

Burocratismo y corporativismo: sus efectos sobre el desempeño profesional del Trabajador Social (Una introducción)

Teresa Porzecanski

Una rápida mirada a la inserción laboral de los trabajadores sociales arroja resultados claros: un porcentaje netamente mayoritario de profesionales sociales en funciones en el mercado laboral del país se desempeña en cargos de mediana o baja jerarquía dentro de grandes organizaciones públicas de prestación de servicios, caracterizadas por complejas redes administrativas de tipo burocrático. Se trata de macro instituciones que cuentan con amplias poblaciones de usuarios y una no menos amplia población de funcionarios de tiempo parcial y/o completo. Los trabajadores sociales integran los estratos medios y bajos de ese funcionariado en lo que puede denominarse una estructura jerarquizada: son funcionarios públicos especializados a los que se les asignan funciones más o menos específi-

cas, aun si también puede asignárseles, según los casos, una cantidad de tareas inespecíficas.

Este tipo de inserción laboral de los profesionales de Trabajo Social tiene implicancias severas con relación al tipo de tareas que desempeñan: puede detectarse una posible duplicidad, y hasta divergencia, entre la “cultura administrativa” que los remite a ciertos tipos de prácticas laborales y aquellos cometidos de la profesión de Trabajo Social en sí misma, tal como son postulados desde la historia de la profesión y a través de las definiciones emergentes del “corpus” profesional. Al momento de describir y clasificar estas prácticas profesionales, se hace necesario diferenciar la especificidad de dichas tareas —aquellas definidas de antemano por el campo de problemáticas sobre el que se ha construido históricamente la profesión— del condicionamiento organizacional que las afecta de manera no menor. Sobre el quehacer profesional del Trabajador Social sujeto a estas condiciones, operan las determinantes de lo que es también un denominador común para muchos otros profesionales de la salud, del bienestar social, o de la educación inscriptos en la llamada “función pública de servicio”. Estas determinantes pueden distinguirse tentativamente así:

TERESA PORZECANSKI

Doctora en Antropología. Asistente Social. Escritora. Profesora titular del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República.

- a) en primer lugar, *las prácticas burocráticas*, o bien: el conjunto de conductas laborales que están articuladas no por las problemáticas profesionales, sino por las regulaciones que sobre la interacción social tiene el propio sistema burocrático como tal;
- b) en segundo lugar, *la cultura corporativista*, cuyas características varían de acuerdo a cada organización sobre un modelo general con efectos decisivos sobre la trama de relaciones sociales. Ambas restringen y regulan el campo de las prácticas profesionales de Trabajo Social de maneras características, las que desde los marcos teóricos disponibles, intentaremos definir.

Caracteres generales del sistema burocrático

Para una descripción primaria del tipo "ideal" de este sistema, deben anotarse algunas de sus características generales: a) se trata de un sistema de interacción social articulado por una jerarquización de las posiciones, la que regula la subordinación y autoridad de cada una; b) se trata de un sistema de división del trabajo en el que diferentes personas realizan tareas diferentes y específicas; c) dicho sistema se apoya sobre un cuerpo de reglas que describen y regulan los deberes de cada uno de sus componentes; d) dicho sistema se vale de procedimientos operativos estandarizados. (1) En líneas generales, cabe definir burocracia como una forma de organización del trabajo basada en una jerarquía de subordinaciones y en la división del trabajo. (2)

La conceptualización de "estructura jerárquica" como desigualdad en la distribución de la autoridad ha desatado rechazo y ha minimi-

zando la importancia de investigar su importancia en el tejido de las relaciones sociales. Sin embargo, en los resultados de la investigación etnográfica surge que los sistemas de jerarquía han estado presentes desde el comienzo en el tejido de la sociabilidad entre los primates superiores. Ya en las bandas nómades de cazadores-recolectores, que carecían de dominio sobre un territorio exclusivo y no disponían de un utilaje abundante y sofisticado, la emergencia de sistemas de jerarquía y subordinación estaba ligada a las aptitudes físicas particulares de los diversos individuos, las que los hacían exitosos para la consecución de determinados recursos.

El tema de la emergencia de liderazgos y jefaturas puede inscribirse en la ambigua frontera que entreteje las disposiciones biológicas y las necesidades sociales. Desde una visión contemporánea resultante de la investigación primatológica, podemos inferir que los roles de autoridad diferenciados dentro de la banda nómada cumplieron funciones imprescindibles para la sobrevivencia del grupo como tal, donde se hacía necesario un instrumento apto para la conciliación y la evitación de conflictos que podrían devastar a la comunidad. La autoridad diferencial aparece entonces como una necesidad que construye y habilita la organización social por más simple que ella se manifieste.

En este sentido, la observación de bandas de primates en su medio natural arroja resultados que estarían tempranamente ligados a la relación entre la organización social de los primates superiores y el rango de las sociedades menos organizadas, en las que las capacidades físicas relevantes —dentro del subgrupo de los machos— aparecerían indisolublemente ligadas al liderazgo y a la autoridad personalizadas, si bien en cuanto al universo de las hembras, la edad, el prestigio y la personalidad serían las fuentes de la autoridad y la subordinación. (3)

1. Los elementos aquí anotados parecen ser el común denominador en la abundante conceptualización de burocracia. Ver por ejemplo Warwick, D.P.A *Theory of Public Bureaucracy*. Harvard University Press, Mass. 1980. Pp. 4 y sig.

2. Ibid.

3. Ver por ejemplo De Waal, F. *La política de los chimpancés*. Alianza Editorial, Madrid, 1993.

División del trabajo y sus problemas

En cuanto a la división del trabajo, sus efectos sobre el sistema de relaciones son determinantes en más de un sentido: *"una organización burocrática puede operar más o menos de manera irrespetuosa de las identidades de sus trabajadores individuales. En tanto haya alguien que pueda llenar una posición particular y seguir órdenes, las operaciones pueden continuar. De este modo, en una burocracia, los trabajadores son piezas. Cada trabajador o pieza hace lo que se le pide, si uno no está trabajando apropiadamente, entonces puede ser reemplazado por otro. Nadie es esencial. Aun el jefe máximo puede ser sustituido por otro y las cosas seguirán de igual manera que antes."* (4) Esta cualidad del sistema de reemplazar —legítimamente— a un funcionario por otro divorcia el cargo de la persona que lo ocupa, amortiguando el compromiso del sujeto con la organización que se presenta como una red de posiciones despersonalizadas.

Sumado a ello, a través de la división del trabajo, el sistema remite a cada trabajador al conocimiento y dominio de apenas una parte de las tareas globales, impidiéndole que conozca o reconozca las interconexiones de los procedimientos necesarios para llevar a cabo cualquier actividad de manera completa. Ello deriva en un alto grado de *fragmentariedad y compartimentación* en la percepción que cada funcionario tiene de la totalidad procesal del sistema burocrático, lo que propone —en futuros desarrollos— una discusión exhaustiva del conocido concepto durkheimiano de *"solidaridad orgánica"*, que utilizó para explicar una forma nueva y más elaborada de cohesión social resultante de la división del trabajo dentro de las sociedades modernas.

Por encima de todo ello, se agrega una faceta adicional: los efectos de la *repetitividad* de las funciones asignadas a cada funcionario

sobre la fijación de conductas laborales que se van estereotipando y ritualizando dentro de una modalidad característica.

Repetitividad y automatismo han estado ligados a los comienzos del maquinismo en el Siglo XIX (5) y a lo largo de los últimos dos siglos han generado un modelo de conducta laboral donde se reconocen patologías varias: alienación, despersonalización, descompromiso, insatisfacción. Es necesario prestar atención a los efectos que este modelo de conducta tiene en la construcción de la imagen y autoimagen que el funcionario va realizando a lo largo de su desempeño dentro del sistema burocrático, fundamentalmente porque dicha imagen se ha construido al estímulo de otra imagen tecno-mitológica (6) —de la máquina como representación del movimiento uniforme y autónomo, y de apoderamiento del tiempo. Según Beaune, la imagen del autómatas *"por un lado, mantiene la relación simbólica de las técnicas con el hombre como una relación fundamental, metafísica que implica la vida, el cosmos, la cultura consideradas en sus principios— y por otro, (...) desempeña el papel de una 'imagen-pantalla', de una especie de necesidad fatal que dispensa al hombre de preocuparse de su propia contingencia, por su individualidad, finalmente por su libertad"* (7) en el sentido de presentar una falsa autonomía. Para el autor, en *"algunos excesos de organización industrial y fabril, inhumana a fuerza de racionalidad y que sólo deja al individuo pobres alternativas: se advierte (...) que la automatización se ha convertido en una noción social"*. (8)

5. Beaune, Jean-Claude. *Impresiones sobre el automatismo clásico (Siglos XVI-XIX)*. En *Fragmentos para una Historia del cuerpo humano*. Parte Primera. Michel Feher (Editor). Taurus, Madrid, 1990. Pp. 447 y sig.

6. *Ibid.* pp. 447.

7. *Ibid.* pp. 449.

8. *Ibid.*

4. Warwick, D.P. Op. Cit.. Pag. 4.

Según tres diversas tradiciones en ciencias sociales, la emergencia de la burocracia se ha interpretado como vinculada: 1) a la sociedad industrial, que supone la vigilancia burocrática como la respuesta racional al tamaño y complejidad crecientes de las tareas administrativas impuestas por la ciencia y la tecnología de las sociedades de la modernidad (9), 2) a la acumulación de capital y las luchas de clases enfocadas en el terreno de la empresa comercial, según sostiene la teoría marxista, y 3) a las luchas geopolíticas y militares entre estados que compiten entre sí y estimulan la organización moderna de la guerra. (10)

Por otra parte, se considera que la organización burocrática tiene vínculos fuertes con los procesos de democratización de las sociedades. Según Dandeker, tanto Tocqueville como Weber observaron, “*en el contexto de las sociedades modernas, la búsqueda de igualdad presupone una extensión de los sistemas burocráticos de vigilancia*” los que aparecen perfectamente adecuados al cumplimiento de la ley por su carácter abstracto y por la regularidad que suponen en la ejecución de la autoridad. (11) Así también, según Weber, la intención de impedir que determinados grupos privilegiados monopolizaran las funciones administrativas derivó en el reclutamiento abierto de funcionarios y en la instauración de procedimientos democráticos de ascenso y promoción, los que estimularon el desarrollo de las burocracias racionales. (12)

Burocracia, políticas sociales y el ciudadano “común”

No abundan los estudios de campo respecto de la percepción que el “ciudadano común” tiene de las políticas sociales que son ad-

ministradas por organizaciones burocráticas. Pero la “opinión pública” se ha manifestado con crecientes grados de escepticismo en relación al tema. Los fenómenos burocráticos son vistos como signos de un tipo de “cultura administrativa” que parece alimentarse a sí misma. Según G. Peters (13), en los países donde ha ocurrido una transición de gobiernos autoritarios a gobiernos democráticos, se plantea el problema de la toma de decisiones respecto a cómo debe administrarse el Estado. Aun cuando el Estado se proponga ser eficiente, y aun cuando las políticas sociales que éste quiera implementar tiendan a satisfacer mínimamente las demandas que surgen de los problemas que enfrenta el ciudadano, la organización burocrática como microsistema cuasi-cerrado, sostenido por tradiciones y rituales asentados y reproducidos por las mentalidades culturalmente construidas del funcionariado, se ha ido constituyendo en la primera mitad del siglo y cada vez más —en nuestro país especialmente (14)— en un referente instrumental esencial para auscultar la percepción que tiene el ciudadano respecto del funcionamiento del Estado.

Puede advertirse una declinación generalizada de fe del “ciudadano común” en la credibilidad en el Estado representado por sus instituciones públicas que operan como “tuición” sobre el ciudadano. Ella puede deberse en medida no menor al tipo de intermediación que las prácticas burocráticas llevan a cabo en el proceso de disposición de los beneficios sociales dirigidos al usuario, pues “*lo que el funcionario hace, aun más que el estilo en que lo hace, proyecta valores que erosionan la credibilidad del pensamiento mítico*” (15) en relación

9. Dandeker, C. *Surveillance, Power & Modernity*. St. Martin Press, N.Y. 1990. Pp. Vii y sig.
10. *Ibid.*
11. *Ibid.* pp. 216.
12. *Ibid.* Paráfrasis.

13. Peters, G. *Burocracia y democracia*. En *Revista Relaciones*, N° 145, Junio de 1996, Montevideo, pp. 16-20.
14. Ver aquí el proceso de modernización del Uruguay bajo el batllismo.
15. Howton, William F. *Functionaries*. Chicago: Quadrangle Books, 1969. Pp. 106.

al Estado, enfrentando al ciudadano a su realidad institucional cruda.

Un tema clave dentro de esta temática lo configura la particular cualidad del funcionario público de estar "*al servicio de una finalidad objetiva impersonal y no de una persona. Esta finalidad está inscrita en la empresa a la que está ligado (...) que en tanto que comunidad también realiza ciertos 'valores culturales'*". (16) En todo caso, el creciente poder del funcionario es una cuestión intrigante para la investigación social, especialmente, con relación al usufructo de ese poder no evidentemente visible ni controlado por la trama administrativa la que, por otra parte, se previó eficiente, racional y autorregulada aunque central a la hora de implementar los procesos por los que una política social determinada se lleva a cabo y se transforma en conductas y acciones concretas de personas sobre otras personas. Frente al ciudadano, el Estado aparece, representado por estas prácticas burocráticas, como una figura fantasmal, impersonal, difusa, y, sobre todo dotada de un automatismo ciego, en tanto que sus funcionarios lo encarnan de maneras más o menos ortodoxas respecto del modelo, según los casos. Las diversas modalidades de este actuar en representación del Estado no pueden hacerse independientes de las consecuencias del burocratismo, por un lado, y del corporativismo, por otro, los que suelen incluir la convivencia con diferentes tipos de complicidades, la instrumentación de "redes de favores", y el enteltecimiento y complicación excesiva de los trámites administrativos, entre otras muchas cualidades.

Baste echar un vistazo a las mitologías más comunes respecto del fenómeno burocrático en América Latina, las que evocan "*la rutina, la ineficiencia, la complicación de procedimientos, (...) la corrupción y el patro-*

nazgopolítico" (17), especialmente en el desarrollo hipertrofiado y patológico del sector público. La percepción de los efectos (perversos) que sobre las relaciones personales tiene la organización burocrática, no ha sido tampoco considerada por quienes diseñan las tramas administrativas. En el caso del fenómeno burocrático, hay que considerar los efectos de la subordinación de casi todas las actividades de la organización a la aplicación de una norma ligada a una finalidad objetiva (18), la que sin embargo debe ser interpretada en forma casuística y particular a los efectos de satisfacer a cada uno de los usuarios. En este sentido, las finalidades explícitas de la organización, aun si están jurídicamente definidas por la enunciación de la ley o leyes que le dieron origen, se ven sometidas inevitablemente a una cuota de re-interpretación que ha sido construida colectivamente por la tradición propia de cada organización.

Culturas corporativas en los marcos burocráticos

La segunda coordenada que puede esgrimirse para identificar las perturbaciones en el desempeño profesional del Trabajador Social puede ser definida como "cultura corporativa": "*un sistema de reglas informales que proclama cómo la gente debe comportarse la mayoría del tiempo.*" (19) Las culturas corporativas se crean en la industria y en la administración pública y privada a partir de un ambiente productivo o comercial, y consisten en un conjunto de valores implícitos, ritos y ceremonias (20), y

16. Lefort, C. *¿Qué es la burocracia?* En Oszlak, O.(Comp.) *Teoría de la burocracia estatal*. Paidós, Buenos Aires, 1984. P. 25.

17. Oszlak, O. *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*. En Oszlak, O. (Comp.). *Teoría de la burocracia estatal*. Paidós, Buenos Aires, 1984. pp.252.

18. *Ibid.* pp. 26.

19. Deal T, y Kennedy, A. *Corporate cultures. The rites and rituals of corporate life*. Penguin Books, 1988. P. 15.

20. Riviere, C. *Os ritos profanos*. Editora Vozes, Petropolis, 1997. Capítulo IX: Ritualidade na empresa.

una red comunicacional característica. (21) Estos elementos intervienen en un proceso de construcción de un tipo de relaciones sociales que se sustentan en fuertes lazos de identificación. La identificación de cada uno de los sujetos puede hacerse: 1) con la organización como tal en tanto ésta representa algún tipo de prestigio o valor reconocido públicamente; 2) con los colegas trabajadores, en tanto éstos representan un "cuerpo" organizado bajo los mismos intereses y problemáticas; 3) con ambos, lo que constituiría una identificación completa. Son las culturas corporativas las que influyen los estilos y hábitos no solamente laborales del funcionariado. Para algunos autores (22), la apariencia, la vivienda y las actividades fuera del trabajo son decididamente influenciadas por las culturas corporativas. En nuestro país, el tema ha sido escasamente analizado, pero pueden detectarse señales de que ciertas ocupaciones profesionales determinan ciertos "habitus" en el sentido que Bourdieu ha conceptualizado, (23): "*Hablar de habitus es plantear que lo individual, e incluso lo personal, lo subjetivo, es social, a saber, colectivo. El habitus es una subjetividad socializada.*" (24)

Es de sospechar que el principio de atomización que hace a la organización burocrática contradice las culturas corporativas en el primer punto mencionado anteriormente: la fragmentariedad de la percepción que el funciona-

rio tiene de los procesos ejecutivos globales le impide comprender el sentido global de la organización y amortigua su posible identificación con ésta. Por otra parte, la estructura jerarquizada no favorece tampoco las identificaciones del funcionario con superiores o subalternos, y estimula, por el contrario, aquellas con quienes operan en jerarquías del mismo nivel.

La dimensión que se abre respecto del estudio de las organizaciones del funcionariado al interior de las estructuras burocráticas no puede desentenderse de la consideración de esas culturas corporativas como elementos a veces en decidida contradicción y otras en superposición respecto de los sistemas burocráticos.

La burocratización y el Trabajador Social

Marcos organizacionales por un lado y culturas corporativas funcionariales por otro, el Trabajador Social se ve colocado a manera de pivot, tensionado por estas dos fuerzas y por las expectativas de los usuarios que reclaman orientación para a sus respectivos problemas. Los objetivos de la profesión y las metodologías de intervención profesional configuran todavía un otro polo de tensión que presenta desventajas en relación a los anteriores por cuanto no tiene apoyatura desde ninguna configuración relacional visible salvo la construcción teórica e histórica que hace a la formación de cada Trabajador Social. De allí las dificultades de un rol profesional poco autónomo y que se ve afectado y distorsionado por las demandas de dos modelos dispares de *relacionamiento laboral*. Los efectos de estas tensiones pueden detectarse también en la paulatina construcción de una personalidad profesional ambigua, indeterminada, a la que le es difícil encontrar una modalidad propia y un espacio no interferido por otras identidades profesionales más específicas.

21. Deal, T, y Kenney, A. Op.Cit. pp.14-15.

22. Ibid. pp. 123 y sig.

23. Bourdieu, P. *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Taunus Humanidades, Madrid, 1991. El consumo es selectivo en relación a variables de prestigio o de distancia con respecto a otros grupos sociales-estéticos.

24. Bourdieu, P, y Wacquant, Loic. J.D. *Respuestas por una antropología reflexiva*. Grijalbo, México, 1995. pp.87.