

DOCUMENTO CONSTITUTIVO ÁREA INVESTIGACIÓN IIFAP¹

MIÉRCOLES 17/03/21

DATOS DEL ÁREA DE INVESTIGACIÓN

NOMBRE DEL ÁREA DE INVESTIGACIÓN	Gobierno y Administración Pública
LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y RESPONSABLES ²	1.- Los nuevos y complejos desafíos de la Administración ante la emergencia de nuevos sujetos políticos, construcción de administraciones y políticas públicas inclusivas. Las reconfiguraciones en la oscilación entre formatos bienestaristas y neoliberales. La tensión política y administración, el rol de la técnica, la configuración de las burocracias, el vínculo entre administración y ciudadanía, el rol de las corporaciones. Responsable: Javier Moreyra Slepoy 2.- Cambios a nivel de las subjetividades que se expresan en nuevos mundos de vida, nueva praxis dirigidas a satisfacer de modo alternativo necesidades y aspiraciones tradicionalmente cubiertas por las formas bienestaristas o mercantilizadas. Responsable: Jorge Ahumada

¹ **Reglamento Áreas y Líneas de Investigación IIFAP**

Art. 5°: Las Áreas de Investigación se conformarán como mínimo por 2 investigadores formados responsables de líneas de investigación que definan el desarrollo de un campo de conocimiento. Las mismas se constituirán a partir de la redacción por parte de sus integrantes, de un documento constitutivo que no se excederá de las 10 páginas. El mismo deberá comprender: 1) la definición del campo de conocimiento y las líneas de investigación que lo integran (parte sustantiva o conceptual) y 2) la estructura organizativa de trabajo que se propone el área (parte organizativa). Este documento podrá ser modificado o redefinido por consenso de los integrantes del Área.

Los documentos constitutivos de Áreas de Investigación se presentarán a la Coordinación de Investigación quién informará sobre el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias y lo elevará al Consejo Académico del IIFAP para su aprobación.

(Formato: Letra tamaño 11 interlineado 1,15 – Nombre del archivo: Documento constitutivo de Área XXX). Enviar en formato digital a Coordinación de Investigación IIFAP: investigación.iifap@fcs.unc.edu.ar)

² Art. 2°: Las Áreas de Trabajo contendrán las líneas de investigación. Se entiende como línea de investigación a un campo temático específico de investigación/extensión y docencia desarrollado por cada investigador formado, según su proyecto de ingreso a IIFAP y/o sus redefiniciones, según consta en sus informes académicos.

Art. 3°: Investigador formado se considera a los Investigadores con categoría I, II o III en el Programa de Incentivos, o Investigadores Adjuntos o superior de Conicet o Profesores Titulares, Asociados y Adjuntos de la Universidad Nacional de Córdoba.

Cláusula transitoria: Art. 16°: Se reconocerán las trayectorias de los investigadores de IIFAP para la conformación de las líneas de investigación durante el período 2020, exceptuando por única vez los requerimientos establecidos para la consideración de investigador formado establecidas en el Art. 3°. (En virtud de la suspensión de los plazos por ASPO dispuesto en el orden administrativo donde dice 2020 entiéndase la extensión al actual proceso 2021).

INTEGRANTES DEL ÁREA (APELLIDO Y NOMBRE)	1. -Javier Moreira Prof. Adjunto S (Interino) Categoría 3 Graciela Santiago Prof. Asistente S (Regular) Categoría 3 2. Jorge Ahumada Prof. Adjunto SD (Regular) Categoría 2
FECHA	<u>22 de marzo de 2021</u>

I – DEFINICIÓN DEL CAMPO DE CONOCIMIENTO Y LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN QUE LO INTEGRAN

Haga clic o pulse aquí para escribir texto.

El área de Gobierno y Administración Pública se propone realizar una contribución al estudio sistemático de las transformaciones que se viene produciendo en los Estados contemporáneos. Esto supone un abordaje articulado de dos dimensiones de la realidad estatal como lo son: la “Administración Pública” y el “Gobierno”. Tales cuestiones constituyen problemas de gran relevancia y actualidad en las Ciencias Sociales además de ser aspectos fundamentales de los objetivos académicos e instituciones del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la FCS - UNC

Los debates y reflexiones en torno a la realidad y el futuro de los Estados han tenido un renovado protagonismo luego del evidente fracaso del proyecto de Estado mínimo impulsado por el *primer neoliberalismo* plasmado en el llamado Consenso de Washington. Ya en 1997 desde las entrañas mismas del poder global, el Banco Mundial publicaba “El Estado en un mundo en transformación” en el que se cuestionaba los supuestos minimalista a la vez que proponía un “redescubrimiento” revisado del rol del Estado en el Desarrollo (Evans, Skokpol,) a la luz de la experiencias de los llamados tigres asiáticos como así también los nuevos parámetros de acoplamiento entre capitalismo y Estado que propone China en sus disputa por el poder global. En Latinoamérica, el giro a la izquierda de los llamados gobiernos progresistas en los albores del año 2000 supusieron un nuevo protagonismo estatal y una impugnación al neoliberalismo en la región pero también aparejaron continuidades con el ciclo anterior.

Los debates actuales marcan dos procesos que en diferente grado intervienen en la estatalidad actual y que no pueden ser analizados sin considerar la gramática del capitalismo contemporáneo signado por el neoliberalismo: por un lado, un proceso de despolitización que plantean algunos trabajos recientes (Mouffe, 2012; Laval y Dardot) y, por otro, los procesos de desdemocratización (Brown, 2015). En un contexto más amplio de reflexión, el neoliberalismo y sus transformaciones son el contexto estructural ineludible en el análisis y nos marca la pauta de tendencias globales que se abigarran y se traducen de forma particular en el nivel subnacional a instancias de tradiciones políticas, clivajes discursivos y herencias institucionales. En este sentido, la bibliografía señala el paso de un “Estado mínimo” a un nuevo “estatismo sin Estado” (Brown, 2016; Crouch, 2012; Stravakakis, 2017). Un estatismo sin soberanía popular, asociado al mercado, en el que la distinción liberal clásica entre lo público y lo privado se desvanece.

Entendemos que tales debates, que se presentan en el conjunto de las sociedades capitalistas de occidente deben ser cribadas atendiendo lo que podemos llamar *las especificidades de los Estados Latinoamericanos* (Falleto, Zavaleta Mercado) que además de suponer formas particulares de

articulación con el mercado (periférico y dependiente) y la sociedad (heterogeneidad y fragmentada), aparea problemas en la gestión de lo público específicamente regionales. Tales especificidades demandan enfoques, problematizaciones y categorías que sean capaces de poner en contexto problemas clásicos como la tensión política y administración, el rol de la técnica, la configuración de las burocracias, el vínculo entre administración y ciudadanía, el rol de las corporaciones, las viejas y nuevas subjetividades estatales (Abad y Canterelli) entre otras.

Siguiendo a Oszlak (1994) podemos decir que el aparato estatal no es resultado de un proceso racional sino de una trayectoria “errática, sinuosa y contradictoria, en la que se advierten sedimentos de diferentes estrategias y programas de acción política” y “cuya cristalización es en buena medida producto de las alternativas de los conflictos sociales dirimidos en esta arena”. Por esto entendemos que para dar cuenta el rol de los Estados y sus formas concretas de intervención en cualquier de sus escalas – regional – nacional – provincial – local, se deben considerar tanto en sus aspectos burocráticos como su dinámica política dando cuenta de una tensión que es constitutiva y por ende inerradicable. En tal sentido es que la presente propuesta de conformación de un área de “Gobierno y Administración Pública” para el IIFAP es considerada propia e inherente a la labor que el Instituto viene desarrollando en su larga trayectoria académica de formación e investigación.

Desde hace aproximadamente tres décadas los estudios en el campo de la Administración se realizan a partir de una pluralidad de perspectivas analíticas y metodológicas multidisciplinarias y transdisciplinarias provenientes de las Ciencias Sociales y rebasan los modos tradicionales de abordaje a la administración pública provenientes de las denominadas ciencias de la administración, la economía, el derecho. Así, estos desarrollos más tradicionales son integrados a avances y desarrollos teóricos provenientes de la ciencia política, la sociología comprensiva, la antropología, la teoría crítica de los derechos, entre otros.

El concepto Administración Pública remite a tres conceptos posibles (Oszlak)

- 1.- Proceso por el cual se gestionan los recursos
- 2.- Estructuras materiales e inmateriales que dan forma al Estado
- 3.- Personal del Estado llamado burocracia estatal, empleo público o servicio civil.

La Administración Pública es una forma de entender la organización y el funcionamiento del Estado

El concepto Gobierno alude a un principio de autoridad que al interior de una estructura organizativa es un ordenamiento jerárquico que disciplina al personal, da sentido a las actividades, organiza las formas de obediencia y los procedimientos que las contienen.

Hay una tradición en América Latina para estudiar la burocracia estatal, el empleo público o servicio civil en sus diversas acepciones, remite a la fuerte influencia de los estudios de Max Weber. Durante décadas la burocracia tuvo un contenido ideológico peyorativo por un supuesto estereotipado, maniqueista, que proponía una estructura estatal que dificultaba los planes, programas, proyectos. Actualmente ese argumento ha caído por la evidencia que políticas antipopulares como los ajustes estructurales con reducción presupuestaria, se pudieron realizar solo con el apoyo burocrático.

Una burocracia democrática debe estar sometida al poder político y es el proceso que las distintas jurisdicciones del estado están recorriendo. Empleo Público, Burocracia de Estado, Administración Pública o Servicio Civil son denominaciones de una actividad socio-laboral de gran trascendencia Política y Social que debe ser estudiada en su trayectoria histórica anterior, pero también en sus cambios actuales, ya que en su comprensión hay fuertes factores explicativos de la variación en la capacidad institucional del Estado y en los mecanismos de aceptabilidad societal de sus Políticas. Un aporte al conocimiento de las transformaciones que el Estado y su Burocracia tienen en las últimas décadas, es un insumo necesario para actualizar el corpus teórico sobre el Estado Capitalista Max

Weber hizo aportes sustantivos a una comprensión cultural del estado. En su visión, el estado es la forma legítima que asume la dominación y el estado contemporáneo asume las formas que aporta la racionalidad. El estado como producto de la cultura es el que construye y reproduce la racionalidad; si bien prioriza la racionalidad productiva, desde un comienzo derramó desde esa vasija hacia todas las prácticas sociales. La escuela de Frankfurt hizo una precisa crítica de la “racionalidad instrumental”, la vigencia de esta crítica es de tal magnitud como la intensidad con la cual los procedimientos invaden nuestra subjetividad. La Burocracia mantiene una unidad que va más allá de los territorios, naciones o estados. La unidad de la burocracia es tan global como el capital, es tan antigua como la modernidad misma y es tan profunda en la cultura como subestimada por las teorías. La Burocracia es garante del interés general, aunque es solo una ideología y allí radica la fuente de su poder. La actividad burocrática es una misión en el mundo, pero dicha misión se realiza en toda

su magnitud solo en la burocracia del estado, la única y verdadera custodia del interés general que resiste a las burocracias particularistas como las empresariales o excesivamente dogmáticas como las religiosas o verticalistas como las militares o excesivamente flexibles como las sindicales, o de meros postulantes como las partidarias.

El posbienestarismo es el resultado de la crisis del periodo Fordista o Bienestarista que se caracterizó por un compromiso entre clases y una base institucional necesaria a un modelo productivo sostenido por la demanda. En un sentido contrario, el posfordismo o posbienestarismo se caracteriza por el apoyo a la oferta con lo cual se requiere la desregulación global de mercados de bienes y servicios y en particular de Mercados de Capital.

En las últimas dos décadas claramente se han observado cambios en las formaciones subjetivas aportadas por la pertenencia a la Administración Pública como organización productiva, incluidas las Universidades. Identificamos un estrecho vínculo entre la precarización generalizada del sistema contractual e identidades blandas o débiles sobre la pertenencia al Estado, así como ideologías vinculadas al mercantilismo que facilitan la aceptación de estas formas de inclusión laboral e incluso posibilitan su valoración

Los cambios de la Burocracia Estatal tanto en sus formas organizacionales como en sus actividades acontecen junto a resignificaciones de la moral social incorporando nuevos valores en las Políticas Públicas. En Argentina el golpe cívico militar del 76 incluyó una moral social del orden, que tanto en la burocracia estatal como en amplios sectores de la sociedad tuvo consenso. Esta coherencia hizo posible sostener la contradicción entre orden político y el desorden que significa la primacía del mercado. Durante el gobierno de Menem se repitió en parte este modelo ya que se proponía orden económico mediante la estabilidad monetaria en contradicción con el desorden social producto del ajuste económico. En ambos casos se hizo posible mediante la fragmentación de los colectivos, lo cual solo fue posible mediante el protagonismo burocrático, en el 76 con la parte represiva de la burocracia, ejército, policía y en los 90 con el managerialismo o gerencialismo de las políticas públicas, la parte performativa de la burocracia, que transformó la “cuestión social” en cuestión individual.

Una inédita valoración de las capacidades personales como principal recurso frente a la adversidad o incluso para receptar asistencia estatal es una construcción moral que se ha venido forjando desde el 76 y que en la actualidad se ha “naturalizado”.

La categoría “compromiso obrero” propia del fordismo ha sido reemplazada por formas ambiguas de individualismo desorganizado cuyo reflejo en general es el vaciamiento de los sindicatos y de sus luchas. La burocracia estatal no es una excepción y su reflejo es la caída del compromiso alrededor del “interés general” y de un rol estatal proveedor de bienestar poblacional. Constituye un importante desafío investigativo conocer cómo se conforman los recientes procesos de “Mercadización Estatal” en algunos campos específicos como la Gestión de las Organizaciones Públicas, el “Management” público y la Gestión Política del Estado. Sostenemos esta interrogación con el supuesto que la búsqueda de un discurso dominante y coherente en el campo de la intervención estatal es indispensable para mantener la cohesión social. Este discurso propio de la “estatidad” requiere una lógica interna coherente y funcional, en la medida que se logra, mantiene y acrecienta la capacidad performativa del Estado como abstracción, y de la Burocracia como concreción.

La burocracia está sometida a una doble tensión: por un lado la “Mercadización estatal” corroe su poder corporativo, y en tal sentido la precarización y flexibilidad de los puestos es el aspecto más evidente; por otro lado su mandato de construir aceptabilidad a las Políticas Públicas la sitúa en el lugar de proveer certidumbre a la población en muchos aspectos que son fuente de su propia incertidumbre.

Nos interesa enunciar las capacidades de la Burocracia para contribuir a la aceptabilidad de las Políticas Públicas. En primer lugar, la capacidad performativa de hacer realidad los enunciados forma parte de la materialidad simbólica de la estatidad y, aunque no la agota, es su parte más significativa, ya que actualiza en forma continua esta capacidad. Esta continuidad se da mediante la reproducción de lo normativo, la modificación de lo normativo y la legitimidad de lo normativo. En esta perspectiva todo acto administrativo, acto jurídico o prestación de un servicio público tiene un contenido performativa que es la fuente de su capacidad para lograr aceptabilidad, sumisión, obediencia o incluso reconocimiento, gratificación, satisfacción, obligación.

En segundo lugar la ampliación de la ideología burocrática por contigüidad social, debido al tamaño de la burocracia que ocupa un tercio de la fuerza de trabajo en Argentina. La familia, los amigos, y todo el círculo de allegados reciben una influencia ideológica de todo empleado público que la porta y que es proporcional a la potencia de esta ideología. Los contenidos centrales de la misma son el respeto a la propiedad, el cumplimiento de las normas, la valoración de todos los procedimientos, tecnologías y discursos científicos, aceptación de la estratificación social, y reconocimiento de todo proyecto de gobierno como legítimo. Esta ideología burocrática hace posible que en 20 años se pueda pasar de la aceptación de privatizar servicios públicos a estatizarlos, en general esta ideología es el mecanismo privilegiado de aceptación acrítica de los cambios socioestatales más allá de su profundidad. En tercer lugar realizando su tarea productiva de llevar adelante la actividad estatal en su conjunto. Las distintas prestaciones que realizan los servicios públicos llevan incorporados, aun en mínimos detalles, los cambios y continuidades de todas las políticas públicas y por tanto de todo proyecto de gobierno. A modo de ejemplo los grandes cambios como la incorporación de contenidos neoliberales típicos como la selectividad y la focalización o la incorporación de programas informáticos que reemplazan la decisión arbitral del empleado público atraviesan todo el aparato burocrático, por lo tanto son incluidos en la ideología burocrática y por este medio se naturalizan en la sociedad.

En 40 años se ha naturalizado la asistencia estatal a la pobreza como recurso principal para su abordaje, se ha naturalizado la precarización laboral, los trabajos informales, la concentración económica en un sector social que goza de privilegios cuasi aristocráticos.

Nos anima la convicción que toda práctica emancipatoria requiere de los recursos públicos que concentra el estado y que es necesario conocer las posibilidades y obstáculos que concentra la burocracia en todo proyecto emancipatorio. El impresionante desarrollo de los procesos tecnológicos aplicados a la producción de bienes y servicios empalidece frente al desarrollo de las tecnologías organizacionales utilizadas en la dominación en cualquier rama de actividad humana y en sus distintas formas de socialización (erótica, productiva, religiosa, científica y artística).

También se puede situar la realidad de las tecnologías organizacionales en la vida cotidiana como una realización de la profecía de Max Weber sobre la creciente importancia de la burocratización, una burocratización general del mundo de la vida.

Nos interesa especialmente utilizar distintas visiones sobre la organización, en principio para resistir a la visión dominante de la llamada “Teoría Organizacional” de Simon y demás conductistas, pero además para aprovechar los interesantes desarrollos desde otras ópticas como los estudios sobre las organizaciones de Benjamín Coriat, la Sociología del Management de Luc Boltanski, y la historia de la disciplina de Michel Foucault ⁶, que aportan elementos de crítica sustantiva a las tecnologías organizacionales en general y por ello de gran utilidad para su utilización en la crítica a las nuevas tecnologías utilizadas en la gestión pública.

Hemos hecho una estimación de la importancia del empleo público en Argentina, El Estado nacional se desprendió de 300.000 trabajadores vía privatizaciones durante las dos presidencias de Carlos Menem. Al finalizar dicho periodo, la suma de las tres jurisdicciones estaba aproximadamente en torno a los 2,5

millones de trabajadores, en particular si incorporamos las distintas formas de pago por prestaciones que realizan los estados, que generan puestos precarios y/o informales, los trabajadores estatales podrían, estimativamente, superar el 15 % de la Población Económicamente Activa.

En Córdoba a nivel Municipal y Provincial se pueden identificar ocho mecanismos de relación laboral precaria e informal: Becas Laborales, Pasantías Laborales rentadas, Contratos de locación de obra y servicios, Facturante o Monotributista, Interinatos, Suplencias. De cada 100 integrantes de la población económicamente activa, 6,20 son empleados de los municipios o del estado provincial.

Lindenboim y Graña¹⁶ han desarrollado un importante estudio sobre el Empleo Público y estiman para el año 2001 un total de 2.335.000 trabajadores estatales sobre una población de 36.000.0000

Según señalan, en un reciente trabajo, Abal Medina y Horacio Cao, el promedio de personal en los municipios de menos de 100.000 habitantes de la Provincia de Buenos Aires, equivale al 1,5 % de la Población General, pero en los que superan ese tamaño representa el 0,6 %. Según datos del Instituto Argentino Ejecutivo de Finanzas, hacia 1997 el 1% de la población del país se desempeña como empleado municipal, aunque con grandes diferencias entre las provincias (San Luis con el 0,6, Salta el 0,8, Santa Cruz el 2,7 y La Rioja 4%). Se presume que esta proporción ha aumentado en la última década ya sea porque los Municipios han asumido mayores funciones y también porque hubo gran presión poblacional hacia el aumento del empleo público. Hacia 1997 el Empleo Municipal sobre el Total de Empleo Nacional era del 20%, de acuerdo a la mayoría de los expertos este porcentaje se mantiene, por lo cual si el empleo público nacional asciende a 350.0000 empleados y el provincial a 1.5 millones se estima que la planta de personal municipal rondaría los 400.000 empleados. Nos anima la convicción que todo proyecto emancipatorio requiere comprender las contradicciones

del Estado Capitalista. Desde nuestra visión, esta comprensión incluye problematizar la Burocracia y discutir visiones naturalizadas de su desempeño, tanto aquellas posiciones tecnocráticas como las posiciones críticas, en un caso como un recurso de gestión y en otro como parte de un aparato de dominación. La Burocracia incorpora tantas contradicciones como el Estado Capitalista que le da existencia, si estas contradicciones permiten imaginar un más allá del Capital, también podemos imaginar un más allá de toda forma de dominación. Nuestra tarea de investigadores es sostener esta imaginación junto a nuestras convicciones materialistas.

II – ESTRUCTURA Y DINÁMICA ORGANIZATIVA QUE SE PROPONE EL ÁREA³

Haga clic o pulse aquí para escribir texto.

Nos proponemos contribuir al mejoramiento de la calidad de las actividades de docencia, investigación y extensión consolidando una masa crítica de recursos humanos en las problemáticas propias del área.

En docencia:

1. Trabajar de manera articulada con los docente de la formación de grado y posgrado, realizando intercambios y actividades comunes
2. Orientar los trabajos finales de las carreras de grado y posgrado que tengan pertinencia teórica con nuestra área. Participar en admisiones y evaluaciones de los mismos.

³ Especificar dinámica de trabajo, a modo de ejemplo se enuncian posibles aspectos a considerar: Periodicidad de reuniones, método y propósitos de trabajo, forma de organización interna si la hubiere (definición de grupos de trabajo u otra a su interior), roles y dinámicas para la elección del coordinador, mecanismos para la toma de decisiones, etc. Aclaración: no comprende la definición del plan de trabajo anual 2021 de manera específica sino la modalidad general de funcionamiento del Área.

En Investigación:

1. Sostener al menos dos proyectos y sus equipos de trabajo en el área
2. Realizar actividades de Formación en Investigación para alumnos y graduados.
3. Favorecer la incorporación de investigadores especializados en áreas consideradas de interés institucional, con el fin de que se integren a grupos de investigación constituidos
4. Orientación en Becas de Iniciación a la Investigación
5. Vinculación y transferencia
6. Divulgación científica

En extensión:

Dinámica de trabajo:

Elección de Coordinador: será realizada por acuerdo o votación entre los docentes del área, deberá ser renovable cada dos años

Se deberán realizar por lo menos una reunión semestral donde se pongan en consideración cuestiones a decidir

Los grupos de trabajo se definirán por su vinculación con los proyectos, otras definiciones deberán ser tratadas por el grupo de docentes que conforman el área.

ACTUALMENTE

Constituyen el área los siguientes proyectos:

- “A veinte años de la *reinención* del gobierno en Córdoba. Nuevas claves para discutir el espíritu tecno-empresarial en el Estado” Proyecto Consolidar Secyt 2020 – 2023. Director: Javier Moreira Slepoy