el Empleo Público es la referencia para la formalización legal de los empleos en su conjunto, así orienta los llamados “empleos en blanco” ya que tradicionalmente ha sumado a su interior las mayores conquistas laborales en lo referido a estabilidad y condiciones de trabajo. Sin embargo actualmente los embates sobre el mundo del trabajo en su conjunto tienen particular impacto justamente en la estabilidad y en las condiciones de trabajo.

Interesa caracterizar la evolución en las formas de contratación del empleo público en la Región del ENINDER, lo cual es continuidad de los resultados de dos investigaciones anteriores<sup>2</sup> donde se detectaron dos tendencias. La primera tendencia es el aumento del empleo público (salarios de origen estatal) en términos absolutos<sup>3</sup>, y en el caso de la provincia de Córdoba se puede rastrear claramente en una comparación entre la gestión Mestre y la gestión De La Sota<sup>4</sup>.

La segunda tendencia es la creciente flexibilización<sup>5</sup> de las condiciones de trabajo y precarización<sup>6</sup> del empleo como tal, debido en gran parte a incorporación de nuevos modelos organizacionales con mayor ambigüedad en la definición de puestos, como: horarios diversos, puestos multifunción y ampliación del lugar de desempeño, entre otros mecanismos que inician los procesos de flexibilización. Se suma a lo anterior los contratos con tiempo acotado que inician las formas de precariedad. Estos cambios organizacionales al interior de los Municipios son relevantes para explicar las nuevas formas y obstáculos en la gestión de los Mismos.

La evolución estable o en aumento del Empleo Público en la Región del ENINDER<sup>7</sup> en las tres jurisdicciones Estatales genera distorsiones en el mercado de trabajo, en el desempeño fiscal de los Municipios y repercute indirectamente en el desempeño económico del sector privado.

En la Región Centro - Este de la Provincia de Córdoba, está ubicado un Ente Intercomunal, denominado ENINDER, que tiene como objetivo el desarrollo regional y que funciona desde julio del año 2000. Dicha asociación está conformada por municipios y comunas que se constituyó oficialmente como

---

<sup>2</sup> Referencia a “Políticas de Salud, Modelos Prestacionales y Condiciones de Trabajo en la Administración Pública Provincial” y “Modernidad y Política Social. El caso del Estado y la Sociedad Provincial. Periodo 1999/2003” donde los investigadores de este proyecto han participado.

<sup>3</sup> La referencia incluye todos aquellos contratos precarios e incluso contratación por locación de obra o servicio, pues justamente importa conocer las personas que dependen de un salario estatal aunque la formalización del mismo disminuya progresivamente, el aumento también puede ser explicado por la disminución del costo de la fuerza de trabajo, ejemplos extremos son el Plan Primer Paso a nivel provincial o el plan Jefas y Jefes de Hogar a nivel nacional.

<sup>4</sup> Para el caso del Ministerio de Salud el aumento ha sido superior a los 2000 agentes, incluyendo cargos de conducción como operativos

<sup>5</sup> Los distintos embates contra el salario como institución típica del bienestarismo conforman una serie de estrategias que se denominan flexibilidad en tanto son distintos mecanismos para adaptar al trabajador a los modos organizacionales de la producción y no por el contrario adaptar la producción al trabajador, esta flexibilidad se produce al interior de la organización o delegando actividades a otras que asumen mayores riesgos empresarios y mayor movilidad laboral (Robert Castel 1997).

<sup>6</sup> Existen diversos enfoques sobre el concepto de Precariedad Laboral sin embargo en su conjunto apuntan a describir la pérdida de estabilidad laboral y abarca distintas formas de contratación que no garantizan un horizonte laboral durable y que va desde el trabajador “en negro” hasta el contrato por periodos (Tissera 2001)

<sup>7</sup> Está conformada por las localidades de: Villa María, Villa Nueva, General Deheza, La Carlota, Tío Pujio, Las Perdices, Santa Eufemia, Alejandro Roca, Huanchilla, La Palestina, Luca, Los Cisnes, Pacheco de Melo, Ausonia, Ticino, El Rastreador, Las Varillas, Las Varas, Saturnino María Laspiur, Colonia Prosperidad, Quebracho Herrado, Alicia, El Arañado, Sacanta, Colonia San Bartolomé, Villa San Esteban, La Playosa y El Fortín.

una entidad autárquica. Esta región conforma una superficie de 14.796 Km<sup>2</sup>, lo que representa el 8 % de la superficie de la Provincia de Córdoba, con una población urbana de 171.715 habitantes y una población rural de 2.142 habitantes.

### **La “incorporación” de trabajadores al Estado**

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”<sup>8</sup>. 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.

Comentario:

Este modo de incorporación y carrera de personal ha recibido numerosas críticas como el excesivo apego a las normas del personal y un consecuente “ritualismo burocrático”, también 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 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 dominante<sup>9</sup>, fue 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 mayor 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 una gran aporte para resolver los problemas de rigidez burocrática, de hecho se encuentra en varias de las reformas administrativas puestas en marcha en diversos países. Esta orientación apunta a dotar de más iniciativa y compromiso al decisor público y parte del supuesto 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.

<sup>8</sup> 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

<sup>9</sup> 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)

**Nueva Gerencia Pública Vs. Patrimonialismo?**

Las estrategias de superación del patrimonialismo y el clientelismo tienen hoy como receta generalizada la adopción de estrategias gerenciales que doten al decisor de mayor flexibilidad tanto en los controles con una mayor autonomía, como en el manejo de los tiempos con mayor velocidad en las decisiones y por lo tanto menos consultas, o sea “flexibilizar” el proceso decisorio. En una administración pública en la cual aún no se han superado los mecanismos clientelares y patrimoniales en los procesos decisivos es esperable que “flexibilizar”<sup>10</sup> aún más los procesos decisivos profundizará estos mecanismos y lejos de obtener resultados de agilidad y efectividad en la gestión puede conllevar mayores costos y menores logros de objetivos.

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, de allí que una de las tareas prioritarias de las reformas administrativas de los países del este asiático es llegar a disponer de una burocracia moderna, entendiendo a esta como una organización donde se privilegia como método la meritocracia por sobre la flexibilidad.

Si 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). Sin embargo, pese a lo obvio de construir “Meritocracia” como paso necesario en las Administraciones Públicas Latinoamericanas, la penetración acelerada (vía organismos internacionales) de la “Nueva Gestión Pública” es parte del fenomenal mecanismo de hegemonía del pensamiento anglosajón, baste recordar que el cuerpo conceptual de esta corriente surge en países como Estados Unidos, Inglaterra, Nueva Zelanda, Australia, y Canadá. Como bien ha caracterizado Ramió, se puede separar las distintas propuestas en dos grupos, a) Neopresariales: enfatizan la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos promoviendo la clientelización de los ciudadanos, y b) Neopúblicos: repolitización, racionalización, mayor regulación de los servicios públicos, participación ciudadana y ética ciudadana. (Ramió, 2001)

En el siguiente Cuadro se reproduce este análisis en una aplicación tipológica

<b>Tipos Dimensiones</b>	<b>Modelo Burocrático</b>	<b>Corrientes Neopresariales</b>	<b>Corrientes Neopúblicas</b>
<b>Dimensión Política</b>	<b>Votante (ideológico)</b>	<b>Votante (calidad de servicios)</b>	<b>Ciudadano (mecanismos variados de influencia política)</b>
<b>Dimensión Económica</b>	<b>Contribuyente</b>	<b>Contribuyente por Servicios</b>	<b>Accionista</b>
<b>Dimensión Servicios Públicos</b>	<b>Usuario</b>	<b>Cliente</b>	<b>Ciudadano, accionista y cliente</b>
<b>Rol de los Ciudadanos</b>	<b>Pasivo</b>	<b>Activo en la recepción servicios, pasivo en otras dimensiones</b>	<b>Activo en todas las dimensiones</b>

Tomado de Ramió Matas, 2001

<sup>10</sup> La flexibilidad de las organizaciones públicas ha sido un objetivo generalizado 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 eficacia y eficiencia, estos preceptos se unen a prescripciones sobre la necesidad de dotar al decisor de autonomía y maniobrabilidad.

Es claro en nuestro país el predominio de la utilización de propuestas Neoempresariales, sobre todo aquellas que tienen como referentes autores como Osborne y Barzelay, sin embargo en las distintas publicaciones especializadas hay gran referencia de autores Neopúblicos como Bresser Pereyra, Oszlak o Cunill Grau pero de poca utilización en los cambios reales<sup>11</sup>. Nuestra Provincia y el Municipio de Córdoba son un claro ejemplo de la aplicación acrítica de las propuestas Neoempresariales<sup>12</sup>.

Un común denominador de las propuestas Neoempresariales y Neopúblicas es lograr **flexibilidad** en la gestión, esta flexibilidad se obtiene por diversos mecanismos, algunos más despolitizados que otros pero en general es el supuesto inicial para concretar logros, la flexibilidad es un requisito porque (en sus supuestos) facilita la autonomía de los decisores, disminuye la rigidez normativa, genera mayor compromiso con los objetivos políticos, etc. Aunque la crítica a estas corrientes de pensamiento es abundante, creemos que no hay importantes desarrollos a partir de la flexibilidad como común denominador, nos interesa desmontar este supuesto inicial sobre las ventajas de la flexibilidad, por su importancia para comprender los cambios que produce en la **cultura organizacional**<sup>13</sup> de los agentes públicos la aplicación de propuestas de la denominada “Nueva Gestión Pública”

### **Historizando la flexibilidad**

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 prioriza una tarea y no la disponibilidad del trabajador, esta, sin duda es la explicación más fuerte sobre los embates que el sistema económica en su conjunto realiza contra el asalariado. Esta necesidad de ajustar al trabajador moderno a su tarea se ha denominado “flexibilidad”, esta flexibilidad implica la necesidad que el trabajador pueda adaptarse a los requerimientos cambiantes de las tareas y en el caso que los cambios sean muy veloces y supere la capacidad de adaptación del trabajador, él es cambiado. (Castel 1997)

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, que 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 corresponde 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

---

<sup>11</sup> También hay publicaciones de gran difusión en Latinoamérica como la revista Reforma y Democracia del CLAD.

<sup>12</sup> Dos investigadores Cordobeses han desarrollado un análisis complejo y pormenorizado de los alcances de estas propuestas en la Provincia y el Municipio de Córdoba, interrogando estos cambios desde conceptos como Ciudadanía y Política. (Ase, Burijovich, 01)

<sup>13</sup> El concepto de Cultura Organizacional ha tenido importantes desarrollos en la disciplina organizacional como los de Gareth Morgan y su clásico texto sobre las “Imágenes de la Organización”, pero en particular tomamos autores que privilegian la dimensión antropológica de las organizaciones tales como Chanlat, Enriquez, D'Iribarne y en general los autores que siguen el pensamiento de Marcel Gauss, Una perspectiva complementaria que seguimos es la denominada “Sociología del Trabajo” y uno de sus autores más importantes, Enrique De La Garza Toledo, que pertenece a la Universidad de Aguascalientes, México y coordina el grupo Trabajo, sujetos y organizaciones de CLACSO. (De la Garza 1999, 2001, 2000)

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 como adaptación a los cambios acelerados en las tecnologías de producción y procesamiento de información. También se fundamentan en una mayor competencia del trabajador 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) Sobre este particular vale recordar que en nuestro país la reforma de la ley laboral (llamada de “flexibilización laboral”) generó un escándalo por corrupción que llevó a la renuncia del vicepresidente y en ese momento todos estos argumentos estuvieron en discusión.

### **Capacidades humanas o utilidades empresarias**

En que consiste la diferencia entre la “competencia” y las tradicionales denominaciones de “calificación”? En principio es de nuestro interés este interrogante por cuanto las capacidades son justamente la base de las organizaciones meritocráticas tal como planteamos anteriormente. En 1956 Pierre Naville escribió un texto considerado un clásico en el tema, el “Ensayo sobre la calificación del trabajo”. Un importante trabajo resultado de comparación entre países y en un plazo extenso, para este autor la calificación es una *relación social* y no un atributo del que se puede caracterizar la esencia. En esa época otra concepción es la George Friedman<sup>14</sup> para quien es antes que nada una propiedad de los trabajadores, el resultado de un aprendizaje metódico completo. Estas dos concepciones opuestas marcaron también dos tendencias sociológicas para estudiar la calificación laboral. (Tanguy, 2001)

Las codificaciones en base a competencia o calificación responden al mismo objetivo, relacionar las propiedades de los puestos de trabajo y los atributos de las personas. Las nomenclaturas socio profesionales en general están construidas en base a calificación y construyen una imagen social del “oficio”. En cambio la jerarquización por competencias es un método organizativo de desmembramiento del oficio en sus partes, rompe con las percepciones sociales de jerarquías profesionales y tiene pretensión universal (tanto para el sector servicios como industria y postulado para distintas ramas de actividad). Este método incorpora una visión situacional del desempeño laboral: naturaleza de la actividad, nivel de conocimiento, de responsabilidad y de autonomía. Se evalúa el desempeño en situación real.

Este método rompe con los acuerdos tradicionales de la sociedad salarial, pues en la “competencia” el trabajador debe someterse constantemente a la validación y probar su “adecuación al puesto”, este método pretende transformar el tiempo largo de las calificaciones de los asalariados estables por el tiempo corto de las competencias frente a las coyunturas de mercado, y los cambios tecnológicos. La tendencia a generalizar estos nuevos métodos de jerarquización de la fuerza de trabajo tienen gran importancia en la “Nueva Gestión Pública”, ya que en general se propone la incorporación de personal con experiencia en Empresas Privadas, por sus supuestas múltiples habilidades adquiridas en el mercado de trabajo Empresarial y por lo tanto de gran actualización tecnológica.

Cabe interrogarse si en realidad la vieja forma de jerarquizar por Calificación o la nueva Gestión por Competencias no se diferencian por quienes las sostienen, así en el campo Empresario la calificación se utiliza aún por rama de actividad productiva (metalurgia, automotrices, etc) mientras que las competencias son acuerdos intraempresarios, en esta perspectiva se observa más claramente la pertenencia de la calificación a la vieja sociedad salarial pues homogeniza y es acorde a las demandas sindicales, mientras que la competencia individualiza y depende de las propuestas organizacionales de cada empresa.

Otro aspecto a resaltar es que la calificación se vincula con títulos o diplomas educativos cuya característica es ser definitivos, mientras que la competencia es una validación temporaria y en base a tecnologías que están sujetas a veloces cambios, baste dar como ejemplo las tecnologías informáticas, por lo cual la competencia es siempre incierta. Hoy los diplomas son condición necesaria pero no suficiente.

---

<sup>14</sup> George Friedman y Pierre Naville tienen un texto que marcó toda una época en los estudios sobre el trabajo e inicia de alguna manera en forma sistemática los estudios sobre la Sociología del Trabajo, nos referimos al “Tratado de Sociología del Trabajo” que compila ensayos de autores importantes como Crozier, Balandier, Girod, Touraine. La primera edición en Francés data de 1961, en Castellano lo edita el Fondo de Cultura Económica en 1963

En la existencia de Gerencias en la Administración pública este fenómeno se observa claramente, se muestra la incorporación de personal en base a competencias de “actualidad”, en nuestra provincia la incorporación de personal contratado para gerencias no se ha realizado por los mecanismos legales previstos para selección, arguyendo que dichos mecanismos no contemplan estas competencias buscadas<sup>15</sup>.

También cabe interrogarse si las competencias no son en realidad nuevas formas de justificar socialmente las diferencias salariales y hacerlas aceptables, el mismo objetivo de las viejas calificaciones y su relación con las escalas salariales. La ventaja de las competencias es su flexibilidad y gran capacidad adaptativa a las necesidades organizacionales y de producción empresaria. Aunque se presentan las nuevas formas organizacionales como proyectadas en función de las competencias de los trabajadores, no hay nada más irreal, la organización siempre está en función de las necesidades productivas y los trabajadores se deben adaptar a estas. Son los antiguos modelos de disciplinamiento laboral con nuevas etiquetas. En el Sector Público estos métodos son excelentes para obtener mayor disciplinamiento del personal pues la precarización de los contratos y la selección por métodos cambiantes o discrecionales dan garantía de lealtades personales, concentración decisional, de información y agilidad ejecutoria con menores controles.<sup>16</sup>

Richard Sennet, en un extraordinario trabajo sobre las formas de trabajo en el nuevo capitalismo, identifica la nueva flexibilidad laboral conformada por identidades frágiles y superficiales tanto con el puesto de trabajo como con el producto del mismo, fluidez en los cambios de horarios, salarios y tipo de actividad. Además, bajo compromiso con el trabajo y escasa comprensión de la organización (Sennett, 2000). Las nuevas características del mercado de trabajo impactan en la cultura del trabajador, así la gran movilidad entre empresas genera una identidad frágil y precaria tanto con la empresa como con el tipo de actividad, necesariamente lleva a una autopercepción del trabajador como un elemento provisorio e intercambiable, “una cosa”. Esta verdadera nueva ideología sobre el trabajo está penetrando fuertemente en la Administración Pública y nos interrogamos sobre sus efectos en la ejecución de Políticas Públicas, como se procesa el interés general cuando los criterios técnicos están fuertemente **mercadizados**?

### **Flexibilizar, Precarizar, Desocupar?**

El estudio de la precarización laboral es de gran interés entre los investigadores a partir de la década del 70 donde la desocupación empieza a ser un fenómeno estructural en las Economías Occidentales, de alguna manera hay un reconocimiento implícito de la vinculación entre precarización y desocupación en este interés de los investigadores. Sin embargo ya en la década del 90 hay inquietudes específicas en este sentido y en nuestro país también se realizan estudios sobre esta relación, cabe citar las investigaciones realizadas desde la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires con Investigadores como Agustín Salvia o Silvana Tissera<sup>17</sup>.

De los distintos enfoques y utilizaciones que tiene el concepto y la idea de precarización laboral hay un importante número de autores que la relacionan con la desocupación, ya sea tomándolos como etapas de un mismo proceso de empeoramiento de las condiciones laborales o como aspectos diferentes de las condiciones de trabajo. Esta última perspectiva es de nuestro interés tanto por la convicción de la

---

<sup>15</sup> En nuestra investigación en el Ministerio de Salud estudiamos la existencia de cuatro gerencias donde sostenidas por su “aptitud” estas gerencias han concentrado el poder decisorio y conforman una verdadera administración paralela que en realidad depende funcional y jerárquicamente de la Secretaría de la Gobernación a cargo de la esposa del Gobernador, con lo cual hay concentración de información y poder decisorio, además el personal de las gerencias fue seleccionado por el viejo método de lealtades personales o partidarias aunque se le dé la forma de selección por competencias o incorporación de jóvenes empresarios.

<sup>16</sup> En nuestra provincia un sonado caso de corrupción involucra a uno de estos nuevos gerentes que llevó adelante una profunda reforma gerencial en la Obra Social Provincial (IPAM), entre cuyos aspectos a resaltar se halla la gran autonomía decisoria en la ejecución de fondos.

<sup>17</sup> Al respecto hay interesantes trabajos como el de Silvana Tissera “Precariedad Laboral y Desocupación: hacia condiciones de desprotección en el gran Buenos Aires” Revista Lavboratorio 8, Instituto Gino Germani, UBA, Bs. As. 2001

diferencia entre ambos conceptos como de la importancia de su distinción para lograr una mayor comprensión de los cambios actuales en el mundo del trabajo<sup>18</sup>.

En general el concepto “precarización” es tomado en su dimensión temporal ya que se alude a la pérdida o disminución de las garantías sobre la estabilidad en el contrato laboral o que el mismo es de corta duración o que hay gran incertidumbre sobre su duración. Por otro lado se utiliza en relación a las garantías que anteriormente había en el mercado de trabajo como orientación dominante y que al irse perdiendo hay un proceso de disminución de garantías sobre el empleo, proceso que asemeja una precarización de la condición de empleo.

Sin embargo claramente este concepto alude a quienes están en el mercado de trabajo y a puestos de trabajo existentes aunque frágiles en su duración, el concepto de desocupación esta aludiendo a quienes no están incorporados al mercado de trabajo y a la desproporción entre puestos de trabajo existentes y trabajadores disponibles. Así la precarización es una caracterización positiva de la baja calidad del trabajo existente, mientras que la desocupación es la caracterización negativa de un hecho ausente o carente como el empleo (Ahumada, 2002). Esta distinción la entendemos como muy significativa, por cuanto es este hecho distintivo entre empeoramiento o ausencia, el que marca la diferencia entre utilidad social de la capacidad de trabajo o desconocimiento de esta capacidad. En la subjetividad de todo trabajador hay una centralidad de este hecho, en tanto identidad de trabajador y es el que marca la diferencia entre incluido o excluido y por lo cual hay disposición a aceptar la precarización como un mal menor frente al desempleo, creemos que este análisis tiene tanta validez para los llamados “trabajadores de cuellos blanco” como para los “trabajadores de cuello azul” haciendo referencia a trabajadores administrativos u operarios.

Pero si fuera correcto postular la existencia de una secuencia entre precarización y desocupación también hay transformaciones previas en el mundo del trabajo que vale recuperar. Desde una mirada de la Historia del Trabajo en occidente se pueden situar otros aspectos de los condicionamientos al trabajador tales como la discriminación y la flexibilidad que junto a la precarización y la desocupación tal vez conformen los 4 peores aspectos del disciplinamiento de la fuerza de trabajo. Nos referimos por un lado a la discriminación por género, lengua, edad, etnia, origen social o territorial que es de larga data en el mundo del trabajo, y por otro lado a la flexibilización que aunque más reciente es previa a la precarización. La discriminación obedece a criterios de selección en el reclutamiento por motivaciones básicamente ideológicos<sup>19</sup>, mientras que la flexibilización obedece a criterios técnico-organizacionales y responde a una racionalidad instrumental aplicada al mundo del trabajo.

Así como el desempleo es percibido en toda su negatividad y condiciona a la aceptación de la precariedad, también la discriminación es percibida en toda su capacidad de exclusión y es uno de los condicionantes a la aceptación de la flexibilidad que es incorporada como costo a pagar para la inclusión. La historización de la discriminación flexibilización, precarización, desocupación permite entender la lógica de su secuencia, esta lógica evolutiva de los peores mecanismos de disciplinamiento laboral apunta a fragmentar la apropiación que el trabajador hace del proceso de trabajo. La incorporación intelectual

---

<sup>18</sup> 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)

<sup>19</sup> En nuestro país hay una fuerte discriminación hacia los trabajadores inmigrantes de países vecinos, peruanos, bolivianos, chilenos, paraguayos. En la Administración Pública en cualquiera de sus niveles no hay prácticamente trabajadores de este origen, a pesar que miles de ellos están nacionalizados. (Margulis 2001)

fragmentada que el trabajador hace de los procesos productivos es otra forma de disciplinamiento en el mundo del trabajo, pero de gran sofisticación, pues se basa en aspectos que ya mencionamos, como las jerarquías por competencias o los contratos por actividades. En nuestro país la figura legal de estos contratos se llaman contratos de locación de obras o servicios, que son por tiempo limitado y con especificación de las actividades. Este mecanismo precarizado de contratación también se está incorporando en forma progresiva en la Gestión Pública.<sup>20</sup>

Alain Supiot postula que la tendencia de privatización de los Servicios Públicos está gestando una transición desde un Estado Productor y Gerente a un Estado Garante y Regulador, cambia además el estatuto contractual de la función pública donde cada vez más los contratos de trabajo pasan a ser regulados por las normas del derecho común (Supiot 1996). En nuestra Provincia hubo reiterados intentos de avanzar sobre la normativa que legisla sobre el empleo público, el estatuto del Empleado Público y en especial sobre el Estatuto del docente para quitar la estabilidad del cargo y someterlo a pruebas de validación quinquenales, estudiamos este hecho en una investigación anterior y detallamos las grandes movilizaciones de los trabajadores públicos que impidieron la realización de estas propuestas.<sup>21</sup>

En este trabajo se utilizan los siguientes supuestos

- La presión fiscal creciente es provocada por el crecimiento de las erogaciones corrientes, destinadas a financiar el aumento del empleo público.
- El clientelismo en la asignación de los puestos de trabajo, genera un efecto distorsivo en la totalidad del mercado de trabajo formal.
- Como tendencia de largo plazo, se advierte una disminución del compromiso en el empleo del trabajador público.
- El crecimiento de los empleos precarios disminuye la calidad de gestión municipal en la región, fortalece mecanismos clientelares, y aumenta la desmotivación del personal estable y con experiencia

### **Conclusiones:**

La tradicional estabilidad del Empleo Público que le otorgaban cualidades de a) organización corporativa en condiciones de fortaleza, para la negociación con el poder político, b) para condicionar el reclutamiento de fuerza de trabajo al estado, ya sea en sus formas clientelares, de patronazgo o meritocráticas y c) acumulación de experiencia para la producción de servicios específicos de la Administración Pública.

Estas tres dimensiones actualmente están teniendo grandes modificaciones. En primer lugar, hay cambios en los porcentajes de empleo público por jurisdicción, ha disminuido en el nivel nacional y provincial y aumentado en el nivel municipal, proceso que marca una verdadera tendencia en los últimos 15 años. En segundo lugar la estabilidad como orientación contractual dominante se ha modificado de tal manera que todos los nuevos ingresos actualmente se producen por vía de contratos temporarios, facturantes, becarios o pasantes y una nueva forma de tercerizar las prestaciones a través del Programa Jefas y Jefes de Hogar. El interés de estos cambios es tanto para la dinámica que están asumiendo las organizaciones públicas como para los cambios que se postulan como deseables o necesarios.

Sobre los cambios en las organizaciones públicas la creciente precarización del empleo puede estar aumentando el disciplinamiento laboral y la desafiliación sindical, pero no necesariamente aumenta la productividad hora/hombre de cada puesto de trabajo. Hay además una tensión entre anteriores formas contractuales de empleos estables y nuevas formas precarias.

---

<sup>20</sup> En nuestra investigación anterior donde estudiamos las formas de contratación en el Ministerio de Salud, observamos una tendencia creciente a la contratación precaria que ya supera el 15% del total de la plantilla de personal (en números absolutos son 2200 agentes, administrativos y asistenciales)

<sup>21</sup> Estudiamos estos hechos en la investigación que relevó la gestión Mestre dirigida por el Prof. Carlos La Serna, Ver La Serna 2001

## **Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración**

Caben algunas interrogaciones, ¿que relación guarda la idoneidad para el desempeño bajo estas nuevas formas de empleo precario? ¿en el empleo público precarizado hay mayores vínculos clientelares con el poder político? Ya sea para el ingreso o durante el desempeño.

Por último hay diversas propuestas para lograr coherencia en una verdadera política de recursos humanos que trasvase las tres jurisdicciones, en el marco de una rediscusión federalista, regionalista, municipalista caben repensar distintas alternativas como: distribución de recursos humanos por jurisdicción mediante a) la división de funciones, b) la división de prestaciones por nivel geográfico y c) por nivel de complejidad de las prestaciones.

Discutir cada uno de estos criterios de racionalización implica conocer al menos las necesidades poblacionales y económicas regionales y la capacidad del sistema político para llevar a cabo estas modificaciones, ya sea por que en Argentina, la experiencia de cambios fundacionales en cada nueva gestión, ha demostrado que en el tiempo se producen grandes dificultades de implementación, la política de descentralización en los tres niveles es un claro ejemplo, ya sea por las distintas resistencias al cambio que las propuestas generan y que el sistema político no ha sabido o podido resolver, ya sea porque las nuevas gestiones o bien practican un fundacionismo permanente o un regreso a anteriores formas Organizacionales, de Gestión o Institucionales.

### **Bibliografía**

- . Ahumada Jorge, Carrizo Cecilia “Sufrimiento Psíquico y precarización”, Revista Administración Pública y Sociedad 14, IIFAP, Córdoba 2001
- . Ahumada Jorge, Cerino Sandra y Chiappero Nancy, “La innovación organizacional en establecimientos estatales complejos, discutiendo la organización hospitalaria” Revista Administración Pública y Sociedad Nro. 10 . Publicación del IIFAP. Córdoba 1998.
- . Ase Iván, Buriyovich Jacinta “la Reinención del Estado Cordobés: una “reingeniería” de la Ciudadanía” Administración Pública y Sociedad 14, IIFAP, Córdoba 2001
- . Castel Robert “La metamorfosis de la cuestión social, hacia una crónica del salariado” Editorial Paidós, Buenos Aires 1997.
- . CER, Centro Estadístico Regional, Municipalidad de Villa María (Cuadernillos varios).
- . Coriat Benjamín "El Taller y el Cronómetro, ensayo sobre el Taylorismo, el fordismo y la producción en masa", Editorial siglo XXI, 11a. edición, México 1997 .
- . De La Garza Toledo (compilador) “Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo” Fondo De Cultura Económica, México 2000
- . Dejours "Trabajo y desgaste mental, una contribución a la psicopatología del trabajo" Lumen 1990 , "El factor humano" Lumen 1998
- . Dessors Dominique "Organización del trabajo y salud" Lumen 1998
- . La Serna Carlos “Reforma y Democracia: el caso del estado de la provincia de Córdoba en el periodo 1995-1997” Revista Administración pública y Sociedad” IIFAP, Córdoba 2001
- . Meda Dominique “El trabajo, un valor en peligro de extinción”, editorial Gedisa, España 1998.
- . Neffa Julio Cesar "Procesos de Trabajo, nuevas tecnologías informatizadas y condiciones y medio ambiente de trabajo en Argentina" Lumen 1988,
- . Oszlak Oscar “El Servicio Civil en America 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 de 2001
- . Oszlak Oscar “Teoría de la Burocracia Estatal” Editorial Paidós, Buenos Aires 1984
- . Peters B. Guy (1999) *La Política de la Burocracia*, México: Fondo de Cultura Económica.
- . Prats Joan (2000) *Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un Cambio Institucional*, España: Instituto Internacional de Gobernabilidad, Colección Documentos.
- . Ramió Matas Carles “Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Pública Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional” Reforma y Democracia 21, Octubre de 2001, CLAD, Caracas Venezuela
- . Tissera Silvana “Precariedad Laboral y Desocupación: hacia condiciones de desprotección en el gran Buenos Aires” Revista Lavboratorio 8, Instituto Gino Germani, UBA, Bs. As. 2001