

Trazas Subjetivantes y la Redefinición de lo Público

Avance de investigación en curso
GT 31
Teoría Social Contemporánea
Vicente Sisto

RESUMEN

Durante las últimas décadas el campo de lo público ha estado sujeto a cambios radicales. Organismos multilaterales, think tanks y gobiernos han propulsado medidas y dispositivos para transformar el trabajo público siguiendo las directrices del Nuevo Management Público. Estos se constituyen en nuevos referentes para el trabajo público desplazando a aquellos construidos históricamente. Sin embargo a nivel local, los procesos de construcción identitaria resultan más complejos. Cada referente desarrollar trazas subjetivantes que, en sus cruces van desarrollando un tejido multiestratificado que nunca llega estabilizarse. Más que un pliegue, la subjetividad emerge como múltiples trazas que dibujan posiciones heterogéneas en estos trabajadores. Esto se ilustra mediante un análisis empírico que permite comprender el devenir de estas subjetividades tensionadas por diversos ensambles socio técnicos que alinean a sujetos, artefactos y otros dispositivos.

PALABRAS CLAVE

Subjetividades, Managerialismo, Dispositivos

Ponencia

Durante las últimas décadas hemos presenciado una presión creciente orientada a transformar al sector público, con llamados a abandonar las supuestamente lentas estructuras burocráticas, para adoptar un nuevo modelo organizativo inspirado en las prácticas de gestión propias de la empresa privada. Un buen ejemplo es el libro *Reinventing Government* de Osborne y Gaebler (1993), profusamente citado por organismos internacionales como inspiración y referente de lo que deberían ser las nuevas políticas públicas (ver Banco Mundial, 2008). Ahí se hace explícita la demanda por la reinvención radical del Estado con el fin de aprovechar el enorme poder de la acción empresarial y la fuerza del libre mercado en la construcción de lo público. La recomendación es clara: reducir el Estado a través de la descentralización y la externalización, incorporando 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. Además se deben instalar estándares de desempeño y de resultado ligados a mecanismos de rendición de cuentas para individuos y organizaciones que aseguren que su acción se oriente adecuadamente. El emblemático texto de Osborne y Gaebler es sólo una muestra que expresa una lógica que se instala en el campo del diseño de políticas públicas, promovida por diversos organismos multilaterales, y que ha sido denominada Nuevo Management Público (NMP) (Thomas y Davies, 2005).

Sin embargo la implementación de estas políticas se desarrolla en un espacio complejo, en el cual interactúan agentes diversos, en posiciones heterogéneas, a través de redes de acción situadas en contextos materiales, culturales e institucionales específicos. Por ejemplo, las políticas de mejoramiento educativo han puesto a los resultados de las pruebas estandarizadas de aprendizaje (PISA, por ejemplo) como principal indicador de calidad. Para mejorar estos indicadores, se han implementado estándares de desempeño para directivos y profesores cuyo cumplimiento es evaluado individualmente y está asociado a incentivos económicos. Asimismo, se han instalado dispositivos que instan a las escuelas a generar planes de mejoramiento afines a los estándares y que permitan cumplir

con las metas de mejora prescritas desde el nivel central, trasladando la responsabilidad al nivel local. La implementación de estas políticas generadas a nivel nacional supone una serie de negociaciones a nivel local, en las cuales el significado de lo que debe ser la educación pública y de lo que es el rol de cada actor en ella es puesto en tensión a través de las redes de acción que en definitiva concretan la misma política.

Según du Gay (2003), esta retórica de la eficiencia del sector privado y la ineficiencia del sector público, se caracteriza por sustentarse en descripciones de un mundo globalizado que está cambiando en un cierto sentido y que es deber del Estado, y los sistemas públicos, adaptarse a este cambio que es presentado como homogéneo, bajo la amenaza de que, si no se actúa en coherencia, los países serán arrastrados a la pobreza y al subdesarrollo. Es con esta fuerza normativa que se instala el llamado Nuevo Management Público, emergido a partir de la crítica al lento movimiento del estado burocrático en comparación con la velocidad con que las empresas privadas se adaptarían a un entorno demandante y de cambio acelerado. Esto, en el contexto de una creciente desconfianza de parte de la ciudadanía hacia el estado y sus órganos de gobierno. El Nuevo Management Público instala en el centro de la gestión pública el concepto de rendición de cuentas (*accountability*), desarrollando un rango de medidas de eficacia por las cuales individuos y organizaciones pueden ser juzgados. La lógica del *accountability*, transforma los vínculos entre los usuarios y los proveedores de servicios públicos, promoviendo en los organismos públicos el emprendimiento interno, la competencia y la marketización del vínculo. Con ello la relación con los ciudadanos muta, convirtiéndolos en clientes que seleccionan los servicios que tomarán (Thomas y Davies, 2005).

Tal como señalan Keevers, Treleaven, Sykes y Darcy (2012), esta orientación ha recibido diversas nominaciones: “rituales de verificación”, “la nueva rendición de cuentas”, o la “cultura de la auditoría”. Todas estas etiquetas con las cuales se han caracterizado a estas nuevas políticas dan cuenta del énfasis en la instalación de prácticas calculativas, que, mediante dispositivos de medición que transforman la cualidad de lo local en un cálculo numérico, dan visibilidad a la acción pública en función de indicadores de desempeño y resultado, según los cuales son tomadas las decisiones políticas (Keevers et al., 2012).

A partir de esto se ha instado a los gobiernos a construir *estándares de desempeño* formalizados que regulan las prácticas de instituciones y trabajadores. Éstos no sólo estructuran el trabajo, al establecer deberes y responsabilidades, son además la base para evaluaciones que miden el cumplimiento de estos estándares. Con ellos es posible establecer indicadores que permiten la visibilización de las actividades de los sujetos e instituciones en una dimensión homogénea, con la cual pueden ser comparados, estableciendo aquellas instituciones y personas que mejor se ajusten al estándar y que, por lo tanto, merecen ser incentivados. Así, en el caso de la política educativa chilena, la práctica pedagógica ha sido traducida a lo que es el Marco de la Buena Enseñanza, un estándar de desempeño que fija las prácticas que caracterizan una buena docencia, sirviendo como coordenadas en base a las cuales opera la evaluación docente, la que categoriza a los profesores según su nivel cumplimiento de los estándares y establece incentivos individualizados.

Junto a lo anterior este tipo de políticas se caracteriza por establecer *metas de resultado medidas por instrumentos*. Nuevamente en el caso de la educación chilena, los resultados del Sistema de Medición de la Calidad Escolar, una prueba que mide aprendizajes en matemática y lenguaje, genera un puntaje que es asumido como la medida de calidad educativa de la escuela. Luego de lo cual se establecen rankings públicos de escuelas con mayor o peor calidad educativa. Información que, se espera, sea un insumo para que los apoderados puedan escoger la escuela en la cual matricularán a sus hijos. Esto es relevante considerando que existen prestadores públicos y privados de servicios educativos que compiten por el financiamiento estatal a través de la captación de matrículas, en una lógica de libre elección y de subvención a la demanda.

En el caso de salud pública primaria, la medición es distinta. Ahí lo que se evalúa es la cantidad de atenciones en un período, Cada centro de salud primario firma un convenio con el respectivo Ministerio, comprometiéndose a una cierta cantidad de atenciones diferenciadas por ámbito y por tipo de enfermedad. En base a estos convenios son financiados los centros de salud pública.

En función del cumplimiento de las metas de resultado, las instituciones deben generar compromisos de mejora que pueden ser controlados a través de los indicadores. En caso de no cumplir las metas, corre riesgo el financiamiento y además se abre la posibilidad del cierre del establecimiento, como ocurre en el caso de las escuelas públicas en Chile.

Peter Miller y Ted O’Leary (2007) introdujeron la noción de *instrumentos de mediación (mediating instruments)*, inspirada en el campo de los Estudios Sociales de la Ciencia. Este concepto permite dar cuenta de estos dispositivos como prácticas mediacionales que transforman procesos potencialmente complejos en indicadores simples de carácter numérico. Estos indicadores son utilizados como representaciones con el fin de tomar decisiones de gasto e inversión que puedan ser alineadas con las inversiones y gastos realizados por otras agencias, gobiernos y/o empresas.

Estos instrumentos se han difundido ampliamente como una parte fundamental en los procesos de implementación del Nuevo Management Público en el diseño de políticas. Tal como ha descrito Power (2004), la acción pública es traspasada a una métrica homogénea, lo que es permitido por instrumentos técnicos capaces de traducir prácticas y fenómenos complejos de carácter local a datos cuantitativos estandarizados. La representación a través de la medición pone a los elementos representados en una dimensión única y homogénea, asumiendo que habría una cierta estabilidad y repetitividad de las operaciones, de modo que diferentes agentes situados en contextos heterogéneos, con los mismos datos y las mismas tecnologías podrían obtener los mismos resultados. Y viceversa, mismos resultados indicarían prácticas asimilables. Es esto lo que justifica la relación que se busca establecer entre resultados y estándares de desempeño: los buenos resultados han sido posibles porque se han cumplido los estándares de desempeño: la métrica unidimensional lo confirma y los instrumentos de mediación lo reafirman.

Sin embargo los instrumentos de mediación no solo reafirman esta lógica sino que se ubican en un plano mayor ligado a la toma de decisiones de tipo político (Miller y O’Leary, 2007). Michel Callon ha trabajado desde fines de los 90’s la noción de *redes tecnoeconómicas*. De acuerdo a este autor, las llamadas sociedades liberales avanzadas, se han caracterizado por establecer redes de valoración, las que permiten establecer costos, y circuitos de comercio entre elementos conmensurables e intercambiables. “El hecho de que una institución, una acción, un actor o un objeto puedan ser considerados como elementos de esta red, es precisamente el resultado de este proceso de *economización*” (Muniesa, Millo y Callon, 2007: 3). Es mediante esta operación que los acontecimientos locales son inscritos en una red estable, como un elemento que puede ser comparado y potencialmente intercambiado. Sin embargo, estas métricas utilizadas con fines representacionales no son neutrales, transforman al objeto representado interviniendo sobre éste. De ahí que señalen que estos *instrumentos de mediación* deben ser considerados como *prácticas*, y, en tanto *prácticas*, deben ser considerados como un objeto fundamental para el análisis de las sociedades contemporáneas (Miller y O’Leary, 2007).

Power (2004) ha descrito cómo estos instrumentos operan ejecutando un corte que fragmenta y descontextualiza el campo de la acción pública, operando como una técnica de control a distancia entre los centros remotos de cálculo, y el espacio local en el cual las políticas son realizadas. Esto sirve para prescribir el cambio en base a la retórica de los números. “Lo mejor que podemos decir es que la ‘avalancha de números’ provee de un clima de receptividad (o quizás resignación) a las innovaciones prescritas” (Power, 2004: 774).

Es así que fenómenos como calidad de vida, calidad educativa, procesos de aprendizaje, salud, desarrollo local y participación ciudadana, son transformados mediante estos instrumentos en datos

cuantitativos ubicables en un plano lineal, capaces de ser agregados, calculados y manipulados. La simplicidad de un sistema de medición, el cual representa el desempeño de toda una organización en una planilla gráfica de una página, o en un simple número que indica un resultado, son “el corazón de este sueño de una conmensurabilidad última” (Power, 2004: 774). La reducción de la complejidad a un dato dispuesto en el plano unidimensional sirve como base para un lenguaje compartido que sostenga la toma de decisiones y el mantenimiento de una línea política.

A nivel local estos instrumentos se instalan interpelando, con sus métricas, y criterios que definen aquello que cuenta, a sujetos, instituciones y relaciones, ofreciéndoles inteligibilidad. Es así como, en el caso de la educación y la salud en Chile, todo el trabajo que hace la Escuela en pos de la calidad educativa consiste hoy en un puntaje en el Sistema de Medición de la Calidad Educativa (SIMCE). Asimismo, los diversos esfuerzos y prácticas de los trabajadores de la salud primaria en prevención y atención se traducen en un número en el Índice de Actividad de Atención Primaria (IAAP). Es mediante estos instrumentos que los procesos y acciones locales son hechos visibles, constituyéndose en datos comparables para la toma de decisiones políticas.

Como podemos apreciar, los instrumentos de rendición de cuentas, propios de las nuevas formas de gobierno que hoy dominan el campo de lo público, toman una relevancia esencial (Kurumäki, Lapsley, y Miller, 2011), haciendo de las personas y de su acción un cálculo en el panel de control del gobierno de lo social. Este cálculo sujeta la acción, ahora medible y medida, a la norma económica y financiera en la cual el proceso se hace sustantivo. Así, estos instrumentos actúan interviniendo sobre individuos, entidades y procesos para transformarlos con el fin de asegurar que logren ciertos objetivos. Por ello pueden ser vistos como un tipo de acción a distancia mediante la cual la acción local es ‘incrustada en la maquina’ de los cálculos económicos que dominan lo político (Miller y O’Leary, 2007). Incrustados, los agentes *existen*, en virtud de las herramientas e instrumentos que los hacen visibles.

Sin embargo este proceso no es simple. Transformar lo público bajo la lógica de la rendición de cuentas, y la maximización de resultados, no pasa sólo por el rediseño de mecanismos de administración y coordinación. Es necesario, además, comprometer la acción concreta que realizan los trabajadores de lo público, así como sus modos de articulación y coordinación. Por ello, tal como manifiestan Thomas y Davies (2005), las reformas en el campo de lo público deben ser analizadas como un proceso que está interpelando a los sujetos como trabajadores y a sus organizaciones. 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. Por ello, 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 efecto, diversas investigaciones han mostrado que las políticas de rendición de cuentas intervienen en un campo en el cual operan otros referentes identitarios ligados a la ética del servicio público, tales como el cuidado del otro, la búsqueda de la equidad y justicia social y la colaboración conjunta (Carlaw y Jordan, 2009; Thomas y Davies, 2005). Es por ello que Carlaw 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” (Carlaw y Jordan, 2009: 290). Esto hoy aparece excluido de los nuevos mapas identitarios establecidos por las políticas de rendición de cuentas y concretados a través del desempeño de sus instrumentos específicos, redefiniendo la práctica cotidiana como un mero cumplimiento de las normas establecidas en los estándares de desempeño contenidos en las rúbricas de evaluación. 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.

Estos dispositivos intervienen, además, en las prácticas locales mediante las cuales se articula el proceso colectivo del organizar que sostiene a la institución.

Si bien, desde la lógica descentralizadora, las instituciones están llamadas a una mayor autonomía en la toma de decisiones, estas tomas de decisiones deben orientarse finalmente a asegurar el logro de los resultados establecidos a distancia. Por lo cual la autonomía se resuelve en el cómo a nivel local se las arreglan para cumplir con los estándares de desempeño y resultados establecidos centralmente. Las metas y estándares de desempeño, al ser fijados desde afuera instalan un control externo, a la vez que distribuye localmente la responsabilización por su logro.

En efecto, en el campo local, los indicadores se despliegan como criterios de demarcación que establecen cuáles son las acciones que valen y cuáles no, limitando, a la vez que empujando el desempeño hacia el aumento de los puntajes en los indicadores, pues, en definitiva, su acción es sólo visible en esos indicadores. Por otra parte, éstos establecen límites también en el campo de la toma de decisiones políticas, en tanto son las únicas representaciones del terreno local en el cual estas decisiones se pueden sustentar acorde a la evidencia recogida. Por ello, estos *instrumentos de mediación* actúan como verdaderos mecanismos de gobierno de la vida económica y social. Articulan el carácter discursivo de los modos de gobierno con los dispositivos, tecnologías, instrumentos, cálculos e inscripciones en las que éste se concreta. Es a través de estos instrumentos que el carácter simbólico y discursivo de los modos de gobierno se concreta y se hace operante.

Sin embargo, a nivel local ocurren negociaciones inesperadas desde la lógica del diseño de la política. Leicht, Walter, Sainsaulieu y Davies (2009), a través de un estudio en diversos contextos nacionales, han mostrado que los modelos de acción pública ligados a estas políticas, son reelaboradas localmente. Esto se confirma en los estudios de Gleeson y Knights (2006) y Wittman (2008), 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. La tensión entre lo que los estándares prescriben y lo que los trabajadores y profesionales creen que es su trabajo se resuelve de modos no lineales, más bien paradójicos, lo que determina el desempeño local de la política pública.

Referencias Bibliográficas

- Banco Mundial (2008): *Prestación de Servicios Públicos*. Washington: Banco Mundial.
- Blöndal, J. y Curristine, T (2004), Budgeting in Chile. *OECD journal on budgeting*. volumen 4, número 2, pp. 7-45
- Callon, M. (1986), "Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St. Briec Bay", en Law, J. (ed.), *Power, Action, and Belief: A New Sociology of Knowledge?* Londres, R. K. P.
- Callon, M. (1991). Techno-economics networks and irreversibility. En J. Law (ed.) *A sociology of monsters, power, technology and domination*. London: Routledge.
- Callon, M. (1998), El proceso de construcción de la sociedad. El estudio de la tecnología como herramienta para el análisis sociológico, en Domenech, M. y Triado, F. *Sociología simétrica. Ensayos sobre ciencia, tecnología y sociedad*. Barcelona: Gedisa
- Carlaw, T. y Jordan, G (2009) Public Administration and "The Lives of Others" Toward an Ethics of Collaboration *Administration & Society* 41(3):290-312
- Czarniawska, B. (2007): *Shadowing: and other techniques for doing fieldwork in modern societies*. Copenhagen: Copenhagen Business School Press
- du Gay, P. (2003): The Tyranny of the Epochal: Change, Epochalism and Organizational Reform. *Organization* 10(4): 663-684.
- Escobar, H. y Mantilla, F. (2007), El yo descentrado y situado en la cultura, *Universitas Psychologica*, vol. 1, núm. 6, pp. 39-48.

- Gherardi, S. (2009) Introduction: The Critical Power of the 'Practice Lens'. *Management Learning*, Vol. 40(2): 115–128
- Gleeson, D. y Knights, D. (2006), "Challenging dualism: Public professionalism in 'troubled' times", *Sociology*, vol. 2, núm. 40, pp. 277-295.
- Heritage, J. (2004): "Conversation Analysis and Institutional Talk: Analysing Data" en Silverman, D. (ed.) *Qualitative Research. Theory, Method and Practice*. London:Sage.
- Keevers, L.; Treleaven, L.; Sykes, C, y Darcy, M. (2012): Made to Measure: Taming Practices with Results-based Accountability. *Organization Studies* 33(1) 97 –120.
- Kurunmäki, L., Lapsley, L. y Miller, P. (2011). Accounting within and beyond the state. *Management Accounting Research* 22(1): 1-5
- Latour , B. (1998) De la mediación técnica: filosofía, sociología, genealogía. En M, Domènech y F.J. Tirado (Comps) (1998) Sociología simétrica. Ensayos sobre ciencia, tecnología y sociedad. Barcelona: Gedisa
- Miller, P. y O'Leary, T. (2007). Mediating instruments and making markets: capital budgeting, science and the economy. *Accounting, Organizations and Society* 32 (7-8): 701-734.
- Muniesa, F., Millo, Y., & Callon, M. (2007). An introduction to market devices. En Callon, M.; Millo, Y. y Muniesa, F. (Eds.), *Market devices* (pp. 1-12). Malden, MA: Blackwell.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1993): *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Ney York: Plume.
- Potter, J. (1998). *La representación de la realidad*. Barcelona: Paidós.
- Power, M. (2004) Counting, Control and Calculation: Reflections on Measuring. *Human Relations*. Volume 57(6): 765–783
- Taylor, S. y Littleton, K (2006) 'Biographies in talk: A narrative-discursive research approach' *Qualitative Sociology Review*. Vol II N° 1: 22-38.
- Thomas, R. y Davies, A. (2005), "Theorizing the micropolitics of resistance: New public management and managerial identities in the UK public services", *Organization Studies*, vol. 5, núm. 26, pp. 683-706.
- Tirado, F. (2011): Los objetos y el acontecimiento. Hacia una Teoría de la Socialidad Mínima. Amentia: Barcelona.
- Wittmann, E. (2008), "Align, don't necessarily follow", *Educational Management Administration & Leadership*, vol. 1, núm. 36, pp. 33-54.