

La ética de lo público y la reforma managerial en Chile: Resistencias y Tensiones Identitarias

Avance de investigación en curso

GT 18 Reestructuración productiva, trabajo y dominación social

Vicente Sisto

Resumen

Esta ponencia aborda las transformaciones en el trabajo público en salud primaria, educación pública y programas y políticas sociales. Se analiza cómo los nuevos dispositivos de gestión instalados interpelan la identidad laboral prescribiendo una ética del trabajo público que entra en disputa con aquella construida histórica y localmente. Se plantea una mirada orientada a mapear los dispositivos que concretan interpellaciones (sistemas de registro, procedimientos de evaluación, incentivos, contratos, etc), abordando su actuación local. La que emerge como plena de modulaciones y traducciones, que permiten sostener ciertas trazas de identidades previas y generar nuevas identidades que no coinciden con las imágenes de profesionalismo que promueve el modelo managerial prescrito.

Palabras clave: Managerialismo, Identidad Laboral, Ética de lo Público

Ponencia

En los últimos meses hemos presenciado anuncios de grandes cambios en el ámbito de lo público. En noviembre pasado, el Presidente Piñera en discurso transmitido por cadena voluntaria de televisión, anunciaba una gran reforma en educación, la que calificó como “el más grande desafío y misión de nuestro Gobierno” (Piñera, 2010), una reforma que, en sus palabras, “apunta al corazón de lo que todo padre y madre quiere para sus hijos: una educación de calidad, como la que da un buen colegio particular pagado” (Piñera, 2010). Este 21 de mayo, Piñera agregó otro anuncio: la reforma de la salud, la que describió como “una profunda reingeniería para mejorar la gestión de la salud, que permita administrar mejor los hospitales y consultorios y atender mejor a los pacientes” (Piñera, 2011). El señalamiento de la educación particular pagada como el modelo a imitar por la educación pública, o el uso de conceptos como *reingeniería*, originado en el campo del management privado, para interpelar a lo público no son actos casuales. Ello muestra una lógica que se ha venido imponiendo desde hace ya más de tres décadas en nuestro país, y que desde la década de los 80 se comienza imponer en el resto de países. Según ésta el ámbito público debe transformarse, dejar las lentas estructuras burocráticas, para adoptar como modelo las prácticas de gestión propias de la empresa privada. A esto se le ha denominado Nuevo Management Público (NMP) (Hood, 1991). El libro de Osborne y Gaebler *Reinventing Government* (1993) ha sido una de los principales difusores de esta perspectiva, citado en documentos de organismos internacionales (Banco Mundial, 2000^a, 2000^b y 2008; UNESCO, 2000; World Health Organization 2000), así como en los fundamentos de diversas reformas políticas nacionales (ver Franco, 1996). En éste se demanda la reinención radical del Estado, la transformación de su estructura con el fin, según señalan, de aprovechar el enorme poder de la acción empresarial y la fuerza del libre mercado. La recomendación es clara, reducir el Estado a través de la descentralización y la participación creciente de privados en la provisión de servicios públicos, con lo cual se inyecta competencia a la vez que se genera un nuevo estímulo para la iniciativa privada; esto, acompañado de la instalación de mediciones del desempeño según estándares y resultados ligados a incentivos

económicos individuales para los trabajadores, promoviendo diversos grados de flexibilidad laboral (Osborne y Gaebler, 1993). Esto es una muestra de las ideas y lógicas que han estado detrás de la construcción de lo público en los últimos años, y que en Chile comenzaron a implantarse desde el gobierno militar, y que hasta ahora continúan dominando el campo de las políticas públicas, tal como lo muestran las reformas que se están impulsando hoy.

Transformar lo público bajo la lógica de la empresa privada no pasa sólo por el rediseño de mecanismos de administración y coordinación. La prestación de servicios públicos (tal como lo denomina el Banco Mundial, 2008) en los campos de salud y educación, así como la ejecución de políticas sociales, pasan por la acción concreta que realizan los trabajadores de lo público. Por ello, tal como manifiestan Meyer y Hammerschmid (2006), las reformas en el campo de lo público deben ser analizadas como un proceso que está interpelando a las identidades laborales. La instalación del Nuevo Management Público se despliega, entre otras medidas, mediante una serie de estrategias de gestión tales como la subcontratación y tercerización, contrataciones con diversos grados de flexibilidad, mediciones de desempeño según estándares y resultados, incentivos económicos individuales, y la promoción de modelos de carrera de tipo emprendedor. Estos dispositivos operan no sólo a nivel externo, organizando y orientando la actividad del trabajador, sino que también a nivel interno interpelando subjetividades, transformando los sentidos con los cuales se constituye el sujeto como trabajador (du Gay, 2007). En este contexto, la *ética de lo público* parece especialmente desafiada, en tanto un referencial identitario construido históricamente, ligado al servicio al otro, a la búsqueda de justicia social, y a la construcción de comunidad y ciudadanía (Dahl, 2009; Gunter, 2008; Ranson, 2008; Olofsdotter, 2010; Warren y Bartlett, 2010). El proyecto de investigación que presentamos se orienta a abordar cómo esta reestructuración del trabajo público está interpelando las identidades laborales de los profesionales trabajadores públicos en los sectores de educación, salud primaria e implementación de políticas sociales, enfatizando el estudio de cómo este proceso está confrontando, moldeando y transformando la ética de lo público como referencial identitario.

Para justificar esta investigación, en una primera parte, desarrollaremos la noción de *ética de lo público* como referencial identitario, luego de lo cual describiremos algunas de las principales transformaciones políticas, ligadas a la gestión pública en Chile, realizadas desde las lógicas del NMP. A partir de ello, revisaremos cómo éstas podrían estar interpelando las identidades de sus trabajadores al promover nuevos modelos de profesionalismo asociados al cumplimiento de estándares y resultados, así como al emprendimiento individual, desafiando con ello la ética de lo público como un referente para sus identidades laborales.

La Ética de lo Público como Referencial Identitario

Durante los últimos años han proliferado publicaciones en torno a la “ética del servicio público”. En su mayor parte éstas coinciden en hacer llamados a la probidad y a la mejora en la atención de los usuarios, orientando a los Estados a desarrollar medidas que incrementen el control sobre la función pública aumentando la rendición de cuentas (*accountability*) (Guerrero, 2004; Macaulay y Lawton, 2006; OCDE, 2002; Olofsdotter, 2010). Desde esta perspectiva, la ética pública se asimilaría a una moral corporizada en una institucionalidad de tipo normativo que debe regir el desempeño de los funcionarios públicos (Binder, 2002). Esto es lo que la OCDE, en su informe “La ética en el Servicio Público”, denomina como *infraestructura ética*: una institucionalidad que garantice la rendición de cuentas, a la vez que establezca códigos regulatorios y estándares para el desempeño, esto como símbolo de un Estado sano (OCDE, 1997). Siguiendo esta visión de una ética definida como un comportamiento moldeado normativamente, Chile, ha implementado una serie de acciones. En 1994 se crea la Comisión Nacional de Ética Pública, la que elaboró un informe con recomendaciones concretas para fortalecer la insitucionalidad frente a la corrupción. Éste servirá de base para una serie de reformas legales tales como la Ley sobre Probidad Administrativa aprobada en 1999, y las leyes de

Procedimiento Administrativo, de Alta Dirección Pública y de Contratación Pública, promulgadas entre el 2003 y 2004. Ese mismo año se publican las “Normas sobre ética y probidad en el ejercicio de la función pública” (Secretaría General de la Presidencia, 2004), documento en el cual se listan una serie de deberes y obligaciones para los funcionarios públicos. Según el Ministro Dockendorff, esto garantiza el cumplimiento de la “conducta ética que se espera y se exige de los funcionarios de la Administración Pública” (Secretaría General de la Presidencia, 2004; p. 3). Así, la ética, en términos operativos hoy se constituye más bien en algo que se impone externamente, como un estándar de desempeño que el individuo debe cumplir.

Sin embargo, desde el campo de los Estudios del Trabajo la ética emerge como un fenómeno de carácter más subjetivo, un tipo de orientación que guía el juicio y la conducta hacia un fin. No se trata de reglas explícitas y anotadas en un manual. Barker (2002), siguiendo a Aritóteles, habla de una motivación por perseguir un telos, entendido éste no como una finalidad consolidada, sino como un valor abstracto, un horizonte de sentido que es de carácter colectivo y que vincula al individuo con el otro. Parker (2003), también siguiendo a Aristóteles, señala a la ética como una ‘disposición personal’ (p. 188), que se liga constitutivamente al cultivo de un ethos conjunto. Por ello, la ética orienta el comportamiento del individuo, a la vez que permite que se haga parte de un colectivo, aceptado como portavoz válido “de la verdad” (Foucault en Parker, 2003). Así, la búsqueda del bien y de la virtud como acto individual, queda, a su vez definida por una colectividad. Son conocidos los estudios en torno a cómo la revolución industrial implicó la instalación de la *ética del trabajo* en el centro de la vida moderna, proceso en el cual la cultura protestante resultó fundamental (ver Bauman, 1998; Gorz, 1991; Weber, 1985). A través de una serie de estrategias simbólicas y materiales, el trabajo se transformó en una actividad intrínsecamente buena para la sociedad, que lo dignifica, a la vez que lo hace reconocible como sujeto incluido socialmente (Offe, 1997). Sin embargo, a la vez, esta ética se transformó en el principal mecanismo disciplinario para la puesta al trabajo de la población (Bauman, 1998; Gorz, 1991; Ibáñez, 1996). Esta muestra la fuerza interna, a la vez que social, de la ética, y su importancia en la historia del trabajo. Por ello es considerada como uno de los principales recursos con los cuales son construidas las identidades laborales (Kornberger y Brown, 2007).

La investigación social en torno a trabajo público se ha caracterizado precisamente por relevar a la ética como un eje fundamental en la construcción de las identidades laborales. No como un set de estándares o normativas a cumplir. Más bien la ética que emerge como relevante en el ámbito del trabajo público se liga a una visión del trabajo en tanto actividad construida en una relación local con el otro, ciudadano (usuario), así como con el compañero (Brady, 2003; Stronach, 2010). Esto es especialmente notorio en el caso de profesores (Gunter, 2008; Ranson, 2008; Wittman, 2008; Warren y Bartlett, 2010); profesionales del sector sanitario (Edwards, 2005; Le Grand 1999; Stronach, 2010) y del ámbito de la implementación de las políticas sociales (Aaronson y Smith, 2010 y 2011; Healy, 2009). Serían estos profesionales los que estarían mayormente interpelados por este referencial, lo que se ligaría al hecho de que, como ejecutores de los servicios públicos, parte importante de su vida laboral cotidiana se realiza en el contacto directo con la ciudadanía (los usuarios) (Dahl, 2009; Kurunmäki, Lapsley y Miller, 2011; Warren y Bartlett, 2010). Lo que los distingue de otros profesionales o funcionarios estatales del nivel central. Esta ética de lo público como referencial identitario se basaría en elementos tales como el cuidado del otro, la búsqueda de la equidad y justicia social y la colaboración conjunta (Catlaw y Jordan, 2009; Gunter, 2008; Olofsdotter, 2010; Warren y Bartlett, 2010). Es por ello que Catlaw y Jordan (2009) afirman que, en definitiva, el trabajo público refiere a “cómo nosotros trabajamos y vivimos juntos, por ello esto implica una ética de la colaboración” (p. 290).

En Chile, si bien la investigación aun es escasa, los datos disponibles muestran realidades similares. En el caso de los profesores, Núñez (2002 y 2004) ha mostrado cómo sus identidades profesionales se han construido históricamente en torno a la ética del servicio público y el compromiso social, en el contexto de un trabajo compartido, encaminado a la transformación social. En salud

primaria, algunas investigaciones han indicado una fuerte presencia de la noción de cuidado del otro como un referente fundamental para el trabajo (ver Avendaño y Román, 2002). Finalmente en el campo de la intervención social y ejecución de políticas públicas, diversas tesis han mostrado cómo las orientaciones hacia la transformación social sostienen las identidades laborales de los profesionales que trabajan en este campo, aun en condiciones de alta precariedad contractual (Acuña y Barros, 2008; Llano y Valdivia, 2008; y Pichihueche y Salinas, 2009). Cabe destacar que estos referenciales identitarios ligados a una ética del trabajo público emergen como construcciones históricamente desarrolladas, ligadas tanto a procesos locales concretos como a los procesos de instalación de las sociedades democráticas contemporáneas durante el siglo XX, en el contexto de políticas públicas propias de los modelos de Estado de Bienestar. Sin embargo, hoy estamos viviendo un proceso distinto, iniciado ya hace más de tres décadas de desmantelación de este proyecto de Estado, para ser reemplazado por otro en el cual, el Estado y sus organismos van reduciéndose, descentralizando y externalizando la función pública, asumiendo un modo de funcionar cada vez más asimilable al de la empresa privada en un contexto competitivo.

La reforma en el sector público como un proyecto de Nuevo Management Público.

La instalación del Nuevo Management Público en Chile ocurrió de un modo anticipado y con mayor radicalidad en relación a cómo será su instalación en el resto de los países durante los 80s. Desde 1975, a través del ‘programa de recuperación económica’ el gobierno de Pinochet iniciará una serie de reformas que implantarán una revolución (Moulian, 1996). Estamos hablando de la *Revolución Neoliberal*, dirigida técnicamente por los discípulos de Milton Friedman y amparada por el terrorismo de Estado. La desregulación laboral y arancelaria, así como el comienzo de la privatización de la economía, serán los primeros rasgos de esta reforma, que prontamente tocará a los mismos cimientos del Estado. Desde fines de los 70s se comenzará la disminución progresiva del Estado, transformándolo en uno de tipo subsidiario, y externalizando una serie de sus funciones tales como la educación pública y la previsión (ver Kast, 1979). Con ello se estimulará la privatización de los servicios públicos, desarrollando una fuerte descentralización de aquellos que permanecieron en manos del Estado, instalando sistemas de competencia y financiamiento según resultados. Esto con el fin de lograr mayores niveles de eficiencia (Cunill, 2009). Con la llegada de la democracia, esta lógica no concluirá. Si bien se generarán algunas amortiguaciones a los efectos negativos de este sistema (como el Plan Auge, la mejora de las pensiones asistenciales y el subsidio de cesantía, entre otros), este sistema será más bien perfeccionado, instalando nuevos dispositivos, en un contexto global en el cual los organismos internacionales precisamente están promoviendo el tipo de reformas que Chile ya había iniciado. En esta cuenta de reformas, nos centraremos en tres ámbitos: salud primaria, educación, e implementación de políticas y programas sociales. Se escogió estos campos, pues, tal como se indicó previamente, es en estos espacios laborales donde se ha notado mayormente la tensión entre la orientación vocacional hacia la ética de lo público y las lógicas managerialistas, propias del NMP, que instalan en el campo de lo público los modos de gestión propios de la empresa privada (ver Stronach, 2010, entre otros). Como podremos ver la gruesa descripción que sigue, las transformaciones impulsadas en cada uno de estos ámbitos será notoriamente diversa, mostrando todas ellas la marca del NMP. A continuación pasamos a detallar esto:

a) Salud primaria.

En 1980 se dicta el DFL. N° 1/3063, que traspasa los establecimientos de nivel primario a los municipios, lo que incluirá a la mayoría de los consultorios urbanos y rurales, así como postas rurales, en un proceso de descentralización. Si bien la administración estará en manos de la municipalidad, ésta estará enmarcada por los convenios establecidos con el Servicio de Salud correspondiente, el cual

depende del Ministerio del ramo. Estos convenios exigirán el cumplimiento de normas, planes y programas impartidos por el Ministerio de Salud, así como niveles de cobertura y atención. Así, desde 1981, todo el financiamiento del sistema municipal comenzará a depender de las atenciones prestadas mediante un mecanismo denominado FAPEM (Facturación por Atención Prestada en Establecimiento Municipal), bajo un sistema de subvención a la demanda (Aedo, 2000). A partir de 1990, con la llegada de la democracia, se elevará el gasto en salud, se reemplazará el FAPEM por un sistema que subsidia según población adscrita a cada centro y además se promulgan una serie de estatutos orientados a distintos tipos de trabajador, con el fin de regular la relación laboral. El principal será el Estatuto de Atención Primaria en Salud Municipal (Ley 19.378, de 1995) el que regula la carrera funcionaria, estableciendo seis categorías de trabajador según formación profesional y tipo de función. Cada una, de éstas tiene su propia carrera funcionaria compuesta de 15 niveles a los cuales queda asociada la remuneración. Si bien, el estatuto garantiza estabilidad laboral y salarial al funcionario de planta, un estudio reciente muestra que sólo un 35% de los trabajadores profesionales de la salud primaria acceden a este estatuto, pues aproximadamente un 45% están a contrata (contratos a plazo fijo) y un 20% a honorarios (Boccardo, 2008). A lo anterior, se agrega que, durante los últimos años, las políticas de gestión del Ministerio han tendido a enfatizar el cumplimiento de metas, lo que se regula mediante el convenio entre municipio y Servicio de Salud. Esto tiene como correlato el hecho de que los profesionales, evaluados según cumplimiento de metas, han aumentado las horas extras que trabajan. Hoy, más de un 50% trabaja horas extras, el 80% de los cuales sobrepasa las 44 horas extras al mes regularmente para cumplir metas (Boccardo, 2009). Así, se logra garantizar niveles satisfactorios en el Índice de Actividad de Atención Primaria (IAAP) y en el cumplimiento de Metas de Desempeño Colectivo. Actualmente, durante junio del 2011, se está incorporando un sistema de bonos mediante el cual los usuarios podrían acceder a su atención en salud primaria en prestadores privados. Esto, que respondería al aumento de atenciones ligadas a enfermedades respiratorias, podría estar anunciando las nuevas reformas que vendrán.

b) Educación.

En el ámbito de la educación, desde 1980, mediante la Ley General de Educación (LEGE) se inicia una profunda transformación en educación. Se descentraliza el sistema, traspasándose la administración de las escuelas a las municipalidades, incorporando además prestadores privados de servicios educativos. Privados y municipales compiten en el ámbito de la captación de matrículas, bajo un modelo de financiamiento basado en el subsidio a la demanda, conocido como Voucher. Este modelo de financiamiento fue conceptualizado por Milton Friedman hace ya más de 50 años, como una estrategia para incrementar la calidad educativa, y mejorar el control del gasto público (Carnoy, 1998). Esto, en el contexto de una radical privatización de los servicios educativos, de modo que la competencia emerge como el principal estímulo para mejorar la calidad (Carnoy y McEwan, 2003). Desde 1990, con la asunción de la Concertación de Partidos por la Democracia al gobierno, se inicia una reforma educativa orientada a transformar el currículum, a la vez que a mejorar las condiciones materiales y didácticas con las que trabaja la escuela. Se implementará el Estatuto Docente, orientado a generar una mayor estabilidad laboral entre profesores junto a una estructura salarial y un desarrollo de carrera basado también en horas de capacitación y antigüedad. Sin embargo, desde el año 2000, siguiendo el llamado de los organismos internacionales se comenzarán a implementar una serie de medidas orientadas a transformar la gestión educativa. Se desarrollan estándares de desempeño para directores y docentes. Las mediciones de calidad ya existentes, como el SIMCE, pasan a tener un rol fundamental en el financiamiento, desarrollo y/o cierre de escuelas, mediante la Ley de Subvención Preferencial. Junto a ello, se implementa un sistema de evaluación e incentivos al desempeño docente según cumplimiento de estándares, a través de tres etapas distintas. La primera es obligatoria (Evaluación Docente), y las siguientes son voluntarias (AVDI y AEP). El éxito en cada una de ellas

está asociado a incentivos económicos individuales. La tercera etapa permite, además, la acreditación del profesor como un Maestro de Maestros, con lo cual puede dejar horas de clases para desarrollar consultorías a otros profesores, con malos resultados en la evaluación, y a otras escuelas, en el contexto de las tareas propias de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), trabajo por el cual son remunerados. Éste es señalado como el ícono de desarrollo profesional que debiese inspirar a la profesión docente (Beca, 2005). En la actualidad, en el contexto de la reforma educativa aprobado a inicios del 2011, el sistema de evaluación e incentivos toma un mayor peso, definiendo remuneraciones, así como la estabilidad laboral del trabajador, constituyéndose en el principal dispositivo con el cual se espera transformar los modos de ser profesional en los docentes, interpelando sus identidades laborales (ver Panel de Expertos para una Educación de Calidad, 2010).

c) Implementación de Políticas y Programas Sociales.

Este ámbito emerge como nuevo en el trabajo público, y se relaciona con la reactivación de la función social del Estado sobre la sociedad chilena desde 1990, año en el que comienzan a sucederse innumerables políticas y programas orientadas a la promoción y desarrollo social de los sectores más pobres (como han sido Chile Joven, Chile Barrio, Programa Puente, entre muchos otros). La mayor parte de éstos se canalizaron a través del nuevo Ministerio de Planificación y Cooperación, Mideplan, y sus organismos asociados (de la Maza, 2004). Este crecimiento de la función social del Estado, se dio en el contexto de una sociedad civil altamente movilizadora, con ONGs desarrollando hasta ese momento, un fuerte trabajo de promoción social con financiamiento mayoritariamente externo, y con un aparato público absolutamente debilitado. Esto coincidió con la creciente demanda, en el campo de la gestión pública, por externalizar las funciones del Estado. Recordemos que, por estos años, los modelos de gestión propios del NMP comienzan a ser ampliamente prescritos por los organismos multilaterales para todos los países. Fue así que el Estado se hizo cargo del diseño y financiamiento de programas y políticas sociales, cuya ejecución quedaría en manos de ONGs, así como de consultoras. Con ello, emerge un nuevo campo de trabajo público, compuesto por trabajadores no vinculados contractualmente con el Estado, sino que a través de organizaciones privadas encargadas de esta prestación de servicios públicos, en lo que Salamon y Anheier (2000) llamarán *sector público no estatal*. En efecto, en el contexto de la promoción de estas nuevas políticas de gobierno, fuertemente orientadas a la descentralización y tercerización, emergen nuevos trabajadores públicos que se hacen cargo de una parte importante del trabajo del Estado. Sus vínculos laborales suelen ser de gran flexibilidad, lo que se liga al hecho de que estas organizaciones no tienen estabilidad en su relación con el Estado. Se abren licitaciones, las consultoras y ONGs concursan, y las beneficiadas, tienen financiamiento sólo mientras dure la ejecución del programa y/o política. Por ello, predominan contratos a plazo fijo y por prestación de servicios, siendo éste el contexto del trabajo público de los profesionales del área social (Grüniger, 2004). Además, en esta forma de ser trabajador del Estado, sin vínculo contractual directo, se producen cuestiones relevantes a la hora de la intervención específica, ya que los profesionales de los distintos organismos ejecutores, pueden transitar en distintos programas y políticas sociales, lo que da como resultado formas de intervención sin una profundidad en el ámbito y/o del fenómeno en su extensividad y complejidad (Zuñiga, Toro y Bork, 2005).

Tal como se puede apreciar a través de esta somera revisión, hoy el trabajo público de los profesionales de los ámbitos de salud, educación y políticas sociales, se está reconfigurando radicalmente, bajo nuevas formas de organizar el trabajo. Las metas de atención y de cobertura, los sistemas evaluación del desempeño según estándares, el pago dependiente de resultados, los nuevos prototipos de desarrollo de carrera, así como las diversas formas de contratación flexible, son todos dispositivos que interpelan no sólo a la actividad cotidiana del trabajador, modelan además la relación con el otro y la relación con uno mismo, ofreciendo nuevos referentes en torno a los cuales construirse como profesional en el ámbito del trabajo público (Svensson, 2006).

La cuestión de la identidad y la ética de lo público

Diversos autores afirman que este tipo de dispositivos y políticas, no sólo buscan construir desempeños más eficientes, sino que, junto con ello, nuevas identidades (Thomas y Davies, 2005; Gleeson y Knights, 2006; Gunter, 2008, Ranson, 2008; Battaglio, 2009; Maxcy, 2009). Esto pues introducen, nuevos regímenes de desempeño que funcionan hacia afuera actuando según estándares y resultados; sin embargo también actúan hacia adentro “colonizando vidas y produciendo nuevas subjetividades”, generando identidades disciplinadas por objetivos, indicadores medidas y registros del desempeño (Ranson, 2008, p. 207). En definitiva, conllevan códigos clasificatorios que señalan quién es incluido como miembro, quien es excluido, estableciendo límites en el orden social (Ranson, 2008). “Esta gramática va más allá de propiedades formales, interpela las posiciones sociales de los agentes (...). Como tú hablas –el estilo y códigos a los cuales accedes y despliegas- determinará tu capacidad para ganar reconocimiento en el mundo social” (Ranson, 2008, p. 209). Esta distancia entre lo que significa el trabajo público para los sujetos y esta nueva gramática estaría detrás del aumento de la sensación de inseguridad y abandono por parte de los trabajadores de lo público, en lo que Ehrenberg ha denominado “la fatiga de ser uno mismo” (2003).

Sin embargo, la relación entre una política orientada a generar nuevos modos de ser y hacer, y su concreción no es lineal. Siguiendo a Escobar y Mantilla (2007), para estudiar los procesos de construcción de identidad en el contexto laboral es importante considerar que los individuos se encuentran en una red de significados construidos localmente, “los cuales negocia, revalúa o asume desde su propia historia laboral” (p. 41). Estos significados incluyen procesos histórico-sociales que han dado forma a la profesión y a la institución, los que necesariamente *apelan a las identidades laborales del sujeto*. En el proceso de constituirse a sí mismo en el contexto de estas interpelaciones, el sujeto reconstruye internamente estos significados a partir de su propia historia social (Vygotski, 1979; Bruner, 1990). De ahí que tenga sentido hablar de *construcción de la identidad* (Potter y Weatherell, 1987; Iñiguez, 2001); una producción relacional, entre la construcción biográfica individual –la *identidad para sí*– y la negociación social –con las demandas identitarias propias de la llamada *identidad para otros* (Dubar, 1991). Las nuevas concepciones de trabajo público, en este proceso de apelación al sujeto, dialogan con otras imágenes y modelos de ser, entre las cuales tienen un peso relevante aquellas que han operado históricamente para identificar a estos trabajadores (Ranson, 2008). He aquí que la ética de lo público no se reduce a manuales y series de procedimientos que garanticen probidad, o estandaricen comportamientos adecuados para el servicio a un usuario clientelizado. Por el contrario, según Flynn (en Thomas y Daviles, 2005), ella emerge como una potente vía de identificación, en tanto orientación vocacional hacia el servicio al otro y la justicia social. Esto hoy aparece excluido de los nuevos mapas identitarios, siendo reducida la ética, aquello que liga a un ethos colectivo, a viñetas en un manual de ‘*normas éticas*’ (ver Secretaria General de la Presidencia, 2005). He aquí que emerge una desconexión entre las identidades precedentes que hoy están funcionando efectivamente y los nuevos referentes con los cuales se busca moldear al trabajo.

Leicht, Walter, Sainsaulieu y Davies (2009), a través de un estudio en diversos contextos nacionales, han mostrado que las versiones de trabajo público, ligadas a las transformaciones managerialistas (inspiradas en el NMP), son reelaboradas localmente. Esto se confirma en los estudios de Gleeson y Knights (2006), Wittman (2008), Olsen y Sexton (2009), entre otros. Estas reformas que desafían los modos como se ha construido el trabajo público, son mediadas por los sujetos, de modo individual y colectivo (Olsen y Sexton, 2009). Siguiendo a Gleeson y Knights (2006), la tensión entre lo que los estándares prescriben y lo que los profesionales creen que es su trabajo se resuelve de modos no lineales, más bien paradójicos, lo que determina la práctica pedagógica en términos concretos.

Las nuevas políticas que impactan el ámbito del trabajo público buscan transformar los ejes con los cuales históricamente se ha construido las identidades ligadas al servicio público. Sin embargo los

referentes identitarios, que han operado históricamente, emergen en lo cotidiano, y en los relatos que realizan los mismos profesionales a la hora de dar cuenta de su trabajo y del significado que ellos le asignan. Esto muestra cómo “la identidad de los actores, la posibilidad de interacción y los márgenes de maniobra son negociados y delimitados” en la periferia (Callon 1986; p. 6). En efecto, no todos los grupos sociales están tan aptos para adoptar los nuevos discursos en base a los cuales se constituyen las identidades laborales apropiadas para los nuevos modos de entender el trabajo en el marco de las políticas flexibilizadoras y privatizadoras orientadas a la rendición de cuentas. Autores latinoamericanos, tales como Battistini (2004 y 2007); Bialakowsky (2004), Antunes (2007) y De la Garza (2007), entre otros, plantean la necesidad de revisar más en detalle el proceso de transformación de las identidades laborales en el contexto de las políticas neoliberales. Las nuevas identidades promovidas mediante estas formas de vinculación laboral entran en diálogo con diversas demandas identitarias que responden a diversos ordenes sociales. De estos encuentros surgen nuevas respuestas identitarias, más heterogéneas y contradictorias. Esto se hace especialmente evidente en ciertos grupos sociales. Por ejemplo, Battistini (2004 y 2007) ha mostrado cómo en la transformación del trabajo obrero en algunas industrias argentinas, la presión por producir identidades de tipo individualizada y emprendedora choca con identidades previas, gremiales y/o tradicionales, éstas no son sólo remanentes de un pasado perdido, sino que son utilizadas como herramientas con las cuales el sujeto no sólo resiste a estas nuevas identidades, sino que las moldea y modula. Las nuevas construcciones identitarias resultantes, si bien no calzan con las identidades obreras tradicionales, tampoco coinciden con las esperadas por los managers o por las nuevas políticas laborales orientadas a favorecer la individualización en la relación laboral. Parafraseando a Battistini (2004), el trabajo, cuenta como tal en función de historicidades, culturas y parámetros sociales. En este sentido debemos entender el trabajo a partir de quienes trabajan y cómo estos significan las múltiples tensiones que emergen entre sus entornos socioculturales, su propia realidad, las estructuras económicas y políticas que tratan de enmarcar a la sociedad y los marcos de referencia que devienen de las trayectorias sociales de cada uno. Nuestras lecturas sobre el trabajo deben situarse en tiempos y espacios reconocibles desde los sujetos que los encarnan, pero también desde los procesos que los conformaron como tales. Por ello, estudiar cómo los profesionales trabajadores públicos se construyen a sí mismos en el contexto de estas transformaciones, implica abordar cómo estos dispositivos se insertan en un entramado de significados construido local e históricamente.