

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

Tesis Maestría en Sociología

Las buenas jugadas: las estrategias de poder de los
funcionarios administrativos de la Intendencia de Montevideo

Daniel Ruben Velázquez Bruno
Tutor: Francisco Pucci

2019



Página de aprobación

Nombre de profesor guía: Dr. Francisco Pucci

Tribunal:

Fecha:

Calificación:

Autor: Lic. Daniel Velázquez

Agradecimientos

En primer lugar, agradecer especialmente a mi tutor, el Dr. Francisco Pucci, por el apoyo y guía en este proceso de investigación, cuyo referente empírico no parecía a priori de los más accesibles para realizar una Tesis de Maestría: adentrarse en el complejo mundo laboral de la Intendencia de Montevideo.

También agradecer, fundamentalmente a los trabajadores administrativos de la Intendencia, sin cuya excelente (y desinteresada) predisposición no hubiera sido posible realizar la investigación.

Por último, quiero agradecer a mi familia, ya que su apoyo incondicional en esta empresa, fue y es fundamental para obtener refugio en los días tormentosos.

A todos, muchas gracias.

Resumen

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo central indagar en las relaciones de trabajo existentes en la Intendencia de Montevideo desde la perspectiva de las estrategias de poder implementadas por los trabajadores administrativos. Se eligió a los administrativos en concreto por razones de factibilidad y de interés teórico. Los otros escalafones con mayor cantidad de funcionarios son los obreros y los profesionales.

Para poder categorizar las estrategias de poder de los trabajadores administrativos en la Intendencia, primero se utilizó los modelos propuestos por Mintzberg (2002) para conceptualizar la Intendencia como organización. En este sentido, se complementó dicha mirada sobre las organizaciones con los aportes de Jean Nizet y Francois Pichault (2008). También se abordó como conceptualización relacionada con los elementos constitutivos de la organización, el concepto de cultura organizacional propuesto por Schein (1988)

En relación al estudio de la temática del poder dentro del ámbito laboral, se utilizó el concepto propuesto por Crozier y Friedberg (1990) tomando al poder como relación social.

En cuanto al diseño metodológico, este se basó en un punto de partida epistemológico fundamentado en la comprensión de los fenómenos y no en su explicación, lo que deriva en un tipo de diseño cualitativo de carácter etnográfico, ya que busca principalmente adentrarse en el sentido subjetivo que dan los trabajadores a sus prácticas dentro del ámbito laboral. En relación a las técnicas de investigación, se utilizaron principalmente dos, la entrevista en profundidad a trabajadores administrativos y la observación directa en el lugar de trabajo a través de la constitución de un muestreo teórico.

Sobre los resultados de la investigación, se logró contrastar las hipótesis planteadas, a saber: se constató la existencia de una relación empírica entre los niveles estructurales de la organización (su forma “híbrida” y su tipo de cultura organizacional) y los tipos de estrategias realizadas por los trabajadores administrativos. Dichas estrategias de poder

son en sí estrategias prácticas elaboradas en el marco de una negociación permanente entre jefes y subalternos, así como entre subalternos entre sí.

Abstract

The present research work has as a central objective to investigate the existing labor relations in the Municipality of Montevideo from the perspective of the power strategies implemented by the administrative workers. The administrative ones in particular were chosen for reasons of feasibility and theoretical interest. The other ranks with the largest number of officials are the workers and professionals.

In order to categorize the power strategies of administrative workers in the Administration, the models proposed by Mintzberg (2002) were first used to conceptualize the Administration as an organization. In this sense, this look on organizations was complemented with the contributions of Jean Nizet and Francois Pichault (2008). The concept of organizational culture proposed by Schein (1988) was also addressed as conceptualization related to the constituent elements of the organization

In relation to the study of the theme of power within the workplace, the concept proposed by Crozier and Friedberg (1990) was used, taking power as a social relationship.

As for the methodological design, this was based on an epistemological starting point based on the understanding of the phenomena and not on their explanation, which results in a type of qualitative design of ethnographic character, since it mainly seeks to delve into the subjective sense that workers give to their practices within the workplace. In relation to research techniques, two were used mainly, in-depth interviews with administrative workers and direct observation in the workplace through the constitution of a theoretical sampling.

On the results of the investigation, it was possible to contrast the hypotheses raised, namely: the existence of an empirical relationship between the structural levels of the organization (its "hybrid" form and its type of organizational culture) and the types of strategies were found made by administrative workers. These power strategies are in themselves practical strategies developed within the framework of a permanent negotiation between bosses and subordinates, as well as between subordinates among themselves.

Palabras clave: relaciones de trabajo, organización, cultura organizacional, estrategias de poder

Keywords: work relationships, organization, organizational culture, power strategies

Índice

Introducción.....	1
Capítulo 1. Marco teórico.....	2
1.1 Contextualización regional y nacional.....	2
1.2 Caracterización del marco donde las relaciones de trabajo se desarrollan: La Intendencia como organización.....	5
1.3 Caracterización de los tipos de relaciones de trabajo que se establecen en la Intendencia.....	11
1.4 Las estrategias de poder dentro en las relaciones de trabajo de los administrativos en la Intendencia.....	16
1.5 Las estrategias de poder y su relación con la cultura organizacional.....	24
1.6 Antecedentes.....	28
Capítulo 2. Diseño Metodológico.....	31
2.1 Problema de Investigación.....	31
2. 2 Hipótesis.....	32
2.3 Marco Epistemológico.....	32
2.4 Diseños de Investigación.....	35
2.5 Técnicas de Investigación.....	37
2.6 Muestreo Teórico de casos.....	39

Capítulo 3. Análisis de las entrevistas en profundidad y las observaciones en los lugares de trabajo.....	41
3.1 Estrategia tipo 1: Reapropiación del espacio de trabajo.....	41
3.2 Estrategia tipo 2: Reapropiación del tiempo de trabajo.....	43
3.3 Estrategia tipo 3: Estrategias individuales y estrategias colectivas.....	48
Capítulo 4. Las estrategias de poder de los administrativos en la Intendencia.....	52
Capítulo 5. Cultura organizacional y estrategias de poder.....	60
Capítulo 6. Conclusiones.....	67
Bibliografía.....	79
Anexo.....	81
1. Configuración Maquinal – burocrática.....	81
2. Configuración Empresarial o Simple.....	82
3. Organigrama de la Intendencia de Montevideo.....	83
4. Cantidad de funcionarios sindicalizados.....	84
5. Tapa de la revista “El Municipal”. Órgano de prensa de ADEOM.....	84
6. Algunos artículos del Digesto Municipal como ejemplos de la presencia del “modelo objetivante” de Gestión de Recursos Humanos en la Intendencia.....	85

7. Pauta de entrevista en profundidad.....	86
8. Observación directa en el lugar de trabajo.....	88
9. Plan de Análisis.....	89
10. Percepción sobre los trabajadores municipales por la población en relación al conflicto con la recolección de basura.....	92

Introducción

El presente trabajo de investigación se enmarca dentro del campo de la Sociología del Trabajo, más específicamente dentro de la temática de la Sociología de las Organizaciones, teniendo como objetivo producir conocimiento cuyo referente empírico sea el sector administrativo de la Intendencia de Montevideo.

Los trabajadores administrativos de la Intendencia realizan tareas altamente normativizadas, en donde la racionalidad legal, típicamente moderna, no solamente es el fundamento de sus tareas, sino que también regula las relaciones jerárquicas entre jefes y subalternos. Dicho escalafón administrativo entonces, se constituye como el más interesante a estudiar desde la perspectiva de las lógicas de poder presentes en la Intendencia ya que, como constataremos a lo largo de esta investigación, están presentes lógicas arbitrarias contradictorias a la racionalidad legal.

Plantearse como objeto de estudio las estrategias de poder de los funcionarios administrativos de la Intendencia de Montevideo plantea abordar la temática más general que hace a las relaciones de trabajo dentro de la administración pública en Uruguay. Dichas relaciones, desde el punto de las estrategias de poder, son habitualmente enfocadas desde el management, desde los cuadros gerenciales y dirigentes, no desde el llano, desde el punto de vista de los funcionarios administrativos, lo cual significa que el presente estudio es innovador desde este punto de vista.

En lo que refiere a la pertinencia del estudio, éste presenta un doble interés. Por un lado, pretende constituirse como un aporte novedoso dentro de la investigación sociológica en Uruguay sobre el estudio de las relaciones de trabajo dentro de una de las instituciones más grandes en términos de cantidad de funcionarios y además tomando en cuenta la variedad y complejidad de tareas que realiza. Por otro lado, se aspira aportar elementos para el debate social sobre las dificultades y sobre todo, las potencialidades en relación a un posible mejor funcionamiento, a un mejor servicio que se presta a la ciudadanía, así como abrir la perspectiva a un debate público sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios administrativos que la integran.

Capítulo 1. Marco teórico

1.1 Contextualización regional y nacional

La Intendencia de Montevideo está inmersa en un entorno social histórico y espacial determinado. Por un lado, la Intendencia es una organización parte de la sociedad uruguaya con sus singularidades que le son propias, forma parte a su vez de un “todo mayor”, que podría conceptualizarse como sociedad latinoamericana.

En lo que refiere a la conceptualización de la realidad latinoamericana como singularidad histórica, categorías tales como “tradicional”, “moderno”, “carismático” “racional – legal”, deben ser adaptados a un proceso histórico propio, singular. En este sentido, Max Weber (2002) plantea que las categorías de conocimiento dentro de su método funcionan en realidad como “tipos ideales”, es decir, se presentan como categorías que nunca se dan de manera “pura” en la dimensión ontológica de la realidad.

Siguiendo esta idea, Aníbal Quijano (2014), plantea que la cuestión de la modernidad en el contexto de América Latina es plantear, simultáneamente, el problema de la eurocentralidad de las categorías de conocimiento desde donde las ciencias sociales han pensado dicha modernidad, obviando otras regiones del mundo.

Este eurocentrismo de las categorías de conocimiento presenta como correspondencia un eurocentrismo del poder colonial que estableció a Europa como el centro del mundo civilizado y a sus colonias, como unas sociedades “inferiores” o atrasadas.

“El hecho de que los europeos occidentales imaginaran ser la culminación de una trayectoria civilizatoria desde un estado de naturaleza, les llevó también a pensarse como los modernos de la humanidad y de su historia, esto es, como lo nuevo y al mismo tiempo lo más avanzado de la especie. Pero puesto que al mismo tiempo atribuían al resto de la especie la pertenencia a una categoría, por naturaleza, inferior y por eso anterior, esto es, el pasado en el proceso de la especie, los europeos imaginaron

también ser no solamente los portadores exclusivos de tal modernidad, sino igualmente sus exclusivos creadores y protagonistas”. (Quijano, 2014: 790)

Es necesario entonces, siguiendo a Quijano, poder conceptualizar la realidad latinoamericana tomando en cuenta dicho eurocentrismo del saber, apostando a “relativizar” las categorías surgidas en el seno de la sociedad europea, aplicadas a otra realidad.

En este mismo sentido, Luis Montaña Hirose (2000) plantea la necesidad de conceptualizar la relación “*modernidad – tradición*” no como una relación antitética típicamente europea para el estudio de las organizaciones en un contexto latinoamericano, sino todo lo contrario, como parte de una dualidad que hace a un “todo”, a la propia singularidad.

Las sociedades latinoamericanas plantean una dualidad estructural que las diferencia, de las sociedades europeas (de donde surge la Teoría Sociológica). Dicha dualidad entre “*tradición - modernidad*” deben ser integrada en el análisis de la organizaciones en Latinoamérica para poder superar el sesgo de utilizar categorías, o modelos producidos en países con un desarrollo capitalista avanzado.

“En efecto, pensamos que varios esfuerzos por aprehender la realidad latinoamericana reproducen muchos de los errores cometidos en otras latitudes; así, es frecuente observar aproximaciones latinoamericanas que incluyen en su reflexión exclusivamente a los países de mayor desarrollo económico; aunque es necesario señalar de inmediato las dificultades propias de la investigación en ciertos países donde la actividad académica adolece de graves problemas que limitan dicha participación. La modernidad y la tradición no son elementos antitéticos. Por otro lado, la sociología no debe darle la espalda al estudio de modalidades de trabajo y de organización consideradas anticuadas, sino explicar, en todo caso, su actualidad en contextos específicos.” (Montaña Hirose, 2000: 25)

Esta categorización de Montaña Hirose (2000) como característica estructural de las sociedades latinoamericanas, refuerza el concepto propuesto por Mintzberg (2002) de “hibridez”, ya que si bien toda organización nunca se observa dentro de una configuración “pura”; en América Latina, el fenómeno de “hibridez” organizacional parecería, por las características estructurales de dicha sociedad, más acentuado.

En el mismo sentido, Soledad Nión (2010), plantea que las organizaciones latinoamericanas, se presentan al investigador como estructuraciones “híbridas” entre lógicas organizacionales típicamente modernas, con otras lógicas pre-existentes, por lo tanto, la Intendencia de Montevideo, como ya se ha afirmado aquí, debe ser conceptualizada como modelo “híbrido”, en donde se estructura el modelo maquinal - burocrático junto con otras lógicas estructurales “pre – modernas”, lógicas basadas fundamentalmente en el carisma del “líder”, lógicas propias de las sociedades latinoamericanas. Además se superponen dentro de las organizaciones, estructuras tradicionales, con lógicas carismáticas, con lógicas propiamente modernas. Es más, cuando se quiere innovar introduciendo modelos de innovación, también estos se superponen a las estructuras organizacionales pre –existentes.

“Al interior de las organizaciones latinoamericanas esta estructuración híbrida es una característica permanente, donde las estructuras organizacionales pre-existentes se mezclan con nuevos modelos implantados como estrategia de supervivencia de la organización. “ (Nión, 2010:3)

Por un lado, la acción estratégica de los trabajadores se orienta, como se profundizará más adelante en el capítulo, con arreglo a la búsqueda de un aumento en sus márgenes de libertad dentro de la organización y por otro lado, la cultura organizacional de la cual son parte y la cual es el marco donde la acción social se realiza. Estos elementos “macro” y “micro” forman un “todo” del cual la mera separación analítica funciona como medio para el análisis sociológico del fenómeno.

Como veremos a continuación utilizando los tipos de configuraciones que adoptan las organizaciones según Mintzberg (2002), no resulta raro, a la luz del planteo anterior, que la conceptualización de las organizaciones en América Latina respondan en su mayoría a la categoría de “híbrida”, es decir, una configuración en la cual conviven dentro de sí diferentes tipos de configuraciones, algunas de tipo marcadamente modernas como la burocrática, conviviendo con configuraciones típicamente carismáticas, típicamente pre modernas.

1.2 Caracterización del marco donde las relaciones de trabajo se desarrollan: La Intendencia como organización.

Para poder caracterizar las relaciones de trabajo observables dentro del sector administrativo de la Intendencia, se hace necesario primero establecer el marco espacial y temporal estructurado en donde dichas relaciones se establecen, es decir, dentro del ámbito de una organización.

Toda organización, según Mintzberg (2002), existe con el fin de realizar actividades concretas. A medida que la misma aumenta en tamaño y complejidad, se van generando en su interior una mayor división del trabajo, lo que necesariamente genera como consecuencia directa la división entre los operarios que realizan el trabajo básico, y supervisores o jefes que ayudan a supervisar y coordinar el trabajo de los operarios.

Las organizaciones “jóvenes”, de reciente creación, tienden a tener una estructura más simple. A medida que las tareas que realiza la organización se diversifican, aumenta la necesidad de trabajo administrativo que ayude a controlar los procesos dentro de la organización. En este sentido general, se podría establecer cierta analogía con los organismos vivos: a mayor complejidad, mayor diferenciación de funciones interna.

Las organizaciones, como objetos sociales, pueden ser estudiadas a través de la utilización de configuraciones, las cuales exponen sus diferentes elementos constitutivos. Si bien las organizaciones no son entidades estáticas, sino que (como toda organización social) se presentan dinámicas, Mintzberg (2002) propone estudiarlas a través de la conceptualización de modelos de organizaciones basadas en la observación de sus elementos internos.

Los elementos básicos que conforman una organización según Mintzberg (2002) son el *ápice estratégico* desde donde se toman las principales decisiones que atañen a la organización. Dentro del ápice estratégico pueden encontrarse, dependiendo de su tamaño y complejidad, la figura del gerente o gerentes, directores generales y jefes generales.

Luego sigue en orden de jerarquía la *línea intermedia*, compuesta por jefes de mandos medios que hacen de nexo entre el ápice estratégico y el núcleo de operaciones. Por último, el *núcleo de operaciones* lo conforman los operarios que efectivamente realizan los trabajos de producción de los bienes, servicios u otras actividades concretas a las que se dedica la organización.

Otro elemento que se puede observar en las organizaciones es la llamada *tecnoestructura*, la cual sin ser un elemento de autoridad propiamente dicha, está formada por personas que planean y analizan los procesos de trabajo de otras personas dentro de la organización. También muchas organizaciones presentan un *staff de apoyo*, tales como servicios de asesoría legal, o prestación de servicio de cafetería interna como ejemplos.

Un elemento que conforma a la organización según Mintzberg es *la ideología*. Dicho elemento es de los más importantes, como se verá en las próximas páginas, dentro de la conceptualización del problema de estudio sobre las estrategias de poder de los trabajadores administrativos en la Intendencia.

El orden simbólico o *cultura organizacional* es la base en la cual las creencias y tradiciones de la organización encuentran sustento, lo que permite cumplir dos funciones básicas. Por un lado, garantiza la cohesión interna dentro de la organización al proporcionar elementos en común como el lenguaje, una identidad y reglas de juego en común que regulan la interacción entre sus miembros. Por otro lado, la *ideología o cultura organizacional* cumple una función hacia “afuera” de la organización, al generar una señal de identidad que las diferencia del resto de las organizaciones. Más adelante en este capítulo se profundizará en el concepto de cultura organizacional relacionado con el problema de estudio.

Puede darse el caso de la presencia en una organización, de características propias de diferentes configuraciones propuestas por Mintzberg, tales como por ejemplo, de la *configuración maquinal*, con elementos de la *configuración empresarial*. En el ejemplo citado, pueden convivir un *ápice estratégico* en el cual la supervisión directa es el mecanismo de coordinación principal, bajo el mando directo y personal según sea el caso, de jefes, gerentes, directores generales o propietarios, propia de una configuración empresarial; con un tipo de coordinación basado en la normalización de los procesos

llevado a cabo por la *tecnoestructura*, propia de la configuración maquina – burocrática.

Este tipo de organización en donde conviven simultáneamente varias configuraciones se denomina de tipo *híbrida*. Como ya hemos visto, este tipo de configuración híbrida es una característica permanente en las organizaciones en América Latina (Nión, 2010).

Debe tomarse en cuenta, que las configuraciones propuestas por Mintzberg (2002) funcionan en el mismo sentido del “tipo ideal” weberiano, es decir, la observación empírica de una organización se acerca más o menos a las configuraciones propuestas.

La Intendencia de Montevideo, como organización con más de un siglo de existencia, fue creada el 18 de diciembre de 1908 a partir de la promulgación de la Ley N° 9.515¹ sobre el establecimiento del gobierno y administración de los departamentos en la República. El primer Intendente de Montevideo fue Daniel Muñoz gobernando en el período 1908 - 1911² de extracción colorada. El partido Colorado gobierna Montevideo hasta el año 1990, año que asume por primera un Intendente no – colorado: Tabaré Vázquez. Nunca en la historia de los gobiernos municipales ha gobernado la ciudad de Montevideo el partido blanco, caso contrario a otros departamentos del interior del país, en donde dicho partido casi monopoliza el gobierno de dichos territorios.

A partir del gobierno del Frente Amplio en el gobierno capitalino, a partir de la década de los noventa del siglo XX en adelante, se impulsa una política de descentralización de las tareas municipales a través de la creación de 18 Centros Comunales Zonales (C.C.Z). A partir del año 2010, se impulsa la creación del tercer nivel de gobierno (municipios), pasando a denominarse oficialmente como “Intendencia de Montevideo”, creando la figura de “Alcalde” electo directamente por la ciudadanía, figura política inédita en la historia del país

En lo referente a la caracterización de la estructura funcional de la Intendencia, los funcionarios se distribuyen en 6 escalafones dentro de la organización, los cuales

¹ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1960189.htm>

² <http://www.montevideo.gub.uy/aplicacion/nomenclator/4614>

constituyen la estructura laboral de la Intendencia, no tomando en cuenta a los becarios universitarios, ni a los servicios tercerizados.

Escalafones:

ESC. ADMINISTRATIVO
ESC. CULTURAL Y EDUCATIVO
ESC. ESPECIALISTA PROFESIONAL
ESC. OBRERO
ESC. PROFESIONAL Y CIENTIFICO
ESC. POLITICO Y DE PARTICULAR CONFIANZA

A efectos de sistematizar la información, se resume dicha distribución en tres grandes escalafones de carreras funcionales en la Intendencia, dejando de lado el personal político.

- 1) *Escalafón obrero*: Básicamente cumple tareas manuales sin necesidad de formación especial. Escalafón con menos status dentro de la organización
- 2) *Escalafón administrativo*: Representan tareas administrativas que exigen una formación mínima para poder ser realizada, aunque los “viejos funcionarios” muchos de los cuales no ingresaron a la función pública por concurso, puedan carecer de dicha formación. Escalafón con status medio dentro de la organización
- 3) *Escalafón Técnico - profesional*: Constituyen las tareas más complejas y por lo tanto, que requieren una formación académica profesional para ser realizadas. Escalafón con alto status dentro de la organización

El total de funcionarios pertenecientes al escalafón administrativos trabajando en la Intendencia, contabilizando Municipios y CCZ es de **1398** según el presupuesto 2016 - 2020³. Estos representan el universo de estudio de la investigación.

³ <http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/presupuesto2016-2020-8-funcionariosporesacalafon.pdf>

En el caso de la Intendencia de Montevideo, puede considerarse, siguiendo la caracterización anterior sobre los tipos de configuraciones, como una organización de tipo *híbrida*, presentando elementos típicos de la configuración maquina - burocrática, con elementos propios de un tipo de configuración empresarial. De todas maneras, dado su tamaño, complejidad y antigüedad, la configuración que prevalece en la Intendencia utilizando los modelos propuestos por Mintzberg (2002), es la maquina - burocrática, en donde la tecnoestructura formaliza los procesos de trabajo⁴

En una organización maquina - burocrática, los puestos de trabajo son altamente especializados, sumamente estandarizados en sus procesos. En lo que a los mecanismos de coordinación respecta, prevalece la normalización de los procesos, es decir, las relaciones de los trabajadores entre sí y con el trabajo están altamente prescritas (Mintzberg 2002). Este modelo es el que más se ajusta a las características observadas en la Intendencia.

El *ápice estratégico* de la Intendencia son las personas con mayor responsabilidad jerárquica, y por lo tanto, con mayor poder dentro de la organización. El Intendente, como sus directores políticos son ejemplos claros del *ápice estratégico*. Son los principales responsables de que la organización cumpla con sus objetivos.

La *línea media* está constituida por los directores de carrera, directores administrativos que trabajan directamente mediando la relación entre el *ápice estratégico* y el núcleo de operaciones. Dichos directores tienen autoridad directa sobre los trabajadores administrativos y obreros, ya que comparten además el mismo espacio de trabajo.

En la Intendencia, el *núcleo de operaciones* lo constituyen, por un lado los obreros, siendo éstos los funcionarios que realizan el trabajo físico en la organización. Trabajos como recoger la basura, encargarse de los cementerios (necrópolis), los inspectores de tránsito y de espectáculos públicos, los encargados de la mantención de los espacios públicos como plazas, parques y playas, los encargados de fumigación, etc. También pertenecen al núcleo de operaciones los administrativos, ya que algunas de sus tareas son la atención al público en una diversidad de trámites (partidas de nacimiento, solicitud de habilitaciones, pago de inicio de trámites, etc.)

⁴ Ver en Anexo esquema de configuración maquina - burocrática.

La tecnoestructura son aquellas personas que trabajan dentro de la organización, regulando, administrando el trabajo de otros funcionarios. La tecnoestructura está compuesta por analistas y por personal administrativo a su cargo (Mintzberg 2002). La tecnoestructura es una parte fundamental dentro de la organización maquina, ya que justamente es ella la encargada de administrar la coordinación de los procesos de trabajo de toda la organización.

La alta normalización del trabajo en el modelo burocrático presente en la Intendencia, es la que “empuja” a la racionalización de los procesos, dada la variedad de trabajos realizados en la Intendencia, muchos de ellos presentando un alto grado de complejidad técnica (planificación urbana, tránsito, bromatología, etc.)

Los trabajadores administrativos, además de formar parte junto con los obreros del núcleo de operaciones, también son operarios que ejecutan las tareas asignadas por la tecnoestructura, que como ya se mencionó, es una de las partes fundamentales en la Intendencia como organización maquina, ya que ellos son los encargados de formalizar y controlar los procesos de trabajo dentro de la organización.

La configuración empresarial⁵, al contrario que la maquina – burocrática, es una estructura simple que se basa en la relación de poder directa entre los jefes o directores y los operarios que ejecutan las tareas básicas de la organización. El rasgo principal del tipo de configuración empresarial es la ausencia de estandarización de los procesos de trabajo, ya que el control personal está fundamentado en el “carisma” del director. Dicho poder carismático sustituye por completo a la impersonalidad racional de la norma típica de la configuración maquina - burocrática. (Mintzberg 2002).

Otra diferencia entre ambos modelos es la flexibilidad y “ligereza” de la estructura empresarial, fácilmente adaptable a los cambios en su entorno, en contraposición a la pesada y burocrática estructura de la organización maquina, la cual menos permeable a los cambios en su entorno (lo que no significa que no sea influida por los mismos).

Las organizaciones empresariales a medida que crecen en tamaño y complejidad suelen ser organizaciones que al transcurrir el tiempo van tendiendo hacia la burocratización. Los principales mecanismos de coordinación ya no se fundamentan en liderazgo

⁵ Ver Anexo

personal del jefe o director, sino que dichos mecanismos de coordinación tienden a ser sustituido por la normalización de los procesos de trabajo

En el caso de la Intendencia, existe cierto “personalismo” de los directores, tanto los pertenecientes a la línea media como a los directores políticos pertenecientes al ápice estratégico en la toma de decisiones. Cada director, fundamentalmente los directores políticos marcan su impronta personal a su gestión, generando “lealtades” dentro de los subordinados. Dicha relación es totalmente contradictoria con la propuesta en el modelo maquinal, ya que es la norma, no el carisma del jefe, la que regula, no sólo el trabajo en sí mismo, sino las relaciones interpersonales entre jefes y subordinados.

A continuación se caracterizarán los tipos de relaciones de trabajo con arreglo a determinados modelos de Gestión de Recursos Humanos presentes en la Intendencia.

1.3 Caracterización de los tipos de relaciones de trabajo que se establecen en la Intendencia

Según Jean Nizet y Francois Pichault (2008) existe una relación entre las configuraciones organizacionales propuestas por Mintzberg (2002) y los modelos de Gestión de Recursos Humanos que regulan los tipos de relaciones de trabajo que se desarrollan dentro de la organización.

Los modelos de Gestión de Recursos Humanos (GRH) son los dispositivos y técnicas que están destinados a administrar la relación social de subordinación entre jefes y subalternos dentro de la organización, es decir, a administrar la relación de poder entre directores y administrativos. Dicho ejercicio de autoridad adquiere determinada modalidad con arreglo al tipo de configuración de la organización propuesta por Mintzberg.

En el caso del modelo maquinal burocrático, el tipo de modelo de GRH que regula las relaciones laborales es el “modelo objetivante”. Los dispositivos propios de este modelo están descritos a continuación:

“(...) el modelo objetivante, en el cual las prácticas son dictados por criterios formalizados e impersonales, definidos en el marco de las convenciones colectivas (escala de notación homogénea, promoción a la antigüedad, tablas salariales, tiempo de trabajo uniforme, etc. (...) En una configuración burocrática, el modelo objetivante es, sin duda alguna, el más susceptible de encontrarse: la presencia de analistas a cargo de la estandarización de los procesos o de los resultados se encuentra en el origen de la definición de criterios impuestos indistintamente a todos los miembros de la organización ” (Nizet y Pichault, 2008:50- 5)

En el caso de la Intendencia, el Digesto Municipal se constituye como la objetivación principal de las normas impersonales que regulan, entre otras cosas, las relaciones entre los jefes y los trabajadores. La existencia del Digesto Municipal es el principal indicador de la presencia del *modelo objetivante* como modelo de Gestión de Recursos Humanos en la Intendencia⁶, respondiendo a su vez a un tipo de configuración maquina – burocrática.

Existen factores de contexto tanto internos como externos a las organizaciones que pueden ser movilizados por los actores, explotando dichos elementos para su beneficio.

“Anteriormente mencionamos la hipótesis de los vínculos existentes entre los diferentes modelos y los factores de contexto interno y externo: las configuraciones organizacionales (...), el mercado de bienes y servicios (...), el mercado de trabajo(...), la reglamentación social (...), los valores culturales (...), las estrategias de la organización (...) La hipótesis aquí es que los actores van a explotar estos elementos del contexto para dirigir la tensión hacia la posición que les es más favorable” (Nizet y Pichault, 2008:69)

A cada modelo de GRH le es inherente un determinado tipo de tensiones al interior de la relación de poder entre jefes y subalternos, determinado por la movilización que hacen los actores de los factores de contexto.

En el caso del “modelo objetivante” propio de una configuración organizacional burocrática, los polos constitutivos de tensión en el ejercicio de la autoridad se dan entre *la transparencia* de la norma, en donde los jefes ejercen el poder sobre los

⁶ Ver Anexo

subalternos gracias a la neutralidad e impersonalidad de las normas, en un sentido de vigilancia; y entre la posibilidad de algunas posibilidades de *reapropiación* del marco de trabajo por parte del personal (Nizet y Pichault, 2008)

“(…)las estrategias de reapropiación que desarrollan los obreros para reconstituir un universo de autonomía (…) El grupo reorganiza su espacio de trabajo, recompone el tiempo, desarrolla formas ilícitas de gestión de la producción, recurre permanentemente al paro y ocasionalmente a la huelga (…)”(Nizet y Pichault, 2008:61)

En el caso de la Intendencia, al tratarse de una configuración “híbrida”, no solamente posee características de organización maquina - burocrática; también presenta, como ya se ha fundamentado en la parte anterior haciendo referencia a las configuraciones propuestas por Mintzberg, elementos de configuración empresarial, es decir, presenta elementos de arbitrariedad en la toma de decisiones, basados en el carisma del dirigente, es decir de los jefes.

“En una configuración empresarial, un modelo arbitrario de GRH no es sorprendente en la medida en que el líder carismático todopoderoso combine la ausencia de recursos con criterios formalizados” (Nizet y Pichault, 2008:51)

Dicho modelo de GRH para tal tipo de configuración empresarial es el modelo arbitrario, en donde al contrario del modelo objetivante, el carácter personal y arbitrario de jefe, impone a sus subalternos una relación de poder basada en la lealtad y no, en la objetividad y racionalidad de la norma.

“La actitud de lealtad hacia la persona del dirigente y a sus exigencias parece ser particularmente estimulante; por el contrario el hecho de poseer una competencia, en particular cuando ésta se otorga a través de un diploma, no siempre representa una condición favorable, pues los dirigentes manifiestan gustosos una cierta desconfianza con respecto a los saberes y savoirfaire certificados por las instituciones de enseñanza” (Nizet y Pichault, 2008:60)

El elemento de confianza es parte fundamental de relación de poder entre jefe y subalternos. La tensión fundamental en éste modelo de GRH es la tensión entre la sumisión a los designios arbitrarios del jefe, y la delegación que realiza el mismo a los subalternos que han “ganado su confianza”.

La Intendencia, así como los grandes organismos maquinales - burocrático del estado uruguayo (ANCAP, ANTEL, OSE, etc.) son al mismo tiempo organizaciones que presentan un ápice estratégico, como se vio utilizando los tipos de configuraciones propuestas por Mintzberg (2002), de carácter político partidario.

La dinámica de circulación de los integrantes del ápice estratégico varía en general salvo excepciones cada 5 años (a veces cambia en un mismo período de gobierno), que a su vez traen consigo los llamados “cargos de confianza” que son personas en muchos casos militantes de su sector político partidario que integran cargos de dirección estratégica en la toma de decisiones, lo cual introduce notablemente el *personalismo* como elemento de autoridad, típico rasgo de las configuraciones empresariales. Son las lealtades y no la objetividad de las normas, las que legitiman las relaciones de autoridad. En el caso de la Intendencia (como otros organismos del estado) existe conviven dos tipos de lógicas de legitimación de la autoridad: la lógica racional de las normas y la lógica arbitraria del liderazgo carismático.

Los directores políticos y demás “cargos de confianza” simultáneamente a su rol de miembros del ápice estratégico son miembros del sistema político uruguayo. Como tales, el sistema de “lealtades” como forma típica de relacionamiento entre “líderes” y “subordinados” o “militantes” se traslada al ámbito de la organización. El tipo de autoridad es de base carismática en este caso, una tipo de autoridad fundamentada en la personalidad del político y no, en la racionalidad de las normas legales fundamentada en estatutos u otras normas.

Si se quiere conceptualizar las formas de legitimación de la autoridad dentro de una organización burocrática como forma “típica ideal” moderna, Weber (2002) es el sociólogo de referencia “obligada” dentro de la Teoría Sociológica sobre dicha conceptualización.

“Existen tres tipos puros de dominación legítima. El fundamento primario de su legitimidad puede ser: 1. De carácter racional: que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal). 2. De carácter tradicional: que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional). 3. De carácter carismático: que descansa

en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas (llamada) (autoridad carismática). En el caso de la autoridad legal se obedecen las ordenaciones impersonales y objetivas legalmente estatuidas y las personas por ellas designadas, en méritos éstas de la legalidad formal de sus disposiciones dentro del círculo de su competencia” (Weber, 2002: 172)

Siguiendo la categorización de Jean Nizet y Francois Pichault (2008) sobre el “modelo empresarial”, y uniéndolo conceptualmente con los tipos de dominación propuestos por Weber, dicho modelo legitima su dominación en el carisma y el liderazgo.

Por contraparte, el “modelo objetivante”, está legitimado como tipo de dominación racional- legal, típicamente moderno, cuyas principales características son la impersonalidad de la norma, y su neutralidad afectiva.

Por tanto, el “modelo empresarial” y el modelo “modelo objetivante”, que coexisten en el sector burocrático de la Intendencia, son antitéticos. Ambos modelos son completamente contradictorios en su lógica de legitimación de la autoridad dentro de una organización. El “modelo empresarial” es históricamente propio de sociedades tradicionales, pre – capitalistas. El “modelo objetivante” es históricamente propio de sociedades modernas.

Esta dualidad en las fuentes de legitimación de la autoridad hace necesario plantear la relación conceptual entre “poder” y relaciones laborales dentro de una organización de tipo “híbrida” como lo es la Intendencia.

Dada esta “hibridez” de fuentes de poder o expresado en términos weberianos, en las formas de legitimación del poder, es el sector administrativo el que se ve mayormente impactado por estas lógicas de poder totalmente contradictorias entre sí. El trabajo administrativo es, *per se*, fundamentado en la racionalidad legal moderna. Los procedimientos administrativos son altamente impersonales, como las normas, y además, altamente estandarizados. Cualquier persona puede ser sustituida y la tarea puede ser realizada perfectamente por otra sin tener en cuenta su subjetividad.

El trabajo administrativo es opuesto a la arbitrariedad. Si dicho trabajo y dichos trabajadores administrativos deben convivir dentro de una organización donde existe cierta arbitrariedad y personalismo por parte de los jefes, efectivamente dicha

contradicción pueden ampliar los campos de acción en la elaboración de estrategias de poder por parte de los trabajadores administrativos.

Llegado a este punto en la exposición de conceptos en lo que refiere a la autonomía de acción por parte de los actores dentro de un ámbito estructurado y jerarquizado, con lógicas de poder contradictorias entre sí dentro de la organización, se plantea un horizonte de investigación interesante acerca de cómo los trabajadores elaboran, dentro de este contexto contradictorio, sus propias estrategias de poder, sean estas colectivas o individuales.

Como se fundamentará a continuación, se introducirá desde la perspectiva sociológica la conceptualización de *poder* en el marco de la acción colectiva dentro de una organización

1.4 Las estrategias de poder dentro en las relaciones de trabajo de los administrativos en la Intendencia

Según Crozier (1990), el tema del *poder* es fundamental para comprender como se estructura la acción social dentro de una organización determinada. Entender el problema del poder es entender el problema de los grados de libertad de acción que los actores partícipes de dicha relación posean. A mayor poder, mayor grado de libertad de acción. Una organización es, desde esta conceptualización, un sistema de acción colectiva.

El concepto de poder en Crozier (1990) se fundamenta en varias ideas. En primer lugar, el poder es una relación social de carácter recíproca, pero desequilibrada. El poder no es un atributo que el actor posea.

“Es una relación “recíproca pero desequilibrada”, ya que para que haya negociación ambos actores deben poseer recursos que puedan poner en juego, pero si los recursos fueran similares, no cabría la posibilidad de una relación de poder.” (Crozier y Friedberg, 1990:6)

Las relaciones de poder no son relaciones abstractas, sino lo contrario, son relaciones concretas de carácter instrumental en las cuales se ponen en juego los recursos de poder dados por la estructura en la cual se mueven los actores. Por tratarse de una relación en la que ambos actores persiguen un fin concreto, se establece un intercambio, una negociación poniendo en juego los recursos de poder que cada actor posea.

Crozier plantea el problema fundamental de las fuentes y los fundamentos del poder. Parecería evidente nombrar como fuentes de poder a los recursos (económicos y/o simbólicos) y el uso de la fuerza, pero lo realmente fundamental en el problema del estudio del poder dentro de una organización son las *relaciones de poder* que como recursos disponibles a poner en juego, posibilitan, a través de su uso estratégico, la obtención de mayores grados de libertad de acción que cada jugador. Esto significa la posibilidad de negarse a hacer lo que el otro le pida.

“El poder reside pues en el margen de libertad de que disponga cada uno, esto es, en rehusar lo que el otro le pida. Y la fuerza, la riqueza, el prestigio y la autoridad, es decir, los recursos que poseen unos y otros, no intervienen sino en la medida en que estos les proporcionen una libertad de acción más grande”. (Crozier y Friedberg, 1990:7)

Toda organización, como artefacto social, estructura la acción colectiva en juegos de poder, en donde debe existir necesariamente cierto grado de cooperación entre sus miembros, los cuales a su vez, establecen estrategias con arreglo a los recursos de poder disponibles en la propia organización, con la finalidad de aumentar sus grados de autonomía.

“Además, si un actor juega con varias relaciones de poder, podrá acumular los recursos que provengan de otros compromisos e invertirlos masivamente en una situación específica para reforzar su relación dentro de esta.” (Crozier y Friedberg, 1990:8)

En lo que refiere a las fuentes de poder propiamente dichas, Crozier (1990) estas se identifican a su vez con las fuentes de incertidumbre especialmente pertinentes para la organización. A mayor control del individuo o grupo de dichas zonas de incertidumbre pertinentes, mayor poder:

1) Las que provienen del control de una competencia particular, y de la especialización funcional.

Esta fuente de poder dentro de la organización hace referencia al poder que otorga a un trabajador, o grupo de trabajadores el monopolio del conocimiento de cómo hacer determinada tarea.

En el caso de los trabajadores administrativos de la Intendencia, estas competencias y especializaciones se amplían gracias a la coexistencia de lógicas carismáticas y tradicionales, con la lógica propiamente impersonal de la norma. La existencia de dichas lógicas de dominación contradictorias generan como efecto emergente una amplificación de las zona de incertidumbre de indeterminación de cómo debe ser realizado el trabajo, por tal motivo, la impronta personal del funcionario adquiere mayor relevancia en dicho contexto, aumentando potencialmente el grado de libertad de acción de trabajador. Si las zonas de incertidumbre dentro de la organización son resueltas favorablemente por un actor o varios actores, este o estos, va o van a disponer de una fuente de poder dentro de la organización.

2) Las que están ligadas a las relaciones entre una organización y sus entornos.

Esta fuente de poder se fundamenta en el hecho de que toda organización establece relaciones con su entorno. La relación de la organización con el medio social es una fuente de perturbación potencial de su funcionamiento, y por ende, una fuente de gran incertidumbre para la organización

“Los segmentos de la sociedad con los que se relaciona, constituyen siempre una fuente de perturbación potencial de su funcionamiento interno, y por lo tanto, una zona de gran incertidumbre (...) Entonces, los individuos y los grupos que por sus múltiples dependencias, o por su capital de relaciones, puedan controlar, en parte, esta zona de incertidumbre y amoldarla en beneficio de la organización, dispondrán – en forma natural- de un considerable poder dentro de esta.” (Crozier y Friedberg, 1990:10)

En el caso de la Intendencia, al estar atravesada por lógicas de poder carismáticas, en donde tanto la arbitrariedad, como el peso del tradición son fundamentos de la dominación, en contradicción con la dominación racional – legal, la relación de los

trabajadores con partidos políticos u otras organizaciones puede constituirse en una fuente de poder ampliada que como factor de contexto, puede ser utilizada como parte de las estrategias.

Un ejemplo claro de dicha relación con el entorno es el sindicato de trabajadores de la Intendencia (ADEOM), ya que si bien este sindicato está formado por miembros de la organización, su accionar y sus relaciones con otros actores colectivos, tanto sociales como políticos lo hacen una fuente de poder a la cual los trabajadores pueden tener acceso.

3) Las que nacen del control de la comunicación y de la información.

Al igual que la primera fuente de poder, al adquirir la impronta personal una relevancia sustancial dentro de la organización, el control de la comunicación y la información como recursos se tornan relevantes ya que, por ejemplo, es importante saber con quién el trabajador debe “hablar” para poder conseguir que determinada gestión se realice. En un contexto contradictorio como es el caso de la Intendencia, la información se torna vital para poder elaborar cualquier tipo de estrategia de poder. En este sentido, el sindicato (ADEOM), también controla información dentro de la organización que le otorga a dicho actor colectivo una fuente de poder dentro de la organización

4) Las que provienen de la existencia de reglas organizativas generales.

La intendencia, como organización típicamente burocrática, establece reglas organizativas de funcionamiento que, paradójicamente, al estar destinadas a suprimir las fuentes de incertidumbre, crean otras incertidumbres en relación a la interpretación subjetiva de las reglas.

En el caso de la Intendencia, este fenómeno de incertidumbre se amplía a su vez dado el carácter híbrido de la organización. Como se ha visto, existen varias lógicas de gestión; una lógica típicamente burocrática, “objetivante”, basada en la impersonalidad de la norma; junto con un modelo de gestión “empresarial” típicamente carismático y por lo tanto arbitrario.

Los actores desarrollan estrategias en función del juego social que se da en la organización como juego de poder. Crozier (1990) plantea que el juego mismo se

constituye como estructura de cooperación dentro de la organización. Dicho mecanismo de integración social es visto como un conjunto de reglas de juego en los cuales las estrategias no son otra cosa que la “jugada” que realiza cada “jugador” o “jugadores” buscando ampliar su autonomía de acción. A mayor conocimiento de las reglas del juego, mayor capacidad de realizar “buenas jugadas” podrá disponer el actor dentro del juego.

“Si se trata de un juego de cooperación, que siempre es el caso tratándose de una organización, el producto del juego será el resultado común que busca la organización. La estructura, de hecho, no es más que un conjunto de juegos; la estrategia de cada participante no es más que el partido que adopta en el juego, y la naturaleza del juego es la que le da su racionalidad. Una vez conceptualizada la organización como un conjunto de juegos articulados entre sí, el fenómeno propiamente sociológico de la integración de las conductas de los actores, ya no se interpreta como la consecuencia directa del aprendizaje de un conjunto de comportamientos interdependientes, con sus correspondientes normas y valores. Se analiza como la consecuencia indirecta de la restricción fundamental que obliga a cada participante (si quiere seguir jugando y asegurar que su compromiso con el conjunto sea “redituable” para él) a no perder de vista las exigencias y las reglas que prevalecen en los juegos que se juegan en la organización” (Crozier y Friedberg, 1990:15)

En este sentido, la existencia del sindicato (ADEOM) como actor colectivo institucionalizado es central para establecer no sólo el terreno donde se desarrollará el juego (la Intendencia), sino los jugadores que juegan dicho juego de poder.

Dentro de las posibilidades de acción estratégica que disponen los trabajadores administrativos, la pertenencia al sindicato, tanto de manera activa o pasiva, es parte de dicha “buena jugada”.

Según Crozier, una organización es el reino de las relaciones de poder, ya que el poder, como *relación social*, es un factor constitutivo de cualquier organización. No puede existir organización sin poder, ni poder, sin organización.

“Poder y organización están ligados entre sí de manera indisoluble, Los actores no pueden alcanzar sus propios objetivos más que por el ejercicio de relaciones de poder, pero al mismo tiempo, no pueden ejercer poder entre sí, más que cuando se persiguen

objetivos colectivos cuyas propias restricciones condicionan en forma directa sus negociaciones” (Crozier y Friedberg, 1990:8)

Otra fuente de poder que puede ser movilizada por los trabajadores dentro de sus estrategias individuales o colectivas es el sentido de pertenencia a la organización como “identidad”, en el caso de la Intendencia esta identidad de “municipal” está determinada por la antigüedad dentro de la organización, así como por el tipo de tarea que se realice. Parece evidente que los profesionales y los trabajadores de “confianza” (cargos políticos), así como los pasantes (becarios) no desarrollen dicho sentido de pertenencia y si lo hagan los trabajadores que permanecen fijos en su puesto de trabajo dentro de la organización, como es el caso del escalafón obrero y el escalafón administrativo.

Para Dubet (1989), el hecho de poseer una identidad social fuertemente internalizada es un recurso que puede ser movilizad para la acción social. Es aquí donde se “acoplan”, dentro del marco cultural en común, los niveles estructurales y de la acción social.

La identidad social como “municipal” es un medio, un insumo para promover estrategias individuales o colectivas.

“El hecho de poseer una identidad es un recurso de poder y de influencia. (...) No es que la identidad cambie necesariamente de naturaleza y de contenido, sino que se la percibe según el modo de la estrategia; mientras más fuerte, más aumenta la capacidad estratégica y las posibilidades de que mejore la posición del grupo o del actor” (Dubet, 1989: 527)

Los actores, individuales o colectivos, son libres de formular las estrategias que juzguen más apropiadas, pero con arreglo al nivel estructural que dicha identidad pertenece, es decir, con arreglo a los límites culturales dentro de la cual se da la acción social. Cuando el actor adquiere una identidad común, en este caso como “municipal”, efectivamente puede movilizar un poderoso factor dentro de su juego de poder, ya que está estableciendo una operación simbólica en la cual se establece un “nosotros” (los municipales) y un “ellos” antagónico (“la administración”, “la Intendencia”, “los directores”).

Esta doble concepción de la identidad social como insumo para la acción estratégica en busca de ampliar la autonomía (poder) y como factor de cohesión grupal, permite entender dicha identidad como un proceso abierto en el cual el individuo se “auto

produce” con arreglo a los “insumos culturales” que le provee la cultura en la cual se ve inmerso.

“(…) la idea del sujeto no indica que la sociología deba ceder paso ya que el sujeto que organiza la identidad está, él mismo, sociológicamente definido. Toda cultura propone una definición de la naturaleza humana, una ética a partir de la cual se ordena la experiencia de los actores y se constituye su subjetividad. El sujeto se sitúa en el encuentro de esta “naturaleza”, de esta ética y de la acción” (Dubet, 1989: 540)

Es importante conceptualizar la dimensión generacional en lo referente a la construcción de la identidad como “municipal”, así como la incorporación de las “reglas de juego” dentro del juego de poder que se da en las relaciones de trabajo, tomando en cuenta la presencia de “viejos” funcionarios en contraposición con “jóvenes” funcionarios.

Se puede establecer una distinción entre edad biológica, edad social, edad burocrática y edad subjetiva. La edad biológica es la edad que se corresponde con la edad de reproducción, sobre todo en la capacidad de reproducción sexual

“La edad es un dato biológico socialmente manipulado y manipulable; muestra que el hecho de hablar de los jóvenes como una unidad social, de un grupo constituido, que posee intereses comunes, y de referir a estos intereses a una edad definida biológicamente, constituye en sí una manipulación evidente” (Bourdieu, 2002: 165)

Según Bourdieu, la transición entre la adultez y la juventud siempre ha sido objeto de lucha. En la dinámica de clases, o de lucha de clases en la terminología marxista, la distinción generacional o la lucha entre generaciones aparece con mucha fuerza en el planteo de Bourdieu

“Lo que yo quiero señalar es que la juventud y la vejez no están dadas, sino que se construyen socialmente en la lucha entre jóvenes y viejos. Las relaciones entre la edad social y la edad biológica son muy complejas. Si comparáramos a los jóvenes de las diferentes fracciones de la clase dominante, por ejemplo, a todos los jóvenes que entran en la Escuela Normal Superior, la Escuela Nacional de Administración, a la Escuela Politécnica, en el mismo año, veríamos que estos “jóvenes” tienen más atributos propios del adulto, del viejo, del noble, del notable, cuanto más cerca se encuentran del polo del poder. Cuando pasamos de los intelectuales a los gerentes generales,

desaparece todo lo que da un aspecto joven, como el cabello largo, los pantalones vaqueros, etc.” (Bourdieu, 1990: 164)

Al constatar la lucha entre jóvenes y viejos, en el marco de las relaciones de trabajo en la Intendencia, los “jóvenes” son los trabajadores nuevos en términos de antigüedad, que menos incorporado tienen las “reglas del juego” dentro de la cultura organizacional, en contraposición a los “viejos”, que tienen incorporado dichos elementos que hacen a la cultura de la institución, así como a la incorporación de una fuerte identidad común como municipal. La lucha entre “viejos” y “jóvenes” no es un hecho que necesariamente este presente de forma extendida en la Intendencia a priori, pero tampoco puede ser desconocido como práctica que existe en ciertos lugares de trabajo.

La acción social en el marco de una organización por parte de los actores es siempre una acción estratégica, basada en la capacidad de los mismos de establecer estrategias, individuales o colectivas, para mantener y aumentar sus márgenes de acción, de libertad y de poder, movilizándolo los recursos o fuentes que puedan estar al alcance de los mismos como conceptualizó Crozier (1990). La antigüedad en la Intendencia puede constituirse como otro factor de poder que puede ser movilizado por parte de los trabajadores “viejos” a su favor, en relación a obtener mayores grados de autonomía en relación a los funcionarios “nuevos”

Con sus diferentes construcciones teóricas sobre la acción social, el punto de contacto entre Dubet y Crozier es justamente su visión de la acción social como parte de una racionalidad estratégica con arreglo a los límites estructurales donde se desarrolla dicha acción. En otras palabras, para ambos, ni las estructuras se “comen” toda la libertad de acción de los individuos, como si lo plantea Luhman (1996) en su Teoría de Sistemas de corte cibernético, ni los individuos son “totalmente libres” de determinaciones estructurales en su acción, como lo realizan los planteos etnometodológicos, el interaccionismo simbólico o también las llamadas miradas micro sociológicas.

Es indispensable para entender de forma precisa esta idea, utilizar un tipo de razonamiento sociológico fundamentado en una comprensión “dinámica” de los fenómenos culturales relacionados con la acción estratégica. Los actores son determinados por las reglas de juego, pero a su vez, con el paso del tiempo las van modificando a través de su acción estratégica, ya que la naturaleza del juego mismo es

dinámica. Analíticamente se las puede estudiar por separado, es decir, estructura cultural y acción social, pero no debe perderse de vista en esta investigación sobre estrategias de poder de los trabajadores administrativos, que ambas dimensiones están presentes simultáneamente en cualquier observación empírica que se realice en el campo.

En esta línea, como se conceptualizará a continuación, el estudio de la cultura organizacional es fundamental, no solo como elemento estructural de cohesión interna para la organización a través de la identidad común o el lenguaje común, sino también como “reglas de juego” en donde la acción estratégica se lleva a cabo y la cual puede ser a su vez modificada por los jugadores.

1.5 Las estrategias de poder y su relación con la cultura organizacional

Plantear la relación entre estrategias de poder y cultura organizacional, es plantear conceptualmente una relación dinámica entre la dimensión fenomenológica y la dimensión estructural del fenómeno a estudiar, a saber: las estrategias de poder de los trabajadores administrativos, observando como ambas dimensiones de la realidad se determinan mutuamente como ya se ha planteado en el apartado anterior.

Este “acoplamiento” entre acción estratégica y cultura organizacional se observa empíricamente, fundamentalmente en el uso de un lenguaje común que es propio a la “jerga” de la organización. Este lenguaje común no solamente se reapropia del espacio físico de la organización a través del uso de “jergas”, también establece fundamentalmente una identidad colectiva fundamental desde el punto de vista de la cohesión interna de la organización, estableciendo simbólicamente un “nosotros” y un “ellos”.

Como ya ha planteado Dubet (1989), la internalización de una identidad cultural bien definida por parte de los jugadores es un recurso de poder que potencialmente puede ser movilizado en su “jugada”, es decir, en su acción estratégica en búsqueda de ampliar sus márgenes de autonomía dentro de la organización, que no es otra cosa, siguiendo a Crozier (1990) que la búsqueda de ampliar el poder de, en este caso, los trabajadores administrativos.

En el caso de la Intendencia, el concepto de “cultura organizacional” no es otro que la propia “ideología” de la organización, según como la conceptualiza Mintzberg⁷. La ideología (o cultura) es una de sus partes constitutivas. La ideología de la organización abarca todas las creencias y tradiciones propias que la diferencian del resto de organizaciones (Mintzberg 2002).

El elemento “ideológico” de la organización recubre todos los otros elementos propios de la misma, logrando la función principal de cohesión interna dentro de las diferentes partes de la organización. Desde el punto de vista estructural, una organización sin ideología (sin cultura organizacional) es una organización que no puede existir como tal, ya que tanto desde el punto de vista de la cohesión interna, como desde el punto de vista de su señal de identidad externa, la ideología se constituye como la fuerza integradora principal.

En términos generales, siguiendo la línea argumentativa anterior, el concepto general de cultura organizacional hace referencia entonces a las respuestas que la organización ha generado con el correr del tiempo, con el fin de dar solución a los problemas de subsistencia de la propia organización, tanto en lo que refiere a la relación con su entorno, como a los problemas de integración internos.

La cultura organizacional, como orden simbólico socialmente compartido, además de servir de marco para la acción estratégica de los trabajadores, tiene como función sistémica, permitir la adaptación de los miembros de la organización al compartir, entre otras cosas, un lenguaje y categorías en común.

Como lo establece con claridad Schein (1998), la función primordial de la cultura organizacional es ser condición *sine qua non* de la existencia de la propia organización como tal, como objeto social organizado para la persecución de determinados fines colectivos, ya que sin la existencia de la cultura en común, el grupo no podría comunicarse, ni entenderse, ni establecer estructuras de comportamiento, ni mantener una identidad grupal

⁷ Ver anexo

“Lenguaje común y categorías conceptuales, si el grupo no puede comunicarse ni entenderse bien, el grupo es imposible. Límites, grupales y criterios para la inclusión y exclusión, consenso común sobre quienes están dentro y quienes fuera. Poder y jerarquía, es vital para que los miembros puedan controlar sus sentimientos agresivos. Intimidación amistad y amor; Relaciones entre iguales y entre los sexos. Recompensas y castigos, todo grupo debe saber cuáles son. ” (Schein, 1988: 79)

La cultura organizacional es el marco simbólico en el cual la acción estratégica se desarrolla, ya que establecen las estructuras por las cuales los juegos de poder dentro de la organización se llevarán a cabo.

La existencia del poder desde “arriba” de la organización, desde el ápice estratégico (Mintzberg 2002) establece las reglas de juego ya que por eso mismo el poder es un fenómeno que estructura la acción colectiva, que incide en el comportamiento de los actores que poseen menos poder, pero también esta relación opera en un sentido contrario en simultáneo. Una idea muy importante que debe quedar clara como fundamento de ésta dinámica es que cultura organizacional y acción estratégica, como ya hemos mencionado antes, se determinan mutuamente en un doble sentido, es decir, desde “abajo” hacia “arriba” y desde “arriba” a “abajo”.

Las “reglas de juego” establecen los límites permitidos a la acción, así como las “recompensas” y “castigos” dentro de la organización están contenidas dentro de la cultura organizacional. A mayor internalización de dicha cultura por parte de los trabajadores, mayor capacidad de acción estratégica, mayores posibilidades de realizar “buenas jugadas”, por lo tanto, mayores chances de ampliar sus márgenes de autonomía o, en términos de Crozier (1990), mayores posibilidad de aumentar su poder dentro de la organización.

Otro punto importante a tomar en cuenta desde el punto de vista de los factores simbólicos presentes en el juego social del poder dentro del ámbito de trabajo, es la presentación de los trabajadores en la vida cotidiana, interactuando en un espacio físico definido.

En este sentido Goffman (2001) plantea la “teatralización” en la interacción social, tomando en cuenta también el espacio físico como “trasfondo escénico”, abriendo la posibilidad al establecimiento de “jugadas” estratégicas en el marco de relaciones de

poder (Crozier 1990) en donde los actores puedan mentir, manipular, fingir “jugando” con el sentido culturalmente aceptado dentro de la organización.

Esta posibilidad de manipulación como parte de la estrategia del juego, pre supone al individuo un conocimiento eficaz de los elementos simbólicos señalados por Schein (1998) dentro de la cultura organizacional, además de la incorporación del elemento de identidad señalado por Dubet (1989)

“La expresividad del individuo (y por tanto, su capacidad para producir impresiones) parece involucrar dos tipos radicalmente distintos de actividad significativa: la expresión que da y la expresión que emana de él. El primero incluye los símbolos verbales -o sustitutos de estos- que confiesa usar y usa con el único propósito de transmitir la información que él y los otros atribuyen a estos símbolos. Esta es la comunicación en el sentido tradicional y limitado del término. El segundo comprende un amplio rango de acciones que los otros pueden tratar como sintomáticas del actor, considerando probable que hayan sido realizadas por razones ajenas a la información transmitida (...) El individuo, por supuesto, transmite intencionalmente información errónea por medio de ambos tipos de comunicación; el primero involucra engaño, el segundo, fingimiento” (Goffman, 2001: 14)

De las dos formas comunicacionales establecidas en Goffman, las expresiones que emanan de la persona de forma no verbal, son las más relevantes desde el punto de vista de la “teatralización” de la presentación de los individuos en un espacio físico concreto hacia los otros. Dicha emanación no verbal, es según Goffman, muchas veces involuntaria, aunque puede ser de carácter intencional.

Otro concepto muy útil para conceptualizar la acción estratégica de los trabajadores en relación al marco simbólico en común que es la cultura organizacional es la introducción del concepto de *fachada*.

“La fachada, es la dotación expresiva de tipo corriente empleada intencional o inconscientemente por el individuo durante su actuación. Para empezar será conveniente distinguir y designar las que parecen ser partes normales de la fachada. En primer lugar, se encuentra el medio (setting), que incluye

el mobiliario, el decorado, los equipos y otros elementos propios del trasfondo escénico, que proporcionan el escenario y utilera para el flujo de acción humana que se desarrolla ante, dentro o sobre el” (Goffman, 2001: 34)

En las oficinas públicas, sobre todo las oficinas en las que trabajan los administrativos, se esperaría encontrar un mobiliario acorde al tipo de representación que se tiene de dicho trabajo, es decir, tonos grises, fotocopiadores, impresoras, escritorios, teléfonos, computadoras y sobre todo, una montaña de papeles y demás documentos.

1.6 Antecedentes

No se han encontrado antecedentes directos de la investigación planteada en este proyecto. El estudio de las estrategias de poder establecidas por los trabajadores dentro del ámbito burocrático, no es una temática en la cual se haya ahondado dentro de la Sociología del Trabajo en Uruguay.

El antecedente más cercano encontrado ha sido la investigación realizada por Soledad Nión en el año 2010 titulada: *“Convivencia de configuraciones en una misma estructura organizacional. Reflexiones para el análisis sobre la salud de las organizaciones y de sus integrantes”*.

La investigación citada como antecedente se enmarca en un trabajo de consultoría, dentro de un proyecto de optimización laboral dentro del área de salud ocupacional de ANTEL

El objeto de investigación de este referente son *los efectos de la convivencia de configuraciones en la salud de las organizaciones a nivel general y de sus miembros a nivel particular*.

Las similitudes organizacionales entre ANTEL y la Intendencia de Montevideo hacen a estos casos similares, como el hecho de tratarse ambas, siguiendo la categorización propuesta por Mintzberg (2002) , de configuraciones organizaciones del tipo “híbridas”, con un núcleo operativo de tipo maquinal - burocrático que normativiza los distintos procesos de trabajo. La complejidad de ciertas tareas técnicas realizadas en ambas organizaciones determina la incorporación de trabajadores altamente capacitados

(profesionales y técnicos), articulados con trabajadores administrativos y obreros. Los trabajadores administrativos en ambas organizaciones (ANTEL y IM) son fundamentales para la realización de dichas tareas.

La diferencia fundamental entre ambos casos, es que este trabajo de investigación se plantea investigar las estrategias de poder que se dan dentro de una organización de carácter “híbrida” como lo es la Intendencia; estrategias tanto de carácter individuales como colectivas.

En este caso, se parte del mundo de la vida de los trabajadores hacia la estructura, hacia la cultura de la organización y si se quiere, se cierra el círculo nuevamente desde la cultura, como marco en donde dichas estrategias como acción social se establecen. La investigación en ANTEL se propuso investigar los efectos de la organización, también “híbrida”, en la salud de los trabajadores.

La investigación propuesta en la Intendencia parte de los propios individuos y sus estrategias racionales de búsqueda de aumentar sus márgenes de libertad de acción dentro de la organización utilizando a la cultura organizacional como un insumo simbólico a su favor, a su vez, dicha cultura condiciona la acción estratégica dentro de sus límites.

En lo que refiere al estudio de las estrategias dentro del ámbito estructurado de una organización de trabajo, existen antecedentes desde disciplinas fuera de la Sociología del Trabajo, más concretamente, ciertos estudios en relación al *management*. Un ejemplo de este tipo de estudios es un artículo llamado “Estrategia organizacional: una propuesta de estudio” (Hidalgo, Ramírez y Ríos 2014)⁸ en donde se hace foco en las estrategias de los puestos directivos dentro de una organización empresarial. En este tipo de estudios, se analiza las estrategias de la organización y no, las estrategias de poder de los trabajadores, independientemente de las estrategias de los cargos con mando formal dentro de la Intendencia.

⁸ https://ac-els-cdn-com.proxy.timbo.org.uy:88/S0123592314001144/1-s2.0-S0123592314001144-main.pdf?_tid=b1e7dfaa-7d3e-45d5-b703-a5e267674ce4&acdnat=1530107774_ca65deb93f50cfbf2c801ceb98354797

La investigación propuesta en la Intendencia sobre las estrategias de poder que realizan los trabajadores administrativos permite “visibilizar” una parte importante de los juegos de poder que se establecen dentro de la organización, ya que los antecedentes en lo que refiere al estudio de las estrategias empresariales del *management* sólo toman en consideración como objeto de estudio dichas estrategias.

Una vez concluida la exposición del marco teórico de referencia, así como la revisión de antecedentes, a continuación se fundamentará en el próximo capítulo el diseño metodológico acorde al problema de investigación propuesto en la Intendencia.

Capítulo 2. Diseño metodológico

2.1 Problema de investigación

¿Cuáles son las estrategias observables por parte de funcionarios administrativos de la Intendencia en el marco de las relaciones de poder presentes en la Intendencia?

La investigación propuesta en la Intendencia parte desde la perspectiva de los propios trabajadores administrativos y sus estrategias prácticas.

Las estrategias de poder que realizan los funcionarios administrativos de la Intendencia significa, en lo concreto, investigar las “jugadas” que los trabajadores llevan a la práctica, en pos de mantener y/o aumentar sus márgenes de autonomía de acción dentro de un ámbito estructurado y jerarquizado, con lógicas de poder contradictorias entre sí; planteando un horizonte de investigación acerca de cómo los trabajadores elaboran, dentro de este contexto contradictorio, sus propias estrategias de poder, sean estas colectivas o individuales.

Las reglas de juego, contenidas en la propia cultura organizacional, son el marco estructural en el cual se llevan a la práctica las estrategias en forma de negociación permanente que establecen los diferentes actores

Objetivo general:

Determinar cuáles son las estrategias de poder que realizan los trabajadores administrativos de la Intendencia en el marco de su cultura organizacional

Objetivos específicos:

1. Describir algunos de los principales elementos observables de la cultura organizacional presentes en la Intendencia, a saber: el espacio físico, la capacidad tecnológica del grupo, su lenguaje escrito y hablado y la conducta expresa de sus miembros, las formas de ejercer el poder, valores, presunciones subyacentes básicas, lenguaje común y categorías conceptuales

2. Describir las estrategias de poder, individuales y/o colectivas presente en los trabajadores administrativos de la Intendencia.
3. Analizar las estrategias observadas
4. Construir una tipología de estrategias de poder de los trabajadores administrativos de la Intendencia

2. 2 Hipótesis

1. *Existe una relación empírica entre los niveles estructurales y fenomenológicos de todo fenómeno social. En el caso de la Intendencia, existe una relación entre su configuración del tipo “híbrida” y la cultura organizacional.*
2. *Tomando en consideración las contradicciones estructurales presentes en las lógicas de la autoridad (carismática / tradicional / racional – legal) las fuentes de poder disponibles para los trabajadores administrativos se amplían potencialmente al ampliarse las zonas de incertidumbre*

2.3 Marco epistemológico

La presente investigación parte de un marco epistemológico fundamentado en la comprensión de los fenómenos sociales como manifestaciones de determinada acción social que se realiza en determinadas estructuras sociales, históricas y espacialmente identificables.

Este trabajo de investigación en la Intendencia parte de una postura epistemológica fundada en la **comprensión** y no en la explicación.

A diferencia de la postura epistemológica del llamado “realismo científico” que busca formular leyes universales, la comprensión de los fenómenos observables trata de poner al investigador “en lugar del otro” captando su subjetividad; subjetividad que no se constituye como fenómeno individual, sino que representa un fenómeno de carácter social, una subjetividad de un colectivo ubicada en determinado contexto social e histórico determinado.

Este estudio de la subjetividad enmarcada en el “mundo de la vida” de los individuos es el que postula la fenomenología como corriente epistemológica contrapuesta al positivismo.

En este sentido también Passeron (2006) toma postura en la negación de la pretendida “objetividad” de los métodos estadísticos dentro de las ciencias sociales, ya que dichas ciencias según él son sintéticas, es decir son ciencias de carácter histórico. Passeron considera que las ciencias experimentales son ciencias empíricas de eventos, y la sociología y demás ciencias históricas son ciencias de coocurrencia. Esto significa que dichas ciencias históricas utilizan (ya que se plantea el estudio dinámico de los procesos) simultáneamente diferentes conceptos de diferentes disciplinas en pos de comprender los fenómenos estudiados. La coocurrencia como característica de las ciencias históricas, permite utilizar la estadística, la historia, la antropología, la sociología y demás ciencias sociales en función del estudio de un mismo fenómeno.

Siguiendo a Passeron, la investigación en la Intendencia se fundamentará en la utilización del *razonamiento sociológico* como manera de organizar y dar sentido a través de conceptos a la realidad observada empíricamente con las técnicas de investigación utilizadas. No se niega la posibilidad de utilización de datos estadísticos eventualmente si en el curso de la investigación fueran necesarios, pero dichos datos por sí mismo no dicen nada, éstos están subordinados a una coherencia interpretativa que se desprende del razonamiento sociológico

No se está tratando con números, ni con conceptos inmutables, abstractos que pretenden ostentar una ontología estática, una verdad incuestionable gracias a la sofisticación de tal o cual modelo estadístico. El punto de partida epistemológico en esta investigación es considerar que las prácticas sociales observables se realizan en determinado “mundo de la vida” de los individuos, en los cuales estos asignan un “sentido” que estructura, orienta y reproduce dichas experiencias. Dicho “sentido” a su vez, les viene dado por la estructura cultural de la cual ellos se mueven. La noción misma de “sentido” es fundamentalmente dinámica, ya que les viene dada a los individuos por la estructura, y a su vez, es transformada por los individuos que interactúan en dicha estructura social, transformándola o reproduciéndola.

El esquema de Hollis (1998) es una forma de establecer los problemas y complejidades entre la estructura y la acción social, por lo tanto, como el mismo Hollis afirma:

“Las reglas de juego constriñen a los jugadores, pero también los capacitan para procurar sus propios fines. Los jugadores, en parte, al crear sus reglas, hacen su propia historia, pero no la hacen en condiciones enteramente escogidas por ellos. La acción puede presuponer la estructura, y, no obstante, también configurarla” (Hollis, 1998: 22)

Desde este punto de vista, la investigación proyectada en la Intendencia, tomando en cuenta la línea vertical dentro del esquema de Hollis, se ubicaría en los dos cuadrantes, tomando un poco de los dos, como actores y como juegos. Como actores, ya que los trabajadores son actores racionales que elaboran estrategias con arreglo a los juegos de poder en los cuales se ven inmersos al trabajar en la Intendencia, al trabajar en una estructura que, en este caso, tiene más de 100 años de fundación.

Dicha concepción basada en la comprensión es la base de la fenomenología alemana, fundamentalmente en la figura de Alfred Schütz. Esta concepción de la sociología se diferencia con claridad el abordaje positivista propio de las ciencias naturales (propio de abordajes estadísticos en las ciencias sociales). Para comprender los fenómenos sociales, se debe penetrar en el sentido que le otorgan los individuos a sus prácticas dentro de su “mundo de la vida”.

“Los hechos, datos y sucesos que debe abordar el especialista en ciencias naturales son hechos, datos y sucesos solamente dentro del ámbito de observación que le es propio, pero este ámbito no “significa nada para las moléculas, átomos y electrones que hay en él. En cambio, los hechos, sucesos y datos que aborda el especialista en ciencias sociales tienen una estructura totalmente distinta. Su campo de observación, el mundo social, no es esencialmente inestructurado. Tiene un sentido particular y una estructura de significatividades para los seres humanos que viven, piensan y actúan dentro de él. Estos han preseleccionado y pre interpretado este mundo mediante una serie de construcciones de sentido común acerca de la realidad cotidiana, y esos objetos de pensamiento determinan su conducta, definen el objetivo de su acción, los medios disponibles para alcanzarlo; en resumen, los ayudan a orientarse dentro de su medio natural y sociocultural y a relacionarse con él” (Schütz, 1974: 36)

En el caso de la presente investigación, se pretende mantener presente en la conceptualización del problema ambas dimensiones, es decir, la dimensión de la acción

propriadamente establecida en la subjetividad de los trabajadores; y la dimensión estructural, establecida en las reglas de juego contenidas en la cultura organizacional.

2.4 Diseño de investigación

Una vez fundamentada la orientación de carácter cualitativo de la investigación, se fundamentará la elección del diseño de investigación como el que más se ajusta al objeto de estudio, articulando epistemología, teoría, métodos y técnicas.

Según Hernández, Fernández & Baptista (2006) existen varios tipos de diseños cualitativos, los cuales, si bien no existe una clara separación entre ellos ya que se yuxtaponen, si pueden diferenciarse a su vez por sus diferentes enfoques metodológicos. El diseño elegido como más apropiado para investigar las estrategias de los trabajadores administrativos de la Intendencia es el diseño etnográfico. En este sentido, Salgado afirma sobre dicho tipo de diseño:

“Estos diseños buscan describir y analizar ideas, creencias, significados, conocimientos y prácticas de grupos, culturas y comunidades.”(Salgado, 2007:72)

Algunas de las preguntas a modo de reflexión general que son pertinentes realizar en función del problema de investigación propuesto serían: ¿Que reglas regulan sus prácticas como trabajadores? ¿Qué patrones de conducta tienen? ¿Cómo ocurren sus interacciones en su lugar de trabajo? ¿Cuáles son sus condiciones de trabajo, sus costumbres, mitos y ritos? (Salgado 2007)

Según Harold Garfinkel, la etnometodología es el estudio de las prácticas cotidianas que los miembros de determinado grupo social realizan, siendo estas prácticas “reportables” racionalmente, lo que determina justamente la posibilidad de ser abordadas por la etnometodología, ya que el propio carácter reflexivo de dichas prácticas sociales por parte de los individuos y su “reportabilidad” a través de un discurso, es lo que hace posible el estudio del sentido común de dicho grupo por el enfoque etnometodológico.

“Los estudios etnometodológicos analizan las actividades cotidianas como métodos que sus miembros usan para hacer que esas actividades sean racionalmente-visibles-y-reportables-para-todos-los-efectos-prácticos, es decir, «explicables» (accountable), como organizaciones de actividades cotidianas corrientes. La reflexividad de este fenómeno constituye un rasgo singular de las acciones prácticas, de circunstancias prácticas, del conocimiento de sentido común de las estructuras sociales, y del razonamiento de la sociología práctica. Al permitirnos localizar y examinar su acontecer, ese mismo aspecto re-flexivo del fenómeno establece las pautas de su propio estudio” (Garfinkel, 2006:1)*

El diseño etnográfico se fundamentó en las características del objeto de estudio, es decir, un objeto que se fundamenta en las prácticas de los trabajadores y la consecuente subjetividad en la cual se basan dichas prácticas.

Tipo de muestreo: Se constituyó una muestra teórica, en la cual se entrevistó a trabajadores administrativos, hombres y mujeres de diferentes edades y de diferente antigüedad en la organización, de diferente situación contractual “contratados / presupuestados”, así como “sindicalizados / no sindicalizados”; de diferentes oficinas en relación al tipo de tarea, también buscando captar diferentes niveles socio educativos hasta saturar la muestra.

Técnicas de investigación: El proceso de relevamiento estuvo fundamentado en el uso de la técnica de entrevista en profundidad semi – estructurada, a y en la observación directa del ámbito de trabajo.

Dimensiones de observación:

- *Estrategias de reapropiación del espacio de trabajo.* Estas se relevan principalmente con la observación directa del ámbito de trabajo.
- *Estrategias de reapropiación del tiempo dentro del horario de trabajo.* Estas se relevan en las entrevistas. Se refieren al ausentismo laboral y demás estrategias para utilizar el tiempo de trabajo como tiempo personal (realizar otras tareas, que no tienen que ver con el trabajo, dentro del horario de trabajo)
- *Estrategias de reapropiación como estrategia de sindicalización (ADEOM)*

Todo proceso de investigación, sea de corte cualitativo o cuantitativo, debe presentar una coherencia lógica interna expresada en su diseño, esto es, entre las preguntas de investigación planteadas, los objetivos, la construcción del objeto de estudio, el marco teórico de referencia, las hipótesis, las técnicas de recolección de datos, el universo de estudio y el tipo de muestreo.

En lo que refiere a las formas de garantizar la calidad en una investigación cualitativa, esta difiere en algunos aspectos con las formas de garantizar la calidad en las investigaciones de corte cuantitativo. En primer lugar, los diseños experimentales fundamentados en métodos estadísticos – matemáticos tienen formas de establecer su calidad dentro de la misma lógica de las técnicas. Por ejemplo, el uso de grados de confianza (90%, 95%, etc.) en la prueba de hipótesis en las correlaciones lineales o logísticas ya de por sí contienen formas de legitimarse ante los destinatarios de la investigación (clientes, público académico, sociedad en general).

Los diseños de investigación cualitativos, por el contrario, trabajan con conceptos y sobre todo, trabajaban en muchos casos, directamente con personas y no con “bases de datos”, por lo tanto, la calidad en una investigación cualitativa difiere de los criterios de validez y confiabilidad propios de una investigación de corte cuantitativa

La complejidad de las investigaciones fundamentadas en la comprensión de fenómenos sociales es mucho mayor que las investigaciones de corte estadístico. Esto es así, ya que el investigador constantemente debe revisar y flexibilizar los conceptos que utiliza, modificándoles con arreglo a los resultados obtenidos en la propia investigación, ya que la realidad social que pretende dar cuenta está conformada por signos cuyo sentido es dado en el mundo social y no fuera del (como ocurre con las matemáticas). *All is data* (Valles 2005)

2.5 Técnicas de investigación

Desde la perspectiva de los propios funcionarios administrativos, se buscó penetrar en su subjetividad, a través de la elaboración de un discurso verbal con el objetivo de conocer la percepción que ellos tienen sobre las relaciones de poder a las cuales están inmersos y de las cuales a su vez, son parte constitutivas al elaborar estrategias para relacionarse y ejercer el poder dentro de la organización.

A su vez, a través de la observación directa en el ámbito de trabajo (por lo general, oficinas), se buscó estudiar las características principales del espacio físico con el objetivo de poder observar su reapropiación por parte de los trabajadores.

Toda perspectiva de investigación basada en la comprensión, en el estudio de la dimensión fenomenológica de los actores, es siempre una postura científica que tiene como objetivo generar conocimiento “poniéndose en lugar del otro”. Para lograr dicho objetivo en el presente trabajo de investigación, se utilizaron técnicas de investigación cualitativas como lo son la entrevista en profundidad y la observación directa en el lugar de trabajo.

De la entrevista en profundidad, se buscará acceder a la subjetividad de los trabajadores, a través de la generación de discursos sobre la relación entre condiciones de trabajo y estrategias de poder de los propios administrativos.

Con la observación directa en el lugar de trabajo, se buscará comprender las condiciones laborales, “poniéndose en lugar del otro”, al experimentar el investigador dichas condiciones de primera mano, con sus sentidos.

En todo proceso de entrevista “cara a cara”, en donde se da una interacción social entre el investigador y el entrevistado, los factores de comunicación no verbal, como los gestos, el tono de voz, la postura corporal, deben ser tomados en cuenta a la hora de realizar la entrevista, a su vez se debe controlar los propios gestos, el propio tono de voz y la propia postura corporal para lograr generar empatía con el entrevistado.

Otro punto importante en la aplicación de esta técnica es que se realice en el lugar de trabajo y no fuera de él. Esto es así, ya que, además de poder observar el lugar en sí, el trabajador tendrá mucho más presente sus ideas, sus creencias y sobre todo el sentido de sus prácticas. La intención del investigador es hacer “hablar” al entrevistado para que éste reflexione sobre sus prácticas y la de la organización que éste integra. En otras palabras, las preguntas tienen como objetivo representar un estímulo para la comunicación, en donde la persona pueda articular un discurso reflexivo.

2.6 Muestreo teórico de casos

El trabajo de campo en el marco del presente trabajo de investigación en la Intendencia ha partido del concepto de *muestreo teórico* para poder concretar una selección de casos que permita recolectar datos empíricos en forma de discursos de trabajadores administrativos y de observaciones del lugar de trabajo (oficinas), de tal manera que los conceptos relevados experimentasen una suerte de “saturación” al punto de que nuevas entrevistas no aporten nuevos conceptos significativos a los ya aportados con anterioridad

“Por este motivo, la preocupación central en este tipo de muestreo es: hallar información relevante para la teoría que se está buscando, más que el número correcto de unidades, o de su selección al azar.” (Requena et al, 2006: 24)

Toda investigación en el marco de la Sociología debería, para obtener validez, articular coherentemente una perspectiva epistemológica, unas categorías provenientes de la teoría sociológica utilizada para construir un objeto de estudio, y en el nivel más empírico, una metodología de investigación pertinente, acorde con lo anterior.

La presente investigación en la Intendencia se fundamenta, como se ha argumentado anteriormente, en un punto de partida epistemológico comprensivista, es decir, partiendo de un concepto de “realidad” cuyo sustento se encuentra no en “hechos objetivos”, sino en “hechos subjetivos”, que pretenden cierta “objetividad” científica al tratarse de subjetividades compartidas por un grupo en concreto de personas empíricamente identificables en el espacio y en el tiempo.

Investigar las estrategias de reapropiación de los trabajadores administrativos de la Intendencia en 2019 requiere, por la naturaleza misma del objeto de estudio, un abordaje epistemológico fundado en la comprensión y no en la explicación.

La comprensión, como fundamento epistemológico, parte del supuesto de que el mundo social está construido en significados y signos que están compartidos intersubjetivamente entre los miembros de un grupo social determinado (Salgado 2007).

Dicho punto de partida epistemológico, necesariamente debe utilizar unas categorías teóricas apropiadas para la construcción conceptual del problema. En este caso, el

aporte teórico fundamental para la construcción del problema de las estrategias de poder de los trabajadores administrativos en la Intendencia se fundamentó en Crozier⁹.

En relación a la acción social relacionada a la búsqueda racional a través de la elaboración de estrategias, la idea de “jugadas” fue fundamental como comprensión de las estrategias individuales o colectivas que buscan el aumento de los grados de autonomía como conceptualización de las relaciones de poder.

Para poder articular coherentemente dicha conceptualización teórica, con las hipótesis que se plantearon en la investigación, se instrumentó un diseño metodológico acorde, en el cual el tipo de muestreo más apropiado es el muestreo teórico. Fundamentar la estrategia de investigación, en concreto fundamentar la elección del tipo de muestreo, es adentrarse en el problema de la construcción social de la realidad. Dicha realidad no posee una existencia ontológica por sí misma, por el contrario, es una construcción social de signos y significados dentro del mundo complejo de las experiencias vivenciales de las personas. Concluida la fundamentación del diseño metodológico, a continuación se presentará el análisis de las entrevistas en profundidad realizadas a los administrativos en la Intendencia, así como las observaciones directas realizadas en los lugares de trabajo.

⁹ Ver Capítulo 1 “Marco Teórico”

Capítulo 3. Análisis de las entrevistas en profundidad y las observaciones en los lugares de trabajo

El proceso de análisis de las entrevistas y de las observaciones en los lugares de trabajo comenzó con el ordenamiento conceptual de los resultados obtenidos en el campo en tres tipos de estrategias relevadas.

La estrategia de tipo 1 hace referencia a la reapropiación del espacio físico por parte de los trabajadores administrativos, utilizando la información aportada en la observación directa. Fueron los “sentidos” del investigador *in situ* los que captaron de primera mano tanto la distribución del espacio en las oficinas, la luminosidad del ambiente, así como la reapropiación propiamente dicha que realizaban los trabajadores.

En relación a la estrategia de tipo 2, esta es quizá la más relevante, ya que hace a la reapropiación del tiempo de trabajo, constituyéndose el tiempo el factor principal de poder con el cual, como se verá a continuación, cuentan los trabajadores en relación a la organización. Dicha estrategia obtiene su fuente de información a través de las entrevistas en profundidad.

La estrategia de tipo 3 refiere al sujeto de dicha estrategia, es decir, establece en los discursos relevados en las entrevistas si se constituyen como prácticas individuales o si se plantean como estrategias colectivas

A continuación se presentarán los resultados obtenidos en el trabajo de campo con arreglo a las tres estrategias propuestas.

3.1 Estrategia tipo 1: Reapropiación del espacio de trabajo

En primer lugar sobre la *Distribución del espacio*, se constató un altísimo grado de compartimentación del espacio, en el sentido de cómo estaba distribuidos los escritorios y demás implementos de trabajo (fotocopiadoras, meses, etc.). A primera impresión, el

orden parecía “cuadriculado” o en “cuadrados”. Armarios, escritorios, fotocopiadores, papeles, todo dividido, todo compartimentado. Cada escritorio formaba un “cuadrado” junto con otros, no dando la sensación de formar un “todo” sino una colección de partes. Los colores que se perciben son fundamentalmente el gris, el blanco y el crema. No hay colores “alegres”, tanto en las paredes, como en los escritorios, ni en general en el resto de las oficinas. Algunos escritorios tenían sus propios ventiladores.

En relación a la *Luminosidad*, el grado de luminosidad entre las diferentes oficinas observadas es variable. Algunas oficinas eran más oscuras, sin buena iluminación, y otras poseían amplios ventanales que daba buena iluminación. De todas maneras, el sistema de iluminación artificial desde el techo era abundante, aunque la sensación que daba en general, tal vez por lo antiguo del edificio, es de lugar lúgubre, sombrío. Algunos escritorios tenían sus propias lámparas veladoras.

La reapropiación del espacio por parte de los funcionarios: Se evidenció en todas las oficinas observadas, en la existencia de objetos personales tales como adornos, fotos de niños (hijos, sobrinos, etc.) Dibujos, insignias de equipos deportivos. Lo que llama la atención de dicha reapropiación es el contraste entre lo colorido de dichos objetos personales y los colores grises, blancos y cremas del espacio impersonalizado de la oficina.

El lugar donde se percibió una mayor reapropiación del espacio fue el lugar donde se reúnen a comer. En varias de las oficinas, se notó que los funcionarios habían resignificado el uso de un espacio, así como de una mesa grande, ideada seguramente para una reunión u otro fin, y transformada en lugar de almuerzo, en donde también los funcionarios habían comprado un microondas para calentar la comida, además de jarras eléctricas para calentar el agua para el mate u otras bebidas calientes. En una de las oficinas observadas se veía que justo estaban celebrando un cumpleaños u otro festejo, ya que estaban todos reunidos en actitud bulliciosa, menos las personas que atendían al público que eran en su mayoría muchachos jóvenes, los cuales, seguramente si bien compartían el mismo espacio, deberían ser parte de otra dependencia. Es menester aclarar que dicha lugar de festejo estaba alejada de la vista del público.

3.2 Estrategia tipo 2: Reapropiación del tiempo de trabajo

El tiempo es el principal insumo de poder en la negociación permanente entre los directores y los administrativos y, entre los administrativos “viejos” y “nuevos”.

Hay tres elementos principales que aparecen en las entrevistas relacionadas al tiempo como factor principal de poder. Quien controla **el tiempo**, controla el factor principal del poder en la oficina.

1) La velocidad “discrecional” del movimiento de los expedientes.

Se puede observar sobre todo, según los entrevistados, en la velocidad de “salida” de los expedientes. Este poder es exclusivo de los directores. Muchas veces dicho poder se ejerce en contra de los reglamentos, a discrecionalidad, por “amiguismos”. Los funcionarios administrativos no tienen injerencia en esto. Como se puede apreciar en la respuesta del entrevistado, se nota claramente la coexistencia contradictoria y problemática entre las fuentes de autoridad racional legal que se desprende de una organización maquinal por un lado, y por otra una fuente de autoridad discrecional, carismática, fundamentada en un tipo de configuración de tipo empresarial. Se observa también la relación entre factores endógenos de poder (el Director) con factores exógenos de poder (“persona famosa” ¿un político profesional?

“Todos los directores, todos los responsables siempre luchan entre el conocido y los tiempos normales (...) He visto muchos expedientes urgentes, muchos expedientes atrasados que eran de fulanito y nadie lo conocía. He visto a Directores que los han venido a apurar y dijeron ¡NO! y era una “persona famosa” y Bo... estos son los tiempos y los voy a respetar y se le paró de frente (...) También he visto cómo se cedía (...) el Equilibrio depende del Director”.

“Yo creo que hay Directores tipo Dios en la oficina (...) si él dice que es urgente, vos lo tenes que hacer urgente, te guste o no te guste (...)”

2) La asignación y mantenimiento de las “horas extras”

La asignación y el mantenimiento de las “horas extras” es un elemento de poder fundamental dentro de la negociación permanente o “juego” entre directores y administrativos que trabajan en una misma oficina. Las horas extras juegan como un recurso escaso que son asignadas según dos criterios, uno manifiesto y otro latente. El criterio manifiesto es extender el horario laboral a aquellos administrativos que por razones de tarea, no les alcanza las horas normales (por lo general son 6 horas de trabajo para los administrativos) y se les asignan más horas, con su respectiva retribución económica en su salario. La razón latente de la asignación de dichas “horas extras” es un “premio”, es un elemento de status y de poder entre los propios administrativos, marcando diferencias entre aquellos que tienen horas extras de aquellos que no las tienen. El criterio para el no mantenimiento (eliminación) de las horas extras es manifiesto y latente. Manifiesto ya que según la normativa, si un nuevo Director considera que los funcionarios administrativos que tienen horas extras no se justifican por el tipo de tarea, está en su potestad quitárselas. La razón latente puede ser una “sanción” o simplemente, una arbitrariedad del Director sin ninguna justificación aparente. La negociación por la asignación y mantenimiento de horas extras es uno de los elementos que más aparecen como “problemáticos” en las entrevistas realizadas a los administrativos que trabajan en la Intendencia. Como se aprecia con claridad en el discurso de uno de los entrevistados, se nota nuevamente la tensión entre el modelo objetivante y el modelo empresarial, entre el imperativo racional de la norma y la arbitrariedad del carisma.

“Si el Director te saca las 2 horas (horas extras) sale de la normativa, está bien. Pero vos decís... ¿Hasta dónde es normativo y hasta donde no? (...) Esa es la negociación que tienen ellos interna. Hay algunos Directores que son duros y dicen “Ta, vos no las necesitas, te las saco” (...) y otros que dicen “No tranquilo, quédate y veo como lo soluciono”

Para los administrativos, sobre todo los más antiguos en la organización, tener horas extras hace varios años es un indicador de poder, junto con el tipo de tarea que realizan,

el tipo de horario flexible y el acceso a mejor infraestructura (mejores computadoras, etc.).

El mantenimiento de las horas extras sin justificación por razones de servicio reales por parte de los administrativos, sobre todo los “viejos”, es un claro elemento de poder que se contrapone al poder arbitrario de los directores y al poder normativo propio que emana de una configuración maquinal.

“Los funcionarios [administrativos] con mayor poder dentro de la oficina se pueden ver por: horas extras, el tipo de trabajo bastante flexible, mejor infraestructura (...) Las horas extras son las cosas que más se notan, que los que más lo tienen que hace años se lo dieron y ningún Director se las ha sacado, ello lo arrastra, se nota su poder [de los funcionarios administrativos]”

3) El control de la velocidad o ritmo de trabajo por parte de los administrativos

Desde la introducción del Taylorismo a principios del siglo XX en la producción en serie industrial, el tiempo o velocidad del trabajo es fundamental como medio de poder de los trabajadores. Cuando Taylor realiza las operaciones analíticas correspondientes a todo el proceso de trabajo, además de generar como consecuencia económica un aumento en la productividad del trabajo, (es decir, producir más unidades en menos tiempo, bajando así el costo de producción), genera una consecuencia política: le quita poder a los trabajadores al quitarles el control del tiempo sobre el trabajo que ellos realizan.

Siguiendo con esta línea argumentativa, en el caso de los administrativos en la Intendencia, el control de la velocidad en la realización del trabajo es un insumo fundamental de poder en la negociación permanente entre sí y con los Directores.

Los administrativos jóvenes, nuevos, con actitud pro activa, chocan con este poder de que ostentan los viejos funcionarios. Aquí nuevamente aparece el elemento generacional y la distinción entre “nuevos” y “viejos” funcionarios. Los “viejos” derivan trabajo a los “jóvenes” que hacen las cosas con velocidad y eficacia como mecanismo de sanción, de control.

“El que más hace, el que llega temprano, es como una penitencia”

“Yo soy una persona que me encanta trabajar en equipo porque soy re activa y por eso me sobrecargan a mí, porque saben que me gusta”

“Si como Directores pones cosas nuevas, becarios, o gente joven para atender al público porque tienen otra disposición, pero esto lo haces para tapar a la gente quieta, para tapar lo otro no sirve”

“Yo tengo 6 horas y mi trabajo lo saco en 3 (...) He ordenado toda mi oficina, he puesto todo en biblos, me he generado más trabajo y sin embargo me sigue sobrando y si tengo que ir a comprar una botellita de agua, bueno ta, voy en el horario de trabajo (...) si realmente estoy al pedo, me hago un mate, me hago un café. Hay mucha libertad en el sistema y la carga de trabajo no se condiciona con la carga horaria de trabajo”

Se desprende de las entrevistas el carácter coercitivo, por lo tanto, propio de una estrategia de poder de los administrativos hacia la interna del escalafón, de la reapropiación de la velocidad de la ejecución del trabajo, sobre todo en la salida de expedientes y demás trámites. Aquellos administrativos, sobre todo los jóvenes, (aunque no necesariamente), que por su ímpetu o por su carácter pro activo, quieran “sacar rápido” los expedientes u otros trámites, recibirán el “castigo” de los “viejos”, como manifiesta otro entrevistado

“Esta el voto “castigo” (...) si trabajas bien, te saturan, te cambian los horarios, te hacen un montón de cosas (...)”

“Hice una suplencia, entonces trabajé 2 semanas en otro horario, el horario que estoy haciendo ahora (...) Claro, saqué expedientes rápidos, hice todo rápido y entonces “castigo”: no puedo volver más a mi horario temprano, tengo que venir a este que es donde se mueve más (...) Hoy éramos 3 y venían todos a mí, la Directora, otros compañeros técnicos, era todo a mí, a mí, a mí. Haces las cosas bien y todos va a vos porque saben que sacas las coas rápido, entonces te saturan”

Según el entrevistado, se induce que la estrategia de los administrativos sería entonces, manejar los “tiempos” en la velocidad de la tarea (sobre todo sacar expedientes y trámites), hacerlo de manera lenta, para evitar el “castigo”, que se presenta como pérdida de libertad, por lo tanto, como pérdida de poder. A mayor pro actividad, menos margen de libertad, menos poder. Esto se ve reflejado claramente en la imposibilidad que manifestaba el entrevistado de poder elegir el horario de su conveniencia, ya que lo obligaban a realizar el horario donde “se mueve más”.

“Digo “castigo” porque termina siendo un castigo. Entonces vos pensas: “bueno entonces voy a hacer como el resto: hacerlo a mi tiempo, lentamente, para que no me saturen” ¿me explico?”

Un cambio importante que está ocurriendo en la gestión dentro de la administración pública en general, y en la Intendencia en particular es la introducción de la gestión a través de internet por parte de los usuarios y sobre todo, la sustitución de la gran mayoría de expedientes en papel por expedientes electrónicos. Como lo manifiesta un administrativo “viejo”, con varios años en la Intendencia

“Se está trabajando mejor desde que comenzó la gestión por intermedio de las redes, es más dinámico. Antes era muy lento, mucho burocracia (...) fijate vos que los expedientes eran papeles (...) esto cambió con el expediente electrónico que fue un bombazo (...)

Dichos cambios producen una mayor dinámica en la realización del trabajo administrativo, atentando contra el poder de los administrativos, sobre todo los “viejos” en lo que refiere al control de los tiempos de trabajo.

3.3 Estrategia tipo 3: Estrategias individuales y estrategias colectivas

Las estrategias de los administrativos entrevistados pueden ser diferenciadas en dos tipos claramente definidas: *estrategias individuales* y *estrategias colectivas*.

Las estrategias individuales son aquellas que, como su nombre indica, establece el individuo de forma aislada, sin asociarse con otros para realizar su fin. De todas maneras, dicha estrategia individual es de carácter social, ya que a través de las entrevistas pueden salir a la luz como prácticas, si bien individuales, de carácter común, comúnmente observables.

La principal estrategia individual observada es la “negociación” directa a través del diálogo con los Directores, siempre respetando las líneas jerárquicas para no violentar las lógicas de poder establecidas. Cómo en el ejército, el soldado no debe hablar directo con el Coronel o el Teniente, primero habla con el oficial, el más cercano a él en la línea de mando.

“Acá en la cortita, yo los problemas que he tenido, problemas de laburo, los he hablado de frente con mi jefe directo y ningún tipo de problema (...) y cuando tuve que ir un poco más arriba, siempre pasando por mi jefe directo, lo hice y tampoco hay ningún tipo de problema, se te escucha y se te trata de dar una solución”

Otra estrategia individual observada es la “especialización” en un conjunto de determinadas tareas concretas y cerrarse completamente a salir de esa “cajita” (como afirma una de las entrevistadas). Dicha estrategia se observa con mayor frecuencia en los “viejos” funcionarios según las entrevistas

“Los viejos funcionarios son unas máquinas tan aceitadas, se aceitó tanto, que ya no trabaja otra cosa porque no sabe cómo responder (...) nadie toca a esas “cajitas” ”
“La vieja escuela son personas que a nivel laboral lograron un confort, están cómodas a nivel económico y funcional de su trabajo. No quieren re inventarse de alguna

manera (...) están cerrados, están negados al cambio, sean por miedos, sean por ganas, sea por lo que sea”

Otra estrategia individual observable, relacionada con la “especialización”, es la de “derivación” en el otro funcionario administrativo (o no) la tarea aludiendo que ésta escapa a su zona de conocimiento y especificidad laboral. Dicha compartimentación de las tareas, parece estar en consonancia con la compartimentación del espacio físico observado en las oficinas.

Como manifiesta otro entrevistado, existe el mecanismo de “pasarse la pelota”, es decir, de derivar a otro, determinada tarea, alegando que no le corresponde hacerla

“[Los administrativos] son muy de pasarse la pelota (...) “ah no, esto es de tal lado” y mucho pase de pelota y ta (...)

Otro elemento observado como estrategia individual es la “evasión”, en concreto, es la huida del lugar de trabajo a través de mecanismos como: licencias, licencias por enfermedad, ausentismo del lugar de trabajo en el horario de trabajo y llegadas tardes

“Pasa bastante el tema de la evasión, de las licencias por enfermedad, de irse del lugar de trabajo (...) no todos abusan, el sistema también lo permite”

Sobre *las estrategias colectivas*, la más evidente es la estrategia de “sindicalización” entre los trabajadores de la Intendencia en general, independientemente del escalafón¹⁰. La tendencia entonces es que la mayoría de trabajadores en general esta sindicalizados ya que tomando al total de funcionarios de la Intendencia (exceptuando al personal

¹⁰ Ver Anexo

político y de particular confianza), la tendencia es casi 7 de cada 10 son miembros de ADEOM ¹¹.

“Yo apenas entre lo primero que hice a los 2 días fue afiliarme a ADEOM. Primero porque no sabía con qué encontrarme acá adentro, pero sí sé que es un gremio fuerte a la hora que vos tengas un problema con la administración, te va a respaldar”

Otra estrategia colectiva, además de formar parte del sindicato, es la “asociación” dentro de la oficina entre administrativos en sub grupos según la afinidad mutua. A su vez, los Directores “juegan”, asociándose con distintos administrativos generando lealtades que le reportan capacidad de gestión y de negociación.

“Siempre te unís para los que tiran para el mismo lado (...) ahí se arman sub grupos que te ayudan, que te motivan también”

“Los Directores se apoyan de quien crea que lo puede actuar y motiva al otro, hacen diferencias (...) es como los sub grupos que vos te juntas con los tuyos, bueno eso pasa desde Dirección hasta abajo seguro (...) ¿Por algo los cargos políticos siguen existiendo no? Yo trabajo bien contigo, bueno vos venís conmigo a trabajar.”

Esta lógica de “asociación” es parte fundamental del juego social de negociación permanente. Es ahí donde el *carisma* como fuente de poder en el juego es ejercido, no solamente por los Directores, sino entre los propios funcionarios administrativos.

“[el administrativo] que tiene más carisma siempre tiene gente al lado tomando mate con él, se nota (...)”

Un ejemplo muy interesante de esta estrategia colectiva de asociación fue el caso de una entrevistada que contó una experiencia de maltrato colectivo por parte de un jefe

¹¹ Ver Anexo

administrativo. Dicho Director, con un claro rasgo violento y autoritario, rozando lo patológico, maltrataba a todos los administrativos de una oficina, al punto de que la entrevistada llegaba llorando a su casa. La “asociación” entre los funcionarios, que colectivamente denunciaron al Director déspota, logró cambiar su actitud radicalmente, al verse amenazado por el Director General del Departamento.

“Tuvimos un conflicto con el Director al punto de denunciarlo en Salud Ocupacional (...) lo denunciamos en Dirección General y ahí tuvo que recapacitar (...) El Director te hablaba mal, era maltrato psicológico, te decía como que él no te había mandado a hacer una cosa, pero en realidad si te la había mandado y decíamos “vamos a grabarlo” (...) yo llegaba a casa tipo llorando... mal, mal. Ahí lo denunciamos, FUIMOS TOOOODOOS los de la oficina a hablar con el Director General y el Director General hablo con él (...) lo sacaba del cargo si no paraba, y ahí cambió”

Tal vez el mejor resumen de las estrategias individuales por parte de los administrativos como estrategias de mantención y si se puede, de aumento de grados de poder, de grados de libertad, las dio una entrevistada al hacer referencia a que se siente muy cómoda en su lugar de trabajo, ya que, fundamentalmente “maneja sus tiempos” y tiene una relación muy buena y distendida con su jefe directo.

“Yo en mi trabajo estoy recontra conforme. Yo manejo mis tiempos y no tengo a nadie arriba mío diciéndome (...) a menos que venga una orden (...) yo trabajo cómoda”

Capítulo 4. Las estrategias de poder de los administrativos en la Intendencia

Como se constató en el análisis de las entrevistas en el capítulo anterior, existe una relación de poder entre “*director - administrativos*” y también entre “*administrativos viejos – administrativos jóvenes*”. Es evidente que el “director” en dicha relación es quien ostenta dentro de la organización mayor poder, es decir, quien posee mayores grados de libertad en su acción dentro del ámbito laboral y además es quien, puede efectivamente determinar los grados de libertad de los empleados bajo su orden¹². Como toda relación de poder es recíproca y asimétrica, son los directores los cuales pueden movilizar mayores recursos de poder en la relación. También se constató que los “administrativos viejos” tienden a poseer mayores grados de autonomía que los “administrativos jóvenes”, ya que controlan con mayor pericia dada su antigüedad en la organización las zonas de incertidumbre

Las relaciones de poder dentro de la Intendencia, como ya lo hemos visto, siguiendo los modelos de gestión de recursos humanos propuestos por Nizet y Pichault, se fundamentan en dos lógicas completamente contradictorias. Por un lado, en la racionalidad de la norma, en su transparencia emocional, en su pretendida objetividad; en otro, el poder se sustenta en un sistema intersubjetivo de “lealtades” que se construyen, sobre todo entre jefes y subalternos. Como se vio en varias entrevistas, los jefes ejercen dichas arbitrariedades y construyen lealtades entre los administrativos que le son de su confianza. A la inversa, los administrativos también construyen relaciones de confianza y establecen “lealtades” entre sí y con los jefes, “jugando” al mismo tiempo con el marco normativo existente en la organización, propio de un modelo de gestión objetivante¹³.

¹² Ver capítulo 1 “Marco Teórico” Crozier, M. – Friedberg (1990)

¹³ Ver capítulo 1 “Marco Teórico” Nizet y Pichault (2008)

La tensión entre estos dos modelos antagónicos genera necesariamente una mayor “zona de incertidumbre”, en términos de Crozier, dentro de la organización que se resuelve en la práctica, es decir, en la “buena o mala jugada” que realicen los actores involucrados en el juego. Esta ampliación de las zonas de incertidumbre dada por la propia configuración híbrida de la intendencia con sus contradicciones inherentes en sus lógicas de poder establece que los trabajadores que realicen “buenas jugadas” tenderán a ganar autonomía de acción dentro de la organización al controlar las zonas de incertidumbre, estableciendo estrategias prácticas de reapropiación del espacio y fundamentalmente del tiempo de trabajo

Como se desprende del análisis de los discursos de los entrevistados y de las observaciones realizadas en los lugares de trabajo, se pudo establecer una tipología de estrategias de poder de los administrativos en base al concepto de reapropiación. Dicha tipología funciona en el mismo sentido que los “tipos ideales” propuestos por la Sociología comprensivista de Max Weber, es decir, en base a observaciones de los fenómenos empíricos, se construyen categorías de conocimiento “teóricas” que se alejan o se acercan más o menos a la ontología de los fenómenos.

Dichas estrategias son en sí mismas acciones de reapropiación que desarrollan los administrativos para reconstituir su espacio de autonomía dentro de la organización. Dichas estrategias de reapropiación se constituyen en una reorganización del espacio de trabajo, una reapropiación del tiempo de trabajo, una reapropiación de la gestión del trabajo en términos de cómo se gestionan los expedientes y demás trámites. Otra estrategia habitual no sólo de los trabajadores administrativos es la recurrencia al paro y la huelga, ya que los niveles de participación en el sindicato de municipales ADEOM son altos entre los funcionarios en general, exceptuando los cargos políticos o “de confianza”¹⁴.

Las estrategias de reapropiación pueden ser de carácter colectivo, como el caso de ADEOM, aunque no únicamente este caso, así como de carácter individual¹⁵

¹⁴ Ver Anexo

¹⁵ Utilizar el término “individual” para categorizar un tipo de estrategia no remite a motivaciones psicológicas, sino remite a prácticas sociales observables en la acción individual.

Tomando en cuenta el análisis realizado en el capítulo 3, la principal impresión que siente el observador de dicho espacio de trabajo es la “despersonalización” del espacio de trabajo. Esta despersonalización es acorde a la neutralidad afectiva propia del rol de la burocracia como mecanismo de dominación típico de las sociedades modernas (Weber, 2002).

En este sentido, es útil recordar el concepto de “fachada” propuesto por Goffman¹⁶, ya que dicha despersonalización del espacio de trabajo es parte del trasfondo escénico en donde se presenta la teatralización de la personalidad típica de un funcionario administrativo en una burocracia tan grande como la existente en la Intendencia. Muchos papeles sueltos arriba de los escritorios y en los armarios de color gris, expedientes, fotocopiadoras, impresoras, computadoras, un mostrador y sobre todo, como ya se mencionó anteriormente, un tono gris generalizado en los colores que se pueden observar en dicho escenario. La “puesta en escena” es la de la falta de sentimientos, la impersonalidad, la frialdad en los procedimientos administrativos, el reino de la racionalidad, la imparcialidad, de “falta de calidez”.

Esta “fachada”, escenifica como debe presentarse una organización maquina – burocrática típica regida por un modelo de gestión de recursos humanos objetivante, carente se carga emocional, objetiva, impersonal.

Los trabajadores se reapropian del espacio de trabajo, humanizando, personalizando, otorgando “calidez” emocional al ambiente. Como vimos en las observaciones realizada, una mesa donde puedan estar “todos juntos” compartiendo un espacio en común donde puedan socializar a la hora de almorzar o celebrar algún cumpleaños u otra reunión. Este espacio de “comedor” es el más humanizado de todos los espacios observados en las oficinas, es el espacio más “personalizado”.

La reapropiación del tiempo de trabajo es la estrategia fundamental de poder que llevan a cabo los trabajadores según se pudo constatar en las entrevistas en profundidad.

Como ha quedado demostrado en la práctica a través de la instrumentación del control científico de los procesos de trabajo en las fábricas desarrollado por el taylorismo a principios del siglo XX, el tiempo y el conocimiento sobre cómo realizar la tarea son

¹⁶ Ver Marco Teórico en Goffman (1991)

factores fundamentales de poder que poseen los trabajadores. En dicho proceso taylorista, la producción en cadena elimina el poder que poseen los trabajadores sobre el tiempo de ejecución de las operaciones necesarias en el trabajo. Al mismo tiempo, la fragmentación introducida por dicha mecanización de la producción donde cada trabajo realiza determinada tarea que puede ser ejecutada indistintamente por cualquier otro sin necesidad de un conocimiento específico, quita a los trabajadores la posibilidad de obtener cierto poder dado por el monopolio del conocimiento de cómo realizar determinada tarea.

Volviendo al caso de los trabajadores administrativos en la Intendencia, el poder dado por el control de la velocidad en la ejecución de los trámites, así como la especialización en determinada tarea resultan fuentes de poder, como hemos visto en Crozier, dentro de la organización.

Los directores de carrera que trabajan directamente con los trabajadores administrativos en las oficinas, poseen el poder de “mover” los expedientes de manera discrecional en algunas situaciones, como se pudo constatar en las entrevistas. Los directores políticos disponen de ese poder de forma mucho más discrecional, por lo tanto presentan una autonomía de acción mucho mayor que los directores de carrera.

Este punto sobre la velocidad discrecional en el movimiento de los expedientes por parte de los jefes administrativos y los jefes “políticos” genera una fuente de poder adicional, al relacionarse la organización con el entorno, con el medio ambiente observada principalmente en la relación de los integrantes de la organización con los partidos políticos, lo que favorece la aparición de fenómenos de lealtades u “amiguismos”. Si bien dicha “discrecionalidad” no es propiamente una estrategia que lleven a la práctica los funcionarios administrativos “del llano”, si es parte del juego de poder en los que se ven inmersos y como “salen a luz” las contradicciones entre la lógica arbitraria del modelo empresarial y la lógica normativa del modelo maquina – burocrático, aumentando las zonas de incertidumbre dentro de la organización.

Por ejemplo, si un expediente debe realizar determinados movimientos establecidos por la normativa que regula el trabajo de los administrativos, pero un director “obvia” dichos procedimientos, introduciendo sus propios criterios personales, dados por su relación con el medio ambiente (partidos políticos por ejemplo), un administrativo será capaz de controlar dicha incertidumbre al conocer, por ejemplo, cuales son los criterios arbitrarios de dicho director, cuales son los “tiempos” que se establecen fuera de los criterios normativos, etc.

Como ya se ha mencionado en el capítulo 3, la asignación y el mantenimiento de “horas extras” es parte fundamental de la negociación entre directores y funcionarios administrativos en la Intendencia, no solamente como “premio” económico, sino como símbolo de poder entre funcionarios. En este sentido, se pudo constatar una lucha generacional encubierta, no generalizada en todas las oficinas, pero sí existente en varias de ellas en el sentido dado por Bourdieu (1990)¹⁷, entre los “viejos” y los “jóvenes” funcionarios, ya que los primeros son los que ostentan mayor poder que los segundos, al conocer las reglas de juego por estar hace más tiempo dentro de la organización, y por lo tanto, poder establecer “buenas jugadas” con mayor destreza que los “jóvenes” funcionarios, más novatos en el juego de poder. Los funcionarios “viejos”, como hemos visto en el capítulo anterior, son los que generalmente ostentan la mayoría de las “horas extras” dentro de las oficinas dada su antigüedad, además, son ellos los que generan mayor resistencia a los jefes directos sobre “quitarlas”, ya que este es uno de los puntos más potencialmente conflictivos entre ambas partes, sobre todo, el que más requiere negociación.

He aquí otra manifestación concreta de la convivencia conflictiva y contradictoria, y por tanto, amplificadora de fuentes de poder disponibles, entre el modelo objetivante basado en un tipo de dominación racional legal de aplicación de normas impersonales, “afectivamente neutrales”; con el modelo empresarial, basado en un tipo de dominación carismática fundamentada en decisiones arbitrarias en base al carisma de los jefes en asignarlas y de los administrativos en mantenerlas (sobre todos los “viejos”).

Como en el caso anterior, siguiendo a Bourdieu (1990), la lucha generacional entre “viejos” y “jóvenes” trabajadores administrativos encuentra aquí, como se vio en las entrevistas, otro “terreno de lucha”.

La llamada desde el imaginario colectivo “burocracia del estado” en referencia a la lentitud de los trámites, no es otra cosa, entre otros factores a investigar que expliquen el fenómeno, que la “materialización” de la principal estrategia de poder de los administrativos según los entrevistados: el control en la velocidad o ritmo del trabajo.

Cabe recordar aquí, como ya se mencionó con anterioridad, que si bien las estrategias individuales son “jugadas” que realiza el administrativo con el fin de aumentar su autonomía dentro de la organización, estas jugadas pueden en muchos casos, llevarse a

¹⁷ Ver Capítulo 1

la práctica de manera colectiva, tanto en el “mundo de la vida” cotidiana, como en el terreno institucionalizado de las relaciones laborales entre ADEOM y la “administración”.

Las estrategias individuales relevadas, como vimos en el capítulo anterior son tres:

- *Negociación directa*
- *Especialización funcional*
- *Evasión*

Negociación directa hace referencia al diálogo directo entre los administrativos y los jefes directos y/o políticos, a su vez, el diálogo o negociación con los compañeros de oficina sobre, por ejemplo, horarios. Esta estrategia es de carácter permanente como hemos visto. Todo el “Juego de poder” no es otra cosa que un juego de negociación entre las partes. Solamente en casos de conflicto, dicha negociación pasa a trasladarse al terreno institucionalizado del sindicato.

Especialización funcional se refiere a la estrategia de compartimentación de tareas en las cuales los administrativos, sobre todo los “viejos” se comportan como “cajitas”¹⁸. Su trabajo es muy preciso, muy cerrado en cuanto a realizar nuevas tareas. En este sentido, sus estrategias ganar autonomía al realizar solo un tipo de tareas en un horario determinado. Todo lo que quede “afuera” de dicha “cajita” no será tomado como problema por parte del administrativo. Comprender esta estrategia individual implica entender por qué muchas veces si un usuario va a una oficina equivocada a realizar determinada gestión, los funcionarios que aplican esta estrategia sencillamente se “lavan las manos” y le dicen algo así como “este no es asunto mío, pregunte en otro lado”

La especialización en un tipo de tarea se constituye en una estrategia de poder por parte de los trabajadores administrativos, ya que el control de una competencia en particular por parte del trabajador es una fuente de poder disponible dentro de la organización. Como ya hemos analizado aquí, el taylorismo quita a los trabajadores esta fuente de poder en la organización ya que cualquiera podía realizar dicha tarea, lo que indica, nuevamente, la co - existencia de una lógica más cercana al personalismo, con una lógica propiamente maquinal, impersonal.

¹⁸ Ver Capítulo 3

Evasión significa una estrategia de autonomía que evade el trabajo directamente a través del ausentismo laboral. Si bien existen mecanismos como el control sorpresa de presentismo con la eventual observación u sanción a los funcionarios, éstos logran evadir dichos controles “haciendo trampa” al sistema, ya que se los entrevistados así lo manifiestan.

Licencias por enfermedad, ausentismo del lugar de trabajo, realizar trámites, compras u otras actividades personales en el horario de trabajo es una práctica común entre los administrativos (y seguramente el resto del personal, especialmente los directores ya que poseen mayor grado de autonomía, por lo tanto de poder que los administrativos). Esta estrategia de evasión forma parte de las estrategias de reapropiación del tiempo de trabajo. Los trabajadores controlan “su tiempo”, lo que significa que pueden salir de la oficina, ir de compras, hacer trámites personales o cualquier otra actividad que nada tiene que ver con el trabajo, en el tiempo de trabajo.

Las estrategias colectivas son aquellas en las que necesariamente debe existir cierta coordinación entre los administrativos para realizar una “jugada en común” para mantener y aumentar de ser posibles sus grados de libertad dentro de la organización.

Las estrategias observadas en las entrevistas fueron de dos tipos:

- *Estrategia institucionalizada de sindicalización*
- *Estrategia no institucionalizada de asociación*

La estrategia de *sindicalización*, como estrategia de reapropiación es un tipo de acción colectiva institucionalizada muy común ya que efectivamente, aumenta la capacidad de negociación de los trabajadores en el juego de poder organizacional.

La *asociación* es una estrategia muy parecida a la sindicalización, pero a diferencia de ésta, al no estar institucionalizada, es mucho más difícil de observar, ya que se da dentro del “mundo de la vida” cotidiano del a oficina y no está, como en el caso de ADEOM, institucionalizado como mecanismo. La asociación se ve en la acción colectiva entre trabajadores dentro de una misma oficina, por ejemplo para defenderse de un jefe despótico (como vimos el caso en una de las entrevistas).

En todas estas estrategias, el elemento común es la negociación permanente dentro de la lógica del “juego”. Solamente en momentos de conflicto sin resolución, aparecen las medidas de fuerza como paros o huelgas por parte del sindicato de ADEOM, pero

inclusive en ese escenario, la negociación también es parte de la dinámica de dichos conflictos.

En el próximo capítulo se analizará en función de las entrevistas realizadas, la relación entre cultura organizacional presente en la Intendencia y estrategias de poder elaboradas por los funcionarios administrativos.

Capítulo 5: Cultura organizacional y estrategias de poder

Como se ha visto en el capítulo 1¹⁹, desde el punto de vista de la propia reproducción de la organización como estructura en el correr del tiempo, tanto en su relación con su entorno, como en lo que hace a la integración interna de sus elementos, el concepto de “cultura organizacional” se constituye como el orden simbólico compartido que sirve como marco común en donde la acción estratégica de los trabajadores administrativos se lleva a cabo.

En términos generales, la cultura organizacional no solo opera como ideología interna propia de la Intendencia como organización como lo conceptualiza Mintzberg, también el propio concepto de cultura organizacional está contenido, forma parte de un todo cultural mayor, el cual se podría denominar “cosmovisión uruguaya de principios de siglo XXI”, que a su vez, como hemos visto en el Capítulo 1, dicha cosmovisión pertenece a su vez a un “todo mayor” llamado “cosmovisión latinoamericana”.

La cultura en general como marco simbólico desde un amplio, visto como elemento de contingencia desde el punto de vista de la organización, se constituye como factor externo ya que se encuentra afuera de la Institución al pertenecer a un colectivo social mayor, en este caso el “Uruguay”, que a su vez se encuentra contenido en un colectivo cultural mayor: “la sociedad latina”.

La herencia cultural latina, en contraposición a la cultura anglosajona o germana por ejemplo, no es tan apegada al ascetismo (como lo mostró Max Weber en sus obras), a la ética del trabajo duro, de la disciplina, de la eficiencia económica, sino por el contrario, más apegada al hedonismo y la búsqueda de rentas

Dentro de la “cultura uruguaya”, el culto al Estado, heredado por la matriz estado céntrica representado por más de 50 años de batllismo en Uruguay, en donde la idea de

¹⁹ Ver capítulo 1 “Las estrategias de poder y su relación con la cultura organizacional”

“Estado protector” está fuertemente arraigada en la mentalidad típica uruguaya, en donde ser “empleado público presupuestado” es la salvación existencial, es la meta máxima a aspirar dentro del ideario social, sobre todo las clases medias urbanas.

La idea de “viveza criolla”, es decir, la idea fuertemente arraigada de que se pueden elaborar estrategias individuales de poder independientemente del bien común o de cualquier tipo de “contrato social”. La idea de “viveza criolla” es la idea de “hacer trampa” en el juego, tomando ventaja gracias a la “astucia” del “vivo”

Este concepto de “viveza criolla” como estrategia de juego es muy interesante a la hora de categorizar muchas de las estrategias de los trabajadores administrativos en la Intendencia. Ser “vivo” es hacer “buenas jugadas” y hacer “buenas jugadas” dentro del mundo laboral en la Intendencia sería algo así como:

- 1) Trabajar menos (cuantitativa y cualitativamente hablando)
- 2) Ganar más dinero trabajando menos o lo mismo
- 3) Trabajar en un espacio físico bueno, con buenas condiciones
- 4) Poder disponer del tiempo sin consecuencias, sin controles externos (ausentarse de la oficina sin control, tomar licencias, etc.)
- 5) Lograr generar asociaciones con otros funcionarios, sea en el ámbito cotidiano o sea en el ámbito sindical que permita reforzar las posiciones anteriores.

La alta compartimentación de tareas constatada dentro del ámbito de los administrativos, así como la alta compartimentación dentro de la organización en general fue observada hasta en la propia distribución del espacio físico dentro de las oficinas. Dicha fragmentación, dificulta un sentido de identificación de los funcionarios con el “todo”, con la Intendencia, identificando sus propios intereses personales, con los intereses colectivos de la organización.

Si bien este fenómeno a la luz de las entrevistas y las observaciones parece evidente, también es evidente que como tipo ideal, también co - existen dentro de la organización trabajadores administrativos que identificación sus intereses personales con los de la organización. Existen funcionarios administrativos que en contraposición con los “vivos”:

- 1) Quieren trabajar más (cuantitativa y cualitativamente)
- 2) Como consecuencia del punto anterior, aspiran a ganar más dinero
- 3) Aspiran al reconocimiento de su buen desempeño por la organización.
- 4) Su satisfacción personal coincide con la consecución de los intereses de la organización con “lograr metas del trabajo”

Aquí claramente pueden encontrarse tensiones entre el grupo que se identifica con los intereses de la organización, con aquellos funcionarios que se identifican con sus intereses mezquinos “los vivos”. Se pudo constatar en las entrevistas que existe un elemento generacional importante que tiende a agrupar a los “vivos” con los funcionarios “viejos” y los que se identifican con los intereses de la organización con los funcionarios “jóvenes”.

No se pudo, a su vez, constatar una relación determinante al respecto, debido a los límites propios del trabajo de campo realizado. Se debería poder realizar (con los recursos materiales y humanos que tal metodología requiere) un número mayor de entrevistas, así como una segmentación de la muestra teórica construida específicamente con la intención de “medir” el impacto de cambio generacional dentro del tipo de estrategias de poder que realizan los trabajadores municipales en general.

El principal elemento observable de la cultura organizacional en las entrevistas realizadas a los administrativos fue el lenguaje común que los trabajadores manejaban en su vida cotidiana en el trabajo.

Las expresiones observadas más relevantes fueron:

1) *“Mover el expediente”*: Esta conceptualización hace referencia a la velocidad del trámite con expedientes, tarea central de los administrativos en la Intendencia.

Cuando se utiliza dicha expresión, se comprende que los expedientes pueden “quedarse quietos” o “moverse lento” o “moverse rápido”. Dicho movimiento diferencial en términos de su velocidad, de su tiempo, es parte fundamental, como hemos visto, de los elementos en disputa dentro de las estrategias de poder por parte de los trabajadores administrativos.

El expediente es si mismo es un objeto, una tecnología típicamente racional, típicamente burocrática, al ir registrando en sus folios, todos los “movimientos” que no son otra cosa que las actuaciones de diferentes actores en determinado asunto.

El expediente es la tecnología central del trabajo administrativo en la Intendencia. La introducción del expediente electrónico significó (y significa) un cambio profundo en el trabajo. A partir de su instrumentación, la posibilidad de seguimiento y, por lo tanto, la posibilidad de control por parte de los usuarios se hace mayor, restándole poder a los administrativos sobre el mismo.

De todas maneras, todo parece indicar que hasta que la inteligencia artificial no esté plenamente desarrollada, el factor humano seguirá siendo decisivo en términos de imprimir “velocidad” a los trámites, por lo tanto, los administrativos seguirán contando con un factor de poder real dentro de la organización.

2) “*El piso 5*” (...) “*El piso 8, etc.*”: Hace referencia a sectores concretos dentro de la Intendencia identificándolos en una clara jerga interna.

La reapropiación del espacio físico por parte de los trabajadores, también se da en términos de reapropiación simbólica. Los espacios de trabajo son re nombrados por los trabajadores. La ideología como cultura organizacional, es un factor de cohesión interna dentro de la Intendencia. La reapropiación, a través del uso del lenguaje común, de los espacios físicos funciona como una manera de generar identidad al establecer un “nosotros” (los municipales) y “ellos” (los contribuyentes o los “no – municipales”). Ir adquiriendo dicha terminología común es una señal de identidad y como se ha visto, a mayor señal de identidad que el trabajador obtenga, mayor capacidad de utilizar dicho factor como acción estratégica en el juego de poder dentro de la organización.

3) “*La administración*”: Representa dentro del universo simbólico de los funcionarios en general fundamentalmente los directores políticos y demás cargos dirigenciales. Particularmente, el término se utiliza para identificar al antagonista de ADEOM. “La administración” representa el límite entre “nosotros y “ellos”, funciona como una frontera simbólica que sirve a su vez, para apuntalar la identidad de funcionario. La administración representa, simbólicamente, al jugador antagónico en el juego de poder a los trabajadores, por lo tanto es otro de los términos a utilizar en los discursos como insumo estratégico para generar cohesión dentro del grupo.

4) “*El municipal*”: Representa el sujeto antagónico de “la administración”. Es el elemento de identidad de los trabajadores municipales por excelencia, llamarse a sí mismos “municipales”. Por lo general, se tiende a asociar dentro de la cultura organizacional el término “municipal” o “los municipales” con miembros de ADEOM. Tal es así, que la revista oficial de ADEOM se llama “El Municipal”²⁰. Un dato que refuerza la seña de identidad con el sindicato lo representa el alto porcentaje de trabajadores sindicalizados dentro de la Intendencia, donde el 90% de los administrativos entrevistados son afiliados al sindicato. El 69% de los trabajadores de la Intendencia, independientemente del escalafón que ocupen, están sindicalizados²¹.

Como ya se ha visto en el Capítulo 1²², la identidad es un factor de poder que puede ser utilizado por los trabajadores como medio estratégico de ampliar sus márgenes de libertad y autonomía dentro de la organización. A mayor incorporación de la identidad como “municipal”, mayor capacidad estratégica dentro de juego. En otras palabras, ser un “municipal”, en los términos que se utilizan (como en el caso de la reapropiación del espacio físico como se analizó) se constituye, *ipso facto*, en una “buena jugada” por parte de los trabajadores en general.

5) “*El director*”: La categoría funciona en el mismo sentido que “la administración”, es decir de crear una barrera simbólica entre “nosotros” y “ellos”, reforzando la identidad del “nosotros”, opuestos al “ellos”. Los directores son jugadores muy relevantes en el juego de poder de los administrativos, ya que están presentes en el “mundo de la vida”, en la vida cotidiana de los trabajadores administrativos.

Son ellos, los directores de carrera, los directores “no políticos”, las figuras de poder inmediatas entre ellos (los administrativos) y “la administración”. Son los directores, los que tienen el poder de otorgar o quitar, como ya hemos analizado aquí, las horas extras; de “mover” al funcionario a otra oficina, etc. Como también se ha analizado aquí, el límite de poder del director en el juego, además de las propias normas establecidas dentro de la organización, es la negociación permanente que deben realizar con los

²⁰ Ver Anexo

²¹ Ver Anexo

²² Ver Capítulo 1 “Marco Teórico”

funcionarios. Por lo tanto, los límites se presentan en las propias normas y en la interacción.

Por último, la categoría “*director*”, como se ha distinguido hasta ahora, hace referencia al director de carrera, que también es funcionario. Para referirse a los cargos políticos, cargos que están alejados al “mundo de la vida” de los trabajadores administrativos (y a los trabajadores en general) se utiliza el término “*director político*” o “*director general*”.

Otro elemento que se pudo observar en las entrevistas y que forma parte de la cultura organizacional como marco en donde se realizan las estrategias de poder es la idea de “*recompensas y castigos*” de quienes participan en el juego. Una “buena jugada” conlleva “recompensas”, tales como asignación de “horas extras”, un mejor lugar físico de trabajo, mejor infraestructura, menos control del tiempo de permanencia en la oficina, etc. Una mala jugada, por el contrario, conlleva “castigos”, como por ejemplo, pedir hacer más tareas, “mover” más expedientes, no estar sindicalizado siendo vulnerable a arbitrariedades de la “administración”, enemistarse con el director, lo cual puede generar represalias por parte de este, enemistarse con los administrativos “viejos”, etc.

El conocimiento socialmente compartido de las reglas, de las “buenas o malas jugadas” que atañen “recompensas o castigos” es fundamental en la relación entre cultura organizacional (dimensión estructural) y las estrategias de poder de los administrativos (dimensión de la acción social). Es justamente la posibilidad de que existan “recompensas o castigos” la que funciona como elemento de reproducción de la cultura organizacional en el tiempo. El elemento coercitivo, se impone externamente al actor de tal manera que le presenta una disyuntiva estratégica: adaptarse o rebelarse. La manera más estratégica de hacer ambas cosas al mismo tiempo, si se quiere, es realizar “buenas jugadas”. Se adapta el trabajador porque como “jugador”, acepta las reglas del juego, y se “rebela”, ya que utiliza dichas reglas en su favor, ganando grados cada vez mayores (de acuerdo a sus posibilidades y destrezas en el juego) de libertad y autonomía.

Por tal razón, la antigüedad es un potencial factor estratégico, ya que al adquirir mayor experiencia en el juego a través de años de participar en el mismo, mayores posibilidades de realizar “buenas jugadas”. De todas maneras, el factor más importante es el conocimiento de las reglas por parte del jugador o jugadores. Sin plena conciencia

de las reglas de juego, ni que se participa de un juego, se tendrá pocas posibilidades de acceder a grados de libertad dentro de la organización producto de la propia acción y no por factores externos a las jugadas que se realicen.

Capítulo 6: Conclusiones

La investigación buscó dar respuesta a la pregunta:

¿Cuáles son las estrategias observables por parte de funcionarios administrativos de la Intendencia en el marco de las relaciones de poder presentes en la Intendencia?

Si bien la pregunta general funciona como una guía, un “brújula” para el investigador, dar una respuesta tentativa a dicha pregunta presupone la existencia de un juego social dentro del ámbito laboral en la Intendencia, condición *sine quo non* para la existencia de estrategias de poder por parte de los administrativos.

El juego de poder empíricamente constatado, no está institucionalizado en las normas que regulan las relaciones de trabajo. Es tarea de la investigación sociológica hacer observable dicha realidad latente. La primera conclusión entonces, es constatar la existencia de dicho juego, sus reglas y los jugadores que participan en él dado sus intereses individuales y colectivos.

Existen dentro de las Ciencias Sociales en general, y en la disciplina sociológica en particular, varios paradigmas acerca de la relación entre estructura y acción social. Dentro de esta discusión clásica de la Teoría Sociológica entre la preponderancia de la estructura sobre la acción social, y viceversa, existen paradigmas tales como, entre otros, el estructuralismo marxista clásico que considera a la estructura como determinante y, del lado de la determinación de la acción social, el interaccionismo simbólico o el individualismo metodológico. Estos paradigmas son nombrados aquí solo como algunos ejemplos clásicos de dicha aparente dualidad entre estructura y acción.

Si bien la presente investigación metodológicamente se fundamenta como un estudio etnometodológico, ya que pretende adentrarse en el “mundo de la vida” de los trabajadores administrativos para describir y analizar sus estrategias prácticas, no pretende tomar partido epistemológicamente y teóricamente por un determinismo de la acción social sobre las estructuras donde se llevan a la práctica dichas acciones. El punto de partida de la investigación, entonces, es pretender no tomar postura a favor de

ningún determinismo. Las estructuras condicionan la acción, al mismo tiempo que la acción condiciona las estructuras.

En la Intendencia se da un tipo específico de configuración organizacional *híbrida*, que como hemos visto a lo largo de la fundamentación teórica de este trabajo, es la configuración típica de la realidad uruguaya. La cultura organizacional que se corresponde con dicha configuración presente en la Intendencia funciona como marco a la acción estratégica de los actores sociales involucrados y éstos, a su vez, con sus prácticas, reproducen y modifican al mismo tiempo a través de negociaciones día a día, en lo cotidiano, la propia configuración y la propia cultura. He ahí el aspecto dinámico entre acción y estructura que se da en este caso en la Intendencia como organización.

Dentro del estudio del poder en las organizaciones, los antecedentes empíricos encontrados problematizan en general el fenómeno de los fundamentos del poder, desde el punto de partida de los cuadros directivos, pero no, desde las estrategias de los propios trabajadores, es decir, desde el “llano”, desde la cotidianeidad de las relaciones de trabajo que se dan día a día dentro, en este caso, de las oficinas municipales.

Los miembros del ápice estratégico (Intendente, Directores Generales) dentro de la organización son quienes tienen mayores grados de autonomía de acción y son además, las personas que condicionan los grados de libertad del resto de los integrantes de la Intendencia. Aquí es importante mantener una perspectiva dialéctica de la situación. Si bien se constata lo afirmado en relación a la preponderancia del ápice estratégico al poder movilizar mayores recursos en la interacción, el “arriba” condiciona el “abajo”, al mismo tiempo que el “abajo” condiciona el “arriba”. La preponderancia de los “jefes” es parte de las reglas del juego, así como los límites existentes a su arbitrariedad dados por la normativa existente propia del modelo objetivante.

La presente investigación pretendió evidenciar una realidad no tan estudiada, dentro del mundo de la sociología del trabajo en Uruguay, donde se observan relaciones de poder dentro de una estructura burocrática estatal de gran volumen (de las más grandes del Uruguay) como juegos constantes de negociación en donde la estructura, que no es otra cosa que la propia organización, es permanentemente reproducida y modificada al mismo tiempo, permeada constantemente a su vez por su carácter “híbrido”, por factores de contingencia externos tales como el “color político del gobierno de turno”, el

estado del mercado laboral y sobre todo, el tipo de cosmovisión o “weltanschauung uruguaya” de principios de siglo XXI.

Visto los resultados empíricos descritos y analizados a partir del análisis de las observaciones directas en los ámbitos de trabajo y las entrevistas en profundidad realizadas a los trabajadores administrativos de la Intendencia, se concluye a modo de síntesis de todo lo expresado en los capítulos anteriores en relación a las hipótesis planteadas en el Capítulo 2:

Hipótesis N°1

Existe una relación empírica entre los niveles estructurales y fenomenológicos de todo fenómeno social. En el caso de la Intendencia, existe una relación entre su configuración del tipo “híbrida” y la cultura organizacional.

La Intendencia de Montevideo es una organización con más de un siglo de existencia²³ cuyo tamaño y diversidad de tareas concretas que realiza (algunas de gran complejidad técnica) determina que tienda a consolidarse como tipo de configuración organizativa del tipo maquinal, fundamentada en un orden simbólico de poder del tipo racional – legal.

Dicho esto, la Intendencia como organización no puede ser categorizada como exclusivamente maquinal, ya que presenta elementos propios del modelo empresarial, fundamentado en el carisma de los directores. El tipo de dominación política que se da en dicha configuración empresarial es antagónica al tipo de dominación racional – legal, impersonal, normativa; el tipo de dominación carismática es típicamente personal, arbitraria, fundamentada en lealtades personales y no, en la racionalidad de la norma.

La Intendencia presenta entonces un tipo de configuración del tipo “híbrido” observándose elementos en lo referido a las relaciones de poder, tanto de la configuración maquinal, como de la configuración empresarial.

Dicha configuración híbrida de la organización se observa también en la cultura organizacional entendida como los marcos simbólicos donde se llevan a cabo los juegos de poder entre los actores miembros de dicha organización. Por regla general, todos los participantes de los “juegos de poder” dentro de cualquier organización deben

²³ Ver Anexo

aprender, de forma permanente, si quieren jugar el juego con ciertas probabilidades de éxito, las reglas del juego que se traducen en límites aceptables de acción, en términos de castigos y recompensas. La cultura organizacional, como conjunto de reglas de juego, se presenta en la Intendencia como marco en donde la acción estratégica de los administrativos, sea de carácter individual o colectivo, se lleva adelante. Dichas reglas se presentan como la ideología de la organización²⁴.

Como parte de la ideología, la identidad se presenta como un recurso de poder. A mayor identificación del individuo como “municipal”, o como miembro de “ADEOM”, mayores serán los recursos simbólicos que pueden ser movilizados como un insumo más dentro de la acción estratégica de los trabajadores, marcando los límites entre “ellos” (a administración) y “nosotros” (los trabajadores municipales)²⁵.

Hipótesis N° 2

Tomando en consideración las contradicciones estructurales presentes en las lógicas de la autoridad (carismática / tradicional / racional – legal) las fuentes de poder disponibles para los trabajadores administrativos se amplían potencialmente al ampliarse las zonas de incertidumbre

Según lo observado, tanto en las entrevistas como en las observaciones directas en los lugares de trabajo, los administrativos, sobre todos los “viejos”, son los que han internalizado mejor las reglas “híbridas” de juego dentro de la organización. Por un lado, las reglas “normativas” propias de un tipo de autoridad racional – legal, y por otro lado, las reglas “arbitrarias” derivadas del carisma. Las terceras reglas de juego presentes en la Intendencia son las fundamentadas en “la “tradición”.

Toda organización presenta zonas de incertidumbre que al ser controladas por uno o varios actores, reportan poder. Al tratarse de una configuración híbrida, la Intendencia presenta una ampliación de las zonas de incertidumbre al establecer lógicas de poder contradictorias entre sí

Estas tres reglas de juego (normativas – arbitrales – tradicionales) disponibles en la organización, finalmente, aumentan potencialmente la capacidad estratégica de los

²⁴ Ver Mintzberg (2002) en Capítulo 1. Marco Teórico.

²⁵ Ver Anexo – ADEOM.

trabajadores en la Intendencia. En el caso de los administrativos, en particular, es donde con mayor claridad se expresa la contradicción entre dichas fuentes de poder, ya que el propio trabajo administrativo es regido por la racionalidad de la norma, a diferencia de otro tipo de trabajo que se realizan dentro de la Intendencia, como los realizados por el escalafón obrero (de tipo manual), y el escalafón profesional (de tipo técnico).

Las estrategias de reapropiación de los trabajadores administrativos son entendidas como estrategias prácticas ofensivas y defensivas. Son ofensivas cuando los actores buscan aumentar sus márgenes de libertad aprovechando las oportunidades estratégicas que su posición en la organización les brinda. Son estrategias defensivas, cuando los actores tratan mantener sus márgenes de autonomía en relación a los directores, sean estos sus jefes directos dentro de las oficinas en las cuales trabajan, o sean los directores “políticos”, encargados de secciones enteras de oficinas.

Estos juegos de poder entre directores y administrativos, también se dan entre administrativos “viejos” y “jóvenes”, ya que los primeros ostentan mayor autonomía que los segundos, por lo tanto, ostentan mayor poder dentro de la organización que los recientemente llegados.

Otro punto de interés que se puede concluir del trabajo de investigación en la Intendencia, es “sacar a la luz” la dimensión generacional del juego de poder existente en las relaciones entre “jóvenes” y “viejos” funcionarios administrativos y su posible dimensión de conflicto/ cooperación entre ambos grupos. Si bien el estudio de dicha dimensión no fue planteado como un objetivo específico, se pudo constatar su existencia en las propias entrevistas realizadas a los trabajadores administrativos. Cabe recordar aquí, que los términos “jóvenes” y “viejos” no hacen referencia a la edad biológica de los trabajadores, sino a la antigüedad dentro de la organización, antigüedad que en muchos casos si se relaciona con la edad biológica, pero no necesariamente.

Fue interesante constatar a través de las observaciones la “fachada” de objetividad impersonal carente de emocionalidad, presente en el espacio de trabajo de las oficinas y su convivencia con la personalización afectiva realizado por los trabajadores como forma de reapropiarse de dicho espacio.

Un elemento central en la comprensión de los juegos de poder es su manifestación en forma de *negociación permanente*. Las estrategias observadas por los administrativos pueden ser entonces conceptualizadas como “buenas jugadas” o “malas jugadas” según

sus efectos: a mayor ganancia de libertad, mejor jugada. Las jugadas siempre se presentan entonces en forma de negociación con directores y entre trabajadores. Dicha característica otorga una dinámica continua a las relaciones de poder.

En el ámbito del “mundo de la vida” que es la oficina donde trabajan, se dan negociaciones cuyo elemento principal es el tiempo.

Las tres principales manifestaciones en la negociación del factor tiempo observadas fueron:

- Velocidad en la “salida” de los expedientes (mayor tiempo, menor tiempo)
- Asignación y mantenimiento de “horas extras” (mayor tiempo, menor tiempo)
- Permisividad o no con el ausentismo laboral (salir de la oficina a realizar tareas personales en horario de trabajo, licencias por enfermedad, etc.)

En lo que refiere a la velocidad en la “salida” de los expedientes, éste es el principal elemento de poder que poseen los administrativos frente a los directores.

Existen fuentes de poder, dada la relación de la organización con su medio ambiente, que determinan en determinadas situaciones concretas si acelerar o no un expediente es una “buena o mala jugada” por parte de los administrativos. Si un “político”, (persona que es miembro activo y con poder dentro de los partidos políticos en Uruguay), por ejemplo, llama por teléfono a algún director político de departamento pidiéndole que “acelere” el movimiento de algún expediente, pasando por encima de las normas establecidas para dicho fin, este director de departamento llamará a su vez al director administrativo de dicha oficina en concreto y este, en la cadena de mando, le pedirá al administrativo que “acelere” el trámite de dicho expediente.

En este caso en concreto, la negociación no es tal, ya que se establece que el límite de negociación por parte del administrativo no puede ir en contra del poder del director de departamento, ni mucho menos, en contra del poder del “político amigo” del director. No obedecer dicha orden de “arriba” sería una “mala jugada” por parte del administrativo ya que el poder que dicta dicha orden es muy superior al poder que pueda tener dicho trabajador.

En otras situaciones cotidianas de movimiento de trámites, los administrativos si pueden tienen margen para manejar “los tiempos” de trabajo según su estrategia individual, haciendo “buenas o malas jugadas” según su conveniencia (ser más proactivo y trabajar más, o ser menos proactivo y trabajar menos, ganando tiempo para “sus cosas”)

La asignación de “horas extras” es una potestad exclusiva de los directores, sin embargo, es un elemento clave dentro de la negociación entre éstos y los administrativos. Las horas extras significan en lo concreto la posibilidad de obtención de mayor retribución material en forma de salario por parte de los trabajadores, por lo tanto, es un elemento más que sensible en la negociación.

Si un director nuevo, por ejemplo, no quiere generar un conflicto interno dentro de su oficina, o si quiere generar “lealtades” con sus subalternos, no sería una “buena jugada” quitar dichas horas extras a los trabajadores. Si el director quiere, por el contrario, actuar de acuerdo a su criterio porque quiere marcar su autoridad, si sería en este caso una “buena jugada” quitar las horas extras. Desde los administrativos, asociarse entre ellos en contra de un director que ejerciendo su autoridad, pretenda quitar las horas extras es una “buena jugada”.

En lo que refiere o la permisividad o no con el fenómeno del ausentismo laboral, también es otro elemento dentro de la negociación permanente dentro de las oficinas. Si un director es permisivo, puede de esta manera generar lealtades entre sus administrativos y demás subalternos. Los administrativos, a su vez, negocian entre ellos los “tiempos” de permanencia en la oficina, generando mecanismos de cooperación y asociación entre ellos para “cubrirse” para mantener dicho factor de autonomía. Es importante marcar el hecho fundamental de la inmovilidad de los empleados públicos²⁶ factor de contingencia que permite dicho margen de autonomía por parte de los trabajadores al sentir la “seguridad” de no poner en riesgo su empleo ante tales prácticas. Este factor de contingencia es fundamental como sustento a la racionalidad de dicha “jugada” como “buena” por parte de los trabajadores.

Como se afirmó, las estrategias de poder, como estrategias de reapropiación de los trabajadores administrativos, pudieron ser categorizadas en tres tipos, ellos fueron:

²⁶ Ver Anexo

Estrategia tipo 1: Reapropiación del espacio de trabajo

Estrategia tipo 2: Reapropiación del tiempo de trabajo

Estrategia tipo 3: Reapropiación individual y colectiva

Las estrategias tipo 1 y 2 refieren al objeto de reapropiación por parte de los trabajadores administrativos. Se reapropia del espacio donde se trabaja, personalizándolo a través de la reasignación del espacio para comer (comedor común) y la personalización del espacio individual (escritorios) con objetos personales tales como fotos, insignias deportivas, lámparas, ventiladores, etc. Se reapropia también el tiempo, como objeto inmaterial de valor. Como se ha visto aquí en los capítulos 4 y 5, el tiempo es el principal objeto de reapropiación, el principal objeto de negociación entre trabajadores y directores en lo que refiere a la velocidad del trabajo (movimiento de expedientes fundamentalmente), la asignación de horas extras, la tolerancia por parte de los directores al ausentismo laboral, sea realizar otras tareas en horario laboral (ir a pagar cuentas, ir de compras, etc.) y uso y (en algunos casos abuso) de licencias por enfermedad u otros motivos.

La estrategia del tipo 3 hace referencia no al objeto, sino al sujeto de reapropiación estratégica. Dicho sujeto puede ser individual o colectivo. Las estrategias individuales se desarrollan en el ámbito de trabajo (oficina) y tienen por objeto la negociación directa del tiempo, la reapropiación del espacio personal (fundamentalmente escritorio), la compartimentación de la tarea asignada, transformándose en una “cajita” cerrada y finalmente, la evasión del lugar de trabajo a través del ausentismo. Las estrategias colectivas tienen que ver directamente con la estrategia de sindicalización, es decir, de ser miembro del sindicato de ADEOM, y además tienen los trabajadores como estrategia de reapropiación colectiva no institucionalizada la asociación dentro del lugar de trabajo con otros administrativos, o con el director o con ciertos grupos de trabajadores fuera de la oficina, o con profesionales o con cualquier otro grupo de funcionarios que le reporte cualquier tipo de beneficios.

Sobre la fundamentación teórica del problema de estudio, el aporte fundamental lo realizó la conceptualización de Crozier sobre la acción estratégica dentro del marco de una organización, por parte de los actores con el fin práctico de aumentar sus márgenes de poder (libertad).

Complementando dicha dimensión desde la perspectiva de la acción, con la dimensión estructural del fenómeno, se incorporó los aportes de Mintzberg y Nizet - Pichault para conceptualizar a la Intendencia como una organización de carácter “híbrida” en donde conviven configuraciones y modelos de gestión con lógicas contradictorias. Desde el punto de vista de la identidad del trabajador “municipal”, se utilizó la conceptualización de Dubet, desde la perspectiva de identidad común de los trabajadores de la Intendencia como factor cultural que hace al fenómeno de la cohesión interna dentro de la organización, a la vez que como recurso de poder utilizado estratégicamente por los trabajadores. También se incorporó al problema de estudio la conceptualización de Schein sobre “cultura organizacional” observando en el lenguaje común y las definiciones de “castigos y recompensas” los elementos principales observados en dichas estrategias de reapropiación de los trabajadores administrativos de la Intendencia.

El estudio de las relaciones de poder dentro del ámbito de las relaciones de trabajo en la Intendencia de Montevideo plantea una reflexión general final sobre el doble rol del Estado como empleador de trabajadores por un lado, y como organización que representa, al mismo tiempo, el interés general de las personas que trabajan y viven en la ciudad de Montevideo. A su vez, los trabajadores municipales, que son funcionarios públicos representan su propio interés como trabajadores, al mismo tiempo, que representan el interés colectivo de los contribuyentes.

En la esfera privada, las relaciones entre patrones y trabajadores se constituyen como una relación social que no responde al interés general directamente. Las empresas si responden al interés colectivo de la sociedad al proveer al mercado determinados bienes y servicios que son socialmente necesarios. Por ejemplo, CONAPROLE, es una organización privada que provee al colectivo social un bien o producto indispensable: la leche y sus derivados. Desde este punto de vista, responde al interés general.

La principal diferencia entonces, entre los servicios que provee una empresa privada en relación a la Intendencia, es que su actividad responde a la búsqueda de ganancias y no al interés general, por eso es una empresa “privada” que se rige por el derecho “privado”. Dicha esta aparente obviedad, resulta interesante el estudio desde la Sociología del Trabajo, de la actividad económica del Estado, sobre todo los conflictos

que se generan en su interior entre trabajadores (organizados en sindicatos o no) y jerarcas públicos.

Si bien la presente investigación no centro su atención en la relación (siempre conflictiva) del sindicato de ADEOM y la administración de la Intendencia, si lo hizo en términos amplios en relación a los juegos de poder “ocultos” a la simple mirada desde el sentido común, mucho menos desde la lógica de los medios masivos de comunicación.

Parecería, a la luz de los resultados obtenidos en la investigación, que la intromisión de las lógicas *personalistas*, *carismáticas* por parte del ápice estratégico dentro de la Intendencia, genera ciertas “distorsiones” al funcionamiento de la organización, al mismo tiempo que amplía las fuentes de poder, al amentar las zonas de incertidumbre dentro de la organización, por tanto el control de dichas zonas hace disponible dicha fuente de poder en la relación entre trabajadores y jerarcas.

Los directores políticos que van a ocupar cargos estratégicos en una organización como la Intendencia, así como los trabajadores municipales, deben responder a los intereses de todos los Montevideanos (y al país en general) al mismo tiempo que debe generar unas condiciones de trabajo que permitan cierta eficacia en la ejecución de los servicios que deben cumplir, como por ejemplo la recolección de residuos (tema altamente mediatizado por ser un constante punto de conflicto y de desconformidad por parte de la ciudadanía).

Como conclusión final, se puede afirmar que la relevancia sociológica de esta investigación se constituye en plantear un problema de estudio dentro la temática de la Sociología del Trabajo, más específicamente a la temática de la Sociología de las Organizaciones en Uruguay. También, desde el punto de vista de la relevancia social del problema estudiado, se plantea la necesidad de conjugar los intereses privados de los trabajadores en su búsqueda de mejores condiciones de trabajo, con el interés general del conjunto de la sociedad, al reclamar usufructuar unos servicios públicos de calidad acorde a los impuestos que se pegan con tal fin.

Finalmente en lo relacionado al aporte de este trabajo de investigación, desde el punto de vista metodológico, el sujeto a investigar, las unidades de análisis han sido los trabajadores administrativos, sector poco estudiado, pero fundamental como apoyo a la

actividad de toda la organización. Lo interesante del trabajo que realizan los administrativos desde el punto de vista del estudio de las relaciones de poder dentro de una organización tan grande como lo es la Intendencia, es contemplar la idea fundamental que la administración de los procesos de trabajo, así como la administración como actividad en general, responde a una lógica de autoridad típicamente racional en el sentido weberiano del término. Se constituye entonces, como el mecanismo de dominación política que ha nacido junto al orden capitalista moderno²⁷.

Por tratarse de uno de los “pilares” de la sociedad capitalista moderna, es sumamente relevante el estudio del fenómeno burocrático desde el punto de vista de investigación sociológica, más tomando en cuenta que no se encontraron antecedentes directos en Uruguay de dichos estudios.

No existe, a priori, empresa de pequeño o mediano tamaño dentro de la actividad económica uruguaya que no emplee administrativos para realizar la gestión racional de su actividad económica, inclusive, las empresas chicas, de tipo familiar por ejemplo, realizan dicha actividad aunque sea con un miembro de su familia que oficialmente no es retribuido como administrativo, pero cumple dicho rol. Para constatar dicha afirmación, solo basta mirar los avisos clasificados donde se ofrece trabajo y constatar la cantidad de ofertas de trabajo administrativo en relación a otras ramas de actividad

Las categorías de conocimiento surgidas en el seno de la modernidad europea, tales como “moderno” en contraposición a “tradicción” deben ser re pensadas en desde la perspectiva latinoamericana. Sería un aporte extraordinario desde la Sociología a la reflexión colectiva en nuestro país, problematizar el eurocentrismo en nuestras categorías para pensar la realidad y, por lo tanto, los límites que dichas categorías ofrecen. Los problemas que se observan cotidianamente en el funcionamiento de la Intendencia en términos de eficiencia en los servicios que presta a la comunidad, así como el gasto que genera a los contribuyentes, tanto como el estado anímico de sus trabajadores (parte de la comunidad) podrían ser problematizados utilizando categorías surgidas desde la propia realidad de los actores involucrados.

²⁷ Ver Capítulo 1 “Max Weber (2002)”

Afirmar como se ha hecho a lo largo de esta investigación que la Intendencia presenta una configuración de tipo “hibrida” que en realidad expresa la existencia de varias configuraciones en una misma organización, así como la co - existencia contradictoria entre lógicas carismáticas de autoridad y lógicas normativas impersonales, requeriría seguramente, de un esfuerzo conceptual en pos de la elaboración de categorías “propias” para la conceptualización de dicha realidad específica. Dicho esfuerzo, tendría como fin último, prestarse como un insumo para la superación de dichas contradicciones en pos de una mejora sustancial tanto en lo que hace a la calidad de los servicios municipales, así como a la salud emocional y física de los trabajadores en general en la Intendencia, no sólo ya, los administrativos.

Siguiendo la línea de pensamiento de Crozier, es interesante pensar a la Intendencia no como una máquina cuyos engranajes funcionan mecánicamente, ni tampoco, pensar que la organización reina el “caos” y la arbitrariedad. El comportamiento humano es sumamente complejo, lo que descarta necesariamente cualquier intento mecánico o determinista por explicar sus motivaciones. La investigación en la Intendencia fue, sin dudas, un intento de romper con dicho mecanicismo y determinismo, planteando la necesidad de revisar las categorías de conocimiento que utilizamos para comprender la realidad en la que nos movemos, que no es europea, sino uruguaya y latinoamericana, sin negar al mismo tiempo, la utilidad indudable en la utilización de “modelos”, siempre y cuando no se confunda “el modelo” con la dimensión ontológica que dicho modelo pretende representar.

Desde una muy modesta contribución, el sentido último de este trabajo de investigación ha sido aportar a la discusión sobre dichos temas, permeados permanentemente por el imaginario colectivo que estigmatiza fuertemente a los trabajadores municipales, fundamentalmente a su sindicato con una percepción altamente negativa por el resto de la población²⁸.

²⁸ Ver Anexo

Bibliografía

- Bourdieu, P. (1990). *Juventud no es más que una palabra*. En Bourdieu, P Sociología y Cultura. Grijalbo, México.
- Crozier, M. – Friedberg, E. (1990) *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. Alianza Editorial Mexicana, México D.F.
- Dubet, F. (1989) *De la sociología de la identidad a la sociología del sujeto*. Estudios Sociológicos. México
- Garfinkel, H. (2006) *Estudios en Etnometodología* Anthropos Editorial, México
- Goffman, E. (2001) *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Amorrortu Editoriales, Buenos Aires.
- Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P. (2006). “*Metodología de la Investigación*”. Mc Graw Hill. México
- Hirose, L. M. (2000) *La dimensión cultural de la organización. Elementos para un debate en América Latina*. Tratado latinoamericano de Sociología del trabajo. Universidad Autónoma Metropolitana. México
- Hollis, M. (1998) *Filosofía de las ciencias sociales. Una Introducción*. Editorial Ariel S.A. Barcelona
- Hidalgo, Ramírez y Ríos (2014) *Estudios Gerenciales. Estrategia organizacional: una propuesta de estudio*. Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas. Cali, Colombia.
- Luhmann, N. (1996) *Introducción a la teoría de los sistemas*. Editorial Anthropos. México
- Mintzberg, H. (2002) *La estructuración de las organizaciones*. Ariel Economía, Barcelona.
- Nizet, J. – Pichault, F. (2008) *De la sociología de las organizaciones a la gestión de los recursos humanos: una propuesta de marco de análisis*. [Facultes UniversitairesNotre-Dame de la Paix](#), Bélgica
- Nión, M.S. (2010) *Convivencia de configuraciones en una misma estructura organizacional. Reflexiones para el análisis sobre la salud de las organizaciones y de sus integrantes*. ALAST Mesa 17

- Passeron, J.C. (2006) *Le raisonnement sociologique* Pais Albin Michel. 2ª Ed. Paris
- Quijano, A. (2014) *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina* CLACSO, Buenos Aires.
- Requena, A. – Carrero, V. – Miras, R. (2006) “*Teoría Fundamentada. La construcción de la teoría a través del análisis interpretacional.*” Cuadernos Metodológicos 37. CIS. Madrid.
- Schein, E. (1988) *La Cultura Empresarial y Liderazgo*. Editorial Plaza & Janes. Barcelona, 1988
- Schütz, A. (1974) *El problema de la Realidad Social*. Amorrortu, Buenos Aires
- Valles, M. (2005) “*El reto de la calidad en la investigación social cualitativa: de la retórica a los planteamientos de fondo y las propuestas técnicas*”, REIS, CIS
- Weber, M. (2002) *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica, Madrid.

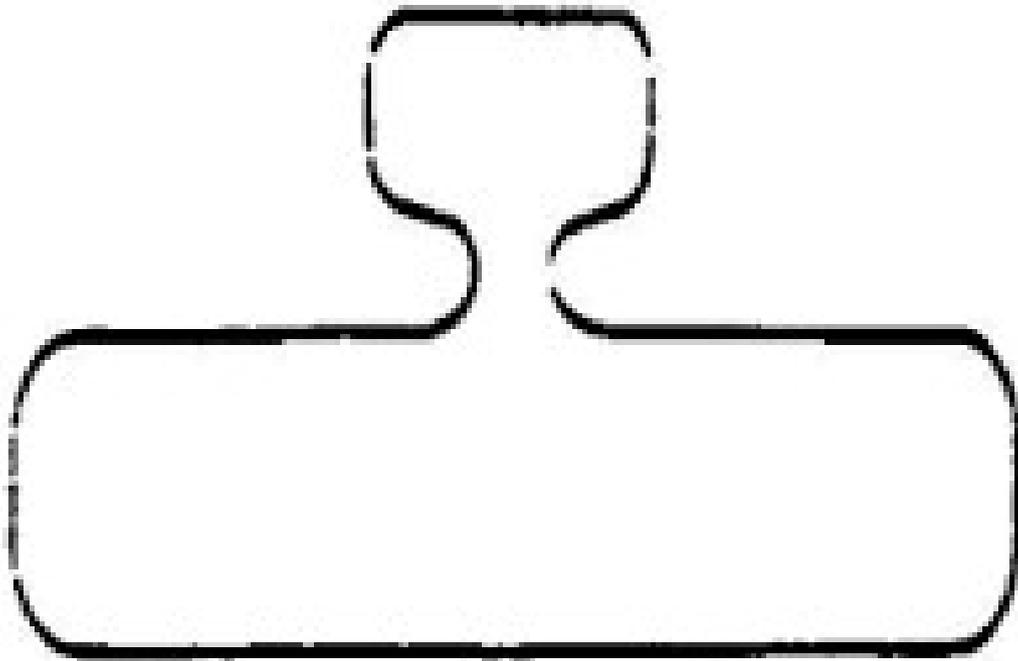
Anexo

1. Configuración Maquinal – burocrática²⁹



²⁹ Mintzberg (2002)

2. Configuración empresarial o simple³⁰



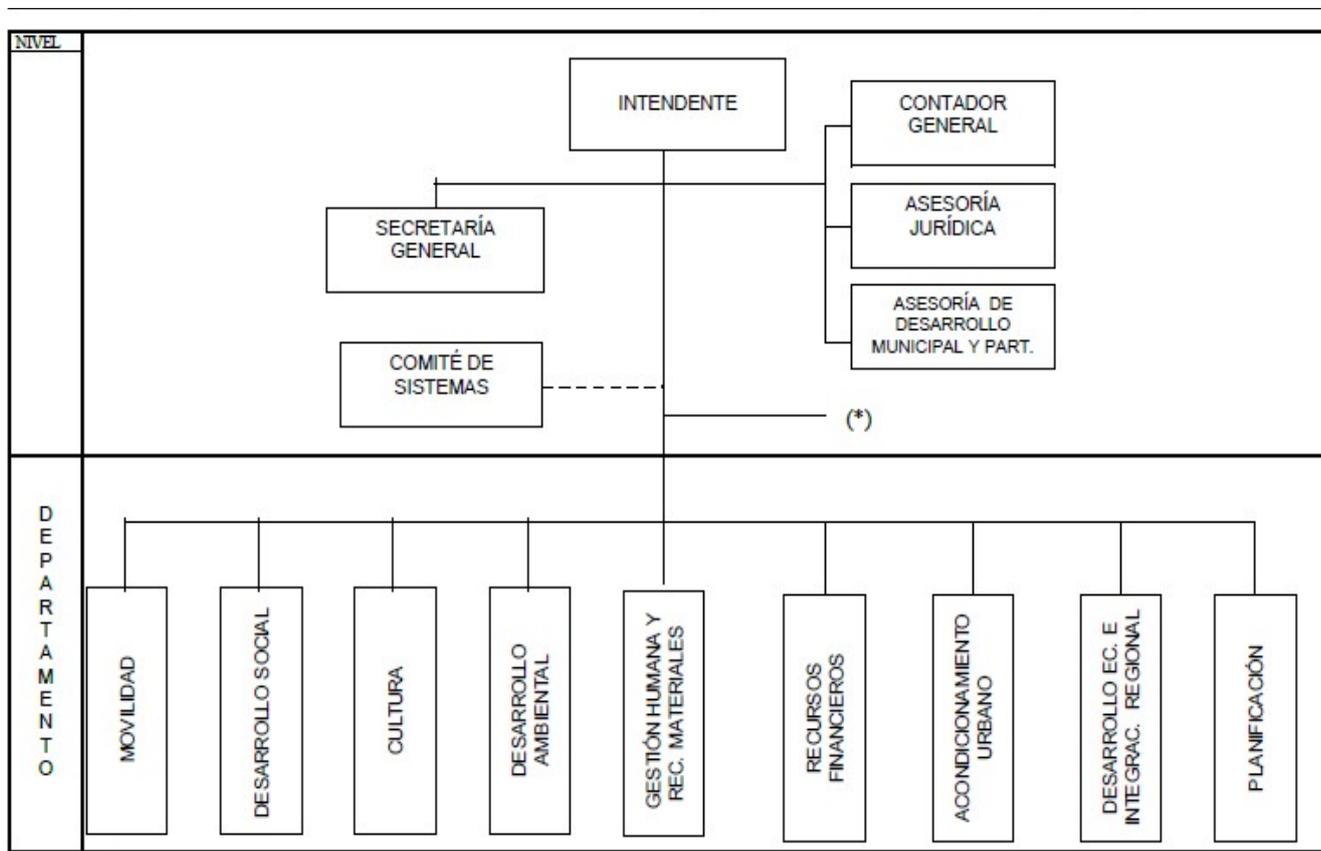
La estructura simple

³⁰ Mintzberg (2002)

3. Organigrama de la Intendencia de Montevideo

Según datos obtenidos en Gestión Humana para el año 2017, la Intendencia de Montevideo consta de 8.295 funcionarios, de los cuales 7.199 son presupuestados y 1.095, contratados³¹.

El presente organigrama hace referencia a la distribución interna dentro del “Palacio Municipal” donde se realizó el trabajo de campo, dejando de lado 8 municipios y 18 centros comunales zonales, que representan el nivel más descentralizado dentro de la organización.



³¹ Fuente Diario el País versión digital <https://www.elpais.com.uy/informacion/cayo-numero-empleados-imm.html>

4. Cantidad de funcionarios sindicalizados

De los 8.295 funcionarios que posee la Intendencia (datos para 2017), los funcionarios sindicalizados son 5.696 según datos de las elecciones de ADEOM para 2019. Si descontamos el personal político y de particular confianza que suman 43 funcionarios³², el 69% del total de funcionarios de la Intendencia esta sindicalizado, lo que representa un número elevado de sindicalización, ya que casi 7 de cada 10 trabajadores forma parte de ADEOM³³.

5. Tapa de la revista “El Municipal”. Órgano de prensa de ADEOM³⁴



³² <http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/presupuesto2016-2020-8-funcionariosporesacalafon.pdf>

³³ <https://ladiaria.com.uy/articulo/2019/4/las-elecciones-en-adeom-y-aebu-ratificaron-los-liderazgos-anteriores/>

³⁴ <http://www.adeom.org.uy/sitio/el-municipal/>

6. Algunos artículos del Digesto Municipal como ejemplos de la presencia del “modelo objetivante” de Gestión de Recursos Humanos en la Intendencia

Deber de cumplir las funciones que les han sido confiadas (artículo D.52)

“Los funcionarios son responsables ante la Administración por el ejercicio de la autoridad y el cumplimiento de las funciones que les han sido confiadas. Todo funcionario que tenga personal subordinado será responsable del estricto cumplimiento de las normas por parte de los funcionarios a su cargo”.

Deber especial de los jefes (artículo D.61.2)

“Todo jefe tendrá la obligación de respetar la dignidad e integridad moral de los funcionarios bajo su dependencia, y la responsabilidad de mantener en el lugar de trabajo, condiciones de respeto para quienes cumplen funciones en el mismo”.

Prohibición de tramitar asuntos de terceras personas ni ejercitar ante las dependencias ninguna actividad ajena a la función (artículo D.54)

“Los funcionarios no podrán tramitar asuntos de terceras personas ante las reparticiones, ni ejercitar ante las mismas ninguna actividad ajena a las funciones que desempeñan, en la forma y condiciones que establece la reglamentación”

7. Pauta de entrevista en profundidad

Establecimiento de las reglas de entrevista: (grabación, algunas notas, anonimato).

Esta entrevista será grabada con el objetivo de poder transcribirla en papel para ser analizada junto con las demás entrevistas de manera anónima.

Identificación de la entrevista

Número de entrevista:

Nombre o seudónimo:

Fecha de realización:

Lugar de realización:

Duración de la entrevista:

Variables básicas de interés

Edad:

Sexo:

Nivel educativo:

Lugar de trabajo, puesto:

Tipo de vínculo laboral (presupuestado, contratado, otro):

Antigüedad en la Intendencia (cantidad de años):

Sindicalizado (Si / No):

Corpus de preguntas/estímulos

- 1) ¿Cuénteme como ve, como percibe en líneas generales, el trabajo dentro de la Intendencia? ¿y el suyo en particular?
- 2) ¿Cómo percibe la relación entre jefes y funcionarios en general? ¿Es tensa, amable, autoritaria, participativa?
- 3) A su juicio ¿Cómo se da la coordinación entre las diferentes oficinas que conforman la Intendencia?
- 4) ¿Cuáles son los principales problemas o trabas que encuentra en su trabajo, como se siente al respecto?
- 5) ¿De qué forma, a su entender, los trabajadores pueden hacer su jornada laboral más agradable o satisfactoria?
- 6) ¿Qué estrategias establecen los trabajadores, según su conocimiento, para enfrentar los problemas que se presentan en su ámbito de trabajo?

Estaríamos entonces cerrando por aquí la entrevista. Muchas gracias por el tiempo que nos brindó.

El registro de lo “no dicho”

Notas/observaciones:

8. Observación directa en el lugar de trabajo

La observación directa en el lugar de trabajo se realizó como parte de la estrategia de relevamiento de información en el campo. Se trabajó en simultáneo con la entrevista en profundidad, pero también dicha observación excedió dicho momento de interacción “investigador – entrevistado”, ya que la misma comenzó una vez ingresado el investigador en la oficina. En algunos casos, la observación comenzó unos minutos antes de comenzar la entrevista, y se terminó saliendo de la oficina, ya concluida la misma.

Se buscó la sistematización en la observación, sobre todo, tratando de plasmar las impresiones obtenidas en notas realizadas inmediatamente después de realizada la observación, con el fin de retener en la memoria los detalles de forma más cercana en el tiempo para evitar omitir no solamente los detalles, sino también las sensaciones subjetivas causadas al investigador.

En lo que refiere a las observaciones directas en el lugar de trabajo, se realizaron 8 incursiones en total a la Intendencia, de las cuales se pueden registrar 8 observaciones directas en diferentes oficinas (6 con los funcionarios administrativos y 2 con los informantes calificados) se planteó poder sistematizarlas con arreglo a los siguientes criterios:

Distribución del espacio: Grado de compartimentación del espacio. Distribución de los escritorios y demás implementos de trabajo (fotocopiadoras, mesas, etc.)

Luminosidad: Grado de luminosidad natural y artificial

Reapropiación del espacio por parte de los funcionarios: Existencia de objetos personales tales como adornos, fotos, dibujos, etc. Reapropiación de espacio al reasignar el uso. Cambio en los colores de la oficina, etc.

9. Plan de análisis

Se utilizó Word para procesar las entrevistas, con un subrayado manual de las mismas. Sobre las dimensiones de análisis, se construyeron tipologías de estrategias de reapropiación para categorizar la información relevada en los textos de las entrevistas.

Estrategia 1	Estrategia 2	Estrategia 3
---------------------	---------------------	---------------------

Estrategia tipo 1: Reapropiación del espacio de trabajo

Estrategia tipo 2: Reapropiación del tiempo de trabajo

Estrategia tipo 3: Estrategias individuales y estrategias colectivas

Para analizar las entrevistas se utilizó la siguiente matriz de análisis:

	Estrategia 1	Estrategia 2	Estrategia 3	Observaciones
Entrevista 1	"...(cita textual)"	"...(cita textual)"	"...(cita textual)"	
Entrevista 2	"...(cita textual)"	"...(cita textual)"	"...(cita textual)"	

En lo que refiere a las observaciones directas, se utilizaron los apuntes realizados a posteriori de las entrevistas en el lugar de trabajo, agregándose dichas observaciones a la matriz de análisis con el fin de sistematizar toda la información relevada en el trabajo de campo en una única matriz.

El trabajo de campo propiamente dicho tuvo un punto de partida con 3 entrevistas a informantes calificados. Dichas entrevistas fueron realizadas a los jefes de la oficina de Administración de Personal de la Intendencia, dependiente del Departamento de Gestión Humana y Recursos Materiales. Se planteó acceder a los funcionarios administrativos de oficinas La sugerencia de parte de los informantes calificados fue

realizar entrevistas cuyos perfiles fueran radicalmente distintos entre sí, en términos del tipo de apoyo administrativo necesario según el tipo de tarea. Las entrevistas en profundidad dieron un panorama amplio sobre cómo son las tareas realizadas por los administrativos en la Intendencia, variando si se trata de una oficina cuya principal tarea sea brindar apoyo a actividades de tipo técnicas – profesionales o, si las principales actividades son, por el contrario de carácter no – técnico.

De las 10 entrevistas en profundidad que se realizaron con los funcionarios, estas se ordenan según el grado de complejidad del tipo de tarea que realiza la oficina en la que trabajan los administrativos. En este sentido, se clasificaron los lugares de trabajo en tres categorías: *alta complejidad – complejidad media – baja complejidad*.

Las oficinas de alta complejidad fueron oficinas en las que predominan las actividades de alta complejidad técnica, fundamentalmente actividades preponderantemente en el ámbito profesional de la arquitectura:

- 1) *Servicio de regulación territorial (2 entrevistas)*
- 2) *Planificación estratégica (1 entrevista)*
- 3) *Unidad de integración de la planificación (1 entrevista)*
- 4) *Plan de ordenamiento territorial (POT) (1 entrevista)*

Las oficinas de complejidad media son aquellas en donde predominan actividades de carácter técnico, pero de menor complejidad ya que tiene que ver con trámites de habilitaciones de locales comerciales

- 5) *Locales comerciales (3 entrevistas)*

Las oficinas de baja complejidad son aquellas cuyas tareas son básicamente no – técnicas, brindando apoyo fundamentalmente a tareas manuales sin calificar realizadas por el escalafón obrero.

- 6) *Administración de vigilancia del palacio (2 entrevistas)*

También hay que sumar a los lugares de trabajo observados las dos oficinas en las cuales se entrevistaron a los 3 informantes calificados

- 7) *Administración de Personal*

8) *Administración de Gestión Humana*

Otro criterio de representatividad del muestreo fue contemplar diferentes edades, sexo, antigüedad en el cargo y sindicalización o no. Se obtuvieron entrevistas que representan dichos atributos personales entre los entrevistados.

Cuadro N°1_ Tipo de tarea del lugar de trabajo

Alta complejidad	Complejidad media	Baja complejidad
5	3	2

Cuadro N°2_ Sexo

Hombre	Mujer
3	7

Cuadro N°3_ Edades

Hasta 35 años	36 a 50 años	Más de 50 años
2	4	4

Cuadro N°4_ Antigüedad en la institución

Hasta 10 años	De 11 a 20 años	Más de 20 años
4	2	4

Cuadro N°5_Sindicalización

Sindicalizados	No -sindicalizados
9	1

10. Percepción sobre los trabajadores municipales por la población en relación al conflicto con la recolección de basura

Semanario Búsqueda N°1894 - 24 al 30 de Noviembre de 2016³⁵

“En los últimos días la Intendencia de Montevideo (IMM) tuvo un retraso en la recolección de basura debido a la falta de camiones y —según dijeron las autoridades— a las medidas que tomó la Asociación de Empleados y Obreros Municipales (Adeom), que hizo una serie de paros por turno en la división Limpieza. El conflicto ya fue resuelto y se espera que la situación se normalice. Sin embargo, el problema que han tenido los jerarcas de la comuna con ese gremio por el tema de la limpieza ha sido una constante en esta y en otras administraciones.

Según un estudio antropológico realizado por Equipos Consultores, los montevideanos tienen una “muy mala” imagen de Adeom y piensan que son una “parte importante” del problema de la basura en la ciudad. La opinión que tienen de ese gremio contrasta con la que tienen de los sindicatos en general, que es positiva.

El informe —al que accedió **Búsqueda**—, busca conocer en profundidad las percepciones de los ciudadanos en relación al fenómeno de la basura, e incluye entrevistas a diversos actores, como a los propios trabajadores de la IMM, y sesiones grupales con personas de diferente nivel socioeconómico.

³⁵ <https://www.busqueda.com.uy/nota/montevideanos-estan-hartos-de-la-basura-y-piensen-que-militares-y-privados-hacen-mejor-la-tarea>

“No hay intendencia que pueda con ellos” y “los tienen muy mimados”, fueron algunos de los comentarios que hicieron las personas consultadas respecto a los trabajadores de Adeom. También opinaron que la tarea de recolección de basura que realizaron los militares cuando la situación de limpieza atravesó su peor momento fue considerablemente mejor que la que ellos hacen diariamente.

“Salen los militares a limpiar todo y en 12 horas hicieron todo lo que a ellos les lleva un mes”, dijo uno de los ciudadanos que participó del informe.

Los montevidEOS consideran que los servicios de recolección que ofrecen las compañías privadas funcionan “mejor” que el público. Piensan que son más ordenadas, más responsables, que tienen mayor infraestructura y que a sus empleados, a diferencia de lo que sucede con los trabajadores municipales, se los despide si hacen mal su trabajo. De todas formas, destaca el informe, los montevidEOS carecen de un conocimiento detallado del tema, y no saben con certeza ni los horarios ni los recorridos ni qué tipo de servicios ofrece la Intendencia.”