

**BURÓCRATAS, FUNCIONARIOS O PRECARIZADOS.  
SOBRE LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL TRABAJADOR ESTATAL**

Dolores LOUSTAUNAU – IDAES/UNSAM [dolores.loustaunau@gmail.com](mailto:dolores.loustaunau@gmail.com)

Administración pública y políticas públicas – Burocracia estatal

"Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013."

La figura *trabajador estatal* resulta de difícil abordaje en la teoría social. Aparece o bien como una figura paradójica en la teoría marxista del Estado (en su carácter dual de trabajador, aunque improductivo, y de miembro de la forma de dominación Estado), o diluida en una teoría general de la burocracia o la administración pública que no atienden a su especificidad. Es llamativo que solo un puñado de estudios se detengan a analizar esta compleja figura. Es justamente esta especificidad la que sería necesario abordar para comprender la cualidad distintiva que asumen las relaciones laborales al interior del Estado, los conflictos que las atraviesan, y las formas en que se configuran las subjetividades de los trabajadores estatales y de aquello que se les opone.

El siguiente trabajo, frente a la falta de un corpus extenso que conceptualice exhaustivamente al trabajador estatal, se propone realizar un rastreo de las formas, directas e indirectas, en que esta figura aparece a lo largo de una serie disímil de estudios, que sin embargo, podemos ordenar en tres grandes conjuntos: el primero incluye algunos abordajes clásicos y contemporáneos de una teoría de la *burocracia*; el segundo se centra en la vasta bibliografía sobre la administración pública, particularmente en los debates surgidos alrededor del *New Public Management*; y por último retomaremos aquellos trabajos que de forma aislada se proponen analizar las condiciones actuales de los trabajadores del Estado. De estos tres conjuntos surgen imágenes divergentes del trabajador estatal, el cual aparece respectivamente como burócrata, funcionario o trabajador (precario). Imágenes que surgen de las preguntas también divergentes que se encuentran detrás de cada uno de estos análisis. Entendemos que puede resultar productivo poner en común estos distintos abordajes en tanto nos permitirán analizar desde distintos niveles una figura atravesada por múltiples determinaciones como es el trabajador estatal.

*“Work in today’s society is a mystery.  
No other realm of social existence is so  
obscured in mist, so zealously concealed from  
view” John Bellamy Foster*

Aquello que nos resulta un misterio nos obliga a intentar alguna forma de respuesta. Lo que sucede al interior del Estado se ha presentado históricamente de forma opaca, inaccesible, incompresible, al igual que quienes lo realizan. Es por esto que nos proponemos a continuación ahondar en la conceptualización de la figura del trabajador estatal.

Las transformaciones sufridas en el Estado, y el protagonismo de la conflictividad de sus trabajadores han permitido la aparición de nuevas formas de reflexión y teorización, que permiten visibilizar problemáticas que en otros momentos permanecieron ocultas. Esto ha posibilitado a su vez, preguntarnos qué implica pensar en la figura del trabajador estatal, cómo podemos pensar el trabajo en el Estado, cuál es la especificidad del trabajo estatal, qué es aquello que se realiza en el Estado, qué sujeto configura ese hacer, entre otras. Estos interrogantes, en constante re-elaboración serán el trasfondo de un recorrido por los distintos corpus teóricos en donde entendemos que es posible encontrar alguna conceptualización sobre el trabajador estatal.

El presente ejercicio se enmarca en un intento de repensar la figura del trabajador estatal, un intento de discutir que pasa al interior del Estado, pensar el trabajo y los procesos de trabajo al interior del Estado, las resistencias y la organización de esos trabajadores. La propuesta de este trabajo surge de la pregunta por la especificidad de los trabajadores estatales; su construcción subjetiva como trabajadores, burócratas, administradores o funcionarios; el Estado en su rol de empleador; las transformaciones de la organización del trabajo estatal; los conflictos laborales dentro y hacia el Estado.

La complejidad de la figura que intentaremos abordar implicará que en nuestro recorrido aparecerán de forma constante y por momentos fuertemente entrelazadas dos grandes interrogantes, las preguntas por el trabajo y por el Estado en sí mismos. ¿Qué es el trabajo? y ¿qué es el Estado? resonarán como un eco distante pero escapará a estas líneas desarrollarlas.

Nuestro trabajo se dividirá en tres secciones, una primera donde trabajaremos sobre la teoría de la burocracia, una segunda donde nos concentraremos en algunos desarrollos de la denominada teoría de la administración pública, y una tercera donde ahondaremos en trabajos más recientes sobre el trabajador estatal especialmente en Argentina. Este último corpus, muy incipiente, se propone pensar a los trabajadores estatales en tanto tales, sus condiciones laborales, su organización, la conflictividad con el Estado. Por último buscaremos poner en relación estas tres corrientes, para comenzar a dar forma a nueva conceptualización sobre la figura del trabajador estatal.

Es quizás necesario aclarar que no encontraremos en este trabajo un abordaje exhaustivo de la bibliografía sobre burocracia o sobre administración pública y tampoco profundizaremos en las múltiples discusiones y tensiones al interior de cada corriente teórica. Lo que proponemos es, como ya dijimos, una búsqueda, y en este sentido limitaremos nuestro trabajo sobre la literatura en tanto nos otorgue elementos que nos sirvan para construir nuestros interrogantes y elaborar algunas líneas de discusión propias.

### **La figura del burócrata y el reino del dominio impersonal**

El estudio de la burocracia es un tema clásico en las Ciencias Sociales. Sin embargo, el objeto de estudio detrás de este término no es tan sencillo de definir como podría parecer. De hecho, no ha sido utilizado siempre de la misma manera, y en muchas ocasiones lo ha sido de forma acrítica. ¿Qué es aquello que se ha analizado detrás del término burocracia? y ¿cómo ha de servirnos para pensar al trabajador estatal? En esta sección intentaremos dar respuesta a la primera pregunta, haciendo referencia al desarrollo teórico que han hecho algunos autores que consideraremos centrales y que servirán para ilustrar algunas de las formas en las que se ha conceptualizado y analizado aquello que sucede al interior del Estado.

Burocracia parece haberse comenzado a utilizar para “*referirse a un fenómeno que venía adquiriendo creciente importancia en la sociedad francesa del siglo XVIII: el surgimiento de un nuevo grupo de funcionarios para los cuales la tarea de gobernar se había convertido en un fin en sí mismo*” (Oszlak, 1984, pág. 254) Karl Marx, en “*El 18 de Brumario de Luis Bonaparte*”, es quién señala su origen relacionado con la monarquía absolutista y la decadencia del régimen feudal. Los viejos privilegios feudales y la organización señorial dejan espacio a la aparición de un cuerpo de funcionarios para quienes la administración y la organización del Estado conforman un fin en sí mismo, y no ya parte de deberes relacionados con la posición feudal.

Pese a que podemos rastrear la existencia en Hegel de una conceptualización de la burocracia en la cual encarna la mediación entre los intereses particulares de las corporaciones de la sociedad civil y el interés general representado en el Estado; y, a su vez, se constituye como clase universal. Frente a esta conceptualización, las críticas de Marx permiten mostrar el formalismo e idealización presente en la misma. Sin embargo, no ahondaremos en este trabajo en las teorías de ambos autores.<sup>1</sup> Dicho esto, señalaremos de forma muy limitada algunos elementos que nos parecen importantes.

Tanto Hegel como Marx están pensando la burocracia siempre desde su análisis del Estado moderno, la burocracia aparece como el cuerpo de funcionarios que administra el Estado, que encarna el poder ejecutivo. Hegel da características formales a este cuerpo de funcionarios, entendiendo que son servidores públicos que cumplen un deber, que deben mantener una conducta formal impasible y objetiva, y que poseen

---

<sup>1</sup> Realizar un trabajo sobre la conceptualización de Hegel sobre burocracia y las críticas que le merece por parte de Marx, excede a el presente trabajo, sin embargo entendemos que ahondar en ambas conceptualizaciones de forma crítica es una tarea pendiente que esperamos poder desarrollar en futuros trabajos.

fuertes elementos jerárquicos en su organización que impiden el abuso de poder. Por su parte Marx señala el carácter conflictivo de las relaciones entre burocracia sociedad civil y estado, señalando la naturaleza específica de la capa social encargada de la administración de los asuntos públicos que se presenta frente a las corporaciones como portadora del interés general de la sociedad.

Si la burocracia pretende encarnar el interés general, y Hegel asume esta pretensión como real, y cree de hecho que lo encarna, Marx señala esta ficción y a su vez relaciona la ampliación de la burocracia con la división del trabajo y la existencia de nuevos intereses que proporcionan nuevo material para la administración estatal, que son expropiados y convertidos en objeto de actividad estatal. No podemos dejar de recordar en este sentido la caracterización realizada por Marx cuando dice

Este Poder Ejecutivo con su inmensa organización burocrática y militar, con su compleja y artificiosa maquinaria de Estado, un ejército de funcionarios que suma medio millón de hombres, junto a un ejército de otro medio millón de hombres, este espantoso organismo parasitario que se ciñe como una red al cuerpo de la sociedad francesa y le taponan todos los poros, surgió en la época de la monarquía absoluta, de la decadencia del régimen feudal, que dicho organismo contribuyó a acelerar. Los privilegios señoriales de los terratenientes y de las ciudades se convirtieron en otros tantos atributos del Poder del Estado, los dignatarios feudales en funcionarios retribuidos y el abigarrado mapa-muestrario de las soberanías medievales en pugna en el plan reglamentado de un Poder estatal cuya labor está dividida y centralizada como una fábrica. (Marx, 2003, pág. 114)

Como vemos, en Hegel y en Marx, más allá de sus caracterizaciones específicas<sup>2</sup>, el término burocracia no tiene una acepción por fuera de lo propiamente estatal, no encontramos aquí una idea de burocracia como forma de organización que pueda encontrarse en otros espacios de la sociedad moderna.

Es en el trabajo de Max Weber donde hay una transformación en el uso del término burocracia. Claude Lefort llama la atención sobre este cambio y dice “*La perspectiva cambia en cuanto se observa el crecimiento de las capas consagradas a tareas de administración en los diversos sectores que forman parte de la sociedad civil.*” (Lefort, 1984, pág. 18) Aunque podemos observar continuidades entre la descripción formal de Weber sobre la burocracia y muchos elementos señalados por Hegel, será Weber quien entienda a la burocracia como un tipo de organización, y señale su multiplicidad, pudiendo encontrarse tanto en el ámbito estatal como en el privado (partido de masas, sindicato, empresa); relacionándola a su vez con el tipo de dominación racional-legal que observa en el Estado moderno, pero que existe fuera de él.

---

<sup>2</sup> Sin duda resulta interesante, la comparación en Marx de la labor en el estado con el trabajo y la organización fabril.

No estamos ya hablando de una capa social dedicada a la administración de los asuntos comunes en la esfera estatal, sino de un modo de organización como otros, que posee determinadas características (la organización jerárquica, la delegación de autoridad, el acceso a un cargo atado a determinada posición y reconocimiento social, la carrera burocrática, entre otros). Este conjunto de características, que conforman el tipo ideal weberiano son bien conocidas y han sido la base de muchos trabajos posteriores sobre la temática. La técnica, la calculabilidad, la previsibilidad aparecen como exigencias de la sociedad moderna a las que responde el tipo de organización burocrático, pero nada en su descripción se refiere a la existencia de una capa social específica, sino que se limita a una conceptualización formal. Como señala Oscar Oszlak:

se hace referencia a un estilo particular de asociación e interacción entre individuos y recursos, combinados para el logro de objetivos específicos. Su carácter público o privado, la naturaleza de los fines perseguidos o la dimensión de las unidades involucradas no se plantean como objeto de análisis (Oszlak, 1984, pág. 258)

A partir del trabajo de Max Weber, el término burocracia será utilizado de forma indistinta para analizar procesos estatales y no estatales, para pensar formas de organización en sindicatos, partidos de masas, y empresas capitalistas. Ahora bien, en este punto, y pensando en la amplitud que supone este nuevo acercamiento al término, me gustaría retomar una crítica que realiza Lefort cuando señala que *“nada nos permite decidir si en ausencia de ciertos rasgos seleccionados en la descripción del tipo, un marco social es burocrático o no”* (Lefort, 1984, pág. 29)

Este desplazamiento, desde comprender a la burocracia como capa social que personifica el Estado a entenderlo como forma de dominación, modifica sustancialmente aquello a lo que nos referimos, e implica en parte dejar de problematizar las formas en las que se objetiviza, se cristaliza institucionalmente el Estado, para pensar en general en ciertas características de las relaciones sociales establecidas en diversos modos de administración.

Por un lado, es sin duda significativa esta aproximación, y de hecho puede servirnos para pensar en los elementos comunes entre el trabajo estatal, entre la forma que toma aquello que se hace en el Estado y lo que sucede en la relación entre capital y trabajo en la esfera privada. Por otro lado, para pensar la figura del trabajador estatal, no sólo tiene consecuencias perder la noción de burocracia como capa social, sino que pensarlo como tipo de organización aplicable a una diversidad de ámbitos presenta el problema de perder la especificidad que caracterizaba al uso del término anteriormente, impidiendo distinguir entre un trabajador administrativo del ámbito privado, donde se establece un tipo de relación entre el trabajo y el capital, y un trabajador estatal donde entendemos que se establece una relación diferente. Dejar de lado la distinción estatal-no estatal implica olvidar que este elemento transforma justamente la relación en la que se inscribe el trabajo, y las determinaciones que afectan su forma. Creemos sin duda que

es importante poder trazar las líneas en común entre el trabajo en el estado y el trabajo en otros ámbitos, pero lo que haya de similar debe ser atendido y complejizado desde la relación diferencial que se establece entre capital y trabajo en el propio estado, y teniendo especial consideración sobre la relación entre Estado y sociedad.

Por otra parte, es importante destacar que fue Weber quien llamo la atención sobre la separación de los medios de producción y los cuadros administrativos. El autor destaca como una característica de la burocracia:

el principio de la separación plena entre el cuadro administrativo y los medios de administración y producción. Los funcionarios, empleados y trabajadores al servicio de una administración no son propietarios de los medios materiales de administración y producción, sino que reciben éstos en especie o dinero y están sujetos a rendición de cuentas. Existe el principio de la separación completa entre el patrimonio público, del cargo (o de la explotación: capital) y el patrimonio privado (hacienda individual) y entre la “oficina” y el “hogar” (Weber, 2013, pág. 175)

Esta separación supone y reproduce la separación entre lo público y lo privado, constituyendo de hecho las actividades que tendrán carácter público. En este punto podemos preguntarnos si esta separación podría ser pensada de forma homóloga a la separación entre los trabajadores y los medios de producción, y cómo se relaciona en la configuración del antagonismo entre los trabajadores estatales y el Estado-como-patrón.

A partir de la teorización de la burocracia en su multiplicidad, los autores se han volcado a delimitar distintos tipos en búsqueda de definir ciertos ámbitos más acotados de aplicación. En este sentido, encontramos en el trabajo de Oscar Oszlak, un intento de delimitar la especificidad sustantiva de la burocracia estatal.

El autor comienza “*Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*”, señalando la necesidad de “*prestar sistemática atención a los rasgos distintivos de la burocracia estatal*” (Oszlak, 1984, pág. 251) y marca en este sentido que “*la ausencia de estudios sistemáticos sobre el aparato metodológico, ha mantenido vigentes numerosos mitos y lugares comunes acerca del fenómeno burocrático y del papel del Estado*” (Oszlak, 1984, pág. 252). Los problemas de los análisis sobre la burocracia estatal existentes radican para Oszlak entonces, en que pese a ser distinguible de otros tipos de organizaciones, el estudio de la burocracia estatal se realiza en una situación en la que muchas de las teorías que se usan para pensar y estudiar la burocracia estatal provienen del ámbito privado.

Estos trabajos, si bien han sido de utilidad para traspasar cierto formalismo, presentan marcos conceptuales pensados y realizados a la luz de experiencias empresariales que han sido usados de forma acrítica para el estudio de la burocracia estatal. Esta especificidad que reclama Oszlak, habla de un objeto de estudio diferenciable y diferenciado de los cuerpos administrativos privados, y cuya “*naturaleza*

*y papel varían de acuerdo con el contexto social y el momento histórico considerados*” (Oszlak, 1984, pág. 253) Esto implica que no sólo la burocracia estatal es distinguible de otros tipos de burocracias, sino que a su vez, toma distintas formas según el contexto histórico (recordemos a su vez que Oszlak está intentando pensar principalmente en Latinoamérica). Siguiendo lo dicho, será también importante no confundir la unidad organizacional discreta, que puede ser por ejemplo determinado ministerio, con el conjunto de organizaciones o aparatos que conforma la estructura burocrática del Estado. Oszlak señala,

Podríamos concebirla [a la burocracia estatal] 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 en sus actos- permite distinguirlas como un sistema diferenciado. (Oszlak, 1984, pág. 281).

La burocracia, dejó de ser un cuerpo de funcionarios estatales para ser un tipo de organización regida principalmente por el dominio impersonal. Lo que Oszlak realiza es distinguir, dentro de esta forma organización, a un conjunto de organizaciones cuya particular forma estatal conforma la especificidad de la burocracia estatal. La forma estatal, le da a estas instituciones una naturaleza determinada a su vez por el contexto histórico y por las acciones y fines particulares que persigue la forma estatal como tal. De esta manera, además de distinguir entre burocracias estatales y no estatales, Oszlak plantea que existen distintas burocracias estatales según su particular contexto geográfico e histórico.

En cuanto a qué es lo que hace la burocracia específicamente estatal, Oszlak afirmara que asume tres roles: un rol sectorial (relativo a todo aquello que la burocracia realiza para satisfacer sus propios intereses organizacionales), un rol mediador (tareas que permiten asegurar la satisfacción de los intereses de la clase dominante) y un rol infraestructural (producción de bienes, servicios, regulaciones) Es la delineación de estos tres roles la que le permitirá a Oszlak afirmar la continua productividad de la burocracia estatal, quién en su acciones siempre estaría atendiendo al menos a uno de estos roles.<sup>3</sup>

Encontramos entonces en la propuesta de Oszlak una elaboración que, mientras retoma la idea weberiana de la burocracia como forma de organización racional y de dominio impersonal, intenta situar la particularidad que adquiere esta forma dentro del Estado, al tiempo que reconoce dentro de estas funciones el rol que la burocracia misma juega en la reproducción de las relaciones sociales como parte del estado capitalista.<sup>4</sup> Lo interesante del planteo del autor es que intenta pensar la forma que adquiere la dominación impersonal (que estaría más allá del Estado en otro tipo de organizaciones)

---

<sup>3</sup> Una crítica a esta visión, es que en algún punto repone la idea que no toda intervención del Estado sería ‘opresiva’ y que habría acciones ‘buenas’ (sociales) y acciones ‘malas’ (represivas). Para un desarrollo de estas críticas ver: Holloway, Fundamentos teóricos para un crítica marxista de la administración pública, 1984

<sup>4</sup> Si bien no contamos aquí con el espacio para desarrollar más ampliamente la teoría marxista del Estado, y la relación del Estado con la sociedad, de la argumentación de Oszlak se puede seguir que mantiene cierta exterioridad respecto al estado y la relación del capital, y en algún punto retiene la idea de una capacidad neutral de la burocracia de representar un interés general indefinido.

dentro del Estado y en relación a las tareas que se realizan en el mismo para la reproducción de las relaciones sociales. A su vez, busca superar parte del formalismo de la definición weberiana a través de entender a la burocracia como “arena de conflicto” donde se dirimen “cuestiones socialmente problematizadas”, donde actores “estatales” y “civiles” dan una lucha política por la satisfacción de sus demandas; introduciendo así a la dinámica social en la determinación de las acciones realizadas por la burocracia.

Pese a que logra señalar la multiplicidad de funciones y roles de la burocracia estatal, el autor mantiene la idea de un tipo de dominación burocrática que sería externa al Estado (existe dentro de una gran variedad de organizaciones) y no logra ver que la especificidad del trabajo, y la técnica de dominación impersonal no son externas, en tanto no es externo el Estado a las relaciones de dominación.

La conceptualización weberiana de la burocracia como dominio impersonal, ha sido retomada incluso por autores desde corrientes teóricas distintas, como Adrián Piva, quien señala que “*la separación del productor directo de los medios de producción y transformación de la fuerza de trabajo en mercancía requieren de una abstracción del carácter social y coercitivo material de la dominación de clase bajo una forma objetiva e impersonal*” (Piva, 2012, pág. 37) y en este sentido entiende que hay una determinación de la burocracia en tanto concreción de una exigencia estructural de la relación de capital.

Para el autor, esta necesidad de dominio impersonal se desprende de la forma que toman las relaciones sociales en el capitalismo, del carácter inalienable del trabajo de la figura del trabajador y de la doble libertad que funda el contrato formal de trabajo, que descansa sobre el carácter voluntario de la relación contractual y que por lo tanto necesita de una instancia extraeconómica de coerción que ponga en funcionamiento la fuerza de trabajo adquirida. Esta instancia extraeconómica se presenta como la separación entre lo económico y lo político, apareciendo el Estado como la forma propiamente política de la relación de capital. Entendemos entonces, que este dominio impersonal es propio de la objetivación o cristalización de la forma Estado, en instituciones o aparatos ¿pero puede extenderse esta lógica a la empresa privada?

A su vez, Piva también argumenta que “*La burocracia como modo de organización históricamente constituido dio forma a la exigencia estructural de la dominación impersonal y abstracta. Dicha exigencia supone como necesidad la subordinación de los mismos sujetos encargados de la ejecución de la ley a su imperio impersonal*” (Piva, 2012, pág. 35) Esta sujeción de los propios ejecutantes de la ley, de los burócratas, tendría consecuencias para pensar como es el rol y la acción de los trabajadores en el Estado. ¿Cómo esta sujeción moldea el accionar de los trabajadores estatales, como influye en el control del trabajo, en la formas de organización y coordinación del hacer?

El Estado adquiere corporalidad, en aparatos organizados burocráticamente, que asumen diversas funciones y roles. La organización de estos aparatos, determinada por el dominio impersonal, no tendría una especificidad propia en el sentido de que ésta



técnica se encuentra dentro y fuera del Estado. ¿Pero acaso es realmente la técnica de organización, control y dominación del y en el Estado comparable con aquello que sucede en, digamos, una empresa? ¿Y si lo es, que dice esto del Estado y de sus trabajadores? Y dentro del mismo Estado ¿hay una única y misma forma de organización o técnica del hacer?

Por otro lado, en una teorización que intenta fusionar la idea de burocracia como capa social y como técnica de organización formal, encontramos el trabajo de Claude Lefort, quién en su trabajo *¿Qué es la burocracia?* (1984) la concibe como “*práctica social especializada en la reproducción, perfeccionamiento, y extensión de la dominación de carácter impersonal*” (Piva, 2012, pág. 41)

Lo interesante del desarrollo de Lefort, es que plantea, analizando a Weber y otros teóricos que continúan esa línea teórica como Touraine y Michel Crozier, el problema de los límites de la burocracia, intentándole dar contenido concreto a elementos presentes en las descripciones formales de los autores antes mencionados. Frente a la complejidad de establecer en estos términos quién constituiría un burócrata y quién no, Lefort se desplaza en su texto por distintos tipos de burocracia, sin encontrar ningún inconveniente en homologar a un empleado de un ministerio con un empleado administrativo en una empresa privada. Nuevamente lo que parecía unir estas dos figuras es su participación en una práctica social que busca la reproducción y extensión del dominio impersonal, y el espacio concreto en que se desarrolla no parece influir en su accionar o en su constitución.

En algún punto lo que intentamos hacer en esta sección es acercarnos a ciertos elementos planteados por algunos autores en torno a la burocracia, y en este desarrollo encontramos ciertos problemas. Uno de ellos lo constituye la diversidad en el uso del término, que a nuestro entender le otorga una opacidad que dificulta la reflexión sobre el trabajador estatal y el hacer en el Estado. A esta diversidad se suma la confusión o indiferenciación que encontramos por momentos entre la burocracia a nivel más general como técnica, la burocracia en su forma institucionalizada en tanto aparatos burocráticos, y el uso para pensar a la figura del burócrata de manera concreta. Sin embargo se han planteado varios aspectos importantes, algunos de los cuales buscamos resaltar en estas líneas.

### **Gestión, eficiencia y transformación. Sobre el administrador estatal**

Contemporáneamente con el trabajo de Max Weber se afianzaba en EEUU principalmente lo que con el tiempo conformaría la tradición gerencial, o las teorías del management. Estas corrientes, con diferencias entre ellas, concentran su atención en pensar cómo organizar técnicamente la tarea administrativa para poder cumplir con los objetivos organizacionales. La naturaleza de estas organizaciones y su relación con el contexto tanto histórico como social pierde importancia, y el interés es ver cómo

controlar y estructurar el comportamiento y las relaciones sociales en su interior, enfocadas principalmente a mejorar racionalmente la productividad y la eficiencia.

¿Por qué retomar estas corrientes teóricas para pensar al trabajador estatal? Principalmente porque estas líneas serán las que informen la construcción de la subdisciplina de la administración pública, otra de las formas principales en las que se ha pensado teóricamente al trabajo en el estado y al trabajador estatal. Como veremos sin embargo, el problema principal es que estas corrientes realizan sus trabajos partiendo del análisis y la observación de las empresas privadas, y extienden sus conclusiones a la “organización en general”, borrando nuevamente cualquier distinción entre lo estatal y no estatal, pensando las organizaciones “en abstracto”.

A diferencia de las teorías de la burocracia, estas corrientes buscan resolver el problema propiamente del capitalista sobre el control y la organización de los procesos de trabajo. En este sentido encontramos el trabajo de Frederick Taylor y Henri Fayol quienes realizan grandes avances en relación a la división y organización científica del trabajo. Luego aparecen trabajos como el de Elton Mayo, quien con sus estudios de Hawthorne incorporará el elemento humano para pensar a las organizaciones.

Al aumentar la complejidad de los análisis, lo que podríamos denominar teoría de la organización “desplaza el centro de atención de los problemas administrativos desde el nivel individual y grupal al de la estructura organizacional global” (Oszlak, 1984, pág. 261) Las preocupaciones de estas corrientes giraban en torno a la supervivencia de la organización, las relaciones formales e informales entre sus miembros, el proceso de toma de decisiones, y en este sentido la relación con los recursos materiales y de información disponibles. En el análisis de la organización compleja/formal, la distinción disciplinaria o basada en el carácter público o privado perdía importancia, la pregunta era, como lograr que aquellos al interior de una organización actuaran de la forma más acorde para lograr los objetivos propuestos, o en todo caso, analizar su funcionamiento para entender porque no se llegaba a tales objetivos.

Como señalan Echebarria y Mendoza (1999) podemos rastrear la influencia de las teorías del management en el sector público desde el trabajo del propio Henri Fayol “*Teoría administrativa del Estado*”, buscando aplicar en el sector estatal los avances de la administración científica desarrollada en la empresa privada. Es sin duda en los Estados Unidos donde estas corrientes tuvieron más espacio de difusión y crecimiento. En este sentido, el foco se mantenido ligado a pensar cómo organizar el trabajo interno en el sector estatal, en tanto reflejo de la empresa. Los problemas centrales giraban en torno a mejorar la técnica de gestión y lograr separar “política y administración”, como indicaba Woodrow Wilson.

En las últimas décadas del siglo XX, estos preceptos toman fuerza mundialmente de la mano de procesos de reforma informados por corrientes como el New Public Management (NPM). El NPM se presentó como un conjunto de doctrinas de aplicación universal, caracterizadas por su neutralidad política. Sus técnicas

buscaban presentarse como la solución a problemas generales, y su aplicación y éxito no se relacionaban ni con el Estado concreto ni con el contexto sociohistórico de aplicación. Eventualmente, estas corrientes se desplazaron hacia asumir que era necesario cierto tipo de adaptación o transformación de las propuestas en su traslado, no tan sencillo, del sector privado al estatal.

En un intento de ganar especificidad relacionada con el ámbito público-estatal, encontramos que se retoman concepciones hegelianas ligadas a concebir a la administración pública como nexo, como instancia de mediación entre la sociedad civil y el Estado.<sup>5</sup> Su existencia adquiere significado a partir de la oposición entre el interés general del Estado y los intereses particulares de los distintos sectores de la sociedad civil. Se prescribe y analiza pensado a la administración pública como instancia conciliadora de intereses conflictivos, que se enfrenta a restricciones normativas, estructurales y comportamentales para lograr llevar a cabo acciones tendientes a preservar el interés general (Oszlak, 1984), a la vez que se mantiene la prescripción de eficiencia y optimización de la acción ligadas a las teorías de la organización más clásicas, en una *“fusión entre la orientación normativa de la administración pública tradicional y la orientación instrumental de la gestión general”*<sup>6</sup>. (López, 2005, pág. 75)

El problema fundamental de estas corrientes, es que herederas de marcos teóricos contruidos a la luz de la observación y el análisis de empresas cuyo fin es la obtención de ganancia, se dedican principalmente a analizar un objeto de estudio sustancialmente distinto de aquello que sucede en el Estado, donde no se persigue tal fin. Nociones como eficacia y eficiencia puede ser útiles para pensar la productividad de una empresa, pero resulta al menos necesario tener cierto resguardo al trasladarlos a la esfera estatal.

Sin embargo, las corrientes administrativas permiten visualizar cómo se aplicaron a esferas estatales criterios de organización y control del trabajo propias de las empresas privadas, cómo se dieron ciertos procesos de transformación al interior del estado y en la propia figura del trabajador estatal. Desde la administración pública se piensa al empleado estatal en su condición de empleado administrativo sujeto a criterios de eficiencia y optimización, que moldean su hacer diaria. La introducción de un modelo gerencial superador del modelo burocrático weberiano, hace referencia a la implementación de ciertas técnicas de organización y control del trabajo al interior del Estado presentes en sectores no estatales. Aquí la idea de técnica neutral aparece fuertemente, entendiendo que hay determinadas maneras de organizar racionalmente el hacer que pueden ser abstraídas del espacio en el que son generadas. La lógica de

---

<sup>55</sup> Encontramos actualmente corrientes denominadas “New Public Service” que buscan reponer fuertemente elementos presentes en el ideal burocrático weberiano sumados a las técnicas modernas de gestión como nuevo paradigma de la administración pública. Véase al respecto Denhart & Denhart, 2011

<sup>6</sup> Autores como los mencionados Echebarria y Mendoza, desde el Banco Interamericano de Desarrollo abogan entonces por una forma de ‘management público’ en el que “Las versiones convencionales de la eficacia y la eficiencia, ligadas a un modelo de pensamiento individualista y racional, dejan de ser apropiadas, debiendo reinterpretarse con arreglo a valores colectivos de participación, representatividad e igualdad y considerando las demandas de flexibilidad y diversidad que exige la adaptabilidad de un sistema de estas características. Frente a las instituciones de responsabilidad basadas en la subordinación jerárquica, la naturaleza autónoma e interdependiente de las organizaciones involucradas en el macroproceso, obliga al diseño colectivo y voluntario de los esquemas de responsabilidad” (Echebarria & Mendoza, 1999, pág. 25).

búsqueda de beneficio y aumento de la ganancia que rige cualquier empresa capitalista, parecía no condicionar el trabajo de forma tal que las técnicas allí implementadas no pudiesen trasplantarse al Estado.

Hasta aquí nos ocupamos principalmente de los aportes hechos desde la teoría de la administración pública. En este punto nos gustaría entonces, acercarnos a algunos de los trabajos críticos realizados desde el marxismo al respecto, como los de Omar Guerrero “*La administración pública del Estado Capitalista*” (1980), John Holloway en “*Fundamentos teóricos para un crítica marxista de la administración pública*” (1984), y desde Argentina Mabel Thwaites Rey (1993, 2003, 2005 entre otros).

El aporte principal de estos trabajos, no consiste sólo en otorgar una mirada crítica a las teorías del management y los procesos de reforma estatales como los realizados en América Latina, sino visibilizar y permitir la interrogación sobre cuestiones que quedan escondidas dentro de la organización del Estado planteada por la teoría de la administración pública. Aunque no podremos desarrollar estas críticas de forma extensa si señalaremos algunos puntos de importancia.

Entre otros aportes, señalan la importancia de comprender los cambios administrativos situándolos en el contexto general de la acumulación y la crisis del capital, que tiene que entenderse como un proceso de lucha. Denuncian a su vez, la inexistencia de neutralidad en la técnica administrativa, al comprender a la acción de la administración estatal como la gestión y contención de las luchas de la clase obrera

La conflictividad adentro del Estado, analizada por las corrientes principales de la administración pública como patologías o problemas de la estructura organizacional, es entendida por autores como Holloway desde el conflicto general de la sociedad, y también como parte de la conflictividad propia entre los trabajadores estatales y el Estado. Esta conflictividad, que se encuentra absolutamente invisibilizada por otras líneas de análisis, es a nuestro entender sumamente importante para cualquier reflexión crítica sobre la figura del trabajador estatal.

La sugerente pregunta de Holloway sobre si “*¿acaso la naturaleza del antagonismo entre el estado y los trabajadores del estado es similar al antagonismo entre la gerencia y los obreros de la fábrica?*” (1984, pág. 79) abre las puertas a comprender al trabajador estatal principalmente en su carácter de trabajador y a discutir los procesos de organización y control del trabajo. En este sentido, nos desplazamos de la crítica por el uso de técnicas empresariales privadas que pasan por alto la especificidad del ámbito estatal, y pasamos a discutir efectivamente como este traslado ha operado modificando el trabajo al interior del Estado y las condiciones de los trabajadores estatales. Son estas líneas las que creemos importante seguir para generar nuevas reflexiones sobre el trabajador estatal y el trabajo en el Estado.

## **El trabajador estatal como nuevo sujeto**

Al comenzar nuestra argumentación, señalamos que a nuestro entender ciertas transformaciones recientes en el Estado y el trabajo estatal, habían permitido en parte visibilizar ciertos elementos del hacer en el Estado y del trabajador estatal que permitían justamente pensarlo en estos términos y no ya sólo bajo la denominación de burócrata o funcionario. Las críticas e interrogaciones que retomamos de John Holloway se dirigen en este sentido.

Ahora quisiéramos acercarnos al tercer corpus teórico que vamos a analizar, donde retomaremos el trabajo de algunos autores que piensan a los trabajadores estatales en tanto tales, discutiendo sobre su situación laboral, la organización y control del trabajo en el Estado. Como veremos, estos análisis son sumamente heterogéneos y revisten un nivel de abstracción y generalización más acotados que los de las teorías antes analizadas. La mayoría de los autores investigan principalmente al trabajo en el Estado argentino, y es por eso que nuestras reflexiones se acotaran a éste Estado en concreto. Sin duda será posible encontrar muchas coincidencias y continuidades con los procesos que analizaremos en otros estados, dado que las transformaciones que permiten la visibilización de estas situaciones se dieron de forma bastante generalizada, por lo menos en América Latina. Sin embargo, varios elementos son propios del carácter que adoptaron ciertas transformaciones en Argentina, y pese a que entendemos que ciertas conclusiones podrían ser generalizables, por el momento nos limitaremos a pensar principalmente esta experiencia, dejando abierta la posibilidad de enriquecer este análisis con la comparación con otros Estados en otra oportunidad.

Los ajustes realizados en el marco de lo que podríamos denominar “la crisis fiscal del Estado” (Holloway, 1984), implicaron fuertes transformaciones en la organización y control del trabajo en su interior, a la vez que se modificaron las funciones asumidas por el Estado en tanto tal. Sin entrar en detalle sobre las reformas<sup>7</sup> llevadas a cabo, podemos destacar que se buscó conseguir “flexibilidad” y “eficacia” en los procesos de gestión administrativa. Esto significó en Argentina “*un aumento de la heterogeneidad contractual<sup>8</sup> y salarial, una reducción constante del empleo permanente, el aumento de la brecha de la pirámide salarial y una tendencia progresiva a la utilización del tiempo parcial en los contratos de trabajo para el sector público*” (Zeller & Rivkin, 2005, pág. 192)

Trabajos recientes (Diana Menéndez, 2010) y (Barzola y Oyarzo, 2011) profundizan la configuración actual de la figura del trabajador en la administración pública. Estos trabajos indagan sobre las condiciones actuales del trabajo en el Estado, focalizando en los procesos de flexibilización y precarización producidos a partir de las

---

<sup>7</sup> Para un análisis de las reformas realizadas en el Estado argentino ver Thwaites Rey, 2005 y López y Zellner, 2006.

<sup>8</sup> “Se fue desarrollando al mismo tiempo una inédita variedad de modalidades de contratación individual, en programas y proyectos de fortalecimiento institucional, en estudios e investigación, etc. Algunas de las formas más frecuentes fueron: a) locación de servicios o locación de obras para la prestación de servicios técnicos o profesionales especializados y/o la ejecución de obras (Decreto 92/95); b) becas de capacitación, estudio y de formación, c) pasantías, d) contratación de personal por partidas diferentes a la específica; e) contratación de personal por organismos internacionales y multilaterales; f) contratación de personal bajo la forma de consultoras de diverso origen nacional; y otros ‘enclaves’.” (Orlansky, 2001)

leyes de reforma del Estado, de congelamiento de las plantas permanentes y de flexibilización laboral promulgadas a partir de los años 90'.<sup>9</sup>

Las investigaciones realizadas permiten descubrir varias características que serían difíciles de abordar desde las perspectivas teóricas que analizamos en la primera y segunda parte de este artículo. Primero podemos mencionar la falta de estabilidad en el empleo, evidenciada en la heterogeneidad contractual ya señalada, que en muchos casos significaron una reducción de la protección y seguridad social. Implican a su vez un aumento de la vulnerabilidad e incertidumbre acerca de la continuidad laboral, resultando en una situación de disparidad en los ingresos y condiciones laborales de los trabajadores. Esto influye significativamente en la organización de los mismos, dándose un proceso de fragmentación y el subsiguiente deterioro de los lazos y vínculos al interior del colectivo de trabajo. Esta fragmentación impacta a su vez en las posibilidades de organización sindical y de lucha por la mejora de las mismas condiciones laborales, disminuyendo la organización y representatividad gremial. (Diana Menéndez, 2010)

Encontramos a su vez, trabajos que se centran en los sentidos del trabajo mostrados por los trabajadores estatales, análisis sobre la conflictividad y el rol de las negociaciones colectivas, las trayectorias de vida de los trabajadores estatales, y las formas de representación sindical. (Diana Menéndez, 2005, 2010 y 2012, Orlansky 2001, 2005, Beliera 2013, Poblete 2013, entre otros)

A nuestro entender, no es casual que a partir de las reformas y las transformaciones en el Estado argentino, hayan avanzado investigaciones que piensan al trabajador del Estado en tanto trabajador, que han podido acercar herramientas y análisis reservados a la indagación sobre la figura del trabajador en el ámbito privado para pensar la configuración del trabajador estatal. Este desplazamiento, evidente en el uso del término trabajador y no ya burócrata o administrador público, abre la posibilidad de discutir que es un trabajador estatal y aquello que se hace en el Estado. La conflictividad es otro de los elementos que creemos ha posibilitado realizar este desplazamiento y comenzar a pensar que sucede dentro del Estado desde nuevas perspectivas. En este punto, el caso Argentino muestra la peculiaridad de que a diferencia de otras partes del mundo, los trabajadores estatales han sido protagonistas de numerosas luchas sindicales, además de que aquí existen figuras jurídicas como la negociación colectiva.<sup>10</sup>

En este sentido entendemos que es necesario problematizar qué es un trabajador estatal, y que demuestra referirnos como tal y no como burócrata o administrador. ¿Es acaso posible hablar de una figura homogénea dada la multiplicidad de roles y funciones asumidas por el Estado y por lo tanto por sus trabajadores? ¿La compra de la fuerza de trabajo por el Estado, de qué forma determina el hacer y la constitución de los

---

<sup>9</sup> Entre otras, nos referimos a la Ley 23.696/89 de Reforma del Estado, la Ley 23.697/89 de Emergencia Económica y la Ley 24.629/96 de Segunda Reforma del Estado

<sup>10</sup> Para un análisis más detallado sobre el rol del conflicto en el Estado, ver Loustaunau 2013. Sobre la negociación colectiva ver Bruno, 2004.

trabajadores del Estado como tales? ¿Cómo influye esto en el enfrentamiento y la conflictividad dentro y con el Estado?<sup>11</sup>

## Conclusiones

El objetivo de este recorrido es poder acercarnos, en parte, a como se pensó hasta ahora al trabajo y al trabajador en el Estado. Sin duda, muchos de los autores analizados se realizaban preguntas distintas a las nuestras, pero exponen la forma en la que se pensó y estudio principalmente al trabajador estatal hasta ahora.

Resulta interesante, por ejemplo, ver como desde Weber en adelante, la preocupación por la productividad de la burocracia o la administración estatal está siempre presente, sin complejizar nunca sobre que implicaría pensar la productividad adentro del Estado, si eso significa que se produce algo, y cuáles podrían ser las consecuencias de pensar que hay trabajo productivo al interior del Estado. ¿Cómo se configura la noción de productividad/improductividad en el trabajo estatal? ¿Cuál es la relación del trabajo en el Estado con el capital?

La complejidad de la discusión excede estas líneas, pero sin embargo no podemos obviar que es un elemento a tener en cuenta cuando pensamos el trabajo estatal. En algún punto las categorías de productividad e improductividad tienen sentido si entendemos que se produce algo en el Estado, y no sólo eso, sino que esa producción significa un aumento del valor para el capital, lo cuál es probablemente difícil de pensar desde el Estado. Quizás nos encontramos frente a un trabajo improductivo que no cumple un rol en la producción pero si en la realización, apropiación, distribución y control del capital. En la sociedad actual hay sin duda una gran cantidad de trabajo dedicada no a la producción del valor, si no a mantener su propiedad y ayudar a su realización. Podríamos entonces, pensar el trabajo en relación a estas funciones. O quizás el trabajo en el Estado responde a la lógica del gasto , a gasto de energía social, a gasto de trabajo social acumulado destinado a la organización de la sociedad, y en este sentido, entonces, habría que pensar otras categorías que reflejen esta lógica, quizás entonces no sería trabajo el hacer que encontramos en el Estado.

Por otro lado tampoco encontramos que se atienda de forma integral a todos los roles y funciones que asume el Estado, ¿Por qué el trabajo en el Estado aparece sólo como sinónimo del trabajo en un Ministerio o una unidad administrativa cuando dentro de su órbita hay trabajos tan disimiles como el trabajo de un docente, de un médico, de un ingeniero o de un empleado de maestranza? ¿Por qué la teoría que pensó el Estado, que pensó el trabajo en el Estado, se dedicó principalmente a analizar la figura burocrática, y en este sentido centró su atención sobre el trabajo administrativo y no en muchas otras actividades, roles y funciones llevadas a cabo por trabajadores estatales? ¿Qué trabajos estamos dejando de lado? ¿Esta especificidad es propia de pensar en

---

<sup>11</sup> Un problema significativo lo constituyen las fuerzas represivas, que como brazo coercitivo de la dominación estatal, merecen un análisis por separado.

dominio impersonal del estado? ¿Es una especificidad necesaria o esta históricamente condicionada, y en ese sentido, cabría hoy pensarla de otra forma?

Las líneas teóricas recorridas, muestran que sin duda detrás de cualquier teorización sobre la figura del trabajador estatal se impone discutir y reflexionar acerca del Estado y el trabajo en sí.

## **Bibliografía**

- Bruno, M. (2004). *Negociación colectiva en el sector público*. La Plata: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Denhart, J., & Denhart, R. (2011). *The new public service*. New York: M.E. Sharpe.
- Diana Menéndez, N. (2005). La representación sindical en el Estado: una cuestión disputada. Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Diana Menéndez, N. (2010). La múltiple dimensión de la precariedad laboral: el caso de la administración pública en Argentina. *Revistas de Ciencias Sociales de Costa Rica*.
- Diana Menéndez, N. (2012). Trabajo y porvenir: un análisis de la dimensión del proyecto en la vida de los trabajadores contratados del Estado. *Ciencias Sociales Unisinos*, 41-51.
- Echebarría, K., & Mendoza, X. (1999). La especificidad de la Gestión Pública: el concepto de Management Pública. En BID, *¿De burócratas a gerentes?* (págs. 1-30). Washington D.C.: Losada y Madorrán.
- Foster, J. B. (1998). Introduction to the New Edition. En H. Barverman, *Labor and Monopoly Capital* (págs. ix-xxiv). New York : Monthly Review Press.
- Guerrero, O. (1980). *La administración pública del Estado Capitalista*. Mexico D.F.: INAP.
- Holloway, J. (1984). *Fundamentos teóricos para un crítica marxista de la administración pública*. Mexico D.F.: INAP.
- Holloway, J. (1993). La reforma del Estado: capital global y Estado nacional. *Perfiles Latinoamericanos*, 7-32.
- Holloway, J. (2005). *Como cambiar el mundo sin tomar el poder*. Buenos Aires: Herramienta.
- Lefort, C. (1984). ¿Qué es la burocracia? En O. Oszlak, *Teoría de la burocracia estatal* (págs. 17-53). Buenos Aires: Paidós.
- López, A. (2005). Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública. En M. Thwaites Rey, & A. López, *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino* (págs. 71-90). Buenos Aires: Prometeo.



- López, A. y Zellner, N. (2006). La administración Pública Nacional en la Argentina (1983 - 2001): el impacto de las reformas sobre su estructura y el personal. En *Revista Argentina de Sociología*, 129-156.
- Marx, K. (2002). *Crítica a la Filosofía del Estado de Hegel*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Marx, K. (2003). *El 18 de Brumario de Luis Bonaparte*. Buenos Aires: Nuestra América.
- O'Donnell, G. (1984). Apuntes para una teoría del Estado. En O. Oszlak, *Teoría de la burocracia* (págs. 199-250). Buenos Aires: Paidós.
- Orlansky, D. (2001). Política y burocracia, los últimos cincuenta años. *5to Congreso ASET* (págs. 1-48). Buenos Aires: ASET.
- Oszlak, O. (1984). Notas críticas para una teoría del trabajo estatal. En O. Oszlak, *Teoría de la burocracia estatal* (págs. 251-307). Buenos Aires: Paidós.
- Piva, A. (2012). Burocracia y teoría marxista del Estado. *Intersticios. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, 27-48.
- Poblete, L. (2013). Subcontratados por el Estado. Trabajadores autónomos de la administración pública argentina (2002-2007). *Trabajo y Sociedad*, 459-474.
- Thwaites Rey, M. (2005). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derroteros del ajuste neoliberal en el Estado Argentino*. Buenos Aires: Prometeo.
- Weber, M. (2013). *Economía y sociedad*. Mexico D.F.: Fondo de Cultura.
- Zeller, N., & Rivkin, A. (2005). La burocracia argentina. En M. Thwaites Rey, & A. López, *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derroteros del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. (págs. 191-209). Buenos Aires: Prometeo.