

**EL EMPLEO PÚBLICO ANTE LAS TRANSFORMACIONES ESTATALES EN  
LATINOAMÉRICA DE LA DÉCADA DEL 2000. ACERCA DE LOS PRESUPUESTOS  
ONTOLÓGICOS DEL TRABAJO ESTATAL**

Sergio Gustavo Astorga<sup>1</sup> (Universidad Nacional de Cuyo, [sastorga@fcp.uncu.edu.ar](mailto:sastorga@fcp.uncu.edu.ar)) y  
Celia Romina Brúculo (CONICET-USAL, [rominabruculo@gmail.com](mailto:rominabruculo@gmail.com))

Las teorías de la administración pública y los desarrollos en materia de servicio civil o función pública han sido permeables a diversos enfoques de lo político, del poder y de los modelos organizacionales. En un diálogo entre teoría y práctica en el presente artículo se propone revisar ciertos conceptos clave o más bien desarrollarlos a la luz de los abordajes teóricos prevalecientes en el campo de la administración pública y la ciencia política en particular, de manera que podamos repensar al Estado como actor eje de lo público, examinar el rol de las burocracias y visualizar los tipos de servicio civil para poder echar una mirada al caso de la función pública nacional y provincial.

### **1. El Estado como un conjunto de burocracias**

Teniendo en cuenta la definición acuñada por Weber: “*El Estado es una comunidad humana que reivindica con éxito el monopolio del uso de la fuerza física legítima*”<sup>2</sup>, en definitiva concreta su poder o monopolio de la fuerza física y la “*violencia simbólica*” (Bourdieu), esto es el poder objetivo y subjetivo, mediante una serie de instituciones, ejerciendo su potestad sobre la población a la que penetra en un territorio espacialmente delimitado, es a la vez un conjunto de burocracias y sistemas legales. Naturalmente el poder o la concentración de poderes del Estado, se realiza en un arco diferenciado de instituciones que ha ido creando a tales fines junto con sus burocracias y acá debemos detenernos en la ascendente del poder

---

<sup>1</sup> Proyecto de Investigación 2011-2013: “*Estudio del empleo público en la Provincia de Mendoza (Argentina): dilemas entre la gestión y la burocracia en la transición al postneoliberalismo*”, SeCTyP, UNCUYO.

<sup>2</sup> WEBER, Max (1996), *Economía y sociedad*, México, FCE.

estatal visualizado en “*el gobierno*”, uno de los elementos constitutivos del ente llamado Estado. Al respecto podemos definir al gobierno, siguiendo a O Donell,

*“Entiendo por gobierno, las posiciones en la cúpula de las instituciones del Estado; el acceso a dichas posiciones se realiza a través del régimen, el cual permite a los funcionarios respectivos tomar, o autorizar a otros funcionarios a tomar, decisiones que son normalmente emitidas como reglas legales obligatorias sobre el territorio delimitado por el Estado”*<sup>3</sup>.

Entonces el gobierno es el órgano donde reside el poder del Estado de manera manifiesta, puede ser situado en los ejecutivos y sus administraciones, sin dudas encauza la fuerza motora de decisiones de Estado sobre todo plasmado en su vertiente formal u objetivo “*órganos, funciones y competencias*” y en su vertiente subjetiva en “*las personas*” que individual o colectivamente ejercen el poder. Precisamente el Estado materializa su capacidad de penetración a partir de funciones diferenciadas que se configuran en un conjunto de burocracias, las cuales de acuerdo a O’ Donell son organizaciones complejas y jerárquicamente pautadas, cuentan con responsabilidades pautadas legalmente y persiguen alcanzar o proteger algún aspecto del “*bien, o interés, público o común*”, siendo la eficacia la medida en que las burocracias se ajustan a las responsabilidades contraídas formalmente<sup>4</sup>.

La sociedad, tercer actor de la relación, el agente en nombre del cual legitiman la existencia el Estado y el gobierno; se presenta como el grupo humano que interactúa en un territorio común y comparte ciertos objetivos colectivos. En el marco del Estado, la sociedad comprende el factor humano, el motor o causa eficiente a partir de cuyos fines, se organiza toda la parafernalia del Estado y gobierno. Según las teorías contractualistas, precisamente surge el Estado una vez establecida la sociedad civil, que ya no será comunidad sino que con el ente “*estado*” creado. Se trata de una asociación organizada, bajo la potestad estatal.

El Estado penetra, absorbe y reproduce las relaciones existentes en la sociedad, mediante sus órganos de gobierno, ambos elementos constitutivos del Estado.

Ahora bien, vista la interrelación existente entre Estado, gobierno y sociedad, será necesario a los fines de nuestro trabajo, detenernos en esta configuración relacional en los tipos de regímenes democráticos.

---

<sup>3</sup> O’DONELL, Guillermo, *Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez textos para su discusión*, 2000 -2002, PNUD. Pág. 2.

<sup>4</sup> O’ DONELL, Guillermo (2008), *Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras*, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Pág. 2.

El Estado representativo, ya desde la tradicional clasificación de Bobbio, radica en la “representación de individuos a los que se le reconocen derechos políticos...”<sup>5</sup>, esos individuos, ya sociedad, profundizan el principio de “soberanía popular”, precisamente en la ampliación y alcances de su participación en la cosa pública, mediante los derechos constitucionales.

## 2. Indagación sobre el carácter de las burocracias administrativas

Las burocracias siguiendo a O Donnell, son “organizaciones complejas, tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien, o interés público, general”<sup>6</sup>. La burocracia surge en el siglo XIX en Francia e Inglaterra, luego se convierte en un fenómeno extendido en toda Europa y el mundo occidental, siguiendo el proceso de expansión de los Estados modernos cuando fueron dadas una serie de condiciones sociales, económicas, culturales y por supuesto políticas, estrechamente relacionadas con el fin del orden feudal y el comienzo del capitalismo.

Partiendo del origen de la palabra: burocracia proviene del francés “*bureaucratie*”; bureau: oficinas, cratos: poder, de igual modo la palabra buro en alemán significa oficinas, lo que supone el compuesto de estas palabras “*el poder de las o en las oficinas*”.

Según el diccionario de la administración pública, se la define de la siguiente manera: “*Término comúnmente utilizado en dos acepciones, una de ellas utilizada vulgarmente para referirse a la excesiva tramitación y lentitud de una organización*”; la otra se ciñe al concepto de organización planteada por Weber. A continuación presentamos el significado de cada una de estas acepciones:

- Peyorativo: las expresiones visibles de la burocracia son la tramitación, el papeleo, exceso, de personal sin funciones precisas, dificultad para localizar el centro de decisión y lentitud. En esta acepción, la burocracia es casi sinónimo de ineficiencia administrativa
- Modelo de dominación social: “*forma de organización social, política y económica, de una organización que es el instrumento fundamental del avance social en el mundo occidental. Además, es el ejemplo supremo de racionalidad*”. En el sentido weberiano, el concepto de

---

<sup>5</sup> BOBBIO, Norberto (1989), *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, Breviarios, México, FCE.

<sup>6</sup> O’DONELL, Guillermo, *Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez textos para su discusión*, 2000 -2002, PNUD. Pág. 2.

burocracia es un conjunto racional de recomendaciones para estructurar eficientemente una organización.<sup>7</sup>

En la actualidad “*burocracia*” suele ser asociada fuertemente a la primera acepción de carga negativa, fuertemente identificable con la demora, el papeleo y una serie de pautas formales que deben cumplimentarse cuando de trámites administrativos se trata: muchas áreas, numerosas instituciones y expedientes que conforman procesos que parecen interminables. Toda esa mecánica sin dudas ejerce un poder en sí por parte del orden estatuido en las sociedades con estado de derecho.

Ahora bien, como toda organización político- administrativa, el poder aparece como fuente modeladora de su ejercicio, por lo que se hace necesario profundizar qué formas asume el poder en este tipo de ordenaciones, ya que como analizaremos más adelante el poder no solo consiste en una capacidad sino que al mismo tiempo se afina en relaciones sociales, es decir “*es capacidad y es relación entre partes*”, pues sin relaciones vinculantes difícilmente podríamos hablar de poder. Además estamos en condiciones de afirmar que las redes de poder dentro de las organizaciones administrativas presentan diversos matices y funciones que a su vez procede de diversas fuentes más o menos institucionalizadas.

Para analizar algunas perspectivas sobre este fenómeno a continuación se revisaran teorías significativas que permiten evidenciar algunos caracteres del funcionamiento de las burocracias.

Se puede definir a las burocracias desde diversos enfoques y concepciones, algunos proclives a destacar sus bondades, otros más neutros y objetivos y otros críticos que destacan ciertas funciones que le son inherentes a estas organizaciones.

De acuerdo a Lefort en su análisis sobre la burocracia, encontramos la visión marxista para la cual “*la burocracia está al servicio de la clase dominante, puesto que la administración de los asuntos públicos en el ámbito de un régimen dado supone siempre la preservación de su estatuto*”<sup>8</sup>.

Esto último indicaría que la administración burocrática mantiene cierta autonomía relativa respecto de la clase poderosa, lo que le otorga un estatus de “*cuerpo especial*”, es decir que si bien es funcional a la clase “*en el poder*” también al dotarse de un estatuto y ordenamiento

---

7 Diccionario de la Administración Pública Chilena, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2ª Edición. Impreso en LOM Ediciones, Santiago de Chile, octubre 2002.

8 LEFORT, Claude (1984): “¿Qué es la burocracia?”, en Oszlak, O. (Comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Buenos Aires.

específico de carácter institucional ha generado los dispositivos suficientes como para atribuirse cierta posición particular en el marco del poder de la clase dominante. La justificación de la existencia de las burocracias radica en la división de clases, aunque sin la burguesía ni sus privilegios, esta ya no contaría con razón de ser, de allí su carácter parasitario.

Por su parte, Weber explica que este modo de organización administrativa se encuentra enraizada en diversas relaciones donde la capacidad de la autoridad y las posibilidades de obtener obediencia corresponde a las dominaciones de tipo racional legal, cuya legitimidad reside en principios normativos e institucionales, esto es un esquema de poder basado en la legitimidad sostenida en la fuerza de las normas, se obedece no ya a las personas sino a las instituciones, el poder se vuelve racional y por lo tanto se despersonaliza.

Según Weber el tipo de dominación legal racional se ejerce mediante un cuadro burocrático compuesto por funcionarios que cuentan con características específicas, tales como: se deben a sus cargos; poseen una jerarquía administrativa; sus competencias se encuentran delimitadas; su vinculación laboral con la organización se establece mediante un contrato; deben contar con calificación profesional; son retribuidos con dinero por sus servicios prestados; su dedicación es prácticamente exclusiva a la organización; tienen una proyección en su carrera administrativa mediante ascensos y concursos; deben separar los medios administrativos sin apropiación del cargo y se encuentran disciplinados y vigilados.

Los mecanismos de comunicación y las actividades a ejecutar por sus miembros proceden mediante formas escritas con el cumplimiento de diversas pautas y circuitos de aprobación, según la normativa lo prevea (expedientes).<sup>9</sup>

El tipo de dominación racional radica en la posición de “*saber*” de los profesionales de la administración pública, acá vemos cómo el origen y la idea inicial de este tipo de organización, justificada desde los principios de la eficiencia y la eficacia administrativa se fue desvirtuando con el correr del tiempo y con diversas prácticas asociadas a procesos turbios poco eficientes<sup>10</sup>. Pero a su vez también no puede negarse la presencia del poder en torno a estas prácticas sociales organizativas.

### **3. El poder en las organizaciones burocráticas**

---

<sup>9</sup> WEBER, Max (1977), *Economía y sociedad*, FCE, 3° Reimpresión, México. Pág. 175

<sup>10</sup>WEBER, Op. Cit. Pág. 179.

Advertimos con Weber una concepción teórica que enfoca el cuasi perfecto engranaje de estas organizaciones, es factible comenzar entonces a indagar el fenómeno del poder en las burocráticas, puesto que plasman un conjunto complejo de relaciones y como tales manifiestan inevitables situaciones en las que el poder se presenta como una constante, aunque sean variables las modalidades que asuma.

El poder es un fenómeno ampliamente estudiado desde la antigüedad. Las perspectivas en torno al poder pueden variar considerablemente según los enfoques tiendan a considerar las capacidades creadoras y ordenadoras que mediante este es factible de desplegar, o bien las potencialidades antagónicas y de confrontación que subyacen al mismo.

Esta distinción pueda encontrarse bastante inteligentemente definida por Bobero<sup>11</sup> en *Orígenes y fundamentos del poder*, donde define al poder como composición y poder como descomposición; donde el poder como composición, orden, construcción refleja la concepción a partir de la cual muchos autores fundamentaron la justificación de su ejercicio en aras de generar condiciones de paz y previsibilidad. “*El poder ordena y organiza para el bien común*”, mientras que otros enfoques observan en el poder, la raíz de las diferencias sociales, germen de conflicto y antagonismos. “*El campo de amigos y enemigos*”.

La visión del poder como un conjunto de relaciones casi inevitables, donde las fuerzas y la búsqueda de equilibrios múltiples configuran un entramado de intereses y conflictos persistentes, no obstaculiza la comprensión del fenómeno del poder desde su potencialidad constructiva, es decir el poder también desde su faz arquitectónica se aplica. A grandes rasgos esto indicaría justificaciones al ejercicio del poder.

El poder según Crozier debe entenderse antes que nada como *relación* y no como atributo de alguna de las partes implicadas en ese intercambio. Por un lado es relación instrumental, no transitiva y asimétrica<sup>12</sup>. Es instrumental porque el poder no es un fin en sí mismo sino más bien implica un medio para alcanzar determinados objetivos. No es transitivo implica que cada relación de poder debe considerarse en su contexto y según sus condiciones, pues las relaciones de mando y obediencia para fines específicos se configuran en su particularidad. Y por último es recíproca pero a su vez es asimétrica, es decir desequilibrada: los que mandan y los que obedecen no se encuentran en igualdad de condiciones.

---

<sup>11</sup> BOBBIO, N. y BOVERO, M. (1986), *Orígenes y fundamentos del poder*, México, Grijalbo.

<sup>12</sup> CROZIER, M y FRIEDBERG, E. (1990) *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*, Alianza Editorial Mexicana.

Ahora para precisar como suele observarse la presencia del poder en las administraciones públicas, es útil valerse de metáforas e imágenes que representan más fiel o gráficamente este aspecto, tal como lo hace Morgan en su análisis valiéndose de estos interesantes recursos.

La metáfora política permite demostrar cómo se movilizan los comportamientos intraorganizacionales en torno a las posiciones de poder y los elementos que den cuenta de su ejercicio por parte de sus miembros, ya que al poseer un tipo de ordenación jerárquica y perseguir diversos intereses, no solo los formalmente reglados, las relaciones de fuerza se hallan en constante interacción.

*“Una política de organización está más claramente manifiesta en los conflictos y juegos de poder que a veces ocupan el escenario central y en las incontables intrigas que a veces proporcionan diversiones en el flujo de la actividad organizativa”<sup>13</sup>*

La mirada de la organización como sistema político nos dice mucho no solo de las organizaciones públicas (algunas muy politizadas) sino también de las organizaciones privadas, lo podemos ver cuando Morgan pone la lupa en estas últimas y cabe pensar que es aplicable también a las organizaciones menos capitalistas.

*“...la política se encuentra en su base puesto que es invisible para todos menos para aquellos directamente implicados...”<sup>14</sup>*

Para entender la política de la organización deben ser analizados los “intereses” que se presenta en tres campos interrelacionados relativos a “la labor organizativa, carrera y vida organizacional de uno mismo”. El escenario para la política comienza entonces allí mismo donde las decisiones para dirimir ciertas tensiones de intereses comienzan a gestarse, aún antes que tiendan a ser interpersonales, se hallan a nivel individual. Esto se complejiza en la medida que aparecen en escena las interrelaciones entre diversos actores en la esfera organizacional.

*“...la metáfora política nos anima a ver a las organizaciones como amplias redes de gentes con intereses divergentes que se reúnen por conveniencia para llevar a cabo su vida, realizar una carrera o perseguir una ambición o un objetivo deseados. Las organizaciones son coaliciones y están hechas de coaliciones y la*

---

<sup>13</sup> MORGAN, G. (1966), *Imágenes de las organizaciones*, Alfaomega Grupo Editor, México 1966. pág. 134

<sup>14</sup> Op. Cit. Pág. 135.

*construcción de colaciones es una dimensión importante de casi toda la vida de la organización... ”<sup>15</sup>*

Muchas coaliciones giran en torno a un líder y a una línea de poder definida, y esas coaliciones muchas veces no se erigen en orden a temas en particular de la administración pública, como por ejemplo quienes persiguen un proceso de toma de decisiones participativo y quienes no, sino que aparecen además otros factores que si son estrictamente políticos, como suelen ser facciones de internas partidarias que toman vida y buscan captar como motines los espacios administrativos.

El conflicto puede aparecer en los órdenes personal, interpersonal o entre grupos.

Los conflictos tienden a verse como disfunciones, situaciones de tensión entre actores de la organización, sin embargo son hechos naturales en todo tipo de sociedad humana y bastante más evidentes la administración pública, donde las competencias, los intereses contrapuestos o superpuestos (todos quieren posiciones de poder que son escasas) hacen de las organizaciones públicas verdaderos reductos políticos, “...*el poder es el medio a través del cual los conflictos son resueltos en última instancia. En el poder influye quién lo ejerce, qué y cómo lo ejerce...*”<sup>16</sup>.

#### **4. Las fuentes del poder**

Las fuentes de poder son diversas y en la organización pueden reconocerse las siguientes, siguiendo a Morgan: autoridad formal, control de recursos escasos, el uso de la estructura, reglas y reglamentos de la organización, control de los procesos de decisión, control del conocimiento y la información, control jurisdiccional, capacidad por hacer frente a la incertidumbre, el control de la tecnología, alianzas interpersonales, redes y control de la organización informal, control de las contraorganizaciones, simbolismo y dirección del pensamiento, sexo y dirección de las relaciones de sexo, factores estructurales que definen el escenario de acción y el poder que se tiene ya.

La *autoridad formal* como fuente de poder implica la necesaria conformación de un ordenamiento legal con reglas formales y procedimientos democráticos, donde la legitimidad se sostenga mas allá de los personalismos, sobre bases de capacidad y mérito, carrera por concursos y observancia de tiempos y formas.

---

<sup>15</sup> Op. Cit. Pág. 140.

<sup>16</sup> Op. Cit. Pág. 145.

Los *recursos escasos* consisten en una serie de materiales necesarios para el curso de toda organización y ejecución de acciones, el control sobre los mismos indica dominio y por lo tanto es símbolo de poder, pues disponer de partidas presupuestarias y de su conformación realiza las capacidades de autoridad.

*Uso de la estructura y sus normas*, pueden significar un signo de poder para quienes inteligentemente se valen de estos recursos con fines políticos, a modo de ejemplo, disponer ascensos para empleados mediante una “*reestructuración*” organizativa, puede implicar réditos o bien costos políticos que estratégicamente puedan ser tenidos en cuenta en función de las ventajas que representen.

El *control de los procesos de decisión*, aparece como instancia determinante a la hora de operar en la definición de decisiones y asignación de valores en una organización. La toma de decisiones cuenta con diversos momentos y modos de adoptar tales decisiones, es decir que debe tenerse en cuenta, cómo, cuántos y quiénes tomarán decisiones, cuáles serán las premisas de decisiones, los procesos y los objetivos de las mismas.

*Control jurisdiccional*, hace referencia a “*la relación entre diferentes elementos de la organización*”. Ejercer cierta autoridad dentro de las diferentes áreas y espacios de la organización, implica un fuerte posicionamiento frente a las partes que la integran.

*Capacidad por hacer frente a la incertidumbre*, esta es otra de las fuentes de poder implícito, que consiste en sortear los desafíos de ciertos factores prácticamente imponderables, que puedan ser internos o bien que provengan del entorno o ambiente extra organizacional. Contar con dicha capacidad es sinónimo de autoridad y ejercicio de poder.

*El control de la tecnología*, este aspecto resulta claramente visible en las organizaciones orientadas a la producción, donde el incremento de tecnología influye de manera decisiva en las relaciones de interdependencia en las cadenas de producción, teniendo en cuenta que el avance tecnológico proporciona numerosas ventajas a quienes pueden hacer uso de ello.

*Las alianzas interpersonales, redes y control de la organización informal*: conforme se van delineando diversas coaliciones, alianzas, subgrupos dentro de la organización, se cierne un esquema de poder “*informal*” que en el caso de las organizaciones burocráticas ejerce una preponderancia digna de ser estudiada. Ya sea a partir de ciertas afinidades de intereses o bien producto de especulaciones que hábilmente “*políticos*” van configurando al margen de las relaciones de autoridad formalmente estatuidas, es donde se encuentra un potencial de poder que suele incluso en algunos casos

*Control de las contraorganizaciones.* Las contraorganizaciones son organizaciones constituidas a partir de intereses que a menudo operan en contraposición a la organización, a partir de grupos con demandas regulares que tienden a desestabilizar o a mantener algunas tensiones en las interrelaciones que mantengan con las burocracias de la administración pública. Las capacidades de regular esas tensiones, las negociaciones y en muchos casos la cooptación y proximidad con éstas, suelen ser las vías para amortiguar el impacto que pueda ofrecer en contra de la administración misma. El juego de relaciones políticas aparece como cosa ineludible en el marco de tales fuerzas, propiciando ciertos efectos compensatorios.

*Simbolismo y dirección del pensamiento,* las capacidades de persuasión mediante mecanismos sutiles y simbólicos apelan a mantener ciertas posiciones de liderazgos en las organizaciones. Ciertos rituales, formas de vestir, modos de comunicación de los miembros, escenarios (contexto decorativo, distribución de espacios y personal, etc.), se presentan como factores que añaden poder en una organización y se encuentran estrechamente vinculados con la cultura organizacional y la filosofía de la organización, además de los liderazgos perfilados también en torno a estos dispositivos que logran afianzar el poder de las autoridades.

*Sexo y dirección de las relaciones de sexo,* las aptitudes y ciertos condicionamientos que giran en torno a lo que representan la dirección y liderazgos ejercidos por mujeres o por hombres, imponen ciertas tónicas en las organizaciones y en el imaginario de todos sus miembros. A las mujeres se las identifica con ciertas tendencias hacia la emotividad, intuición, mirada integradora, etc., mientras que a los hombres suele atribuírseles la imagen de fuerza, practicidad entre otras cuestiones que operan también en las representaciones de quienes integran las organizaciones. Tales condiciones de género pueden visualizarse como oportunidades a la hora de ejercer el poder. Además de tener en cuenta que ciertas áreas por las temáticas a las que se orienten son más proclives a estar constituidas por direcciones de mujeres u hombres.

Las fuentes de poder desarrolladas escuetamente, fueron retomadas de Morgan, siendo su análisis útil para una lectura efectuada a la luz de la visión que puede reflejarse de las organizaciones públicas. Fundamentalmente la idea de retomar la metáfora política de las organizaciones, responde a que tal imagen se encuentra presente y es cuasi inescindible a la lógica de las administraciones públicas, cosa que se vuelve evidente cuando estudiamos las relaciones informales de poder.

Si bien las organizaciones burocráticas presentan estructuras con líneas de autoridad claramente definidas desde orgánicas formales, donde las competencias de sus miembros y

autoridades se ven delimitadas por reglamentos establecidos, se suscita la existencia de líneas paralelas y/o transversales que configuran esquemas internos de poder, donde las fuentes arriba definidas operan a modo de fuerzas y luchas por espacios y quicios que buscan ser detentados inclusive por subgrupos y líderes natos.

Un fenómeno que cobra importancia en esta orientación del análisis suelen ser los cargos y nombramientos políticos que tienen lugar a la hora de asumir nuevas gestiones dentro de las administraciones públicas. Los cargos y puestos de planta en ocasiones pueden enrolarse u ofrecer ciertas resistencias ante los nuevos “líderes”, negociando ciertas relaciones de poder dentro de los nuevos esquemas de fuerzas.

## **5. Hacia una definición de función pública**

Personas al servicio de la función pública, designadas a tales fines es cosa antigua, sin embargo la organización de la administración pública, institucionalizada bajo premisas de meritocracia y legalidad, es un proceso que le debemos al desarrollo del constitucionalismo. Las sociedades y sus instituciones, fundamentalmente el Estado, ha alcanzado un estadio de desarrollo que exige ciertas prácticas de reclutamiento de recursos humanos que ponderen la eficiencia y capacidad del personal acordes a la administración pública inteligente y sus funciones.

*“...el sistema de mérito se presenta como una institución clave del valor económico y social que fundamental que es la seguridad jurídica...” “...el conjunto de valores, principios y normas que integran el sistema de mérito se han institucionalizado porque resuelven problemas inherentes a la ordenación de la acción colectiva, que es necesario clarificar...”<sup>17</sup>*

Siguiendo las líneas teóricas abordadas por Prats i Catalá, podemos decir que la “fundamentación tópica” del sistema de mérito, puede visualizarse en tanto proceso que comprende diversos elementos:

- ✓ todos los ciudadanos son iguales ante la ley y por tanto cuentan con iguales posibilidades para acceder a los cargos y empleos públicos, siendo inadmisibles cualquier tipo de discriminación fuera de los requerimientos exigibles para el buen desempeño.

---

<sup>17</sup> PRATS I CATALÁ, Joan (2000), *Del clientelismo al mérito en el empleo público*, publicado en la biblioteca IDEAS del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Universidad de Catalunya.

- ✓ la igualdad de acceso no implica el acceso por mérito
- ✓ aunque la clase política tiende al patronazgo de manera casi natural, lo que implica corrupción, ineficiencias e incompetencias, esta tendencia debe ser corregida por la presión de los ciudadanos que exija la instauración del sistema de mérito; claro que es un proceso gradual que podrá conseguirse de manera incremental.

Para Villoria, *“El servicio civil significa en este momento, la existencia legalmente prevista y exigida de una burocracia seleccionada de acuerdo con los principios de igualdad y mérito y que trabaja con una serie de garantías que tratan de otorgarle protección para que pueda promover imparcialmente el interés general, así como el conjunto de prácticas formales e informales que permiten implantar estas previsiones normativas”*.<sup>18</sup>

Completan ese cuadro la relevancia de garantizar la permanencia en el empleo público a excepción de supuestos legales que en debido proceso contemple la expulsión o separación de la carrera y la rescisión del servicio del empleado público (por faltas e irresponsabilidad).

Las definiciones sobre función pública son variadas y llevan el signo de la perspectiva que prevalezca en cada enfoque, por ejemplo se podrá ponderar el contenido jurídico de la función pública o la situación de *“empleo”*, las funciones específicas que desempeñan los empleados públicos, o el criterio del gobierno como bien describe Longo, sin embargo siguiendo este autor diremos que la función pública es *“el sistema de articulación del empleo público mediante el que determinados países garantizan con enfoques, sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales”*<sup>19</sup>. Esto implica ciertos rasgos característicos:

- ✓ Una administración pública profesionalizada que mantenga cierta independencia e imparcialidad respecto de la política, donde esta controle sus funciones bajo los principios de la democracia pero sin ser tomada como motín de esta, lo que implica el resguardo del empleo público.
- ✓ Regulaciones específicas para el empleo público que no se plasme solo en la normativa sino en las prácticas cotidianas.
- ✓ Los sistemas de función pública pueden contemplar diversos tipos de relaciones de empleo.
- ✓ Por las particularidades de su regulación pública respecto del derecho laboral común puede coincidir con este pero también diferenciarse.

---

<sup>18</sup> VILLORIA, Manuel, *El servicio civil de carrera en Latinoamérica*, INAP, Madrid, 2007.

<sup>19</sup> LONGO, Francisco (2003), *Flexibilidad y mérito*. En: Revista de Servicio Civil N° 14, pág. 68.

## 6. Modelos de servicio civil

La denominación “*servicio civil*” es un término muy difundido en la literatura anglosajona y de un uso menos extensivo en América Latina y el Caribe. En los países anglosajones, siguiendo a Oszlak, se considera casi equivalente al aparato estatal en su conjunto, por lo que una reforma en el servicio civil significaría una reforma estatal.<sup>20</sup>

Para un mejor análisis de la situación de cada país de Latinoamérica, frente al desafío de optimizar el servicio de carreras desde una visión de eficacia, se pueden considerar los paradigmas o modelos a partir de los cuales pueden sintetizarse ciertos rasgos y lógicas que asumen las administraciones públicas entre los siguientes tipos: el modelo preburocrático, el burocrático y el posburocrático.

El *modelo preburocrático* es característico de las administraciones en las que el empleado es reclutado por la autoridad de manera personal y por razones de fidelidad y pertenencia partidaria e ideológica a su facción. Como las reglas jurídicas no deben ser un impedimento al ejercicio de la política, estas se flexibilizan y por lo tanto la discrecionalidad gana espacio a la seguridad laboral, por lo tanto no hay carrera definida ni transparencia, tampoco planificación de los recursos humanos con lo que la administración se convierte en un botín para el prebenda, típico de las organizaciones con esquemas de mercado y constitucionalismo débiles.

El *modelo burocrático* por su parte conforma el tipo organizativo del sistema de autoridad racional y legal, la mejor fórmula que garantiza un estado de derecho que requiere de una organización jerárquica dentro de los marcos de la democracia con delimitación de sus competencias, procedimientos formales, comunicación por escrito, no propiedad de los cargos, control y disciplina, formación profesional, sistema de mérito con retribución monetaria, para evitar la ineficacia y la corrupción en los cuadros administrativos. Tal organización se erige en los principios de la razón instrumental de las sociedades modernas.

Y un *modelo posburocrático* por su parte, que nos permite analizar la problemática de las burocracias administrativas y la función pública desde la perspectiva de los grandes cambios acaecidos en la década de los 90’ que tuvieron como ejes dos fenómenos fundamentales, por

---

<sup>20</sup> OSZLAK, Oscar (2003), *Sistemas de servicio civil: conceptualización y modelos*, En: Revista de Servicio Civil, ICAP. Pág. 42

un lado la crisis fiscal en los estados latinoamericanos y la expansión de las demandas de los servicios públicos<sup>21</sup> que movilizaron a los esquemas establecidos en las administraciones.

Esto abonado con la visión fuertemente arraigada en conceptos como los de eficiencia, calidad de gestión, reducción del gasto público y la consideración e imagen del ciudadano como “cliente”. Estos cambios que estamos comenzando a describir fueron delineando el paradigma “posburocrático” (Barzelay). “...El gerencialismo sería la ideología que confiere sentido a un diseño tan fragmentado de poder, en el que la discrecionalidad gerencial, el invocado derecho a gestión, se configura como una clave central...”<sup>22</sup>

Diversos autores avalan la irrupción de un nuevo concepto “la nueva gestión pública” que se va plasmando a partir de una serie de características que la integran y de las cuales Dunleavy y Hood, realizan una especie de síntesis, entre las que cabe acotar: presupuestos transparentes, organizaciones eficientes que vinculan en los contratos incentivos con rendimiento, introducción de la imagen proveedor- cliente (visión de mercado), entre otras que según algunos autores tienden a acentuar la separación entre la política y la gestión pública y burocrática.

En fin, todo éste rastreo teórico merece una discusión en el marco de las heterogéneas transformaciones del Estado en la América Latina reciente, donde se visualiza una mayor capacidad de innovación y reconocimiento de la necesidad del cambio en las instituciones y sus dinámicas, donde el rol de los trabajadores y trabajadoras de lo público se erige como central en ese proceso de transición.

## 7. Bibliografía

ANTUNES, Ricardo (2000), *La metamorfosis en el mundo del trabajo*. Revista Nómadas N° 12, Universidad Central, Bogotá.

BOBBIO, Norberto (1989), *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, Breviarios, FCE. México

CROZIER, M y FRIEDBERG, E. (1990) *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*, Alianza editorial mexicana.

Diccionario de la Administración Pública Chilena, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo

---

<sup>21</sup> Estas causas son expuestas por Longo, Francisco (2004) *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona: Paidós.

<sup>22</sup> LONGO, Op. Cit. Pág. 175.

DROLAS, Ana (2010). *Los sindicatos frente a la política de competencias. Aportes para un debate necesario*. En Revista Theomai N° 21, Bs. As.

GILLY, Adolfo (1994). Flexibilidad o el asalto contra el trabajo. En: Martínez, Oscar (Comp.) *Pensando la reconversión. Una visión crítica de la flexibilidad y la calidad total*. CIPES-TEL, Bs. As.

LEFORT, Claude (1984): ¿Qué es la burocracia?, en Oszlak, O. (Comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Buenos Aires.

MEDINA, Abal (h) (2006), Revista Argentina de Sociología, año 4, N° 7.

MORGAN, Gareth (1966), *Imágenes de las organizaciones*, Alfaomega grupo editor, México

NEGRI, Sergio (2000) *La Función Pública en la República Argentina: Impresiones de una historia reciente de avances y retrocesos. El caso del Cuerpo de Administradores Gubernamentales*. Trabajo presentado al V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública.

O' DONELL, Guillermo (2008), *Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras*, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires.

OSZLAK, Oscar (2003), *Sistemas de servicio civil: conceptualización y modelos*, Revista de Servicio Civil, ICAP.

PEREZ VAN NORLEGAN, Luis y AYALA, Juan Carlos (2012) Comp., *La gestión moderna en recursos humanos*, Buenos Aires: EUDEBA.

PRATS I CATALA, Joan (2000), *Del clientelismo al mérito en el empleo público*, publicado en la biblioteca IDEAS del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Universidad de Catalunya.

REPETTO Fabián (1998), *Administración pública, escenario actual, estudios y perspectivas recientes. Ejes para una investigación*, Fundación gobierno y sociedad, CDD, documento de trabajo, Bs As.

TWAITES REY, Mabel (2009). Entrevista. *La vigencia del Estado en un sistema en crisis*. En: el Príncipe. Revista de Ciencia Política Año 3 n° 1, Asociación de Politólogos Bonaerense.

VILLORIA, Manuel (2007), *El servicio civil de carrera en Latinoamérica*, INAP, Madrid.

WEBER, Max (1996), *Economía y sociedad*, FCE, México.