

ISSN Digital 1852-0774

**DOCUMENTOS  
DE TRABAJO**  
CENTRO DE INVESTIGACIONES EN  
**Administración Pública**

Año 9 Número 2 Volumen 10 Septiembre 2009

**Una mirada sobre transformaciones y singularidades del  
aparato estatal**

**Adriana Azcorra  
Irene Buchter  
Patricia Catoira  
Ivana González**

UNA PUBLICACIÓN DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS  
AIRES



**Universidad de Buenos Aires**  
**Facultad de Ciencias Económicas**



## **CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - CIAP**

Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos  
Cuantitativos para la Gestión (IADCOM) - Facultad de Ciencias  
Económicas – Universidad de Buenos Aires

Documentos de Trabajo del CIAP Año 9 N°2 Volumen 10 -  
Septiembre 2009

ISSN 1852-0774

Comité Editorial: Gustavo Blutman, Gabriela Ruty, Horacio Cao y Patricia  
Domench

Editor responsable: Centro de Investigaciones en Administración Pública  
[ciap@econ.uba.ar](mailto:ciap@econ.uba.ar)

### **Indizada por:**

**-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)**

**-Centro de Documentación e Información sobre Administración  
Pública (CEDIAP), INAP – ARGENTINA**

**-Red Nacional de Documentación e Información sobre  
Administración Pública (REDIAP), INAP - ARGENTINA**

# **UNA MIRADA SOBRE TRANSFORMACIONES Y SINGULARIDADES DEL APARATO ESTATAL**

Lic. Adriana Azcorra\*

Lic. Irene Buchter\*

Lic. Patricia Catoira\*

Lic. Ivana González \*

- 
- Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM). Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP). Buenos Aires, Argentina - [ciap@econ.uba.ar](mailto:ciap@econ.uba.ar)
  - Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM). Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP). Buenos Aires, Argentina - [ciap@econ.uba.ar](mailto:ciap@econ.uba.ar)
  - Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM). Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP). Buenos Aires, Argentina - [ciap@econ.uba.ar](mailto:ciap@econ.uba.ar)



Subsidiado por la Universidad de Buenos Aires



**Editor Responsable:**

**Centro de Investigaciones en  
Administración Pública**

Av. Córdoba 2122, 2do. Piso C1120AAQ.Ciudad de Buenos Aires  
Correo Electrónico: [ciap@econ.uba.ar](mailto:ciap@econ.uba.ar) [www.econ.uba.ar/ciap.htm](http://www.econ.uba.ar/ciap.htm)

Director: Dr. Isidoro Felcman  
Subdirector: Lic. José Serlín  
Secretario Académico: Dr. Gustavo Blutman  
Coordinadora Técnica: Lic. Daniela Navarro Brandán

---

• Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM). Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP). Buenos Aires, Argentina - [ciap@econ.uba.ar](mailto:ciap@econ.uba.ar)

# **Documento de Trabajo del Centro de Investigaciones en Administración Pública –Año 9 N°2 – Volumen 10**

## **AUTORIDADES**

**Dr. Isidoro Felcman**

**Lic. José Serlin**

**Dr. Gustavo Blutman**

**Lic. Daniela Navarro Brandán**

## **INVESTIGADORES**

**Lic. Analia Araujo**

**Dr. Horacio Cao**

**Lic. Juan Doberti**

**Mg. Patricia Domench**

**Mg. Alejandro Estévez**

**Lic. Alicia Olivieri**

**Lic. Gabriela Ruty**

**Lic. Josefina Vaca**

## **COLABORADORES**

**Lic. Adriana Azcorra**

**Lic. Irene Buchter**

**Lic. Patricia Catoira**

**Lic. Susana Esper**

**Lic. Debora Grand**

**Lic. Ivana Gonzalez**

**Lic. Virginia Quiroga**

## **BECARIA PROPAL**

**Daniela Policano**

## **DIAGRAMACIÓN Y COMPAGINACIÓN**

**Daniela Navarro Brandán**

**Daniela Policano**

## **EDITOR RESPONSABLE**

**Centro de Investigaciones en Administración Públi**

## **ÍNDICE**

**Connivencia de nuevos mecanismo de gestión y viejas  
costumbres.....6**

**Burocracia y Anomia. Un análisis de la informalidad en el  
comportamiento de los empleados estatales.....31**

# **“Connivencia de nuevos mecanismo de gestión y viejas costumbres”<sup>1</sup>**

Lic. Adriana Luján Azcorra (UBA)  
Lic. Irene María Buchter (USAL)  
Lic. Ivana Giselle González (UBA)\*

## **Resumen**

El modelo tradicional de administración pública ha sufrido innumerables ataques a lo largo del siglo XX. Estas embestidas expresan desde el discurso la necesidad de generar nuevos mecanismos de gestión dentro del ámbito público en pos de garantizar mayor eficiencia y eficacia en la gestión gubernamental.

Para ello se ha recurrido a un conjunto de técnicas y principios innovadores gerenciales surgidos desde el ámbito privado que han cuestionado, desde mediados de los '80, al paradigma burocrático de la administración pública. Estas ideas se encuentran asociadas a las teorías que se inscriben dentro del Nuevo Management Público y de la Calidad Total. Sin embargo, pensar en este bagaje teórico como un cuerpo consistente y coherente de ideas, de impacto necesariamente positivo en la Administración Pública, sería erróneo.

En tal sentido, el presente artículo se plantea la necesidad de analizar la puesta en marcha de diferentes mecanismos asociados a las nuevas modalidades de gerenciamiento de lo público dentro de la

---

\* La formación de grado de las autoras es en Ciencia Política.

<sup>1</sup> Ponencia presentada en el marco del 5° Congreso Argentino de Administración Pública: *"Administración Pública y Cuestión Federal: la red Nación, Provincias y Municipios"*, ciudad de San Juan, 27 al 29 de mayo de 2009.

Administración Pública Nacional, observando su aplicación en el CONICET. Dichos mecanismos se han puesto en práctica a lo largo de los '90 vía reforma del Estado.

## **Cambios en el rol del Estado**

Osborne y Gaebler, en su libro la “Reinvención del Gobierno”, sostienen que debe generarse un nuevo modelo gubernamental que permita tomar las decisiones que afecten a la comunidad de manera eficaz y en pos de resultados concretos. Están pensando en un gobierno empresarial, capaz de usar constantemente sus recursos según nuevas herramientas. Sería como una nueva forma de hacer negocios en el sector público en consecución de la resolución de los problemas que afectan a la comunidad.

Por qué estos autores, como otros tantos, están interesados en generar nuevas herramientas para hacer frente a las cuestiones socialmente problematizadas. Esencialmente porque consideran que el tipo de gobierno que se desarrolló durante la era industrial, con sus burocracias perezosas y centralizadas, su preocupación por las reglas y regulaciones y sus cadenas jerárquicas de mando, no funcionan bien en sociedades y en economías incesantemente cambiantes, ricas en información, con consumidores que se han acostumbrado a la gran calidad y a la amplitud de las opciones posibles.<sup>2</sup>

Es importante tener en cuenta, que el desarrollo del Estado Nación, que surgió en Europa a partir del siglo XVIII y hasta fines del XIX o principios del XX, que aún se mantiene y que se ha ido extendiendo a lo largo del tiempo, supuso en sus comienzos la expropiación de ciertas funciones o tareas que se encontraban en

---

<sup>2</sup>Cabe resaltar que el estudio realizado por Osborne y Gaebler se refiere a un nuevo modelo que ven surgir en EEUU y a la particular manera que todos los niveles del gobierno - federal, estatal y local – operan a la hora de resolver sus problemas una vez que deben enfrentar las crisis.

manos de otras instituciones capaces de articular los intereses sociales. Solo debemos pensar en la Iglesia como para poder examinar esta afirmación. Ella era quien se encargaba de la educación, llevar un registro de nacimientos y defunciones, entre otras ocupaciones. Como sostiene Oszlak, se trataba de áreas o funciones necesarias para resolver problemas colectivos de sociedades escasamente diferenciadas.

La expropiación que realiza el Estado Nación no se llevó a cabo bajo niveles de consenso. En la mayoría de los casos tuvo que acudir al uso de diferentes formas de penetración, sean éstas coercitivas, cooptativas, materiales o ideológicas. Es por ello, que el uso de la fuerza va a ser un atributo del Estado Moderno, reservándose el monopolio del uso o de la amenaza del uso de la violencia como instrumento de dominio.

De esta forma el Estado pasa a ser la principal instancia de articulación de relaciones sociales y de la dominación política. Así mismo, la expansión del Estado Nación estuvo acompañada de la expansión y desarrollo de un nuevo modelo de organización social y económico, el capitalismo, que tuvo al Estado Nación como su motor. De esta forma el Estado Nación comienza a diseñar y movilizar los recursos necesarios para impulsar nuevas estrategias de conservación colectiva y nuevas reglas de juego que ordenen las relaciones sociales al interior del mismo.

A lo largo del este proceso, se comienzan a trazar límites con respecto a la sociedad civil. Al mismo tiempo que se le expropián tareas y funciones, la sociedad civil pasa a tener otras responsabilidades en un nuevo esquema de división social del trabajo, que iba tomando forma a medida que avanzaba el nuevo entramado social.

Este nuevo esquema de división social del trabajo se conformaba a partir de la interrelación existente entre un Estado o sector coercitivo, encargado de resolver los problemas colectivos, un

mercado o sector lucrativo que crecía a la par de aquél y una sociedad civil.

De esta forma se constituye una nueva frontera entre lo público y lo privado, una frontera que como describe Oszlak es "...irregular, porosa y cambiante, cuyos contornos fueron resultado de procesos en los que la confrontación y la negociación, la fijación arbitraria o el acuerdo de límites; la captura de nuevos espacios y la deliberada resignación de competencias, movieron alternadamente la frontera en una u otra dirección" (Oszlak, 1992:8).

Sin embargo, las reglas fundantes en que se basan los vínculos entre Estado y sociedad no han cambiado, porque son las mismas en que se funda el sistema capitalista como modo de organización social. Probablemente han cambiado algunos de los actores, sus estrategias y el resultado del juego mismo, dando lugar al corrimiento de las fronteras, pero siempre existiendo mecanismos de articulación.

Dichos mecanismo de articulación, según Oszlak, son puestos a la luz de poder observar la relación existente entre la esfera pública y la privada. Uno de ellos denominado "horizontal o funcional", hace referencia al particular esquema de división del trabajo para la gestión social que se establece entre el Estado y la sociedad, y el otro "vertical o jerárquica", relativa al particular esquema de relaciones de poder entre ambas esferas.

Mientras el primer tipo de articulación, intenta definir qué esfera se ocupa de los asuntos socialmente problematizados (Oszlak, O'Donnell, 1976). El segundo tipo de articulación, pretende dirimir quién define los contenidos de la agenda y emplea los recursos de poder necesarios para implementar las decisiones tomadas respecto de las cuestiones que integran la misma.

De igual modo, cabe mencionar la existencia de una tercera dimensión de articulación entre la sociedad y el Estado, que es la material, definida como la que se encarga de delimitar la

distribución del excedente social, es decir, quiénes ganan y quiénes pierden (Oszlak, 1992).

Al estar haciendo mención a una construcción social, es menester resaltar su dinamismo, con lo cual las instancias, actores o instituciones a lo largo de la historia se han ido transformando.

Las transformaciones que sufrieron estas dimensiones que conforman el esquema de división social del trabajo, han redefinido el papel del Estado y por lo tanto, modificado las fronteras que separan lo público de lo privado. Es a partir de ella que se adjudican nuevos roles a diferentes grupos o actores sociales o se priva a otros de los beneficios de la actividad del Estado.

A principios de la década del setenta, el mundo asistió a una nueva etapa del proceso de globalización cuya dinámica en su dimensión económica, siguiendo a García Delgado, puede ser entendida como una nueva fase de expansión del sistema capitalista, caracterizada por la apertura de los sistemas económicos nacionales, el aumento del comercio internacional, la búsqueda permanente de ventajas comparativas, la cual da prioridad a la innovación tecnológica y la conformación de polos regionales (García Delgado, 2000).

Cabe aclarar, que el proceso de globalización supone además transformaciones en lo cultural, social y político, que guardan una estrecha relación con el aspecto económico y tecnológico, donde se abre paso a lo que Boyer denominó una “configuración imbricada” (Boyer, 1998).

Los cambios estructurales que desafían a América Latina pueden ser considerados en un doble sentido debido a que combinan, por un lado la apertura a los mercados internacionales, integración regional y globalización, pero al mismo tiempo se producen fuertes ajustes internos (Oszlak, 1996).

Consecuentemente, fenómenos tales como la desregulación y la apertura de mercados, el ajuste del Estado y la economía, la desocupación y flexibilización laboral, la privatización de empresas y servicios públicos, la descentralización administrativa y la integración regional, redefinen los roles tradicionales del Estado Nacional -principalmente sus funciones benefactoras y empresariales- replanteando el papel del mercado, la empresa privada, los actores y espacios supranacionales (Oszlak, 1996:1).

Frente a estos grandes cambios, los Estados Nacionales enfrentaron una modificación de la reglas de juego que gobiernan sus relaciones con la sociedad civil, así como con otros Estados y sociedades nacionales. En este sentido, Oszlak sostiene que “la transformación parece estar adquiriendo tal relieve que, a veces, más que un cambio en las reglas parecería que lo que también cambia es el juego mismo”. Y a su vez resalta que “es posible que los propios atributos de la estatalidad –la condición de ser del Estado- se estén modificando en el proceso” (Oszlak, 1996:6).

Por lo tanto, entendiendo al Estado como una relación social, siendo su manifestación material las instituciones que conforman el aparato en el que se concentran el poder y los recursos de la dominación política, redelimitar las fronteras entre el dominio público y privado, suponen una reforma del mismo.

De esta forma los cambios en el Estado se traducen en cambios de esa relación social, en alteraciones de la articulación conflictiva de distintos intereses que luchan por hacer prevalecer sus opciones. Es decir, que el proceso de Reforma del Estado redefine las relaciones con la sociedad, por lo tanto es un proceso eminentemente político, por medio del cual se vuelven a alinear las relaciones de poder.

En este sentido y siguiendo a Oszlak, la Reforma del Estado reconoce tres momentos: en primer lugar, la transformación del papel del Estado, reduciendo el alcance de su intervención en la

gestión de la sociedad y del mercado a través de políticas de privatizaciones y desregulaciones, como así también de procesos de descentralización y desmonopolización. En segundo lugar, la reducción y reestructuración de su aparato institucional, a través de la racionalización, destrucción o desguace de las viejas construcciones burocráticas y por último el recorte de su dotación de personal, recurriendo a políticas de desprendimiento de empleados y/o desincentivos hacia la carrera del servicio público (Oszlak, 1992).

Un aspecto central de dicha transformación es el corrimiento de las fronteras funcionales entre las diversas esferas. Por lo tanto, se pueden observar que ciertos actores de fuerte presencia económica, organizaciones no gubernamentales e instancias estatales subnacionales se comienzan a hacer cargo gradualmente de responsabilidades en la gestión pública. Al mismo tiempo, un nuevo grupo de actores supranacionales (gobiernos, empresas extranjeras, multinacionales, organismos multilaterales) parece restringir o condicionar cada vez más, a través de sus estrategias y acciones, los espacios de decisión autónoma de los Estados Nacionales (Oszlak, 1996).

Las reformas estuvieron orientadas fundamentalmente por un criterio economicista, de ajuste y cambio estructural, que se relaciona con el nuevo perfil neoliberal del Estado. Se produce una delegación de responsabilidades en actores sociales que pertenecen a niveles jurisdiccionales inferiores, que además de prestar servicios deberán elaborar estrategias de nuevos financiamientos, en pos de incrementar la eficiencia. A pesar de ello, la descentralización no siempre se efectuó de un modo completo y real porque primaron, en algunos casos, desentendimientos entre los niveles centrales de gobierno, generando falta de coordinación y articulación entre las unidades de atención descentralizadas.

Así, el rol del Estado aparece como formulador de los lineamientos más generales de la política. Sin embargo, este rol

posee nuevos condicionantes vinculados a los intereses de aquellos actores que se encargarán del financiamiento y la prestación de los servicios públicos. Por lo tanto, el Estado va cediendo espacios a estos nacientes actores en detrimento de los intereses del conjunto de la sociedad.

## **Cambio del rol de la Administración Pública a la luz de las nuevas teorías**

De los elementos que componen el Estado, la Administración Pública es tal vez su componente más visible, como organización a cargo de desarrollar acciones concretas. Incluye esta definición a todos los organismos de los tres poderes de gobierno - Ejecutivo, Legislativo y Judicial – tengan éstos una administración centralizada o descentralizada. De modo que puede definirse a la Administración Pública como el ámbito en donde el poder del Estado se hace visible a partir de una organización que tiene un basamento jurídico estatuido (Cao, Blutman, Iturburu, 2007).

La burocracia se presenta así como el tipo ideal de organización que responde a la estructura de dominación racional cuyo principio de legitimación es la legalidad. En otras palabras, es la forma de organización interna que adopta el Estado moderno y que descansa sobre los principios de jerarquía (unidad de mando y concentración de decisiones), permanencia (continuidad de y en la Administración), especialización (profesionalización), reglas formales e impersonales y comportamiento objetivo e imparcial (fidelidad a la organización más que al órgano o funcionario) (Pocoví, 2001).

La Administración Pública, como hemos mencionado anteriormente, ha tenido algunos cambios en estos últimos años vía Reforma del Estado y Reformas administrativas.

De este modo, y buscando reducir la **ingerencia** del Estado en diversas áreas, empiezan a adquirir relevancia teórica algunos paradigmas que proponían nuevas formas de gerenciamiento en la Administración Pública, cuestionando los principios básicos del modelo de gestión burocrático tradicional.

Entre estos novedosos paquetes teóricos podemos identificar al Nuevo Management Público (NMP) y la teoría de la Calidad Total (CT).

Ambas teorías tenían como objetivo fundamental renovar el funcionamiento vigente en la Administración Pública, **implementando** prácticas que resultaban exitosas en el ámbito privado.

En primer lugar, el NMP focalizaba la atención sobre la gestión y establecía que el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos podía ser alcanzado por medio del aumento de la participación de los individuos en los mismos (Estévez, 2001). En segundo lugar, el sujeto de interés a este modelo es el cliente y no ya, el ciudadano.

Por otra parte, propone una clara diferenciación entre la arena política y la de la Administración Pública, quedando la primera en manos de los políticos quienes serán los encargados de dirigir, mientras que dentro de la segunda, serán los funcionarios los encargados de ejecutar las decisiones.

La CT fue definida como “...el involucramiento de todos en una organización, en el control y en el mejoramiento continuo, en la forma en que las cosas son hechas para alcanzar las expectativas de calidad del cliente” (Carr y Littman, 1990: 3). Para ello, la búsqueda continua de mejoras en los productos y servicios a través del control

de la calidad de los mismos durante todo el proceso, resulta fundamental. Por otro lado, recomienda adoptar una mentalidad cualitativa, restándole relevancia a los precios de los servicios y otorgándosela a la capacitación de los prestadores de los mismos.

Si se realiza una comparación entre el NMP y la teoría de la CT, se observa que, además de centrarse en un sujeto común, existen otras similitudes, entre las que sobresalen las herramientas de Management y nuevas tecnologías que ambos utilizan. Adicionalmente estos dos paradigmas valorizan principios similares, esto son, la flexibilidad, la responsabilidad y las estructuras simples y horizontales.

Se pueden identificar también algunas diferencias; mientras la CT presta atención en cómo se llevan adelante los procesos, el NMP solo lo hace en los resultados, adquiriendo en este caso escasa importancia la evaluación de los mismos.

Finalmente, el NMP, valora la toma de riesgos para alcanzar los resultados deseados, contraponiéndose a la CT que, al no admitir ningún tipo de error en los procesos para brindar servicios, no se inclinará por la toma de riesgos sino que buscará un accionar más cauteloso.

Al igual que el NMP, el sujeto para la CT es el cliente, esto implica dejar de pensar a los beneficiarios de los servicios como sujetos políticos y comenzar a hacerlo bajo conceptos económicos.

El énfasis puesto por el NMP en la incorporación de las herramientas de gestión empresarial se justifica en la necesidad de recrear en el ámbito público condiciones similares a las del funcionamiento de los mercados.

## **Estudio de caso: CONICET**

El 5 de febrero de 1958 se crea el Consejo Nacional de Investigación (CONICET) con el objetivo final de cubrir la falencia de un organismo encargado de la porción de investigación científica y tecnológica dentro del país. El incipiente organismo surgió como un ente autárquico, característica que conserva hasta la actualidad.

Desde sus orígenes el CONICET tuvo como meta el incremento en la calidad de las investigaciones científicas y la mejora en las tecnologías argentinas para lo cual fue dotado de diversas herramientas. Para lograr el mencionado objetivo, se pueden enumerar diversas acciones que hasta el día de la fecha continúan constituyendo su eje de acción: "las Carreras del Investigador Científico y Tecnológico y del Personal de Apoyo a la Investigación y Desarrollo, el otorgamiento de becas, el financiamiento de proyectos y de Unidades Ejecutoras de Investigación y el establecimiento de vínculos con organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales de similares características".<sup>3</sup>

El CONICET está gobernado por un Directorio conformado por un presidente electo por el poder Ejecutivo y por ocho miembros, de los cuales, cuatro son elegidos por los investigadores del Consejo, encasillados en las grandes áreas de investigación. Los cuatro restantes son elegidos, por el Consejo de Universidades, organizaciones del agro y de la industria y por ultimo por los principales organismos provinciales y de la Capital Federal, encargados de la actividad científica y tecnológica.

---

<sup>3</sup> [www.conicet.gov.ar/INSTITUCIONAL/Historia/historia.php](http://www.conicet.gov.ar/INSTITUCIONAL/Historia/historia.php)

Adicionalmente el organismo está estructurado en seis gerencias<sup>4</sup> y cuenta además, con una Unidad de Auditoría Interna.

El CONICET, consecuente con la idea de que el ámbito en el cual se desenvuelve su acción y delimita su futuro, ha cambiado desde hace 15 o 20 años, advierte la necesidad de elaborar un Programa de Desarrollo Institucional de mediano plazo, que incluya desde una nueva estructura organizacional, una modernización de sus procedimientos administrativos, y una definida y explícita política de unidades ejecutoras y gestión de sus Recursos Humanos Científicos y Tecnológicos.

Para ello se ha formulado un Programa de Perfeccionamiento Institucional de mediano plazo, que abarque desde una nueva estructura organizacional, una modernización de sus procedimientos administrativos hasta una definida y explícita política de unidades ejecutoras y gestión de sus Recursos Humanos Científicos y Tecnológicos.<sup>5</sup>

Consecuentemente, teniendo en cuenta su origen y el contexto social, político y económico, como así también, los cambios mencionados anteriormente en cuanto al rol del Estado y la Administración Pública, el caso del CONICET resulta paradigmático. En él podemos observar la connivencia de viejas costumbres con nuevos modelos de gestión.

Podemos observar en el organismo la materialización del NMP y CT desde diferentes dimensiones. Desde el punto de vista de su estructura orgánica predomina una fuerte concentración del poder en el proceso de toma de decisiones. A pesar de que su estructura orgánica se ha modificado a lo largo del tiempo., su organización interna, presenta diversas características que alejan a dicho

---

<sup>4</sup> Gerencia de Administración, Gerencia de Asuntos legales, Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico, Gerencia de Evaluación y Planificación, Gerencia de Recursos Humanos, Gerencia de Organización y Sistemas.

<sup>5</sup> [www.conicet.gov.ar/INSTITUCIONAL/plan\\_estrategico/plan\\_estrategico.php](http://www.conicet.gov.ar/INSTITUCIONAL/plan_estrategico/plan_estrategico.php)

organismo del modelo organizacional que se asocia al modelo empresarial.

El CONICET, presenta una estructura gerencial, que pretende incorporar herramientas del ámbito privado; pero que continúa siendo predominantemente burocrática. En él encontramos modalidades de gestión que están altamente jerarquizadas. Esto lo podemos asociar con su evolución histórica, la cual ha sido poco dinámica en relación con los cambios en el Estado, aunque se han observado estrategias novedosas.

En tal sentido, si bien identificamos la existencia de requerimientos formales para las diferentes instancias de formulación, implementación y análisis de proyectos<sup>6</sup>; conviven con la presencia de canales de comunicación que permiten la emisión, circulación y recepción de información de manera clara y fluida<sup>7</sup>. Al mismo tiempo, la evolución histórica ha permitido fortalecer no solo las acciones de investigación sino también las de extensión, es decir poner al servicio de los ciudadanos los conocimientos producidos; utilizando metodologías, dispositivos y mecanismos que generan conocimiento divulgable y transferible a la sociedad.

A esto debemos sumarle que a partir de 1996 comienzan a aplicarse criterios de calidad y eficiencia, orientados básicamente al incentivo de las investigaciones científicas, al intercambio y cooperación con el extranjero. Se incrementa el número de pasantías y becas para capacitación. Se comienza a administrar las carreras de Investigador Científico y Tecnológico.

Luego de la profunda crisis vivida en el 2001, y con un nuevo cambio de autoridades en el Consejo, el organismo proclamó que era necesario atender políticas sobre ingresos, promociones y mayor formación de los recursos humanos.

---

<sup>6</sup> Prácticas asociadas al grado de burocratización.

<sup>7</sup> Característica de los modelos de gerenciamiento tipo privado.

Además, se remarcó la necesidad de incrementar el número de científicos en un periodo no mayor a 10 años, conjuntamente con un aumento en la inversión en la ciencia y tecnología.

A partir del 2004 comienza una época con mejores perspectivas a las anteriores, ya que por primera vez el Gobierno Nacional se comenzó a identificar con el área científica como recurso estratégico del país.

Por lo tanto, a la luz de estos cambios, surge el interrogante de por qué conviven un modelo burocrático tradicional y otro de tipo gerencial. Existen actualmente mecanismos de gestión superpuestos entre el modelo burocrático tradicional y los modelos modernos. Como resultado, se observa una evolución moderada del modelo tradicional ligado a la norma, al debido proceso, a la reglamentación; y el surgimiento de nuevas formas de pensamiento de la gestión pública.

Terminan siendo complementarias dado que las nuevas modalidades de gestión han otorgado herramientas innovadoras dentro del ámbito público, mientras que la modelo burocrática tradicional continua otorgando y conservando reglas de juego estatuidas, claramente definidas que pretenden otorgar equidad; surgen mecanismos de conciliación de intereses a partir de un Plan Estratégico, que pretende adoptar las oportunidades de mejoras para lograr un consenso respecto de objetivos estratégicos entre los diferentes actores internos.

La idea de sostener un modelo burocrático tradicional se encuentra asociada a conservar el tradicional rol del Estado<sup>8</sup>. La complejidad del contexto específico se traduce en una similar

---

<sup>8</sup> Actuar bajo una lógica weberiana supone que todo organismo público porta una dimensión social que pregona por la satisfacción de bienes públicos. Por lo tanto, en un organismo como el CONICET, donde podemos visualizar dos modelos de gestión, entrarían en conflicto dimensiones políticas –sociales, junto con la económica (noción de cliente).

complejidad organizacional e impacta en el sistema de fines y en el desarrollo técnico (productos, servicios, investigaciones, etc.). El sistema técnico, de fines y el sistema económico interaccionan mostrando un tipo de organización que repercute en la dimensión social y da a la organización una dinámica más compleja.

## **Conclusión**

Recapitulando todo lo desarrollado con anterioridad, hemos observado que desde su surgimiento, el capitalismo, instaurado como sistema de dominación predominante, ha establecido a lo largo de la historia, diferentes vínculos entre Estado, Mercado y Sociedad, otorgando mayor predominio a uno u otro actor, en función de los diversos modos en que se articulan las relaciones sociales en cada momento histórico.

A modo de ejemplo, observábamos una clara diferencia entre la era industrial caracterizada por la presencia de un Estado Benefactor de características intervencionistas y regulador del mercado, y la era pos industrial sostenida sobre la base de un Estado más pequeño y aparentemente más eficaz. Este último, plenamente convencido de que era el propio mercado quien garantizaba la autorregulación y distribución de recursos más justa a través de los mecanismos de oferta y demanda.

Es importante resaltar que en esta concepción, la intervención del Estado en el Mercado no hace más que dificultar esta distribución de recursos volviéndolo una estructura ineficaz.

De la misma manera que se han dado cambios profundos en el rol del Estado, también observamos que los mismos se han extendido al conjunto de la Administración Pública. Ello ha implicado por lo tanto, cuestionamientos al paradigma burocrático de organización tradicional.

En este marco, analizábamos el surgimiento de nuevos bagajes teóricos como el NPM y la CT, corrientes que vienen a

proponer la implementación de nuevas técnicas y herramientas, a fin de lograr nuevos parámetros de eficiencia y eficacia en la gestión pública.

El presente trabajo pretendió encontrar algunas respuestas a la persistencia y al predominio de un modelo de gestión burocrático dentro del CONICET luego de infructuosos intentos por reformarlo.

El caso CONICET resulta paradigmático ya que a pesar de que su estructura interna, comprendida por diversas gerencias puede en parte asimilarse a una del ámbito privado, presenta diversas características que lo alejan del mismo.

No obstante, el CONICET que podía interpretarse a fines de los noventa como un organismo que fue incorporando cambios en la inserción de un modelo de gestión posburocrático descentralizado, conserva sin embargo premisas del modelo tradicional

Ejemplos de ellos son la aplicación de herramientas de gestión que incluyen, por ejemplo, el pase de una estructura vertical, característica de la cultura de nuestra función pública; a un esquema horizontal de gerencias, que continua conservando altos grados de jerarquización en la toma de decisiones.

Por otra parte, a pesar de un alto grado de burocratización, esto es, de requerimientos formales para las diferentes instancias de formulación, implementación y análisis de proyectos, los canales de comunicación utilizados, permiten la emisión, circulación y recepción de información de manera clara y fluida, característica de los sistemas privados.

Observamos en el organismo, que si bien predomina una estructura altamente jerarquizada, se observa una influencia relativa de los postulados previstos por el NMP y la CT, generándose la connivencia de dos corrientes supuestamente opuestas.

Se observa que la ventaja del cumplimiento de metas a partir de proyectos concretos, con recursos propios y finitos en el tiempo,

puede verse beneficiada al contar con el apoyo de unidades organizativas conformes a la estructura jerárquica. De esta manera la rigidez que actúa muchas veces como desventaja del esquema vertical, se ve compensada con la incorporación en algunas áreas, de un modelo más participativo y flexible.

Asimismo se observa que estos cambios se ven acompañados por cierta expectativa de los propios empleados del organismo, ya que si bien entienden que el esquema tradicional aporta componentes de estabilidad laboral fundamentales para generar un buen clima de trabajo, por ejemplo en lo concerniente a la carrera administrativa del organismo, esperan también un tipo de organización más flexible.

Podemos entonces afirmar que si bien se observan fuertes sesgos característicos del paradigma burocrático también estamos ante la presencia de una organización abierta y flexible al cambio.

En este contexto, si bien consideramos acertados los diagnósticos que ponían en evidencia, que el Estado que había sido pensado para una sociedad industrial, ya no se adecuaba en su totalidad a la situación actual como consecuencia de los cambios sociales, políticos y económicos, creemos que las respuestas que han dado o intentan dar los nuevos bagajes teóricos, no se corresponden con la definición del concepto de Estado que entendemos de características eminentemente políticas, sino con la preeminencia de categorías económicas.

Por estas razones, consideramos un reduccionismo de las nuevas teorías el énfasis puesto en la figura del cliente como actor principal, tal concepción hace perder de vista el concepto de ciudadano asociado a una visión política del Estado, simplificando su rol social a un simple agente del juego de mercado.

Como síntesis, podríamos decir que:

- es necesario repensar las lógicas a partir de las cuales se organiza la administración pública, y si bien cada uno de los modelos parten de conceptos de gestión pública significativamente diferenciados, en lugar de pensarlas como excluyentes debiéramos comenzar a plantearlas como complementarias, ya que pareciera ponerse en evidencia que de la articulación de ambas (esquema de tipo matricial<sup>9</sup>) se obtienen resultados más satisfactorios
- Es a nuestro entender equivocado reducir el rol de los organismos públicos a simples prestadores de servicios, por ello es necesario devolverles la dimensión política que garantice el desarrollo de la función social para la que fueron creados.
- El impacto de las nuevas teorías puede ser positivo en cuanto a la dinamización del funcionamiento del Estado pero que en tanto público, la matriz que sostiene y determina la organización de la administración pública, deberá preservar necesariamente características propias del paradigma burocrático, facilitando el establecimiento de reglas de juego claras que definan el accionar estatal en beneficio del interés público.

Consideramos entonces, que el CONICET, es un ejemplo empírico de que no es posible pensar una Administración Pública eficaz sostenida sobre un modelo u otro únicamente, sino que es necesario comenzar a reflexionar sobre la necesidad de trabajar en la construcción de una Administración Pública que sea capaz de incorporar herramientas que dinamicen la gestión, pero que al

---

<sup>9</sup> Entendemos un esquema matricial como una estructura organizacional que permite convivir simultáneamente un esquema de organización vertical como uno horizontal, que permite armonizar intereses y equilibrar el poder al interior de la organización.

mismo tiempo no pierda de vista el objetivo fundamental de lo público como proyecto institucional.

### **Bibliografía**

- AUCOIN, Meter (1995) “The New Public Management: Canadá in comparative perspectives” Ed. Institute de recherché en politique publiques, Montreal Canadá
- BLUTMAN, Gustavo (1998) Aproximaciones a la Reforma del Estado: cambios en Argentina entre 1989-1992”. Eudeba Buenos Aires, Argentina.
- BOYER, Robert; “Les mots et les réalités”; en AAVV ; Mondialisation ; Au-dela des mythes ; París ; La Découvert& Syros ; 1998 (traducción Mariana Vásquez).
- BOZZO, C.; LOPEZ, B., y ZAPATA, A. (1999) “La segunda Reforma del Estado, Crónica de un fracaso anunciado” en serie de Investigaciones en Administración Pública Gustavo Blutman (comp.) CIAP - FCE - UBA. Buenos Aires, Argentina.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1988) “La Reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control”. Desarrollo Económico vol. 38 N° 150. Buenos Aires, Argentina
- CAO, Horacio Antonio (2002) “Las provincias pobres” tesis doctoral UBA – FCE. Buenos Aires, Argentina.
- CAO, Horacio – BLUTMAN, Gustavo – ESTÉVEZ, Alejandro – ITURBURU, Mónica (2007) “Introducción a la administración pública: Nación, provincias y municipios” Editorial Biblos
- CORTAZAR Juan Carlos (2003) Filminas curso Gerencia Social Julio INDES (en base a varios autores C. Molina, C. Moore, I. Licha, K. Echeverria - Mendoza).

- ENGELS F (1985) “El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado” Editorial Progreso Moscú edición 1995 Tomo II.
- ESTÉVEZ, Alejandro – BLUTMAN, Gustavo (2004) “El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los ’90: ¿funcionarios, gerentes o sobrevivientes? En Revista de Gerencia Venezolana año 9 N° 25. Zulia, Venezuela.
- ESTÉVEZ, Alejandro (2001) “Una comparación entre la teoría del Nuevo Management Público y la Gestión de la Calidad Total” en La Reforma Managerialista del Estado A. Estévez (comp.) Ediciones cooperativas. Buenos Aires Argentina.
- FELCMAN, Isidoro, BLUTMAN, Gustavo; MENDEZ PARNES, Soledad (2002) “Culturas Organizacionales Públicas” Ediciones cooperativas. Buenos Aires, Argentina
- FLEURY, Sonia; “Política social, exclusión y equidad en América Latina”; Revista Nueva Sociedad; 1998.
- FLEURY, Sonia "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales"; Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), diciembre, 2000.
- FLEURY, Sonia (2002) " Reforma del Estado" INDES. Washington, USA.
- GARCÍA DELGADO, Daniel; Estado-Nación y Globalización; Globalización y crisis del Estado-Nación; pag. 25; Ed. Ariel; Buenos Aires; abril de 2000.
- HEADY, Ferrel (2000) “Administración Pública: una perspectiva comparada” FCE. México
- LECHNER, Norbert (1987) “La crisis del Estado en América Latina” El Cid Editor. Buenos aires, Argentina.
- NORTH, Douglass C.; “La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano”; paper del Instituto Internacional de Gobernabilidad; Barcelona; 1998.

- O'DONNELL (1987) "Apuntes para una teoría del Estado en Oszlak, O. Teoría de la Burocracia estatal. Univ. De Belgrano Buenos Aires, Argentina
- OSBORNE, D y GABLER, T. (1992)"La reinención del gobierno", Paidós, Buenos Aires, Argentina
- OSZLAK Oscar (1990) "La formación del Estado Argentino". Editorial de Belgrano, 2da. edición, Buenos Aires, Argentina.
- OSZLAK, Oscar; "Estado y Sociedad: las nuevas fronteras"; en IX Congreso Nacional de Administración Pública, Mendoza, 1992.
- OSZLAK, Oscar; "Estados capaces: un desafío de la integración"; Ponencia presentada para el Seminario – taller "La Función Pública Nacional y la Integración Regional"; organizado por el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR); pag. 1; Montevideo; 1996.
- OSZLAK, Oscar (1999) " DE MENOR A MEJOR: el desafío de la "segunda" reforma del Estado. Revista Nueva Sociedad, N° 160 Venezuela.
- OSZLAK, Oscar (2002) "Profesionalización de la función público en el marco de la gestión pública". CLAD (versión preliminar). Caracas, Venezuela.
- POCOVI, Gertrudis María Estela; "Desafíos de la Reforma Administrativa: qué administración tenemos, qué administración podemos"; Primer Congreso Argentino de Administración Pública; Rosario, 2001.
- PRATS i CATALÁ Joan (2003) "Las transformaciones de las Administraciones públicas de nuestro tiempo" [www.iigov.org/documents/?p=4\\_0131](http://www.iigov.org/documents/?p=4_0131).
- [www.conicet.gov.ar](http://www.conicet.gov.ar)

# ***“Burocracia y Anomia. Un análisis de la informalidad en el comportamiento de los empleados estatales.”***

Lic. Patricia Fernanda Catoira

## **Introducción**

Burocracia y Anomia. Dichos términos parecen excluirse mutuamente. Por un lado, el término “anomia”, tal como lo conceptualiza el sociólogo francés E. Durkheim (1995; 1993), refiere fundamentalmente a aquellas situaciones y ámbitos sociales que se caracterizan por la subregulación o ausencia de normas. Pero además de dar cuenta de un estado de falta de reglas que puedan orientar el comportamiento de los individuos, también se lo puede concebir como la incapacidad de la estructura social de proveer a ciertos individuos lo necesario para lograr las metas de la sociedad. Este es el sentido que le dio al término Robert K. Merton (1980). La anomia es en este caso una disociación entre los objetivos culturales o fines establecidos socialmente y el acceso de ciertos sectores a los medios necesarios para alcanzarlos. Existe entonces una falta de adecuación entre los medios y los fines.

Por otro lado, la burocracia y lo estatal representan aparentemente el extremo opuesto, ya que son nociones estrechamente vinculadas al orden y la legalidad, la estandarización y formalización, el mundo de las normas y los procedimientos.

Aquella descripción del tipo ideal burocrático (y el análisis de su desarrollo histórico) realizado por el sociólogo Max Weber

coloca a la organización burocrática como la mejor expresión de la racionalidad instrumental y como fenómeno paralelo de la democracia. Para Weber(1985), la burocracia moderna debía poseer algunos elementos esenciales: un sistema impersonal de reglas, procedimientos y nombramientos; la distribución clara y especializada de tareas y puestos; la condición de idoneidad de los funcionarios; la separación de la esfera privada de éstos y de la esfera política u oficial; un sistema jerárquico de subordinación y control; estabilidad en el empleo y remuneración ligada a atributos del cargo y no de la persona y la utilización de la normativa o legalidad, como elemento de la regulación del proceso de decisión. A través de la rutinización, estandarización, formalización, se resta poder discrecional a los funcionarios y se obtiene eficiencia y eficacia en el logro de los fines.

Por su parte, lo estatal también está ligado a la presencia de reglas en tanto el objetivo del Estado Moderno ha sido siempre garantizar el orden y la seguridad pública a través de la promulgación de leyes abstractas generales.

Sin embargo, es posible observar en la Administración Pública<sup>10</sup> (AP) un conjunto de comportamientos guiados por normas no previstas por el sistema formal, que influyen de manera decisiva en la forma de concebir y actuar al interior de la misma: ciertos códigos no escritos, ciertas reglas invisibles. Estas conductas ponen en evidencia la falta de acatamiento a las normas legales, el apego a la informalidad y la baja orientación a la búsqueda del bienestar general por parte de las organizaciones encargadas de ejecutar y gestionar las políticas públicas.

---

<sup>10</sup> A los fines de este trabajo, se entenderá a la Administración Pública y su burocracia como una parte del Poder Ejecutivo sujeta a la responsabilidad general del gobierno, pero subordinada al mismo dentro del sistema constitucional.

Sobre dicha realidad, se asienta una imagen popularizada de la AP y su burocracia, la cual remite a la falta de transparencia, corrupción, favoritismo, clientelismo político, incumplimiento. Sus empleados son acusados de brindar favores o “protecciones”, que usualmente constituyen conductas ilegales, a cambio de determinadas recompensas o bien conocidas coimas; de no realizar eficientemente su trabajo por “holgazanear”, por “ineptitud profesional” o falta de “proactividad”; de eludir la normativa vigente para proteger sus propios intereses y/o de grupos externos privados.

Una imagen cargada de mitos y lugares comunes que nos resultan insuficientes para comprender la verdadera naturaleza del funcionamiento del aparato administrativo, pero que no deja de tener correspondencias concretas con él, con modalidades y graduaciones diferentes. Refiere a una realidad de transgresiones cotidianas que, por supuesto, no se reducen al ámbito público, pero que sí se presentan en él de forma singular. Dicho esto, el sistema de normas y valores que parece estar regulando la conducta de los empleados estatales se complejiza y presenta algunas deficiencias y particularidades.

El objetivo de estas líneas es avanzar en la comprensión de la cultura burocrática estatal, específicamente sus comportamientos y la forma en que los empleados regulan sus conductas, a partir de dilucidar las características del sistema normativo con el que se interrelacionan.

## **De la Teoría Social a la Práctica- Especificidad Nacional**

Cuando abordamos la realidad nacional y social en general no podemos dejar de observar que los conceptos de “anomia” y de “burocracia” tal como fueron expuestos en los párrafos anteriores, difícilmente puedan observarse en la práctica social concreta.

En primer lugar, respecto al concepto de burocracia, queda expuesta la idea, a partir de diferentes corrientes teóricas (Merton 1964; Crozier 1974; Perrow 1990) de que lo que se demanda racionalmente al individuo no basta para determinar resultados constantes y previsibles y que la eficacia de una organización no puede resumirse en la combinación de aspectos racionales como capacitación, impersonalidad, y jerarquía del ‘tipo ideal’. Estas corrientes teóricas hacen ver que el tipo ideal de Weber lleva en sí una parte de ineficacia y que el modelo se aparta de la realidad.

En Argentina particularmente, hay visiones que permiten pensar que la AP burocrática se ha constituido de manera inacabada (Estevez- Blutman 2004), con características diferenciales a las de los países centrales. La implementación racionalizada se vio condicionada por especificidades nacionales, con una búsqueda discursiva de la eficiencia pero con limitaciones muy fuertes en su aplicación normativa. En

los hechos, la gestión pública en Argentina y en la región en general, nunca respondió ajustadamente a la concepción weberiana, ya que no se consolidaron plenamente “*los principios de diferenciación, especialización, racionalidad, jerarquía, secularización y el relativo aislamiento respecto de las presiones políticas*”<sup>11</sup>. Se indica, de este modo, que el modelo burocrático-legal, nunca alcanzó en el caso argentino, un nivel de “*terminación*” similar al de los países desarrollados.

En segundo lugar, pensar en un escenario social con ausencia total de normas que lo regulen, constituye más bien una excepción. Del mismo modo, el principal motivo del surgimiento de situaciones anómicas no parecer ser el cambio social acelerado, tal como Durkheim lo planteaba, como la transición de un orden tradicional que es abandonado a uno nuevo que no cobra plena vigencia. Lo cierto es que, lo habitual es observar estados intermedios de anomia, en los cuales no se presenta una clara estructura normativa, pero tampoco se ha llegado a una desregulación completa o negación total de obediencia a las normas. Es decir, las sociedades o ámbitos sociales no son por lo general, puramente anómicos, sino que siempre existen, junto al vacío normativo o confusión normativa, espacios donde el funcionamiento es calculable y ordenado (Waldmann 2003). Sumado a que la causa de dichos comportamientos anómicos (al menos los que nos interesa abordar aquí) no están relacionados a un cambio social o a una situación de transición sino a debilidades endémicas y estructurales de algunos ámbitos e instituciones.

Por lo expuesto anteriormente resulta imprescindible esclarecer y adecuar el concepto de anomia incluyendo en la

---

<sup>11</sup>Véase Estevez- Blutman (2004), pg. 5

definición del mismo, situaciones normativas contradictorias o confusas que nos permitan abordar el estudio de determinadas instituciones y prácticas sociales; en nuestro caso la burocracia pública. Adoptaremos la definición de Peter Waldmann(2003) quien sostiene que *“una situación social es anómica cuando faltan normas o reglas claras, consistentes, sancionables y aceptadas, hasta cierto punto, por la sociedad para dirigir el comportamiento social y proporcionarle una orientación”*<sup>12</sup>. O dicho de otro modo, cuando existe una carencia de normas, cuando esas normas son ambiguas y en parte contradictorias – lo cual prácticamente es lo mismo- o cuando las existentes no se aplican y tampoco corresponden a las convicciones de la población. Rige, de esta manera, una situación de absoluta inseguridad normativa.

Dicho autor define tres dimensiones que debe poseer un sistema de normas para poder funcionar como modelo ideal de observancia, con el objetivo de que pueda ser utilizado para identificar situaciones anómicas intermedias. Las normas deben ser:

- claras, comprensibles colectivamente y sin contradicciones, sean orales o estén escritas (dimensión lingüística).
- Apoyarse en el consenso de gran parte de los afectados o gozar de aceptación social (dimensión moral y de orientación social)
- garantizar un control efectivo del comportamiento a partir de sanciones que las refuercen (función reguladora).

En la realidad nacional parece producirse un fenómeno particular, originado en cierta contradicción entre la segunda y la tercera dimensión (Waldmann 2003; Isuani 1999); es decir,

---

<sup>12</sup>Véase Waldmann(2003), pg. 11.

entre la aceptación social que tienen las normas y su función reguladora del comportamiento.

Aldo Isuani (1999) sugiere que en la sociedad argentina el universo del derecho positivo no tiene relación con el de las costumbres y por ende, los comportamientos ilegales no generan actitudes de rechazo explícito. Lo dicho se sostiene sobre el argumento común de que la ley “se acata pero no se cumple”, o se teme a la represalia o a la probabilidad de impunidad en caso de denunciar la ilegalidad. No obstante, explica Isuani, lo que sucede es que la moral colectiva que debería estar expresada en las normas legales no logra imponerse sobre las individuales y el resultado es la transgresión del derecho positivo. Es más, la transgresión tampoco es percibida como tal y por ende no es transgresión, sino que es percibida en muchos casos como una “picardía” o una simple “avivada” nacional.

Esto se debe a que muchas conductas se inspiran en códigos que no responden a la universalidad que pretenden las normas jurídicas, sino que se encuentran basados en relaciones clientelísticas, de amistad o familiares. Prevalece de este modo la concepción de esta forma de micro-solidaridad como valor supremo y el desprecio por las normas de contenido universalista. Según dicho autor, existe una gran cantidad de costumbres que no sólo contrarían las leyes formales, sino que están al margen u opuestas a determinados patrones de comportamiento a los que se atribuye el carácter de ético, y esto adquiere una especial importancia en el ejercicio de la función pública.

El derecho formal garantizado por sanciones estatales se enfrenta con costumbres de la población que orienta su comportamiento por reglas informales basadas en la

aceptación social<sup>13</sup>. Se abre así un universo de normas paralelas, informales, que en ocasiones pueden llegar a ser complementarias al derecho formal o constituirse como un antiorden que lo neutraliza. Sin embargo, entre los dos polos opuestos existen combinaciones intermedias de reglas formales e informales que van en detrimento sólo parcialmente del orden oficial vigente.

Dicha situación problemática se puede observar en la configuración y comportamiento de la llamada burocracia estatal<sup>14</sup>. Actor crucial en el diseño y ejecución de las políticas

---

<sup>13</sup> Las normas jurídicas, explica Isuani (1999), en la medida en que son productos de las instituciones de gobierno de una sociedad, adquieren vigencia sólo en el momento en que regulan el comportamiento social. Sin embargo, no constituyen la única forma a través de la cual el comportamiento social adquiere regularidad. Las costumbres, como parte de la cultura social, también regulan un conjunto de conductas que no se expresan en el derecho positivo y sin embargo poseen vigencia entre los miembros de una sociedad:

*“Las normas jurídicas, en tanto productos del Estado, son el resultado de la lucha y la negociación de las diversas fuerzas sociales que intervienen en su génesis y que les transfieren sus valores, intereses y formas de interpretación de la realidad. En definitiva, su ideología. Por otra parte, las costumbres constituyen una herencia social generada a través de muy diversos caminos y pueden ser juzgadas de acuerdo a la adecuación que poseen respecto a diversos valores (por ejemplo, libertad, solidaridad, civilidad, etc.)”* pg.1.

Mientras que las costumbres para ser tales deben ser practicadas de manera general por la sociedad (o no serían tales), las normas jurídicas pueden tener escasa vigencia.

<sup>14</sup> Podemos concebir a la AP y su burocracia como “un conjunto de organizaciones complejas e interdependientes, cuyo carácter “público” -derivado de los objetivos formales de “interés general” que persiguen y de la autoridad legítima del Estado que invocan sus actos- permite distinguirlas como un sistema diferenciado”. Véase Oszlak (1979) pg. 35 y 36. En calidad de institución “la burocracia puede ser vista como un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento cuya finalidad es asegurar la continuidad, coherencia y

públicas, central para entender el desempeño del aparato administrativo y productivo del Estado. No porque dicha problemática sea exclusiva del sector público, ya que caeríamos en una versión parcializada del problema si así lo creyéramos (sumado a la dificultad de delimitar entre lo público y lo privado) sino por las características y la impronta que adquiere el fenómeno en dichas organizaciones.

En primer lugar, porque son ellas, en el marco de los actuales Estado democráticos, las encargadas de ejecutar el interés general y representar a la sociedad en su conjunto, para lo cual poseen un poder de acción que no inviste otro tipo de organización. En segundo lugar, los organismos públicos forman parte del sistema político y éste no es simplemente una variable del entorno, sino que son ejecutores de un proyecto político particular. En tercer lugar, mantienen frecuentemente una condición monopólica respecto a la capacidad decisoria sobre algunos ámbitos, servicios y bienes de la sociedad. Por último, la AP está reglamentada por el Derecho administrativo, que consta de reglas no generadas en el propio ámbito como sí sucede en otra clase de organizaciones (separación del derecho público del derecho privado) si bien, como veremos, no es un marco normativo que le viene dado simplemente “de afuera” sino que se mantiene con él una relación compleja. Es decir, es en la AP donde la conflictividad entre los intereses privados de sus agentes y el “interés público”, la transgresión de las normas y la informalidad de las conductas, adquiere un interés analítico singular.

A la luz de lo expuesto hasta aquí, se puede sostener que en la cultura de las organizaciones públicas, más allá de su

---

*relevancia de las políticas públicas por un lado, y prevenir la discrecionalidad del ejercicio del poder público por otro” Véase Zuvanic- Iacoviello (2008), pg. 1.*

estructura formal y reglada, es posible visualizar hábitos informales por parte de los empleados, que nos pueden permitir comprender algunos aspectos de lo que ocurre y se produce en ella. Existe una realidad que se configura alternativamente a los organigramas y los discursos oficiales, donde se desarrollan relaciones subjetivas no previstas, actitudes no fácilmente visibles, estrategias adaptativas y por lo tanto, una dinámica subterránea, que influye desviando los resultados efectivos del trabajo de las intenciones formalizadas e inscriptas en la organización formal.

Esta última idea fue señalada en la literatura como la “otra cara de la Burocracia” (Blau, 1962). Los miembros de una organización actúan como seres humanos y no como máquinas impersonales y sus acciones, a veces, transgreden las reglas oficiales. No obstante, la existencia de la estructura informal en algunas organizaciones es imprescindible para un eficiente funcionamiento de las mismas, siempre y cuando complemente y no socave la existencia del sistema formal. Dicha estructura, al igual que la formal, posee reglas, grupos y sistemas de procedimientos. P. Blau plantea: *“Su informalidad radica en que nunca han sido compilados en códigos o reglamentos oficiales, y en que se originan y mantienen con un grado de espontaneidad del que necesariamente carecen las actividades basadas en una estructura formal. Sin embargo, estos agrupamientos, reglas y procedimientos forman una estructura, puesto que si bien no están oficialmente reconocidos, se hallan establecidos de una manera clara y semipermanente, y son tan ‘reales’ y tan coercitivas para sus miembros como los de la estructura oficial, conservando su existencia y su significado social a través de numerosos cambios de personal...”*<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Blau (1962) p. 45

Desde la restauración de la democracia, el fenómeno de la corrupción es indudablemente el más evidente en cuanto a desviación de normas por parte de los funcionarios públicos. A partir de diferentes trabajos de campo realizados por el CIAP<sup>16</sup> en distintos organismos de la Administración Pública Nacional, en base a resultados de entrevistas en profundidad y encuestas estandarizadas, intentamos identificar algunos de los mencionados comportamientos informales más cotidianos, que manifiestan un funcionamiento organizacional según reglas ajenas a toda reglamentación formal:

- El uso flexible y discrecional de los tiempos: ya sea en lo relativo a los horarios de entrada y de salida del trabajo, como a los horarios de almuerzo y descanso.
- Formas de ascenso en la organización que no se corresponden con condiciones de idoneidad y experiencia en el puesto de trabajo.
- Formas de ingreso y reclutamiento del personal que no responden a la formalidad del concurso abierto y público.
- Procedimientos no escritos utilizados para la realización de la actividad. En muchos casos, poco transparentes y ocultos de modo “intencional” por la organización.
- Sistema de castigos y recompensas no formales que influyen de manera determinante en la función de la tarea, guiado por criterios donde prima el interés personal, la afinidad política e ideológica y las relaciones de amistad.

---

<sup>16</sup>Centro de Investigaciones en Administración Pública, Instituto de Investigaciones en Administración, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

- Uso privado de herramientas públicas (papel, impresiones, fotocopias, teléfono, automóviles, etc.) de manera discrecional.
- Utilización de la evaluación de desempeño que no permite reflejar el real desenvolvimiento de los agentes públicos, haciendo obsoleta esta herramienta.
- Utilización de los espacios de la organización y distribución del mobiliario, que poco se corresponde con la consecución de los fines previstos por la organización pública.
- Temas de discusión y tareas habituales desarrollados en la jornada laboral que insumen un gran porcentaje del tiempo, que nada tienen que ver con la actividad organizacional.
- Mecanismos de control de ausentismos y licencias incoherentes, y en algunos casos inexistentes.
- Inconsistencia en la asignación de tareas con respecto al cargo que se ocupa oficialmente.
- Falta de idoneidad, compromiso y responsabilidad en el desempeño de los diferentes puestos de trabajo.
- Toma de decisiones por personas no facultadas por el cargo para hacerlo. Personas que tienen un poder e influencia destacable en los modos de comportamiento del grupo, sin relación alguna con las facultades otorgadas por el cargo, es decir, por el organigrama formal, con acceso a los puestos jerárquicos más altos por relaciones de amistad, favoritismo o una privilegiada posición de poder.

Estas conductas informales están socialmente estructuradas, lo que significa que se van conformando a partir de la

interiorización y adaptación de los empleados a determinadas condiciones estructurales de la AP; es decir, a partir del campo concreto de relaciones sociales en el que el empleado público se desenvuelve como tal. Pero al mismo tiempo son estructurantes, en el sentido que cobran vigencia institucional, que se convierten en una matriz generadora de esas mismas prácticas paralelas<sup>17</sup>.

De acuerdo a resultados obtenidos por el BID(2006) a partir de un diagnóstico realizado a la Administración Pública Nacional:

- El proceso de planificación de recursos humanos no se encuentra sujeto a un área específica ni bajo un proceso central unificado, más bien las decisiones se toman en base al criterio de las autoridades políticas de los organismos a través del presupuesto del área. Esto le confiere cierta inflexibilidad y discrecionalidad al sistema. La recurrencia a mecanismos de contratación y al sistema de pasantías resulta ser la forma de resolver dichos obstáculos.
- A través del SINAPA se han tipificado cierto número de puestos como categorías de trabajo genéricas, pero no existe un sistema de definición y clasificación de puestos, con asignación específica de funciones y responsabilidades. Dicha definición queda sujeta a la estructura organizacional, que depende más de criterios políticos que técnicos. Salvo algunos organismos como INTA, INTI Y BANCO CENTRAL, en cada proceso de selección se especifica el puesto y el perfil, pero no está determinado previa y sistemáticamente. Se genera así un sistema que sufre modificaciones de manera ad hoc y discrecionalmente, sobre todo en el sistema

---

<sup>17</sup> Véase el tratamiento del concepto de “hábitus” en Bourdieu (1992).

de contrataciones transitorias. Sumado a la dificultad de impulsar un sistema de rendición de cuentas, por la atribución difusa de responsabilidades.

- A través de decretos de excepción se ha difundido la práctica en los últimos años, de cubrir cargos de nivel ejecutivo que la norma prevé sean concursados, a partir de la designación política de los funcionarios.
- En el reclutamiento y selección de personal, coexisten prácticas basadas en sistema de mérito con tradiciones propias del clientelismo político.
- Los mecanismos formales de movilidad del empleado, como las adscripciones, no están sujetos a estrategias planificadas de recursos humanos, sino a intereses personales del funcionario, a cambios políticos en las áreas o problemas de mal desempeño no explícitos.
- No se detectan procedimientos homogéneos y sistemáticos en relación al control del ausentismo y/o horarios laborales.
- Se registra una baja aplicación de sanciones disciplinarias. Los sumarios suelen estar largos períodos “cajoneados”.
- Si bien está previsto en la normativa, no se utiliza en la práctica la desvinculación por evaluaciones de desempeño negativas, incumplimiento de deberes del funcionario público o actos de corrupción.
- La evaluación de desempeño en la práctica sólo cumple una función ceremonial. La misma se realiza sólo como un acto formalista, sin ningún criterio de evaluación del rendimiento. Los incentivos asociados al buen desempeño individual también han sufrido su distorsión, por la rotación de calificaciones máximas

que produjo el sistema de topes máximos para cada categoría de evaluación.

- En el caso de los contratados temporalmente, tienen una estabilidad en la práctica sumamente precaria, no gozan de protección de salud ni de aportes previsionales por parte del Estado, permaneciendo bajo el régimen autónomo. No son evaluados y no cuentan con mecanismos de promoción.

Estos datos evidencian la manera en que los comportamientos informales, las excepciones a la norma y la transgresión lisa y llana de las leyes, que caracterizan el accionar y funcionamiento diario del aparato público, se institucionalizan de tal modo que pasan a formar parte directa de la estructura burocrática pública.

### **Debilidades Histórico - Estructurales. La Administración Pública Argentina en contexto.**

La burocracia pública ejerció históricamente funciones muy amplias, interviniendo en diversos y amplios ámbitos sociales y con un fuerte poder económico obtenido a través del manejo de las empresas estatales. Sin embargo, siempre tuvo escasa capacidad de organizar y dirigir la sociedad en algunos espacios, presentando límites claros (Waldmann 2003, Isuani 1999, Iacoviello 2008). Ejemplo de ello es la evasión impositiva de los más poderosos, la incapacidad de brindar en muchas ocasiones prestaciones elementales de manera eficaz, la imposibilidad de generar en la ciudadanía respeto por lo público (desde la falta de cuidado y limpieza de los espacios públicos hasta la destrucción sistemática de bienes de uso cotidiano como trenes, cestos de basura, bancos de plaza, etc.). Pero fundamentalmente, no ha podido generar respecto de su ciudadanía una imagen de confianza,

transparencia, flexibilidad y eficacia. Por el contrario, la AP y su burocracia están asociadas a una imagen popularizada que evoca la ineficiencia y la improductividad institucional (Crozier 1974, Oszlak 1979, Blau 1962).

Lo anterior se debe, en gran medida, a la incapacidad del Estado de hacer cumplir las leyes formales por todos por igual. Empezando por la ley suprema, la Constitución, cuya letra y espíritu se infringe permanentemente (contamos con una historia política que da cuenta de manera acabada de ello). Continuando con leyes deficientes técnicamente y hasta contradictorias, de una complejidad absoluta -como es el ejemplo concreto del régimen jurídico del empleo público- y que adolecen de una aplicación selectiva y arbitraria por las autoridades competentes. Hacia el interior de sus propios órganos, los funcionarios públicos transgreden las leyes con regularidad y como parte del funcionamiento cotidiano de estas instituciones. No obstante, las infracciones a la ley o su abuso son raramente perseguidas y sancionadas.

Pero aún así, Argentina posee, en relación a otros países, una administración formal e institucionalmente estable. No se corresponde con un tipo de burocracia clientelística, sino que ha logrado niveles de profesionalismo y mérito dignos de destacar en algunos sectores, como es el caso del cuerpo de Administradores Gubernamentales, la administración impositiva, el personal de la salud y la educación, y algunos reductos de carácter científico- tecnológicos. Por lo demás, la burocracia argentina se caracteriza por tener relativa autonomía respecto de los vaivenes y arbitrariedad de la clase política, principalmente por la estabilidad de los funcionarios. Y su capacidad técnica no es necesariamente baja. Los organismos del gobierno central se encuentran sujetos a normas generales que regulan el empleo público y establecen una carrera administrativa formal, si bien estas

normas adquieren un valor únicamente simbólico sin mayores consecuencias sobre la gestión cotidiana (Zuñanic – Iacoviello 2008).

Pero la inobservancia de las leyes sancionadas por el Estado o de las normas formales de los organismos públicos no es un fenómeno casual o esporádico, sino que responde a cierta idiosincrasia cultural que opone ciertas reglas informales, paralelas, alternativas al sistema normativo formal, generando confusión y conflictividad en la orientación de los comportamientos y en la regulación de las prácticas. Este es realmente el fenómeno de interés y donde se encuentra la esencia del rasgo anómico, en la convivencia de estos conjuntos normativos.

Se podría objetar que las normas informales reducen la dimensión de la anomia, ordenando y regulando el comportamiento exclusivamente a través del poder de las costumbres, pero estas normas no logran imponerse efectivamente y conviven con las formales, la mayoría de las veces no de modo complementario, sino en competencia directa con las mismas.

Podemos plantear entonces que existe una estructura normativa dual en la AP donde los funcionarios no sólo deben tener en cuenta reglas y principios abstractos y generales - como el respeto a las leyes y la igualdad frente a ellas- sino también los intereses particularistas y los lazos clientelares que conforman ese orden alternativo cuya efectividad no es menor. El margen de discrecionalidad que surge de la rivalidad entre los dos órdenes permite a los funcionarios obtener ventajas privadas como recursos suplementarios económicos o de poder y optar por medios no formales – a veces ilícitos- para alcanzar la concreción de los objetivos públicos planteados por la función o el cargo (Waldmann 2003, Isuani 1999, Iacoviello 2008). Se plantea un conflicto

tácito entre las normas formales sancionadas por el Estado y las informales sancionadas por los grupos internos a la AP.

Estos dos sistemas de reglas paralelos, deben ser dominados por todo aquél que quiera prosperar económicamente y ganar influencia política. Uno está compuesto por las reglas formales a las que se debe un mínimo de respeto. El otro es un sistema “subterráneo” de redes sociales y múltiples favoritismos que, si bien es tabú en el discurso oficial, de hecho tiene igual importancia.

La literatura organizacional plantea la distinción y dicotomía entre la esfera formal y la informal. En algunos documentos de trabajo, el INAP (1997) define organización formal<sup>18</sup> como aquella que ha sido planificada por sus creadores, prescrita y reglamentada y es el reflejo oficial de los postulados sociales, políticos y administrativos que le dieron origen.

El sistema formal intenta alcanzar el objetivo de la organización utilizando de modo racional los medios disponibles. Pero tal organización no se realiza nunca plenamente en el comportamiento de sus miembros. Los individuos y los grupos desarrollan una “organización informal” (Blau 1962), o sea, un conjunto de prácticas no previstas por la organización formal. La noción de “organización informal” sugiere que *“las desviaciones del reglamento formal constituyen pautas socialmente organizadas, y no tan sólo una consecuencia de fortuitas coincidencias personales”*<sup>19</sup>. Es decir, dichas pautas adquieren niveles altos de institucionalización.

---

<sup>18</sup>La misma se caracteriza por el objetivo de la organización, la especialización de las tareas, la coordinación de las funciones, el orden jerárquico, la autoridad, la uniformidad de los comportamientos, la definición de los roles de los miembros de la organización, la selección y reclutamiento de los mismos, la remuneración, la tecnología, las insignias y los símbolos oficiales.

<sup>19</sup> Blau (1962) p. 53.

La baja definición normativa en muchos aspectos organizacionales y por otro lado, el escaso ajuste a las normas vigentes o su bajo cumplimiento, dan lugar a espacios o márgenes de discrecionalidad que permiten la formación de estrategias alternativas.

La organización real, sin embargo, solo puede ser captada considerando esta interacción constante entre el sistema normativo formal y ese universo informal o alternativo. La dicotomía es meramente analítica, concretamente sólo existe una única organización.

Cierta parte de la literatura sugiere que estos hábitos de comportamiento son usados como estrategias de adaptación al medio. La organización formal produce tensiones y presiones de mayor o menor fuerza. Consiente o inconscientemente el individuo responde a dichas presiones por medio de comportamientos, relaciones y estrategias no previstos por la organización. E. Goffman (1988) distingue dos modos de adaptarse a la misma:

a) Las adaptaciones primarias que corresponden a los comportamientos que obedecen los requerimientos oficiales de la organización.

b) Las adaptaciones secundarias que consisten para el individuo en utilizar medios alternativos, “prohibidos” y estrategias no autorizadas para tergiversar así las pretensiones de la organización relativas a lo que él tendría que hacer o recibir, y por lo tanto, a lo que tendría que ser. Las adaptaciones secundarias representan para el individuo el medio de apartarse al rol y al personaje que la institución le asigna de modo natural.

Las conductas informales, se inscriben en determinadas “estrategias” en las que está en juego el poder dentro de la organización. Los grupos adoptan estrategias informales que

les permiten adaptarse y resolver las tensiones con el sistema formal. Es aquí donde la anomia, tal como la conceptualiza Merton (planteada al inicio del trabajo) toma vigencia: en la distancia que se produce entre los objetivos culturales pre-establecidos y las normas institucionales o, dicho de otro modo, cuando las condiciones estructurales obstaculizan el uso de medios oficiales para alcanzar los fines individuales o de la organización. Es entonces cuando el uso de medios ilegítimos pero eficaces desde el punto de vista técnico se hace presente.

En definitiva, la existencia de un amplio espectro de la conducta de los funcionarios públicos que transgrede normas legalmente sancionadas y la coexistencia con un sistema de normas paralelo, nos permite suponer que, la cultura burocrática, tal como se constituyó en Argentina, en el contexto de una peculiar cultura política y de cambios acaecidos en el contexto económico en las últimas décadas, sobre todo desde el advenimiento de la democracia, parece presentar características anómicas. Anomia, que no es una propiedad de los individuos<sup>20</sup> sino que está asociada a condiciones de la estructura social. La causa no puede buscarse en un cambio social acelerado sino en una debilidad endémica de la estructura burocrática, en una cultura organizacional que causa erosión en las normas.

La aplicación de una encuesta estandarizada por el CIAP a distintos organismos de la Administración Pública Nacional durante los últimos años, con el objetivo de realizar un diagnóstico de la cultura organizacional, confirma en cada medición la presencia de características anómicas en la AP<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Véase Merton (1964), pg. 169.

<sup>21</sup> Véase Felcman- Blutman- MendezParnes 2002 para tener una referencia del marco teórico utilizado en dichos diagnósticos.

En base a lo expuesto, podemos avanzar en la identificación simple modo de esbozo, de algunos rasgos de la estructura social y organizacional que favorecen dicha tendencia anómica:

1. La AP no ofrece un marco normativo ordenado para el comportamiento de los empleados en el ámbito público, sino que es más bien una fuente de desorden. No crea condiciones para generar certezas en cuanto al comportamiento. Existen una cantidad de leyes y decretos que no sólo serían imposibles de aplicar de forma rigurosa sino también indeseable, debido a que son disposiciones obsoletas que ya no se corresponden con valores y costumbres de la sociedad. También existen otras tantas normas heterogéneas y hasta contradictorias, para reglamentar las mismas situaciones.

A esta falta de transparencia y claridad en las normas, se agregan las incalculables excepciones que ponen un límite a la generalidad y obligatoriedad de las normas para ciertos grupos<sup>22</sup>. Esto da lugar a un margen de discrecionalidad ilimitado e incontrolable. Dichas normas contribuyen a desorientar y a confundir a los empleados.

En definitiva, el derecho formal está muy lejos de constituir un marco confiable para las actividades cotidianas de los empleados públicos y para la regulación de sus comportamientos. Las leyes muestran una debilidad desde

---

<sup>22</sup> Véase Waldmann 2003, pg. 71.

el punto de vista técnico, se las aplica según criterios parciales y su infracción es raramente sancionada.

Un ejemplo concreto de ello es la gran dispersión en los regímenes de empleo en la AP Nacional, estando comprendidos tan sólo el 40% dentro de sus dos normas básicas, la Ley Marco de Empleo Público y la Ley de Negociaciones Colectivas. Incluso el SINAPA (ahora SINEP), como escalafón general, cubre sólo una cuarta parte del empleo a nivel nacional<sup>23</sup>.

2. Rivalizan en los organismos públicos las reglas universalistas del Estado en busca del bienestar general y las reglas particularistas de la burocracia como grupo y de sectores al interior asociados con grupos de intereses externos y privados. En el funcionamiento de las instituciones se superpone una mentalidad estatal- neutral con otra social- particularista (Waldmann 2003).

Si entendemos que las instituciones gubernamentales del Estado siempre son una instancia donde pugnan los diversos grupos de la sociedad civil para imponer o defender sus intereses (Oszlak 1979), parece existir cierta debilidad de las fuerzas sociales, que luchan en su interior, para construir un proyecto hegemónico y una moral común, lo que también es hablar de la debilidad del

---

<sup>23</sup> Datos obtenidos de la síntesis del diagnóstico caso Argentina incluido en el “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina” desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

Estado para orientarse hacia el bienestar colectivo (Isuani 1999).

Se desdibuja de esta forma el límite entre lo público y lo privado, entre persona privada y funcionario público. El empleado no sabe la reglas de quién debe cumplir. No hay claridad de cuáles son las normas vigentes y cuáles, en cambio, no lo son. Esta confusión normativa hace que el propio personal estatal sea foco de arbitrariedad y desviación de la observancia de las normas.

Ahora bien, aunque la mayoría de los funcionarios no responden a una disciplina weberiana de observación de reglas abstractas, tampoco las desconocen. Por el contrario, las mismas siguen siendo valoradas y sostenidas en la conciencia colectiva, por más que permanentemente se infrinjan. Es una actitud ambigua que tiene que ver con los diferentes roles que asume la burocracia en el ámbito público (Oszlak 1979). La burocracia puede asumir tres roles diferentes<sup>24</sup>:

- ***un rol sectorial***, como actor “desgajado” del Estado que asume frente a éste la representación de sus propios intereses como sector;
- ***un rol mediador***, a través del cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses, en beneficio de sectores económicamente dominantes; y
- ***un rol infraestructural***, proporcionando los conocimientos y energías necesarios para el

---

<sup>24</sup>Oszlak, (1979) p. 40

*cumplimiento de fines de interés general, habitualmente expresados en los objetivos formales del Estado. Acciones de este último rol consisten en la producción de bienes, regulaciones o servicios que tienden, o bien a mejorar la posición de recursos del conjunto de los miembros de la sociedad, o bien a mejorar la situación relativa de sectores menos privilegiados. En este carácter, la burocracia actúa como infraestructura (productiva y reguladora) auténticamente representativa del interés general.*

Es precisamente el carácter contradictorio, no aditivo, de esos roles el que confiere una dinámica particular a la disputa política desarrollada en el ámbito del aparato estatal. El proceso social que resuelve dicho conflicto en uno u otro sentido, encuentra en las instituciones estatales un participante activo, un actor que no es el agregado institucional del Estado y que como parte de ese Estado, tampoco es totalmente autónomo. Se halla subordinado a complejas relaciones de interdependencia jerárquica, funcional y presupuestaria respecto a otras instituciones estatales; pero en su relativa autonomía posee la capacidad de articularse funcionalmente y compatibilizar sus intereses con diferentes sectores de la sociedad civil, o del propio Estado. En este sentido, las conductas informales/ adaptativas de la burocracia pública son el resultado del carácter contradictorio de sus roles. Expresan la ambigüedad que caracteriza al qué-hacer de la burocracia.

3. La falta de apego a las normas no se corresponde con una realidad sólo presente en la AP, sino a un rasgo anómico extendido como fenómeno cultural en el resto de la sociedad (Isuani 1999, Waldmann 2003).

Isuani señala que lo que produjo carencia de legitimidad en la ley fue el comportamiento transgresor de las elites y su incapacidad de construir hegemonía. El accionar arbitrario de la clase política y la violación sistemática de la ley para su propio beneficio a lo largo de la historia argentina, sumado a la falta de sanciones, han generado la imagen de que el respeto a la ley no es un valor social. La incapacidad de las clases dirigentes para agregar intereses y construir un proyecto hegemónico capaz de imponerse a través del aparato estatal, también refleja fundamentalmente la fragmentación social y la ausencia de articulación.

La presencia de una cultura fuertemente individualista (Waldmann 2003, Isuani1999) y la ausencia de una cultura de lo público es otro rasgo generador de anomia. Lo público no es percibido por los ciudadanos (lo cual incluye a los empleados públicos) como propio, como común a todos sino como algo ajeno.

4. La incapacidad de las autoridades de imponer normas, controlar y sancionar la inobservancia de las mismas, sumado a las transgresiones de los propios funcionarios,

no hace más que exportar- reforzar estas tendencias anómicas ya presentes en el resto de la sociedad. Es lo que Isuani(1999) denomina “Anemia Estatal”, en relación a la debilidad de las instituciones reguladoras del Estado para fiscalizar el cumplimiento de las normas y de las instituciones judiciales para sancionar la violación de la ley, en algún punto por la desarticulación, falta de recursos e inoperancia del aparato estatal y de sus funcionarios.

## **A modo de conclusiones**

La burocracia estatal es analíticamente distinguible de otras “organizaciones” y posee ciertos atributos comunes, si bien sus rasgos y papel varían de acuerdo con el contexto social y el momento histórico considerados. Puede asumir diferentes roles, inherentemente contradictorios, ya que es arena de conflicto entre actores portadores de intereses conflictivos y contrapuestos.

La cultura organizacional pública supone objetivos oficiales, procedimientos normados y roles institucionales claramente establecidos, pero también existen un conjunto de reglas no previstas por el sistema formal, que influyen de manera categórica en la regulación de los comportamientos al interior de la misma. Dichas prácticas organizacionales configuran "respuestas alternativas", estrategias ad-hoc para desempeñar cotidianamente la gestión pública y que de algún modo entran en conflicto con la norma (que no funciona en la realidad) o por el contrario, llenan el vacío normativo. Estas estrategias utilizan los márgenes de discrecionalidad que deja

una estructura normativa y formal poco coherente e incumplida, dando lugar a una estructura dual.

La estructura dual de la AP se caracteriza por contar con normas y prácticas:

- Informales: se trata de comportamientos que no están normados oficialmente por la organización, si bien alcanzan altos grados de institucionalización. Son conductas que no se ajustan a normas legales, sino que se fundamentan en la confianza entre las personas; no están sujetas a reglas protocolarias, ceremoniales o solemnes, sino que son propias del trato entre compañeros que comparten iguales condiciones organizacionales; son aceptadas entre los pares.
- Adaptativas: ya que los empleados burocráticos ajustan su comportamiento a las expectativas del medio social y organizacional en que se mueven; se trata de habilidades conceptuales y prácticas que las personas han aprendido, para funcionar en su vida diaria y que permiten responder a las circunstancias cambiantes y contradictorias de la organización y a las exigencias de su entorno.
- Alternativas: los empleados utilizan mecanismos y estrategias diferentes a lo formal o legalmente permitido; son conductas que funcionan de manera paralela a la normativa escrita de la organización y a lo que se supone la organización espera del comportamiento de sus empleados.

La existencia de un sistema normativo dual y sus consecuentes rasgos anómicos, no es una situación pasajera, sino un fenómeno durable. No es un fenómeno nuevo sino un fenómeno estructural de la AP, e incluso de la sociedad argentina en general. Debido a que la misma no es homogénea y exhibe pautas culturales diferenciables según la función que desarrolla y el ambiente que debe afrontar, entre otros aspectos (autonomía, tamaño, clientela, recursos, etc.), debemos suponer que las formas y graduaciones en que afectan esos patrones culturales informales y sus características anómicas al funcionamiento de la organización, también serán diversas.

La anomia en la AP parece tener sus causas principales en: la inexistencia de un marco normativo ordenado que regule coherentemente el comportamiento de los empleados; la rivalidad de una lógica pública y una particularista que se manifiesta en los roles contradictorios que asume la burocracia; los rasgos anómicos compartidos con el resto de la sociedad como fenómeno cultural; la debilidad del Estado para imponer, controlar y sancionar las normas.

A partir de lo expuesto, es necesario agregar que la anomia inducida por el aparato estatal tiene efectos directos sobre la calidad de la gestión pública y por ende, sobre la capacidad de ejecución y legitimidad del proyecto político de gobierno, en la medida en que se trata de un fenómeno que involucra directamente los comportamientos sociales que los empleados tienen en el marco de su vida laboral. Puede

obstaculizar además, el proceso de modernización de las instituciones y cualquier reforma que quiera ser implementada con este propósito. En definitiva, ¿qué utilidad puede tener una modificación en las normas si las mismas no regulan las conductas de quienes deben acatarlas? ¿Qué beneficio puede acarrear la introducción de nuevas y modernas tecnologías de gestión si no son utilizadas por los funcionarios para la toma de decisiones y las mismas se siguen basando en la discrecionalidad de los actores?

En otras palabras, los procedimientos, reglas y prácticas de los empleados públicos influyen en gran medida sobre la capacidad y efectividad institucional en el diseño y ejecución de políticas públicas. Por eso resulta de fundamental importancia comprender sus características en el funcionamiento concreto de las instituciones.

### **Bibliografía:**

- BID (2006) “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina”. Ed. Echebarría, Koldo. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Diálogo Regional de Política. BID. Washington, DC. 2006. Capítulo 2: “Argentina: Análisis comparativo por subsistemas” (autoría: Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic).
- Blau Peter M. (1962). “La Burocracia en la sociedad moderna”. Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Bourdieu Pierre (1992). “El Sentido Práctico”. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Crozier Michel (1974). “El Fenómeno Burocrático”, Buenos Aires- Amorrortu Editores.
- Estévez Alejandro; Blutman Gustavo (2004). “El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los 90: ¿funcionarios, gerentes o sobrevivientes?”. Revista Venezolana de Gerencia, año 9, n. 25.
- Goffman Erving (1988). “Internados: Ensayos Sobre La Situación Social De Los Enfermos Mentales”. Editorial Amorrortu Editores.

- Felcman Isidoro; Blutman Gustavo; MendezParnes, Soledad (2002). “Cultura Organizacional en la Administración Pública Argentina” Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
- Instituto Nacional De La Administración Pública (1997). “Organizaciones Públicas”, Tomo 1, Serie: Documentos De Apoyo A La Capacitación. Dirección Nacional De Estudios Y Documentación, Dirección De Estudios E Investigación. Buenos Aires.
- Isuani Ernesto Aldo (1999), “Anomia social y anemia estatal: sobre integración social en la Argentina” en Los noventa: política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo, Buenos Aires, Eudeba.
- Merton Robert (1964). “Teoría y Estructura Sociales”, Fondo de Cultura Económica, México- Buenos Aires.
- Oszlak Oscar (1979). “Notas Críticas Para Una Teoría De La Burocracia Estatal” en Desarrollo Económico Vol. XIX N° 74.
- Perrow Charles (1990). “Sociología de las organizaciones”, McGraw Hill, Madrid, Cap. 1, pp. 1-59.
- Waldmann Peter (2003). “El Estado Anómico”. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina. Nueva Sociedad, Caracas.
- Weber Max (1985). “Ensayos de Sociología Contemporánea” cap. Burocracia, texto extraído de Economía y Sociedad, parte III cap. VI, Planeta, España.
- Zuvanic, Laura, Iacoviello Mercedes (2008). "The Bureaucracy in Latin America". Capítulo del libro “Political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking”. Editores: Carlos Scartascini, Ernesto Stein y MarianoTomáis.