

Instrumentos de Gestión, Sujetos y Dispositivos:

El estudio de los cambios en el trabajo público en el contexto de las reformas manageriales

Vicente Sisto y Carla Fardella

Grupo de Estudios en Trabajo, Subjetividad y Articulación Social TRASAS

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

Email vicente.sisto@ucv.cl

Mediante la introducción de una serie de dispositivos de gestión en el campo de lo público, los gobiernos paulatinamente han respondido al llamado New Public Management, impulsado por organismos internacionales (Banco Mundial, OCDE, FMI). Es así como en educación, salud y políticas sociales, entre otros campos de acción pública se han implementado diversos instrumentos de rendición de cuentas, junto con prácticas de gestión propias de la empresa privada en el campo de lo público, con el fin de 'hacerlo más eficiente' según sus promotores. Sin embargo la investigación empírica muestra que en el espacio local estos instrumentos se despliegan de modos complejos y contradictorios, no siguiendo las direcciones que quisieron sus diseñadores. El espacio local está pleno de traducciones y modulaciones que desarrollan de modos prácticos los actores. Esto demanda nuevas herramientas teóricas y metodológicas. En este contexto se presentan ciertas herramientas conceptuales derivadas de la Teoría del Actor Red, de los Estudios de la Práctica en el campo organizacional y de los Estudios de la Gubernamentalidad, en tanto pueden permitir una conceptualización de estas transformaciones capaz de abordar precisamente la heterogeneidad, resistencias y nuevas prácticas que emergen en el terreno local donde se concreta la acción pública.

Durante las últimas décadas, promovida por organismos internacionales, se ha instalado la noción de que lo 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, 2000b 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). Uno de los principales elementos que ha caracterizado el despliegue de esta lógica ha sido la instalación de instrumentos de gestión y rendición de cuentas. Así diversos procesos ligados al desarrollo de las políticas públicas son traducidos y hechos visibles en el campo de la acción pública mediante ciertos métodos de inscripción, tales como rankings (Ossandon, 2011), y métodos estandarizados de evaluación (Camerati, 2011; Ossandon 2010), entre otros.

A lo largo de este escrito profundizaremos en el análisis de estos instrumentos, incorporando ciertas herramientas conceptuales que creemos relevantes.

Instrumentos de Mediación

La noción de instrumentos de mediación (mediating instruments), inspirada en el campo de los Estudios Sociales de la Ciencia, ha sido presentada por Peter Miller y Ted O'Leary (2007), y da cuenta de estos dispositivos, en tanto prácticas mediacionales que transforman procesos potencialmente complejos en indicadores simples de carácter numérico. Éstos 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. 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.

Si bien estos instrumentos han proliferado en el campo de la gestión privada, durante las últimas dos décadas se han instalado también en el campo de la acción pública, en el contexto de la creciente demanda por reducir el peso del Estado e incorporar las prácticas propias de la empresa privada, en el marco de lo que ha sido conocido como nuevo management público (Chandler, Barry y Clark, 2002; Court, 2004; Goldspink, 2007; Gunter y Rayner, 2007, Ranson, 2008). Así estos instrumentos se han instalado como representaciones de la acción pública en diversos campos, demandando a cada organismo o agencia comprometida en su realización a rendir cuentas bajo las métricas que instalan estos instrumentos. Es así como, en el caso chileno, todo el trabajo que hace la Escuela en pos de la calidad educativa consiste hoy en un puntaje en el SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad Educativa), 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), y así. Es mediante estos instrumentos que los procesos y acciones locales son hechos visibles, constituyéndose en datos comparables para la toma de decisiones políticas.

Miller y O'Leary (2007) son enfáticos en señalar la importancia de investigar a estos instrumentos en tanto prácticas, ya que, junto con el representar, intervienen el campo de la acción. En el campo local, en el cual los trabajadores y organismos implementan las acciones, 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 despliegan realizándose. Por ello, actúan como verdaderos mecanismos de gobierno de la vida económica y social. Estos instrumentos de mediación 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 tecnologías e instrumentos que el carácter simbólico y discursivo de los modos de gobierno se concreta y se hace operante. Sin embargo la constitución de estos instrumentos de mediación no emerge directamente, como una operación simple de implementación de esquemas ideales. Por el contrario estos instrumentos, en tanto prácticas, resultan de un ensamble de componentes y prácticas diversas, que tienen el efecto de conectar actores, objetivos y agencias. 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 hoy (Kurunmäki, 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. Desde este punto de vista, 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. Tomando la noción de redes tecnoeconómicas de Callon (1991), Miller y O’Leary (2007) llaman la atención acerca de que estas prácticas se constituyen a través de múltiples interacciones entre actores heterogéneos e instrumentos que actúan a diversas escalas. Desde ese punto de vista, “tomada dinámicamente, la red está definida por la emergencia y evolución de los actores y las múltiples configuraciones que despliegan” (Miller y O’Leary, 2007; p. 710). En efecto, en cada uno de los niveles en los cuales estos instrumentos actúan, lo hacen conectándose con diversos procesos locales, en los cuales su acción es concretada. Los instrumentos, a su vez, generan nuevas conexiones, de modo tal que los diversos actores de la red, sujetos, instrumentos y otros dispositivos, son modificados, reelaborados y traducidos. He ahí el campo en el cual se realiza la acción pública, y en el cual estos instrumentos son realizados como prácticas. A partir de lo

anterior Miller y O'Leary (2007) proponen un esquema analítico según el cual estos instrumentos de mediación deben ser estudiados considerando a) cómo estas prácticas calculativas son movilizadas, b) con qué aspiraciones, proyectos y teleologías están ligadas, y c) los roles que son definidos por éstas. Con ello se amplía el foco con el cual los indicadores y estándares suelen ser considerados. Las más de las veces aceptados como representaciones adecuadas, la consideración de estos instrumentos como prácticas demanda una perspectiva más amplia capaz de considerar al instrumento como actor de una red de conexiones. Esto tanto en la gestión privada como pública.

En este sentido, recientemente el mismo Peter Miller, junto a Liisa Kurunmäki e Irvine Lapsley, ya en referencia específica al despliegue de las estrategias del Nuevo Management en el campo de las políticas pública, han sugerido que los nuevos dispositivos de rendición de cuenta que empiezan a ser movilizados por los gobiernos, deben ser estudiados abordando tres dimensiones relevantes: 1) los discursos que justifican y difunden los diseños de estos dispositivos y políticas, 2) los dispositivos actuando en el terreno local, moldeando relaciones, a la vez que modulados por los sujetos y la interacción, y 3) las identidades interpeladas de los sujetos trabajadores, como emergentes narrativos (Kurunmäki, Lapsley y Miller; 2011). Para cada uno de estas dimensiones se requieren metodologías diversas, provenientes del campo del análisis del discurso, así como aquellas estrategias de carácter etnográfico desarrolladas por la teoría actor red para el estudio social de la ciencia, entre otras. Estas nos orientan a analizar a los instrumentos y dispositivos como actores de redes, actores que se van configurando a través de su propia participación en éstas.

Tal como podemos apreciar, desde esta perspectiva los instrumentos de mediación, considerados como prácticas, nos permiten visualizar cómo el acto de representar procesos complejos, transformándolos en indicadores simples, intervienen en el campo de lo social. Estos siempre operan en contextos específicos pero, a través de ellos, se desarrolla una intensa interacción entre ese ámbito altamente situado, y el proceso de reforma política más amplia que trabaja a través del instrumento. En el contexto de las discusiones actuales acerca de lo público y lo privado, y de cómo lo público puede desenvolverse con menos Estado, estos instrumentos de mediación, cobran una relevancia fundamental. Señalados

como las herramientas que pueden asegurar una correcta probidad del uso de los recursos públicos, en el contexto de la creciente privatización de la función del Estado, el análisis de éstos en tanto prácticas parece fundamental. Ante la creciente autoridad que van tomando estos instrumentos en el campo de lo social, se hace urgente un estudio capaz de ir más allá de la asunción ingenua que presupone que éstos, contruidos desde la experticia técnica, funcionan como adecuados mecanismos de representación. Es necesario ir más allá, reconociéndolos en su despliegue activo, abordando los procesos mediante los cuales las lógicas políticas que encarnan estos dispositivos son traducidas y desplegadas en cada uno de sus niveles de existencia (diseño, implementación), interpelando actores, modificando posiciones, y construyendo teleologías para la acción pública.

Abordando Los Dispositivos como Actores emergiendo de Redes de Acción

Si lo que nos interesa es comprender el despliegue de la política pública no como una simple ejecución realizada por agentes pasivos, sino como una práctica situada, entonces lo primero que debemos hacer es reconocer el carácter activo de los dispositivos así como el de los sujetos que son interpelados por éstos. Diversas investigaciones han mostrado que la ejecución de la política pública se desarrolla a través de una serie de mediaciones y modulaciones que ocurren a nivel local (entre otros ver Keevers, Treleaven, Sykes, y Darcy, 2012; Thomas y Davies, 2005; Wittmann, 2008). Estas mediaciones y modulaciones dan cuenta del complejo proceso relacional mediante el cual se realiza el devenir de la acción pública. El dispositivo, o instrumento de gobierno en cuestión, se inserta en un complejo entramado relacional, en el cual se encuentra con otros instrumentos, otras prácticas, otras comprensiones de lo que debe ser la acción pública. Estos, dispositivos, prácticas y comprensiones corporizan diversos objetivos de gobierno, así como otras demandas identitarias para los agentes implicados en la relación. En este complejo entramado el dispositivo se inserta como un actor, en pleno derecho, negociando un lugar, interpelando, a la vez que siendo modulado, por los otros actores.

Considerando lo anterior, resulta pertinente tomar la noción de objeto como actor desarrollada por la Teoría del Actor Red, también conocida como ANT por sus siglas en

inglés. Según esta perspectiva, lo tecnológico y material no puede ser subordinado a la hora de estudiar lo social. “Por el contrario, la sociedad humana se sostiene gracias a elementos no humanos” (Tirado, 2011: 4). No son meros productos de lo social, sino que también lo producen, a través de redes de acción. “El actor-red no es reductible ni a un simple actor ni a una red. (...) Un actor-red es, simultáneamente, un actor cuya actividad consiste en entrelazar elementos heterogéneos y una red que es capaz de redefinir y transformar aquello de lo que está hecha” (Callon, 1998: 156).

Un instrumento de política pública específico, como una evaluación de desempeño de profesores guiada por estándares, altera las relaciones locales. Interpela a los sujetos (profesores) modelando sus acciones según las rúbricas propias del instrumento, orientando a dar respuesta a ellas. Pero, esta determinación no es unilateral. El instrumento se constituye como actor en tanto parte de una red de relaciones, en la cual actúa pero también en la cual es actuado. En cada uno de los niveles en los cuales los instrumentos actúan. Lo hacen conectándose con diversos procesos locales, es ahí donde su acción es concretada. Los instrumentos, a su vez, generan nuevas conexiones, de modo tal que los diversos actores de la red, sujetos, instrumentos y otros dispositivos, son modificados, reelaborados y traducidos. He ahí el campo en el cual se realiza la acción pública, y en el cual sus instrumentos son realizados como prácticas, teniendo, entre sus efectos, una nueva estabilización de la red. Por lo anterior, si bien los instrumentos de gobierno se orientan a estabilizar el orden social en función de ciertos objetivos, a nivel local estos instrumentos son traducidos como parte de su participación en la red. En esta interconexión se negocia una nueva estabilización. Un nuevo orden social emerge a nivel local.

La noción de agenciamiento puede ser útil para comprender esto. Siguiendo a Mackenzie et al. (2007, p. 15), los agenciamientos son definidos como ensamblajes humanos y no humanos, textuales y materiales, sociales y técnicos, de los cuales la acción fluye. De este modo las acciones, cosas, personas, tecnologías, enunciados, significados, se constituyen como parte de una híbrida red, produciendo un sentido que exceda y transforma a las partes.

Hacia una Etnografía de Dispositivos

Tal como hemos visto, los dispositivos deben ser vistos en su proceso de emergencia desde las prácticas materiales y discursivas de las que forman parte, cuestionando la primacía del sujeto, y de la acción individual como fundamentos de lo social. Esto nos orienta a comprender cómo agentes humanos y no humanos se conectan de modos heterogéneos, definiéndose mutuamente, estableciendo posiciones y generando acciones, en tanto fenómenos emergentes. En este sentido, la práctica puede ser analizada como “una textura de conexiones en acción” (Keevers et al., 2012: 118).

Lo anterior requiere situar la mirada en los ensamblajes sociotécnicos que alinean a sujetos, artefactos y otros dispositivos, los cuales son entrelazados y desplegados de modo tal que cada elemento adquiere una posición y un sentido en la interacción (Gherardi, 2009). Situar la agencia como una propiedad distribuida entre humanos y no humanos, facilita que la relación entre el mundo social y material pueda ser indagada. Esto es fundamental a la hora de comprender cómo actúan los instrumentos que concretan la política pública a nivel local, y cómo se hacen parte de una red de relaciones estabilizando ciertos procesos, modulando otros, a través de la interacción. “Allí donde las teorías de la acción parten de los individuos y sus intenciones de perseguir cursos de acción, la teorías de la práctica, ven a las acciones como ‘tomando lugar’ o ‘sucediendo’, siendo performadas a través de una red de conexiones en acción” (Gherardi, 2009: 115).

He ahí el valor de adoptar una postura etnometodológica para el análisis empírico. Tal como señala Latour: “El orden social arguyen los etnometodólogos, no es algo dado, sino el resultado de una práctica continua a través de la cual los actores, durante el curso de sus interacciones, elaboran reglas ad hoc para coordinar actividades. Los actores se sirven, evidentemente, de precedentes, pero esos precedentes no son suficientes por sí mismos para provocar el comportamiento.” (Latour, 1998: 273).

Desde este punto de vista asumir un enfoque etnometodológico, permite concretar preguntas que orienten la indagación hacia cómo, en esos procesos relacionales son construidos los actores como tales, cómo son moldeadas las agendas y posibilidades de acción de cada uno; cómo es construido un escenario (un mundo) que demanda ciertas

acciones para los actores y prohíbe otras, y cómo, bajo qué procesos, estas construcciones son modificadas. La perspectiva etnometodológica asume que es “a través de la interacción que el contexto es construido, invocado y administrado, y que es a través de la interacción que los imperativos institucionales originados desde afuera son evidenciados, hechos reales y cumplidos para los participantes. Nosotros queremos mostrar cómo trabaja esto. Empíricamente esto significa mostrar cómo los participantes construyen el contexto de su habla (interacción) en y a través de su habla” (Heritage, 2004: 224).

Si nuestro objeto son los dispositivos a través de los cuales baja la política y cómo estos se conectan con otros actores, generando redes de acción, entonces debemos considerar a estos como actores que hacen cosas. Entre estos dispositivos tenemos registros diarios de atenciones, portafolios de evaluación, instrumentos de rendición de cuentas, incentivos asociados a resultados, etc. Cada dispositivo está diseñado con una operatoria que debiese ser ejecutada por el resto de los actores. Sin embargo, en su despliegue, su identidad se transforma, al hacerse parte de redes conexión heterogéneas. En efecto, las identidades de los participantes en la interacción (sujetos, objetos) emergen de procesos relacionales y son estabilizadas mediante diversas prácticas. Por lo tanto su agencia es constituida en la relación.

A través de la observación de eventos organizacionales, tales como reuniones de equipo, confrontaciones con registros y otros instrumentos, interacciones no formales en las cuales son hablados (comentados) estos instrumentos, buscamos comprender cómo éstos son posicionados, qué identidades le son atribuidas, qué capacidades de acción le son asignadas. A la vez, cómo actúa el dispositivo, cómo éste, a través de sus diversas formas de acción asigna identidades a los otros actores locales, cómo son negociadas estas identidades. Los instrumentos generan líneas de desplazamiento, trazan procesos, sin embargo estas líneas y trazos están siempre en desequilibrio en su proceso de articulación local.

Para comprender esto Bruni (2005) propone el *Shadowing* de objetos entendidos por este autor como S-objetos, término que deriva de un juego de palabras entre subject y object. Esta técnica etnográfica propone seguir un sujeto, en este caso al dispositivo como sujeto, dejándose guiar por este. Por ejemplo, un dispositivo de registro de actividades. El

investigador se deja guiar por el dispositivo, se siguen sus interacciones, las negociaciones que hay alrededor de éste. He aquí que el dispositivo puede ser observado en su articulación con otros s-objetos, otros dispositivos, las conexiones y negociaciones que se desarrollan junto a éste. Desde este punto de vista el shadowing de actores no humanos requiere al investigador estar dispuesto a orientar sus observaciones a las prácticas materiales y simbólicas que performan esas intrincadas relaciones de agenciamiento.

Hasta aquí llegan estos apuntes inconclusos que buscan dar pistas acerca de cómo pueden ser abordados empíricamente los diversos instrumentos de gobierno comienzan a actuar en el terreno de lo local, en el contexto del creciente énfasis que adquieren las prácticas de calculabilidad y rendición de cuentas en el campo de la acción pública.

Referencias

Bruni, A. (2005): Shadowing Software and Clinical Records. *Organization* 12 (3): 357-378

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

Chandler, J.; Barry, J., y Clark, H (2002). Stressing academe: The wear and tear of the new public management. *Human Relations* 55 (9): 1051-1069.

Court, M. (2004). Talking back to new public management versions of accountability in education: a co-principalship's practices of mutual responsibility. *Educational Management Administration and Leadership* 32 (2): 171-194.

Gherardi, S. (2009) Introduction: The Critical Power of the 'Practice Lens'. *Management Learning*, Vol. 40(2): 115–128

- Goldspink, C. (2007). Rethinking educational reform. A loosely coupled and complex systems perspective. *International Journal of Educational Management, Administration and Leadership* 35 (1), pp. 27-50.
- Gunter, H. M. y Rayner, S. (2007). Modernizing the school workforce in England: challenging transformation and leadership? *Leadership* 1 (3): 47-64.
- 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
- 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
- Mackenzie, D.; Muniesa, F. & Sui, L. (2007) Do Economists make Markets?
- 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
- 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.
- Ranson, S. (2008). The changing governance of education. *Educational Management Administration & Leadership* 36 (2): 201-219.

Thomas, R. y Davies, A. (2005), "Theorizing the micropolitics of resistance: New public management and managerial identities in the UK public services", *Organization Studies* 5 (26): 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* 1 (36): 33-54.