

# La *managerialización* de las relaciones estatales en Argentina (2015-2019): ¿Cambiamos logró cambiarnos?\*

María Laura Fariás

Máster en Recursos Humanos y Gestión del Conocimiento

Investigadora, Universidad de Buenos Aires

Buenos Aires, Argentina

Rol de la autora: intelectual

mlfarias@psi.uba.ar

<https://orcid.org/0000-0001-6701-4253>

THE MANAGERIALIZATION OF STATE RELATIONS IN ARGENTINA (2015-2019): DID THE CHANGE MAKE US CHANGE?

**ABSTRACT:** As a result of its recent emergence, we will study the direct insertion of the main articulators of management in senior public management positions in the Argentine State and its impact on organizational dynamics. The inauguration of Mauricio Macri as president meant the appointment of senior officials with broad experience in the management of large companies, who sought a transformation of the state nature (conceived as inefficient and bureaucratic) towards an approach more akin to the managerial criteria of agility, modernity and effectiveness. By studying the insertion of these managers in the Argentine State structure, we will examine how their participation in public management influenced their conceptions of the State and state workers, as well as their perception regarding the State's subjectivity and what is considered "public." For this purpose, we rely on a qualitative approach, through interviews and analysis of documentary materials, that will allow us to know how the characteristics of the State and its employees are perceived, offering renewed conceptions by interviewees. Finally, we will analyze these managers' previous ideas about the State and their preconceptions around State workers to know how they addressed such conceptualizations while in office.

**KEYWORDS:** Senior officials, Argentina, State, organizational studies, management.

A "MANAGERIZAÇÃO" DAS RELAÇÕES ESTATAIS NA ARGENTINA (2015-2019): O PARTIDO CAMBIEMOS CONSEGUIU MUDAR-NOS?

**RESUMO:** produto de seu recente surgimento, analisaremos a inserção direta dos principais articuladores do *management* em cargos de alta direção pública no Estado argentino e seu impacto na dinâmica organizacional. A declaração de Mauricio Macri supôs a designação de altos funcionários que provinham da direção de grandes empresas e que buscaram instrumentalizar uma transformação da natureza estatal (concebida como ineficiente e burocrática), para uma mais próxima dos critérios "manageriais" de agilidade, modernidade e eficácia. Ao estudar a inserção desses *managers* na estrutura estatal, analisamos os modos em que sua participação na gestão pública influenciou em suas concepções com respeito ao Estado e seus trabalhadores, bem como também em sua percepção sobre a subjetividade estatal e "o público". Para esse propósito, baseamo-nos em uma abordagem qualitativa por meio de entrevistas e análises de materiais documentais que nos permite conhecer como são percebidas as características do Estado e seus funcionários, apontando também concepções renovadas por parte dos entrevistados. Por último, analisamos as ideias prévias dos *managers* ao Estado, assim como os preconceitos com que esses sujeitos concebiam os trabalhadores estatais, para conhecer como sua passagem pelo Estado atravessou essas conceitualizações.

**PALAVRAS-CHAVE:** altos funcionários, Argentina, Estado, estudos organizacionais, *management*.

LA MANAGERIALISATION DES RELATIONS DE L'ÉTAT EN ARGENTINE (2015-2019): CAMBIEMOS A-T-IL RÉUSSI À NOUS CHANGER?

**RÉSUMÉ:** Du fait de son émergence récente, nous analyserons l'insertion directe des principaux articulateurs de gestion dans des postes de haute direction publique dans l'État argentin et son impact sur la dynamique organisationnelle. La prise en charge de Mauricio Macri a supposé la nomination de hauts fonctionnaires issus de la direction de grandes entreprises et qui cherchaient à mettre en œuvre une transformation de la nature de l'État (conçue comme inefficace et bureaucratique), vers une plus proche des critères managériaux d'agilité, modernité et efficacité. En étudiant l'insertion de ces cadres dans la structure de l'État, on analysera la manière dont leur participation à la gestion publique a influencé leurs conceptions de l'État et de ses travailleurs, ainsi que leur perception de la subjectivité étatique et du « public ». Pour cela, on s'appuie sur une approche qualitative à travers des entretiens et des analyses de matériels documentaires qui nous permettront de savoir comment sont perçus les traits de l'État et de ses salariés, en donnant également lieu à des conceptions renouvelées par les interviewés. Finalement, on analysera les idées précédentes des managers sur l'État, ainsi que leurs préjugés par rapport aux travailleurs publics, pour savoir comment leur passage par l'État a ressenti ces conceptualisations.

**MOTS-CLÉ:** hauts fonctionnaires, Argentine, État, études organisationnelles, gestion.

**CITACIÓN:** Fariás, M. (2021). La *managerialización* de las relaciones estatales en Argentina (2015-2019): ¿Cambiamos logró cambiarnos?. *Innovar*, 31(79), 57-69. <https://doi.org/10.15446/innovar.v31n79.91895>

**CLASIFICACIÓN JEL:** L39, M12, M54.

**RECIBIDO:** 30 de abril de 2020. **APROBADO:** 16 de octubre de 2020.

**DIRECCIÓN DE CORRESPONDENCIA:** San José 1576 (CP 1678). Caseros. Pcia. de Buenos Aires, Argentina.

**RESUMEN:** Producto de su reciente surgimiento, analizaremos la inserción directa de los principales articuladores del *management* en cargos de alta dirección pública en el Estado argentino y su impacto en la dinámica organizacional. La asunción de Mauricio Macri supuso la designación de altos funcionarios que provenían de la dirección de grandes empresas y que buscaron instrumentalizar una transformación de la naturaleza estatal (concebida como ineficiente y burocrática), hacia una más afín a los criterios *manageriales* de agilidad, modernidad y eficacia. Estudiando la inserción de estos *managers* en la estructura estatal, analizaremos los modos en que su participación en la gestión pública influyó en sus concepciones respecto del Estado y sus trabajadores, así como también en su percepción sobre la subjetividad estatal y "lo público". Para este propósito, nos basamos en un abordaje cualitativo a través de entrevistas y análisis de materiales documentales que nos permitirá conocer cómo se perciben las características del Estado y sus empleados, arrojando también renovadas concepciones por parte de los entrevistados. Por último, analizaremos las ideas previas de los *managers* al Estado, así como los preconceitos con los que estos sujetos concebían a los trabajadores estatales, para conocer cómo su paso por el Estado ha atravesado esas conceptualizaciones.

**PALABRAS CLAVE:** altos funcionarios, Argentina, Estado, estudios organizacionales, *management*.

## Introducción

La llegada a la presidencia de Mauricio Macri en el 2015 marcó una serie de discontinuidades en la historia política argentina. Por primera vez, un partido de reciente formación —propuesta Republicana—, fundado a inicios del siglo XXI por el mismo Macri, se alzaba con la presidencia de la nación a través de una alianza electoral —Cambiamos—, desbancando al candidato peronista en un ajustado balotaje. La victoria de Macri, empresario y expresidente del Club Boca Juniors, fue leída en el marco del llamado "giro a la derecha" (Giordano, 2014) en la región: la abierta posición promercado del partido de gobierno y su postura conservadora en temas sociales y políticos llevó a los académicos locales a definir este proceso como la primera vez que un partido de derecha llega al poder por la vía democrática (Vommaro, 2017).

\* Este artículo se deriva de una investigación doctoral para el Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Proyecto UBACYT "Producción y justificación de jerarquías sociales, económicas y políticas en Argentina" Este proyecto contó con financiación de la UBA.

Con el arribo a la presidencia, Mauricio Macri buscó armar un gabinete compuesto por sujetos con marcado poder institucional en posiciones estratégicas del Gobierno nacional. Estos funcionarios, lejos de “venir de la política”, tenían notorios antecedentes laborales en empresas (Castellani, 2017): muchos de los nuevos ministros, secretarios y presidentes de las principales sociedades del Estado habían sido *chief executive officer* (CEO) o altos directivos de grandes empresas multinacionales o de sus propias empresas familiares. Por esta condición, el propio presidente definió a su gabinete como “el mejor equipo de los últimos 50 años” (Pristupluk, 2015). Independientemente de que cada gobierno puede —y suele— incorporar personas a su gestión que carecen de afiliación política, ¿por qué, en este caso, se eligió incluir a *managers* de empresas? ¿Con qué propósitos fueron designados funcionarios que, sin conocer la lógica de funcionamiento estatal, habían probado su condición de líderes exitosos en las empresas más importantes? ¿Qué se esperaba que esta condición aportara al funcionamiento estatal?

En la investigación que venimos llevando adelante, partimos de la hipótesis de que estos nombramientos buscaron operar una transformación de la lógica estatal, considerada como ineficiente, pesada y burocrática, hacia una emparentada en mayor medida con los criterios de eficacia, modernidad y agilidad de la gramática *managerial* (Luci, 2012a). Sobre la base de este supuesto, en este artículo en particular nos propondremos investigar cómo fue transformándose el ideario *managerial* de estos individuos con su paso por la estructura estatal, poniendo especial atención en las conceptualizaciones que estos sujetos tenían respecto del Estado y sus trabajadores, para luego indagar en las consecuencias que la exposición a la cultura estatal tuvo en sus modelos mentales<sup>1</sup>.

Para ello, comenzaremos introduciendo al lector en la materia desde una perspectiva organizacional, donde se recorrerán distintos desarrollos respecto del Estado como organización, el *management* como forma de gestión organizacional (Luci, 2012a), las distintas etapas en las que ambos mundos, aparentemente contradictorios por su naturaleza (*management* y Estado), comienzan a vincularse, para finalizar con las características que más se asocian a la figura del trabajador estatal. Posteriormente, exponremos los lineamientos metodológicos utilizados para la obtención de los datos relevados, mostrando los diferentes resultados obtenidos. Finalmente, plantearemos, en

la última sección del artículo, las conclusiones obtenidas producto del proceso de análisis implementado.

## Fundamentación teórica

### El Estado como organización compleja

Como objeto de estudio, el Estado fue, desde siempre, el centro privilegiado de las reflexiones sociales y académicas occidentales, siendo los problemas al interior de este poco abordados por las ciencias sociales (Bohoslavsky & Soprano, 2010).

Desde una perspectiva organizacional, entendemos que una organización es un sistema sociotécnico interpersonal, intencionalmente creado para la realización de fines específicos, que se encuentra inserta dentro de un determinado contexto espacio-temporal y cuya cohesión y eficacia se sostiene mediante un sistema de autoridad, basado en la diferenciación de responsabilidades y capacidad de sus integrantes (Schlemenson, 1990)<sup>2</sup>.

Atravesada por una multiplicidad de racionalidades, intereses e intenciones presentes en la creación y actuación de las agencias y de quienes forman parte de ellas (Bohoslavsky & Soprano, 2010), el Estado, como organización, es asociado comúnmente con un tipo de sistema normado, racional, discreto, preciso; estructurado piramidal y jerárquicamente; previsible y eficaz a nivel técnico: la burocracia weberiana (Merton, 1993). Para Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne (2006), la burocracia constituye un conjunto articulado de reglas y pautas que tienen como finalidad dar continuidad, coherencia y relevancia a las políticas públicas, asegurando, como objetivo, un ejercicio no arbitrario de los poderes públicos, con lo cual este sistema a nivel estatal sería la expresión material del Estado en sí mismo.

Ahora bien, considerando el contexto y que la burocracia, dentro de Latinoamérica, no respondió fielmente a la concepción weberiana (Oszlak, 2003), en el caso del Estado argentino se configuró una burocracia de tipo administrativo: si bien sería un tipo de entidad que monopoliza la coerción legítima, poseería normativas formales meritocráticas que en la práctica no se aplican y sus funcionarios son designados por criterios políticos, y no meritocráticos, destacándose por su reducido grado de competencia técnica y desempeño (Stein et al., 2006). Esta consideración daría cuenta, por lo tanto, de una ausencia de burocracia

<sup>1</sup> Un modelo mental es la forma que tiene el sujeto de percibir al mundo en forma de supuestos. Está compuesta por los valores, prejuicios y experiencias previas, y determina, por lo tanto, el modo y la forma de accionar.

<sup>2</sup> Schlemenson (1990) menciona, asimismo, que dentro de aquella se despliega un conflicto social, que se origina debido a la existencia de grupos significativos de poder que luchan por lograr sus intereses sectoriales.



en el sentido weberiano, más que de una falla del modelo burocrático en sí mismo.

Si tomamos en cuenta las características mencionadas anteriormente, y sin adentrarnos en otras consideraciones que son más apropiadas para un análisis político, evidenciamos un entramado en la estructuración del Estado que se asocia a una gran complejidad. Es necesario concebir, asimismo, que se debe entender el Estado como un organismo dinámico, polifacético y que se encuentra en constante evolución (Plotkin & Zimmermann, 2012), producto de su exposición continua al cambio: cada nueva gestión política que asume su conducción no solo deja su huella, sino que también pone bajo la lupa las metodologías y procedimientos implementados por las gestiones anteriores, valorizándolos en función de su propia ideología.

Si ponemos el foco en la percepción del aparato estatal desde la perspectiva de los sujetos que la integran, esta complejidad se acrecienta aún más, dado que implicaría aceptar que las personas que forman parte se unen a él a través de prácticas, identidades, formas de sociabilidad e intereses previos que claramente exceden su desempeño

en el ámbito estatal, siendo este hecho de suma relevancia en las lógicas sociales de actualización y producción del orden del Estado (Bohoslavsky & Soprano, 2010).

### **Un contexto más "humano": el surgimiento de un nuevo capitalismo**

Con el desarrollo de una nueva forma del capitalismo, que algunos autores describen como el pasaje hacia una sociedad *managerial* (Aubert & De Gaulejac, 1993; Linhart, 1994), surge un nuevo tipo de paradigma. En él, se entiende al trabajador ideal como alguien flexible, con capacidad de adaptación a los cambios, con aptitud para autodirigirse, autónomo, con independencia de criterio, capacidad de autocontrol y creativo (Filippi, 2000; Falcoz, 2001). En tal sentido, las organizaciones deberían dejar de lado las formas clásicas de control basadas en una disciplina externa rígida, promoviendo, por el contrario, el otorgamiento de responsabilidad y reconocimiento a los trabajadores, lo que genera así un sentido de compromiso e implicación para con la organización (Boltanski & Chiapello, 2002).

Esta renovada forma de capitalismo se propone transformar las estrategias de gestión y las formas de trabajo para adecuarlas no solo a las nuevas dinámicas productivas, sino también a nuevas exigencias culturales (Ehrenberg, 1998). Esta transformación, poniendo el foco en la gestión de los trabajadores, se expresó en el pasaje de la evaluación de las calificaciones hacia el modelo de las competencias<sup>3</sup>.

¿Cómo ha impactado esta cosmovisión en Argentina? Si bien los autores citados previamente refieren a las transformaciones producidas en las sociedades capitalistas avanzadas, investigaciones locales muestran que Argentina no quedó exenta de estas transformaciones (Basualdo & Azpiazu, 2009). Con las políticas neoliberales implementadas en la década de los años 90, que confluyeron en el ingreso de inversiones extranjeras directas y la privatización de entidades públicas, se propició el arribo y predominio de empresas multinacionales en la economía argentina, dando lugar a un proceso de reconversión organizacional. Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), entre 1993 y 2004 el porcentaje de empresas con participación extranjera pasó del 33% al 67%. Este predominio de las multinacionales en la cúpula (Basualdo, 2006) explica la preeminencia del *management* moderno que estas firmas desarrollaban en sus casas matrices y el sentido que adopta la reconversión local (Bisang, 1998). Como dice Castel (2003), los sectores más dinámicos de la economía se imponen en la mayor parte de los sectores productivos y, al tener la capacidad de establecer condiciones de mercado, definen las reglas del juego económico. En sintonía con lo anterior, y tal como lo demuestran estudios más actuales (Luci, 2015), el parámetro calificativo que más les permitió a las grandes empresas locales adaptarse al contexto es la gramática *managerial*<sup>4</sup> (Luci, 2016).

Por lo tanto, el *management* es entendido, desde una perspectiva foucaultiana, como un dispositivo de saber-poder, saber-hacer y saber-ser (Zangaro, 2011), que constituye un conjunto de prácticas que responde a una nueva forma de concebir al trabajo y los sujetos. Este modelo de gestión, en la actualidad, se vincula, entonces, con el modelo de gestión por competencias que anteriormente mencionamos.

<sup>3</sup> Esta nueva forma de evaluar a los trabajadores entiende que las codificaciones tradicionales basadas sobre la idea de calificación no permiten una apreciación pertinente de recursos tales como la iniciativa, la implicación, la motivación, etc., que pasaron a ser esenciales para el éxito económico en los nuevos modelos productivos.

<sup>4</sup> Para Luci (2016), este concepto se concibe como la trama por la que se determinan las relaciones en las empresas, siendo el *management* el que interviene en la constitución de categorías y principios normativos.

A través de su discurso, el *management* constituiría la forma por la que el espíritu del capitalismo se internaliza y se transmite (Boltanski & Chiapello, 2002), concibiéndose entonces como un modelo de vida social vinculado a las transformaciones del neoliberalismo. Por lo tanto, podríamos inferir que el *ethos managerial* será un discurso que se hará sentir en todas las esferas de la vida social, siendo "algo más" que un simple modelo de gestión empresarial: una cosmovisión.

### Estado y *management*: ¿un vínculo posible?

Los intentos de crear un Estado eficiente, eficaz y vinculado de manera estratégica con el contexto internacional no son materia exclusiva de esta última década. En relación con esto, Castellani (2002) explica que, en la instauración del gobierno de facto de Onganía (la denominada "Revolución Argentina" en 1966) y con el establecimiento de un Estado burocrático autoritario, ya desde esa época se buscaba, entre otros objetivos, modernizar y racionalizar la función administrativa estatal, a través de la instauración de una capa "tecnoburocrática" que permitiera administrar sus diferentes sectores.

En la década de los años 90, el entorno, a diferencia del contexto anterior, fue claramente favorecedor para la instalación de empresas multinacionales y políticas *manageriales* en nuestro país. Este hecho, en vinculación con el surgimiento de una nueva concepción sobre la forma de llevar adelante la gestión pública, tuvo un importante impacto dentro de la gestión estatal: por un lado, el *management*, concebido como un modelo de éxito social en el ámbito privado, se transformó en la ideología dominante de estas épocas (Gaulejac & Taboada, 1994); por otro, en relación a lo anterior, la necesidad de realizar reformas más "hacia adentro" que "hacia afuera" del Estado (Oszlak, 1999, p. 5) dio por sentado que la lógica *managerial* sería superadora al modelo de la burocracia weberiana. El movimiento que dio origen a esta necesidad de reforma del sector público es el que se conoce como "*new public management*": la incorporación de herramientas del *management* en el ámbito público que recrearan condiciones similares a las del funcionamiento de los mercados (López, 2003).

Siguiendo el desarrollo de Gerchunoff y Cánovas (1995), el gobierno que asumió la conducción del Estado en 1989 necesitaba, en primera instancia, implementar políticas que permitieran remontar el propósito social que debía cumplir, dado que la calidad de los servicios que brindaba era cada vez más deficiente, el rendimiento de las inversiones era considerablemente bajo, el endeudamiento había crecido, su productividad declinaba y hasta inclusive el precio de sus servicios iba en detrimento. En este

marco, la necesidad de implementar una ola privatizadora que promoviera confiabilidad ante el mundo y permitiera mejorar la reputación del país fue clave para promover la aceptación del pueblo y el carácter inflexible que asumió el poder ejecutivo a la hora de llevar adelante el proceso más ambicioso y acelerado implementado hasta el momento. Como resultado de este proceso, gracias a la implementación de normas como la Ley 23.696 (Reforma del Estado) y la Ley 23.697 (Emergencia Económica), se instrumentaron modificaciones sustanciales en el aparato estatal.

En cuanto a las empresas públicas, se transfirieron diversos servicios públicos a manos de entidades privadas: en una primera etapa, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones S. A. (ENTEL) y Aerolíneas Argentinas (línea aérea de bandera argentina); posteriormente, el resto de los servicios considerados como "básicos" (servicio eléctrico, gasífero, de agua y cloacales), entre otros (por ejemplo, subterráneos, líneas de ferrocarriles, compañías petroquímicas, canales de televisión y estaciones de radio). En cuanto al interior de su estructura, y poniendo el foco en las políticas de recursos humanos (Blutman, 1994), las consecuencias de este proceso se tradujeron en la reducción de personal en algunos organismos y la ampliación y fortalecimiento en otros<sup>5</sup>, así como la implementación de un sistema de profesionalización y de designación a través de concursos públicos de cargos con funciones ejecutivas.

¿Cómo llevar adelante, entonces, estos nuevos cambios? Para ello, la figura de los "consultores", poseedores del saber de la gramática *managerial*, fueron clave para auxiliar el proceso. Como bien lo especifica Luci (2012a), en nuestro país la participación de las consultoras era solicitada tanto por quienes pretendían adquirir alguna repartición estatal como por parte del Estado mismo, para evaluar tanto la situación general del segmento en el cual invertir como para constituir comisiones técnicas previas a la concreción de la venta. Este requerimiento estaba basado en la gran valorización de la experiencia y conocimientos adquiridos en el ámbito privado por parte de estos actores, que les permitía ser imparciales y asociados con la modernidad, en clara contraposición con el desprestigio creciente que caracterizaba al Estado.

No obstante, a pesar de haberse llevado adelante las distintas reformas estatales, estas no pudieron lograr su objetivo de la manera en que debían concebirse bajo la perspectiva de los parámetros de excelencia en materia estatal. Estévez (2003), quien basa su análisis bajo la óptica

del Schneider, menciona que existen tres tipos principales de programas de reforma: un primer tipo (el weberiano, que busca suprimir el clientelismo y el patrimonialismo brindando cierta autonomía burocrática respecto de la política) se pudo evidenciar en la implementación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (Sinapa), que no se asemejaba a los principios establecidos por el nuevo *management* de lo público, debido al posicionamiento político de muchos de los cargos y las limitaciones presupuestarias; un segundo tipo (las reformas de *accountability*, que buscan incrementar el control político de la burocracia a través de mecanismos de control de cuentas) se puede comprobar gracias a la implementación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano en el 2000, a través del Decreto 229, durante la presidencia de Fernando de la Rúa; y un tercer tipo (las reformas gerenciales, que buscan eliminar las características intrínsecas de la burocracia y sus aspectos más negativos, como la rigidez, ineficacia y papeleo innecesario) se observa a través de la descentralización y fin de la estabilidad de los funcionarios públicos.

En relación con este último tipo de reformas, pasamos a poner sobre la lupa las acciones implementadas por la gestión estatal a partir de la asunción de Mauricio Macri como presidente.

### Algo cambió: Cambiemos al poder

En este nuevo escenario político se desencadenaron e implementaron diferentes estrategias de gestión donde se intentó transformar el aparato estatal nacional en clara vinculación a los postulados de la nueva cosmovisión *managerial*, pero con una característica ciertamente novedosa: parte de las acciones de este plan estratégico implicaron la ubicación de actores con determinadas características en particular en puestos políticos dentro de la estructura de cada una de las instituciones que componen el Estado. Estos actores venían, en gran parte, del mundo privado como representantes de los ideales *manageriales* y, como tales, su objetivo consistió en brindar "nuevos aires", trayendo consigo renovados conocimientos y una filosofía del mundo de los negocios que permitiría adaptar el Estado a esta nueva perspectiva.

Estos *managers*, que comenzaron a formar parte de la estructura estatal, poseían experiencias, credenciales y formaciones que les permitían ser dignos representantes del mundo *managerial*. Como bien lo especifica Castellani (2017) de manera exhaustiva, el gabinete de Cambiemos poseía una edad promedio de 50 años, mayoritariamente de sexo masculino (77,4%), con un alto porcentaje de nivel educativo máximo alcanzado (el 75% poseía un título universitario), con predominio en instituciones privadas

<sup>5</sup> Es necesario considerar que la reducción del plantel de recursos humanos del Estado se debió, principalmente, por el proceso mismo de privatización y descentralización de diversos los servicios.

y en ciencias del tipo tradicionales en el país (Ciencias Económicas, Derecho o Ingeniería) y, como característica principal y excepcional, que el 31,3% del total ocupó alguna vez un puesto de alta o media gerencia en empresas privadas.

A diferencia, entonces, de las reformas instauradas en la década de los 90, ya no serán "consultores" externos quienes acompañen a los responsables de llevar adelante las diversas estrategias pactadas, sino que serán los mismos ocupantes de estos diversos cargos los líderes de este "cambio", líderes que configuran un antimodelo del empleado funcionario y burócrata: un *homo psychologycus* obsesionado con su ser y su bienestar, que encuentra en la empresa *managerial* una organización a su imagen y semejanza, que vive por, gracias y para ella, caracterizado por el fanatismo, narcisismo ético y la necesidad de tener éxito para ser un "ganador" (Aubert & De Gaulejac, 1993). En tal sentido, y tomando en consideración las nuevas concepciones de lo que implicaría un "trabajador eficiente" para la nueva gestión estatal, estos miembros, que viven y respiran el *management*, representarían en su totalidad el tan necesario y promulgado "principio de idoneidad" que debía caracterizar al trabajador estatal para esta nueva época, como base del ingreso y promoción de la carrera administrativa.<sup>6</sup>

### ¿"Trabajador del Estado" o "trabajador de la eficiencia"?

El funcionario de carrera o interino, como empleado en relación de dependencia con una entidad estatal, a sabiendas de la atadura política que tiene el Estado en materia electoral, está acostumbrado a ver modificado tanto el organigrama como el nombre de quienes ocuparán, dentro de la estructura de la cual forma parte, los denominados "cargos políticos" (los llamados funcionarios designados), con lo cual podría inferirse que, ante cada nueva vuelta electoral, el empleado público prevé que, tal vez, podría ocurrir alguna modificación que impacte en su labor cotidiana. No obstante, a sabiendas de este hecho, el funcionario de carrera es muy probable que no vea afectada su labor y metodología de trabajo de manera considerable, dado que —recordemos— la designación de funcionarios en un Estado burocrático como el nuestro se debe más a criterios políticos que meritocráticos.

A diferencia de las últimas décadas, el arribo de esta nueva oleada de especialistas en *management* a posiciones directivas dentro del Estado, y aún más considerando las características que cada uno de ellos tiene impresas en

su ser, desestructuró las típicas acciones esperables, generando la aparición de conflictos con los trabajadores estatales: a diferencia del recambio de personal habitual (los nuevos nombramientos políticos, que reemplazan a los del gobierno anterior), en este caso se llevó adelante una reducción importante de personal estatal vinculado a la militancia del gobierno previo (Vommaro, 2017). Este hecho, sumado al prejuicio negativo sobre el desempeño de los funcionarios públicos y la percepción de inutilidad de la gestión anterior<sup>7</sup>, reforzó el accionar de estos *managers* a modo de auditores técnicos y, por ende, es factible que, por esas causas, la resistencia de los trabajadores estatales haya sido superior a lo esperado.

Para los *managers* implicó, por lo tanto, un doble desafío: aprehender el Estado y (re)construir la subjetividad del trabajador estatal. En referencia al primer desafío, Vommaro (2017), en su trabajo, menciona que los *managers* entrevistados consideraban que el conciliar los tiempos de gestión estatal con los que manejaban en la empresa, fue uno de los principales puntos de aprendizaje que debieron llevar a cabo (el denominado "saber de expediente"). Por otro lado, a diferencia de lo anterior, el segundo desafío no les implicó el mismo nivel de esfuerzo. Contrariamente a lo que se podría pensar, los *managers* entrevistados por Vommaro consideraron haber desarrollado las habilidades necesarias para liderar a los trabajadores estatales, en el cual existió una reconducción del vínculo libidinal del trabajador con la entidad estatal (Pierbattisti, 2008), así como también de los modelos mentales imperantes. Este fenómeno ha sido correlativo con la capacidad que posee el nuevo capitalismo de poder inmiscuirse en las representaciones mentales de los sujetos (Boltanski & Chiapello, 2002).

Ahora bien, ¿Qué ocurre con los trabajadores estatales? La construcción de la subjetividad implica simultáneamente la convivencia entre un plano interno (lo psíquico, individual) y otro externo (el entorno, la cultura, que rodea al sujeto), y conlleva, por lo tanto, un proceso de construcción social. En el caso del ámbito del trabajo, la subjetividad laboral estará delineada por los diversos procesos de significación y sentido que se constituyen históricamente en los distintos sistemas que componen el entorno laboral, impactando en —y determinando— la estructura de la personalidad.

En nuestro caso, la subjetividad laboral de los empleados estatales, expuestos a un entorno organizacional con una fuerte impronta burocrática administrativa, define un tipo

<sup>6</sup> Véase la Ley 24.185, "Convenciones colectivas de trabajo".

<sup>7</sup> Pierbattisti (2011) menciona que se generó un proceso de estigmatización social asociando a los trabajadores de entel con lo "obsoleto" y "viejo", a través de estrategias de humillación, comparación y tácticas de suposición.

de configuración subjetiva determinada. Para ilustrar este punto, Merton (1993; 2002) explicita el impacto que el entorno estatal tiene sobre la personalidad de los funcionarios públicos: la burocracia implica una expectativa de permanencia vitalicia y la ausencia de factores perturbadores, lo que genera que el trabajador, en pos de lograr un determinado ascenso dentro de la estructura, solo deba cumplir minuciosamente sus tareas.

Este hecho promueve el fortalecimiento de la "eficacia técnica", premiando y afianzando competencias que se asocian con la precisión metódica, capacidad de autocontrol y autodisciplinamiento, prudencia, previsibilidad y discreción, con lo cual el apego a las normas se convierte en una actitud clave para estos trabajadores, generando, como consecuencia, la aparición de conductas asociadas a la timidez, conservadurismo y tecnicismo característicos del funcionario público. De este modo, la conducta de "soberbia" y "altanería" que también se asocia al sujeto trabajador es consecuencia de la impersonalidad de las relaciones que la misma estructura propicia para con el "cliente final". A diferencia de esto último, "puertas adentro" existe muy poca agresión intragrupal, dado que el nivel de competencia entre los trabajadores es escaso, debido al sistema de promoción por antigüedad, promoviendo, por lo tanto, un sentido de grupo altamente cohesionado y defensor de sus propios intereses, con lo cual, ante el arribo de funcionarios que no reconozcan sus aportes, se replegarán como grupo e implementarán acciones de retención de información para protegerse internamente.

Por esta razón, en esta nueva etapa, vemos que los principios por los cuales se rigen los *managers* son claramente antagónicos a los promovidos de antaño por la burocracia estatal vigente hasta ese momento, con lo que la transformación del Estado implicará también un cambio radical en la configuración de la subjetividad de los trabajadores estatales.

### Metodología

En términos metodológicos, y en relación con los propósitos que buscaron abordarse en este artículo, se optó por llevar a cabo un estudio de carácter cualitativo, exploratorio y no experimental, a través de la aplicación de entrevistas a un total de ocho funcionarios de la "alta dirección pública" dentro de los Ministerios de Producción y Hacienda de la Nación Argentina.

Las condiciones que los entrevistados debían cumplir para su incorporación en la muestra consistían en que ocupara un cargo jerárquico dentro de esas estructuras ministeriales (ministro, jefe de gabinete, secretario, subsecretario

o director nacional), que hubieran ingresado en el periodo de gobierno de la coalición Cambiemos y que hubiera ocupado, previamente, cargos jerárquicos en organizaciones privadas. Esta segmentación, considerando las características relevadas por el Observatorio de las Elites Argentinas de la UNSAM (Castellani, 2016), permitirá obtener una muestra representativa del perfil sociodemográfico, educativo y de trayectoria laboral de los funcionarios que ocuparon cargos dentro de la Alta Dirección Pública de ambas entidades ministeriales.

Considerando la representatividad del cargo ejercido, su vinculación con el Poder Ejecutivo y el cumplimiento estricto de las condiciones de la muestra, se utilizó un muestreo de casos tipo (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Lucio, 2006). En vista que la cantidad de funcionarios que posee experiencia laboral como *manager* representa, en ambos ministerios, un 40% sobre el total de puestos de Alta Dirección Pública de ambas reparticiones (según el informe del Observatorio de las Elites del año 2016, seis sobre quince puestos en Hacienda y nueve sobre 23 puestos en Producción), se seleccionó un total de cuatro altos funcionarios que cumplieran esa condición por cada ministerio. Es decir, en el Ministerio de Hacienda se entrevistó un total de cuatro funcionarios de alta dirección pública sobre seis (67%) y, en el Ministerio de Producción, se entrevistaron cuatro funcionarios de alta dirección pública sobre nueve (44%), que ocuparon previamente cargos de alta dirección en el ámbito privado.

La muestra obtenida abarcó la totalidad de los puestos especificados (desde ministro hasta director nacional inclusive) y se distribuyó de la siguiente forma: ministro (13%), jefe de gabinete (13%), secretario (13%), subsecretario (38%) y director nacional (25%). Con un promedio de edad de 46 años, existe un marcado predominio del sexo masculino. Si bien todos cumplen con la característica de ser graduados universitarios en ciencias tradicionales en el país (Derecho, Ciencias Económicas e Ingeniería), tres de ellos obtuvieron su título de grado en una institución pública. Pero en cuanto a estudios de posgrado, seis lo obtuvieron en escuelas de negocios de instituciones educativas privadas<sup>8</sup>. En cuanto a su experiencia laboral dentro del ámbito privado, detentan un promedio de 14 años de experiencia, dentro de los cuales han ejercido cargos jerárquicos.

Los encuentros se llevaron a cabo en las oficinas de las entidades ministeriales entre mayo y octubre del 2019, especificándose dos ejes de análisis: por un lado, las ideas

<sup>8</sup> Tal como lo demuestra Luci (2012b), la formación especializada de los *managers* en ciertas entidades educativas es necesaria para acceder a posiciones jerárquicas dentro de la estructura empresarial.

previas, el aprendizaje y la adaptación al Estado por parte de los entrevistados; por el otro, los preconcepciones e identificación de la subjetividad laboral sobre el trabajador estatal que estos *managers* poseían. Para ello, se trabajó con un conjunto de guías de pautas semiestructuradas (Vasilachis de Gialdino, 2007). Estas guías sirvieron como disparadores que permitieran recolectar versiones de la memoria de los participantes en relación con sus prácticas de trabajo actuales y pasadas, buscando generar categorías de análisis de forma mixta. Se buscó, por un lado, obtener categorías tales como la trayectoria académica y laboral previa a la ocupación del cargo en el Estado; motivos que lo llevaron a formar parte de la conducción estatal; características del Estado; diferencias y similitudes contra las funciones ejercidas anteriormente; la concepción del trabajador público y las estrategias de conducción de los recursos humanos implementadas. Por otro lado, en términos de categorías emergentes, podemos mencionar aquellas categorías de análisis que, producto de la dinámica del trabajo de campo, surgieron como espontáneas: las relacionadas a una mirada crítica hacia el Estado mientras ocupaban el cargo, los alcances de la función ejercida y el surgimiento de la identificación de un tercer actor dentro del vínculo para con los funcionarios públicos que dependían de ellos.

Cabe aclarar que la participación de cada uno de los entrevistados ha sido voluntaria, informándoseles que las entrevistas son anónimas y confidenciales, y especificándoseles que podían dar por finalizada la entrevista cuando lo desearan, así como también que poseían el derecho de formular todas las preguntas que consideren necesarias para aclarar dudas.

Asimismo, este tipo de técnica se complementó con entrevistas del tipo "informal" con informantes "clave" (trabajadores de planta, sin cargo jerárquico, en ambos ministerios), que permitieran obtener mayor información respecto de las características de la población que representó la muestra.

Por último, se implementó, como estrategia cualitativa complementaria, un análisis de archivo (basado en la revisión de una serie de documentos oficiales emitidos a nivel gobierno —resoluciones, decretos y decisiones administrativas—, relacionados con el tema en cuestión), análisis bibliográfico gracias a elementos brindados espontáneamente por los entrevistados, y análisis hemerográfico, utilizando periódicos impresos y digitales.

### Resultados

Producto de los objetivos de la investigación, el material recogido en las entrevistas y el marco teórico adoptado, el análisis llevado a cabo nos permitió concebir la emergencia

de dos ejes de análisis que nos permitirán exponer, de manera ordenada, los resultados obtenidos: ideas previas, aprendizaje y adaptación al Estado, y preconcepciones e identificación de la subjetividad laboral del trabajador estatal.

#### Eje 1: ideas previas, el aprendizaje y la adaptación al Estado

En relación con nuestro primer eje de análisis, evidenciamos que los preconcepciones sobre el Estado que surgen en los sujetos antes de ocupar un cargo en la administración pública están vinculados a concepciones de lo burocrático, "atrasado, como distinto al sector privado, doloroso, [que busca] trabar por trabar, [que] no [tiene] predisposición a innovar y hasta como peleador". Todas estas características se mencionan con una connotación negativa y magnificada a su dimensión estructural, que algunos definen como "[poseedora de una gran] estructura impositiva [que la caracteriza], un gran transatlántico o elefántico". Esta magnitud que representa el Estado, si bien es "eficiente para servicios a gran escala como la policía, educación y salud, porque en el privado sería difícil", conlleva que exista la percepción de que exista una "fuerte desidia, bajísimos niveles de control y muy poco profesionalismo".

La concepción de Estado complejo que sostienen los *managers* como preconcepción se traduce en una serie de características: el encontrarse con extensos procedimientos que dan "diez veces ida y vuelta y [que] te corrigen cinco veces lo mismo", con un Estado que le gusta "trabar por trabar, muy desorganizado administrativamente y con mucho ruido con respecto a corrupción", le genera a los entrevistados que, sin experiencia en el Estado, deban transitar por un periodo de adaptación de, "como mínimo, 6 meses", hasta poder internalizar y comprender su parte de su funcionamiento.

Durante la ocupación del cargo, los *managers* consideran que las experiencias previas en el ámbito privado les permiten, desde su percepción, poder generar lo que llaman "discrecionalidad" al momento de establecer las reglas de juego: lograr mayor claridad en los procesos y ocuparse de definir políticas públicas a largo plazo y no inversiones (el Estado no como inversor en sí mismo, sino como articulador de inversiones). Ese valor agregado que ellos le darían al Estado buscaría darle mayor protagonismo al sector privado al momento de implementar las políticas, o como bien expresó un entrevistado, realizar "un trabajo en conjunto" con el privado. La definición de este entorno justo y el establecimiento de estas reglas "claras y transparentes" que consideran haber implementado en el Estado, al parecer impactó también en el vínculo con ese sector, al cual,

según sus palabras y diversas anécdotas compartidas, le fue sorprendente el nuevo accionar:

Al sector privado también le ha costado reaccionar, porque no estaban acostumbrados a trabajar así, no estaban acostumbrados a que nosotros les digamos, “vengan ustedes a contarnos que es lo que quieren y después nosotros veremos qué es lo que podemos dar”. (Funcionario en Hacienda)

Si bien el *leitmotiv* que impulsa a los *managers* es la modernización del Estado, estos mencionaron que hay un personaje que vuelve esta estructura “elefantica”, aún más lenta: el Ministerio de Modernización. Esta entidad “estrella” del gobierno de Cambiemos<sup>9</sup> es concebida por los sujetos como un ministerio creado para lo contrario. Esta unidad de gestión es considerada como un “cuello de botella” que centraliza rígidamente todos los procesos, impidiendo la fluidez típica a la que el *manager* está acostumbrado en el ámbito privado, tanto a niveles de procesos generales como en la administración de los recursos humanos:

El equipo de Modernización tiene que tener (sic) una mirada efectiva a lo eficiente, cuando vos buscas la eficiencia en una organización vos llegas al proceso de la eficiencia en el tiempo y acá vos no tenés tiempo, vos acá tenés que ser efectivo, mostrar el resultado y ese resultado hace que puedas ganar las elecciones [...] y el equipo de Modernización ese concepto no lo entiende, por ejemplo, fue muy restrictivo a la hora de la administración de los recursos humanos. (Funcionario en Producción)

En el proceso de ejercer el rol de funcionario público, los *managers* no quedan exentos de su impacto, lo que los lleva a un proceso de introspección respecto del rol que entonces tendría el Estado en la vida de los ciudadanos. Luego de este periodo de adaptación, del ejercicio de la responsabilidad y de sus distintas vicisitudes, se percibe el surgimiento de un nuevo punto de vista.

En este nuevo campo perceptual se detectan tres aristas: en primer lugar, la percepción de complejidad que posee el Estado y sus diferentes estratos no es solo vivida, sino también comprendida por los entrevistados que, habiendo

incluso cumplido funciones en reparticiones municipales o locales previamente, deben ahora transitar la experiencia en el poder nacional. Como bien lo expresa uno de ellos: “En la Nación es distinto; vos te equivocás de política monetaria y rompés al país” (Funcionario en Producción).

En segundo lugar, las consecuencias que generan las decisiones tomadas corresponden a una de las características más valoradas por los *managers*, quienes, ahora conscientes de la magnitud y de las consecuencias que conllevan las determinaciones que se tomen en el puesto, les permite también, en otro aspecto, reflexionar sobre las posibilidades reales del rol ejercido contra el ideario original: “Uno piensa desde afuera que el funcionario tenía más poder que lo que realmente tiene” (Funcionario en Producción).

En tercer lugar, esta reflexión, muy común en los entrevistados, les permite comprender el verdadero alcance de los puestos de alta dirección en el marco de un elemento adicional: el porqué de la complejidad del aparato estatal. La concepción de complejidad del Estado ahora no solo es abrazada, sino también hasta justificada, comprendiéndose que el alcance de la función del rol lo es también debido a la responsabilidad que posee para con la nación:

El Estado es como un gran transatlántico [al] que cuesta mucho modificar su rumbo y, en cierto sentido, está bien que sea así, porque el Estado pertenece a todos los argentinos, y de decir todos digo los que están muertos y los que van a nacer; entonces, es un instrumento que segmenta a la sociedad y que tampoco un gobierno puede llegar y dar un golpe de timón y querer hacer algo radicalmente opuesto a lo que la sociedad ha venido andando, queriendo o pudiendo ser durante décadas. (Funcionario en Hacienda)

Esto les permite obtener, entonces, una mirada más profunda, con un mayor entendimiento y sobre todo una notable valoración del “saber de expediente” (Vommaro, 2017), principal ganancia que estos *managers* consideran haber obtenido a lo largo de su recorrido por el Estado:

Siempre el empresario pierde dimensión de lo que puede o no puede pedirle al sector público y, en especial, en una economía tan cerrada, tan discrecional, donde los movimientos son tan corporativos, concentrados; donde muchas veces al empresario le gusta más discutir la tasa de ganancia en los despachos oficiales que en los mercados. Entonces, lo que uno le da como valor adicional es conocer la dinámica del sector público. (Funcionario en Producción)

Esta ganancia obtenida implicó, también, el poner sobre la mesa la antigua percepción sobre los trabajadores del Estado, lo cual nos lleva a nuestro segundo eje de análisis.

<sup>9</sup> Creado a raíz del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 135/2015, entre sus competencias se destaca el “Diseñar, proponer y coordinar las políticas de transformación y modernización del Estado en las distintas áreas del Gobierno Nacional, su Administración central y descentralizada, y determinar los lineamientos estratégicos y la propuesta de las normas reglamentarias en la materia”. Para ilustrar esta función en el plano de lo real, uno de los *managers* entrevistados (el más crítico del rol de ese Ministerio) indicó que *el equipo de Modernización tiene un poder informal* detrás de lo que él llamó *los líderes de gobierno y los actores principales*.

## Eje 2: preconceptos e identificación de la subjetividad laboral del trabajador estatal

El que debieran coexistir con ellos al ocupar un cargo jerárquico en la estructura y ya no como actores externos nos conduce, entonces, a este segundo eje de análisis: los preconceptos y la concepción de la subjetividad del trabajador estatal por parte de los *managers*.

La concepción inicial sobre el trabajador público previo a ocupar un cargo de alta dirección, al igual que la del Estado, no está exenta de negatividad: se vinculaba con características como "defectuoso" y con "muchas limitaciones", distinguiéndose un prototipo de empleado público en relación con el personaje "Flora, la empleada pública"<sup>10</sup>. En algunos casos muy limitados (que casualmente muestran haber tenido experiencia ocupando cargos de menor rango jerárquico en el sector público), existen como preconceptos percepciones más positivas del rol:

Veía un Estado [en el] que hay [...] gente que le encanta y labura, y tiene la camiseta puesta, y es recontraprofesional; hay mucha heterogeneidad. Eso es lo que tenía en la cabeza y [es] lo que veo ahora. (Funcionario en Producción)

Una vez dentro de la estructura estatal, los entrevistados en muchos casos confirmaron sus preconceptos al comenzar a tener que gestionar sus propios recursos humanos, observando que en algunos casos "la planta [de personal] no es tan profesional". Esta mirada está puesta en lo que denominan "conocimientos técnicos": desde, por ejemplo, la ausencia del conocimiento de idiomas ("siempre hay que leer documentación o regulación o modelos de otros lugares del mundo para los que necesitabas el inglés"), pasando por la ineficacia en el cumplimiento de las labores ("les falta profundidad al analizar los temas"), hasta la ocupación de cargos por profesionales que distaban mucho de cumplir con las competencias idóneas para el rol: Yo creo que antes acá se reglamentaba mucho [...]; me encontré con un equipo de abogados y poca gente técnica (Funcionario en Hacienda).

Hay, además, otras características que manifiestan patologías:

No sabíamos dónde estaban los tipos y teníamos 100 personas con problemas psiquiátricos; es el cotolengo de Don Orión, en ese aspecto sí, más allá de las personas

<sup>10</sup> "Flora, la empleada pública" forma parte del *sketch* de un reconocido actor argentino (Antonio Gasalla), que interpreta, con sarcasmo, a una mujer que ocupa un cargo de recepción en una institución pública. Para mayor información, véase Julián (2013).

que tenés que tener para cumplir [...], hay después mucha lógica de enfermedad. (Funcionario en Producción)

Algo "sorpresivo" para los *managers* es que la rigidez en los modos de acción no distingue edad ni antigüedad en los empleados públicos:

Hay algo que está faltando y es una capacitación de concientización de qué significa ser un funcionario público; hay que cambiar la mentalidad. Me sorprendí [cuando encontré] que acá gente muy capaz profesionalmente y joven [...] ya tenían (sic) las típicas mañas del mítico funcionario público a lo Gasalla, de que "yo cumplí con mi papelito, con mis obligaciones, hice el pase al otro y ahora es problema del otro"; y yo [me veía en la necesidad] de hacerle entender que "no, si hay un problema que resolver vos sos responsable de principio a fin de ese problema aunque no pasen todas las tareas por vos [...], vos tenés que ocuparte de que se destrabe porque si no el ejemplo que estás dando es el típico ejemplo del Estado burocrático". (Funcionario en Producción)

Pero así como surgió una nueva cosmovisión respecto del Estado, a partir de no solamente ser conscientes, sino también de ser influidos por sus características, el contacto directo con los empleados públicos permitió poner en duda estas connotaciones negativas. Esto significó que, entonces, esos preconceptos no podrían vincularse al total de la planta estatal, como bien lo expresa otro entrevistado:

[Los] podés dividir en dos: la gente que lleva muchos años en el Estado y que no le interesa cambiar nada y que prácticamente te oye como oír llover, que no quiere modificar su manera de vivir, de trabajar, de nada [y] después tenés un montón de gente ávida por adoptar estas nuevas prácticas, porque lo viven como un enriquecimiento personal. (Funcionario en Hacienda)

Esto nos permite, en ese sentido, confirmar tanto el surgimiento de una cierta comprensión y justificación del *modus operandi* y los modelos mentales de los empleados estatales, así como en algunos casos hasta una revalorización de su rol. Los *managers*, al realizar un análisis situacional, también parecen haber comprendido las causas por las cuales sus actuales colaboradores manifestaban esas singulares características, por lo que se evidenció un proceso de desestigmatización del rol del trabajador público.

Los fundamentos que serían los causantes de esos comportamientos se deberían a una serie de cuestiones relacionadas, por un lado, con el reducido nivel de estrés que tendrían debido a que "no tienen rango de firma" y, principalmente, porque poseerían una cierta "tranquilidad" en su vínculo contractual respecto de la ausencia de factores

que inquietan la vida laboral: "El estrés es distinto en el sentido de que tenés tu vida, casi hasta el momento de la jubilación, todo está asegurado" (Funcionario en Producción).

Por otro lado, siendo la fundamentación más recurrente entre los entrevistados, la falta de reconocimiento tanto económica como emocional sería la variable organizacional más influyente en el comportamiento de los trabajadores estatales. Esta situación detectada y que complejiza la premiación de los talentosos y el castigo de los improductivos atraviesa a ambas entidades ministeriales, y es una constante en el relato de los entrevistados:

Encontré mucho valor en la gente que trabaja para el Estado, gente muy valiosa; lo que pasa es que, al no haber un programa de incentivos y reconocimiento, trabajar o no trabajar, hacer bien o no las cosas no tiene recompensa. Entonces, yo creo que eso sí es muy importante de forma centralizada: una estrategia de planificación de carrera, de ascenso, de reconocimiento, flexibilizar un poco más lo público; [si] a veces no podés dar un reconocimiento dinerario, [entonces] poder decir "si vos cumplís con sacar estos 70 expedientes te podés tomar el viernes". (Funcionario en Producción)

Como forma de compensación, y considerando las serias limitaciones que los *managers* tuvieron en materia de decisión sobre los recursos humanos<sup>11</sup> (ya sea por el cargo que ocupaban, como también por la concentración de poder que manifiestan tenía el Ministerio de Modernización, cercenando su posibilidad de proceder a un campo de acción sumamente estrecho), la implementación de sistemas que permitieran la "discrecionalidad", pero en este caso a un nivel más informal, no sistemático y aplicado de manera interna en cada una de las reparticiones y sectores liderados por estos *managers*, impactó positivamente en la gestión de los trabajadores del Estado, según su consideración:

El hecho de haber logrado hacer más eficientes los sistemas, de que los expedientes o los procesos o los programas que teníamos empezaban a funcionar más rápidamente, que les dimos un mejor espacio de trabajo y el hecho de que sacamos gente que no laburaba y le dimos un mejor espacio de laburo, jerarquizamos el trabajo de los empleados de línea, hizo que la gente de línea se sintiera mucho mejor y pudiera trabajar más. (Funcionario en Producción)

<sup>11</sup> A diferencia de la empresa, en el Estado los *managers* no pueden disponer libremente de un presupuesto que les permita brindar a sus colaboradores gratificaciones monetarias u otras estrategias compensatorias, otorgarles ventajas competitivas o hasta inclusive desvincularlos.

Esta realidad que vivencian los entrevistados, sumada a la rigidez que continúa atravesando todas las esferas de los procesos e impacta de lleno en los trabajadores estatales, les permite entonces empatizar con estos sujetos:

El empleado público es una persona muy maltratada históricamente, que nosotros también hemos maltratado, nosotros no hemos tenido una buena política de reconocimiento salarial del empleado público, que es una política muy agresiva de reducción de gastos; entonces, el empleado público lo padeció. Yo encontré mucho valor en la gente que trabaja para el Estado, gente muy valiosa; lo que pasa es que al no haber un programa de incentivos y reconocimiento, trabajar o no trabajar, hacer bien o no las cosas no tiene recompensa; entonces yo creo que eso sí es muy importante de forma centralizada, una estrategia de planificación de carrera, de ascenso, de reconocimiento, flexibilizar un poco más lo apto público (Funcionario en Producción)

De igual forma, los *managers* llegan a comprender y a aceptar que la complejidad que caracteriza al Estado también se refleja en las personas que, como ellos, forman parte de su estructura: "Como decía Facundo Cabral, 'imágnate lo malo que debe ser el trabajo que te tienen que pagar para que lo hagas'" (Funcionario en Hacienda).

## Conclusiones

*A cualquiera que venga acá le diría  
"ojo que esto es muy complejo"*

FUNCIONARIO EN HACIENDA

En el presente trabajo se analizaron las concepciones que los *managers* manifestaron producto de la ocupación de un cargo de alta dirección pública, respecto del funcionamiento y características tanto del Estado como de los trabajadores estatales. Considerando que la *managerialización* de los vínculos sociales supone un proceso de construcción de subjetividades bajo la lógica neoliberal, esta aproximación nos permitió conocer cómo el ejercicio de un cargo de ministro, jefe de gabinete, secretario, subsecretario y director nacional influyó en el ideario *managerial* de esos directivos provenientes de empresas privadas.

En primera instancia, se identificó en los entrevistados que muchos de los preconceptos respecto del Estado se vinculaban efectivamente con las características de la burocracia administrativa que se mencionaban al respecto (Merton, 1993; Oszlak, 2003; Stein et al., 2006): los extensos procedimientos y los incesantes estadios de control lejos de permitir agilizar y optimizar procesos, los

entorpecían. En tal sentido, surgió como representativa de esta dinámica la figura de una entidad que justamente debía buscar cumplir con los criterios de agilidad y eficacia de la gramática *managerial*: el Ministerio de Modernización. Su creación y nombramiento, en aparente búsqueda de la actualización estatal bajo un simple rol de auditoría externa, pero con una función real de control, lejos de responder a la lógica *managerial* reforzó la reducida capacidad que los *managers* percibían y que tenían, de base, en la toma de decisiones (desde la perspectiva de los entrevistados, inclusive hasta la acentuó). Esta situación, no obstante, les permitió a los *managers* no solo internalizar y comprender las limitaciones del propio puesto ocupado, sino también aceptar y justificar esa complejidad en función de las propias características del Estado.

Producto de su participación en la estructura estatal, y en sintonía con lo desarrollado por Bohoslavsky y Soprano (2010), se comprobó, asimismo, que la apertura hacia la reconceptualización respecto del Estado también se replicó en la concepción de los trabajadores estatales. Inicialmente confirmadas sus características y *modus operandi* sostenidas gracias a la tranquilidad de la estabilidad del vínculo contractual (Merton, 1993; 2002), se logró aseverar que el proceso de revalorización de los empleados públicos (Vommaro, 2017) se debió, entonces, a la comprensión del impacto de sistema estatal en el comportamiento humano.

Se ha corroborado, además, que el aporte más relevante realizado al Estado por los *managers* (y consecuentemente el más valorado) ha sido la optimización de procesos. Gracias a la implementación de "reglas claras" o lo que ellos llamaron "discrecionalidad" (metodologías frecuentemente utilizadas por ellos en el ámbito privado), se evidenció que, independientemente de haber impactado en los procesos administrativos internos, esta modalidad fue considerada como una técnica clave para poder gestionar los recursos humanos de los diferentes sectores, provocando así un cambio actitudinal en los trabajadores estatales más afín a los criterios de eficiencia que pregona el *management* como bandera.

Se concluye, asimismo, que este principal aporte realizado por los *managers*, utilizado para abordar la dinámica laboral con trabajadores de línea, ha tenido un impacto que podríamos denominar "temporal": en primer lugar, se utilizó como una metodología interna dentro de cada una de las dos unidades ministeriales relevadas y no a nivel de estructura nacional (para todas las reparticiones); en segundo lugar, su carácter informal implica que no existió ninguna normativa o resolución que acompañara su implementación y sostuviera su funcionamiento. Por lo tanto, el tratamiento del recurso humano por parte del

*management* sería un estilo de gestión con carácter volátil, ciertamente político y no estructural, lo que nos lleva a reflexionar, en primera instancia, la imposibilidad de poder separar la "gestión" de la "política": los *managers* dieron el "salto" hacia lo público para buscar reconocimiento social como "emprendedores morales" (Vommaro, 2017) y lograr impactar con sus acciones a mayor escala.

Ahora bien, como se ha podido evidenciar en las entrevistas realizadas, esta aparente "desconexión" entre la política y la administración no es factible: los *managers* fueron atravesados por la dinámica estatal y claramente su cosmovisión se vio modificada. En segunda instancia, resulta pertinente meditar sobre cuán profundo ha podido finalmente penetrar la gramática *managerial* en la dinámica organizacional estatal (y más específicamente en materia del manejo del talento humano). ¿Cuán sostenido en el tiempo estas prácticas perdurarán, sin las marcadas formalidades y acreditaciones necesarias que poco requiere la lógica empresarial para subsistir, pero sí el Estado para existir?

Por último, resulta también necesario considerar, para futuras investigaciones, indagar con mayor especificidad cuáles serían, en un plano más práctico, las estrategias instrumentadas para la conducción del empleado estatal, como producto de la implementación de la discrecionalidad para poder establecer un criterio meritocrático en la gestión del talento humano estatal.

### Declaración de conflicto de interés

La autora no manifiesta conflictos de interés institucionales ni personales.

### Referencias bibliográficas

- Aubert, N., & De Gaulejac, V. (1993). *El coste de la excelencia. ¿Del caos a la lógica o de la lógica al caos?* Buenos Aires: Paidós.
- Basualdo, E. (2006). La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera. En E. Basualdo & E. Arceo (Comps.), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales* (pp. 123-177). Buenos Aires: Clacso.
- Basualdo, E., & Azpiazu, D. (2009). *Transformaciones estructurales de la economía argentina. Una aproximación a partir del panel de grandes empresas, 1991-2005*. Buenos Aires: PNUD.
- Bisang R. (1998). Apertura, reestructuración industrial y conglomerados económicos. *Desarrollo Económico*, 38, 143-176. <https://doi.org/10.2307/3467438>
- Blutman G. (1994). Orden y desorden en la reforma del estado argentino (1989-1992). *Ciclos*, 4(7), 53-93.
- Bohoslavsky, E., & Soprano, G. (2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Prometeo.

- Boltanski, L., & Chiapello, E. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.
- Castel, C. (2003). *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?* París: Seuil-La république des idées.
- Castellani, A. (2002). La gestión estatal durante los regímenes políticos burocrático-autoritarios. *Sociohistórica*, 11-12, 35-68. [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.3060/pr.3060.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3060/pr.3060.pdf)
- Castellani, A. (2016). *Empresarios en el Estado. Radiografía del gabinete nacional actual*. Buenos Aires: UNSAM.
- Castellani, A. (2017). *Primer informe de investigación. Observatorio de las elites*. Buenos Aires: UNSAM.
- Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU). 135/2015. (10 de diciembre de 2015). Ley de Ministerios. Boletín Oficial de la República Argentina. 10 de diciembre de 2015.
- Ehrenberg, A. (1998). *La fatigue d'être soi*. París: Odile Jacob.
- Estévez, A. (2003). *El nuevo management público después de la Reforma del Estado Argentina*. <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/EL%20NMP%20luego%20de%20la%20reforma%20argentina%202003.pdf>
- Falcoz, C. (2001). La carrière 'classique' existe encore. Le cas des cadres à haut potentiel. *Gérer et Comprendre / Annales des Mines*, 64, 4-17. <http://Annales.org/gc/2001/gc06-2001/falcoz04-11.pdf>
- Filippi, G. (2000). El nuevo sujeto laboral. *Decisiones en RR. HH*, 1, 16-19.
- Gaulejac, V., & Taboada, I. (1994). *La lutte des places*. París: Desclée de Brouwer.
- Gerchunoff, P., & Cánovas, G. (1995). Privatizaciones en un contexto de emergencia económica. *Revista Desarrollo Económico*, 34(136), 483-512. <https://doi.org/10.2307/3467281>
- Giordano, V. (2014). ¿Qué hay de nuevo en las nuevas derechas? *Revista Nueva Sociedad*, 254, 46-56.
- Hernández-Sampieri, R., Fernández-Collado, C., & Lucio, P. (2006). *Metodología de la investigación*. Buenos Aires: Mc Graw Hill.
- Julián, G. (2013). Le falta la flor acá (.) así (.) como (.) como Gasalla. La descortesía en la atención al público en una institución del ámbito educativo en Bahía Blanca. *Revista de Estudios Filológicos*, 25(7), 1-25.
- Ley N° 24.185. (16 de diciembre de 1992). Convenciones colectivas de trabajo. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Linhart, D. (1994). *La modernisation des entreprises*. París: La Découverte.
- López, A. (2003). *La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual*. Serie 1, 68. Buenos Aires: INAP.
- Luci, F. (2012a). La industria de la consultoría y la constitución de la élite managerial de las grandes empresas argentinas. *Revista Trabajo y Sociedad*, 18(16), 121-139.
- Luci, F. (2012b). La educación de los dirigentes de empresas: la formación en negocios y el acceso a la cúpula de las principales organizaciones. En Gessaghi, V. & Ziegler, S. (Comp.), *La formación de las elites. Investigaciones y debates en Argentina, Brasil y Francia* (pp. 227-247). Buenos Aires: Manantial-Flacso.
- Luci, F. (2015). De los dispositivos clásicos a la interpelación subjetiva: apuntes sobre la normalización del trabajo de mando en grandes empresas argentinas. *Questión, Revista Especializada en Periodismo y Comunicación*, 1(48), 425-445. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/50811>
- Luci, F. (2016). *La era de los managers. Hacer carrera en las grandes empresas argentinas*. Buenos Aires: Paidós.
- Merton, R. (1993). Estructura burocrática y personalidad. En C. Ramio, & X. Ballart (Comps.), *Lecturas de teoría de la organización*, 1 (pp. 179-191). Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Merton, R. (2002). *Teoría y estructuras sociales*. Madrid: FCE.
- Oszlak, O. (1999). Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles). *IV Congreso Internacional del CLAD*, México,
- Oszlak, O. (2003). Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública. En D. Arellano (Ed.), *Retos de la profesionalización de la función pública* (pp. 213-264). Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Pierbattisti, D. (2008). *La privatización de los cuerpos. La construcción de la proactividad neoliberal en el ámbito de las telecomunicaciones, 1991-2001*. Buenos Aires: Prometeo.
- Pierbattisti, D. (2011). Management, subjetividad y cultura política: el nuevo espíritu del capitalismo a veinte años de la privatización de ENTEL. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 30(2), 459-495.
- Plotkin, B., & Zimmermann, E. (2012). Introducción. Saberes de Estado en la Argentina, siglos XIX y XX. En *Los saberes del Estado* (pp. 9-28). Buenos Aires: Edhasa.
- Pristupluk, R. (2 de diciembre de 2015). Mauricio Macri presentó a todo su gabinete en el Jardín Botánico: "Es el mejor equipo en 50 años". *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/mauricio-macri-gabinete-jardin-botanico-nid1850637>
- Schlemenson, A. (1990). *La perspectiva ética en el análisis organizacional*. Buenos Aires: Paidós.
- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E., & Payne, J. (Coord.). (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Washington-México: Banco Interamericano de Desarrollo – Planeta.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2007). *Estrategias de investigación cualitativa*. Buenos Aires: Gedisa Editorial.
- Vommaro, G. (2017). *La larga marcha de Cambiemos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Zangaro, M. (2011). *Subjetividad y trabajo: una lectura foucaultiana del management*. Buenos Aires: Herramienta.

