

APUNTES Y REFLEXIONES PARA LA DISCUSIÓN SOBRE EL EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO

Lic. Fernando Rubino

Detrás de la discusión sobre el trabajo en el estado se esconden algunos supuestos y perfiles ideológicos bien acentuados. Desde que Mauricio Macri asumió la presidencia el 10 de Diciembre pasado, se registran aproximadamente 25000 despidos que alcanzan a todos los niveles del Estado (nacional, provincial y local), ministerios, secretarías, organismos descentralizados, entes autárquicos y distintos programas y proyectos. Esta estrategia fue institucionalizada mediante el Decreto Nº254 del Poder Ejecutivo Nacional de Diciembre de 2015.

SENTIDO COMÚN VS. REALIDAD

El principal de los argumentos oficiales apela a una sobredimensión de los recursos humanos de la planta del Estado. Esta afirmación no es nunca acompañada por información que la respalde, sino que apela a un sentido común liberal imperante en algunos sectores de la sociedad. Inclusive si se analizan los documentos e informes realizados por algunos think tanks de perfil conservador, se desprende que la idea del estado argentino elefantiásico (utilizada en la campaña presidencial tanto por Cambiemos como por el Frente Renovador de Massa) no tiene anclaje en la realidad. Un informe de mucha circulación las últimas semanas en los medios, perteneciente a la ong CIPPEC (un centro de estudios fundado por Sonia Cavallo), muestra que el porcentaje de empleo público en Argentina no dista de la media en Europa o Estados Unidos, y en comparación a algunos países europeos que se encuentran entre los más igualitarios del mundo en cuanto a distribución del ingreso (como por ejemplo Suecia o Dinamarca) está 10 puntos por debajo.

Del mismo informe del CIPPEC se desprende, analizando la composición del empleo público argentino, que el 81% de los empleados dependen de los niveles subnacionales (provincial y municipal) y, además, distribuidos por áreas de competencia, el 70% se

desempeña en los sectores de salud, educación y/o seguridad, por lo cual el impacto en el presupuesto del fuerte de los despidos realizados, que se vienen dando en el sector administrativo de la nación, es prácticamente nulo. Por otro lado, el informe muestra que el 44% de los empleados públicos cuentan con formación universitaria, y según el Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (Cedlas-UNLP) en promedio el sector estatal tiene 14 años de estudio por empleado, contra 12 del sector privado. Estos indicadores refutan la idea de la “falta de profesionalización” de la planta estatal esgrimida por el gobierno (peyorativamente comunicada por el Ministro Alfonso Prat Gay como “sacar la grasa de los militantes” del Estado).

Otro de los argumentos del oficialismo es que se intenta eliminar la discrecionalidad en las contrataciones de recursos humanos del sector público. Al respecto, está estudiado que el fenómeno de la discrecionalidad que ejerce la clase política en las contrataciones, si bien se estima que en América Latina es algo mayor a regiones como Europa o EEUU, no deja de ser una cuestión común al sector estatal en todos los países del mundo. Se trata además de un fenómeno que se remonta a los orígenes de nuestros sistemas políticos. Por otro lado, nada se menciona desde el gobierno respecto a las funciones y capacidades que el Estado reasumió en los últimos 12 años, o a la relación entre el crecimiento del empleo público en comparación al privado (54% contra 90% respectivamente según el Ministerio de Trabajo).

En cuanto a la forma de llevar adelante la estrategia de despidos, desde el presidente hacia abajo en las líneas de mando dijeron que iban a implementar una evaluación de tareas y funciones para detectar las irregularidades (la búsqueda de “ñoquis”). Un relevamiento de ese tipo puede llevar varios meses para una estructura tan grande como el Estado Argentino, y los despidos masivos precedieron a las evaluaciones (lo

cual es violatorio del mencionado Decreto 254).

En suma, la búsqueda de mayor transparencia y la incrementación de los niveles de institucionalidad, coherencia, previsibilidad y profesionalización para la administración pública son buenas iniciativas (de hecho, se generaron importantes avances en esta cuestión en la última década), pero es necesario observar que este objetivo se contradice con la estrategia de despidos implementada por el gobierno de la Alianza Cambiemos. Además, la situación se agrava porque a través de la denigración del empleo público que implica esta estrategia de reducción, como efecto colateral se debilita el rol del estado en el imaginario social. Es necesario entonces analizar algunas cuestiones relacionadas al campo de la teoría y la ideología para sacar algunas conclusiones.

LOS CEO Y EL RETORNO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

En estos días se escucha a varios funcionarios oficialistas utilizar términos y conceptos surgidos en el campo de la ciencia política durante la década del noventa. Ideas como la modernización del estado, el gobierno abierto, la gestión de la calidad, el ciudadano-cliente, o la más popular búsqueda de eficacia y eficiencia, pertenecen a la llamada Nueva Gestión o Gerencia Pública: una escuela del campo académico de las políticas públicas nacida en el marco de la hegemonía neoliberal y las llamadas reformas del estado de 1ra y 2da generación.

La característica de esta escuela es que buscaba trasladar técnicas de gestión surgidas en el ámbito privado a la administración pública.

De las muchas críticas a la NGP, una de las principales es que terminó siendo un instrumento funcional a la desarticulación del sector público y al avance de la lógica del mercado como asignador de recursos y prestador de servicios por sobre el Estado. Esto implicó el fin de la concepción del Estado como instancia de igualación de oportunidades para los distintos sectores que componen la sociedad, esa arena imaginaria de resolución de conflictos donde el Estado era un 3er actor distinto a los sectores que pujaban (el capital y el trabajo), pero que tendía a garantizar los intereses de la parte más débil en esa disputa. Esta, que había sido la idea preponderante desde el fin de la 2da Guerra Mundial con el Estado de Bienestar, fue reemplazado entonces por el paradigma neoliberal en los años del

Consenso de Washington, y para el sector estatal implicó un desprendimiento de funciones y capacidades que fueron acompañadas de 140000 despidos durante los gobiernos de Carlos Menem y Fernando De La Rúa. Esta desarticulación se plasmó por la vía de la privatización, descentralización de funciones hacia los niveles subnacionales sin las correspondientes partidas presupuestarias, reducción de personal, tercerización de prestaciones, focalización de políticas sociales para contener el descontento en el marco de la escalada de pobreza, y una incapacidad comprobada como herramienta para reducir el déficit fiscal y generar la tan mentada eficiencia/eficacia. Este período histórico finalizó en el año 2001 acompañado de indicadores récords de pobreza, indigencia, desocupación, déficit y endeudamiento.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPODERAMIENTO CIUDADANO

Durante la última década, tanto en Argentina como a nivel regional, los proyectos políticos populares vienen implementando una forma de gestión que desde el campo teórico se denominó “Políticas Públicas con enfoque de derechos”. Una de las principales diferencias con las formas de la Nueva Gestión Pública es la conceptualización del ciudadano como titular de derechos, en vez de como si fuera el cliente de una corporación privada que debe ser eficiente sin importar el precio. Esto, conjuntamente con atributos como la universalidad, la participación social, la corresponsabilidad y el empoderamiento de los sujetos, constituyen las razones fundamentales de este enfoque. Por ejemplo, las exitosas políticas de seguridad social como el acceso masivo a las jubilaciones o la Asignación Universal por Hijo, son emblemáticas de este período, y sólo pudieron ser implementadas con eficacia a través de una forma de gestión estatal que implicó el fortalecimiento de la estructura y la capacidad de inserción territorial para alcanzar el total de ciudadanos incluidos al momento de la planificación de la política.

Según esta perspectiva, las funciones del Estado como institución política y social se miden en términos de disminución de la desigualdad, y por ahí pasa también el concepto de profundización de la ciudadanía. Para tal fin es necesaria una estructura estatal expandida, activa, territorializada y profesionalizada. Podemos citar también como ejemplos el Plan Fines en Argentina, cuya función es propiciar la terminalidad de los estudios secundarios de los sectores populares, o las Misiones

Sociales en Venezuela. Ambas políticas implicaron una importante movilización de recursos, tanto humanos como materiales y financieros, y se orientaron para alcanzar al ciudadano cuyos derechos habían sido vulnerados.

LA DIMENSIÓN DEL ESTADO Y ALGUNAS CONCLUSIONES

Este “revival” por tecnicismos de los ‘90 tiene explicación por un lado en el arribo a la alta esfera de la gestión pública de la camada de los funcionarios nombrados por Macri que provienen de las grandes corporaciones, los CEO (por su nombre en inglés Chief Executive Officer). Era esperable que este perfil de funcionarios intente importar las estrategias del sector privado a la esfera pública.

Por otro lado, esta ola de despidos deja entrever el enfoque y la concepción que tienen los mentores intelectuales del gobierno acerca del estado y su rol en la sociedad. El liberalismo pregona un Estado con funciones mínimas. Según este marco ideológico, el Estado debe desarrollar la menor cantidad posible funciones, siendo la principal garantizar la seguridad de la propiedad privada y las ganancias de las corporaciones. Lo demás debe ser resuelto por la ley de la oferta y la demanda del mercado, que si se deja desarrollar sin “distorsiones intervencionistas”, es una forma perfecta de asignación de recursos. Por eso, una de las primeras medidas del nuevo gobierno fue el Decreto 254 y los despidos masivos a la par de la quita de retenciones a las exportaciones del sector agropecuario: a menor recaudación fiscal, menor estructura estatal. Los gobiernos orientados bajo este paradigma siempre evadieron un debate que es central: la diferencia existente entre gestionar los recursos de actores privados y los bienes públicos, que son de todos los ciudadanos y no se miden en costos o ganancias.

Es un paradigma que difiere mucho del implementado en la última década, que describimos en el apartado de políticas públicas con perspectiva de derechos.

Lo que queda claro es que para cada uno de los enfoques mencionados, hay una idea subyacente sobre qué debe hacer el Estado y cuál es la dimensión necesaria para ello. Esta discusión es transversal a todas las disciplinas. Por ejemplo, según las corrientes económicas que estudian el desarrollo del centro y las periferias, se afirma que ningún país en el mundo se desarrolló a través de la implementación de políticas liberales. Los

países del sudeste asiático, considerados los últimos en alcanzar el desarrollo económico, lo han hecho a través de una fuerte de intervención estatal y, por ende, estructuras públicas acordes a las funciones de planificación, regulación e implementación desplegadas. En América Latina, a pesar de los importantes avances de los últimos años, el desarrollo económico sigue siendo materia pendiente, como lo es también una distribución del ingreso más igualitaria.

Habrà que ver entonces en qué medida el cambio de paradigma en la gestión pública que implicó el cambio de gobierno, con la vuelta de las políticas neoliberales, repercuten en la conformación social, política y económica de la Argentina actual en términos de justicia distributiva. Empezar por la reducción del andamiaje del Estado no parece una decisión alentadora, sino más bien la vuelta a la tensión histórica de libertad de mercado vs. Iguualdad.