

Lógicas del funcionamiento burocrático

Jorge O. Larroca, Patricia Oberti

A partir de una intervención institucional realizada por los autores como integrantes de un equipo interdisciplinario en una repartición del Estado, surgió la inquietud de reflexionar acerca de ciertas lógicas de funcionamiento observadas en ese lugar. El hecho de entrar en una repartición del Estado uruguayo para pensarla, creemos que remite míticamente (o no tanto) al Batllismo.

El ensanche de la base administrativa del estado que aquel propició, creó un aparato burocrático sumamente complejo. Dicho aparato tenía en la concepción batllista, no solamente una finalidad administrativa, sino también, y sobre todo, una finalidad productiva.

Sendas leyes de 1875 y 1888 sientan las bases para la instalación de lo que después se llamarán "industrias tradicionales". Uno de los resultados de ese proceso va a ser la promoción de una clase obrera estable y básicamente integrada socialmente. El aspecto más típico

del Uruguay batllista fue el llamado "bienestar" en el cual, al margen de los merecimientos de cada uno, se considera en todo hombre su derecho a la vida y a la felicidad y su condición de tributario de un mínimo material decoroso. Es el mito de la medianía, en términos de Juan Rial. (16)

A ello se podrían agregar ciertas formas de fomento educacional, una nueva organización de la enseñanza industrial y una auténtica difusión de los estudios, todo lo cual se orientó en el sentido de universalizar efectivamente la enseñanza.

Esa universalidad junto con los principios de gratuidad y laicidad caracterizan nuestra educación y configuran el mito de la "Atenas del Plata", "un país de ciudadanos cultos".(16)

Las ideas que daban fuerza a esa obra, se podrían caracterizar en una ética social basada en una enérgica acentuación de los elementos compasivos y solidaristas, y en una hostilidad marcada a toda coerción que impusiera un tipo de hombre que cediera a sus impulsos y apetencias personales.

Estos aspectos aparecen ampliamente desarrollados en los estudios de José Pedro Barrán, en especial en el dedicado al disciplinamiento.(2) Allí se pone de manifiesto un temperamento contenedor, emocional y libertario que se niega a cualquier forma de sufrimiento humano, incluso animal.

JORGE O. LARROCA

Psicólogo. Investigador y docente de la Facultad de Psicología.

PATRICIA OBERTI

Asistente Social, Psicóloga, investigadora y docente del Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Se podría decir que todo partía de una confianza en los dones de bondad y generosidad, de responsabilidad del ciudadano y del hombre común, haciendo de modo correlativo énfasis en su derecho a pesar, de modo decisivo, en prácticamente todos los asuntos públicos por técnicos y especiales que pudieran parecer.

Pero, paralelamente a ello, y, como lo plantea Real de Azúa,(17) el batllismo desdénó apelar a la decencia, iniciativa y cooperación entre individuos con lo cual, quizás, no supo forjar un espíritu nacional que defendiera todo aquello que después se convirtió en un botín a compartir y aprovechar desprejuiciadamente en una red de arrastre de votos y miseria.

Forjó la idea de esperarlo todo del Estado y no criticó la indiferencia moral que creció ante toda infracción que con la administración estatal se cometiera. Una verdadera tradición nacional como fue y es el contrabando, tampoco se debilitó con ese espíritu.

Uno de los resultados de todo este proceso fue el surgimiento y la constitución de lo que se dio en llamar la clase media uruguaya. Nutrida con el aporte burocrático de un estado en crecimiento, con los pequeños comerciantes y con el sector profesional liberal, las características de estos estratos sociales, no son diferentes de los de otros lugares: contradictorios, indecisos, complejos, tutelados y tutelables, en tensión entre el moralismo y el economicismo, el puritanismo y la sombría avidez personal.

Si bien se puede decir que el batllismo no buscó premeditadamente este resultado, a tales efectos concurrieron todo el sistema de tutela y seguridad social, la política educacional y un desarrollo burocrático dictado en buena parte por conveniencias electorales.

Imaginario

Definimos como tal *aquella "creación incesante y esencialmente indeterminada de figu-*

ras, formas e imágenes" (7) de tal manera que lo que habitualmente se llama realidad no es más que obra de esa creación.

Darle al imaginario el adjetivo social es, como dice B.Baczko, delimitar una acepción más restringida designando dos aspectos de la actividad imaginante. *"Por una lado, la orientación de esta hacia lo social, es decir la producción de representaciones globales de la sociedad y de todo aquello que se relaciona con ella. Por otro lado, el mismo adjetivo designa la inserción de la actividad imaginante individual en un fenómeno colectivo"*. (1)

Durante mucho tiempo, en el imaginario social uruguayo se pudo observar una *"tendencia-general de prestigio de las clases medias como si todo el estilo de vida del país se orientase hacia ese modelo, que correspondía al modelo batllista"*. (1)

El imaginario batllista jerarquizó el lugar y la función del empleado público representándolo como un lugar deseado, donde se desempeña una función valorada y se realiza una gestión eficiente.

"A mi me incentivaba trabajar aquí, me sentía reútil, éramos Empleados Públicos pero no nos sentíamos como tales ni trabajábamos como tales. Había que hacer cosas y las hacíamos; nos quedábamos fuera de hora".

Nos preguntamos si algo de esto aun no se mantiene en el imaginario colectivo, si bien hoy, el lugar y la función del empleado público responden a otras expectativas y su significado ha variado.

Según el Diccionario de Sociología el término Burocracia se usa para designar *"las tareas y procedimientos de la administración, es decir, un conjunto de funcionarios administrativos. Frecuentemente indica también ineficacia y uso indebido del poder y ha devenido en un término con connotación de abuso"*. (10)

M. Crozier le da al término burocracia el significado de *"una organización que no puede corregir su conducta mediante el aprendizaje a partir de sus errores"* (9) y la experiencia parece demostrar que, en las organizaciones muy centralizadas, las inquietudes e iniciativas de los niveles intermedios e inferiores tienden a ser anuladas. Es más, cuando las tareas en dichos niveles son muy rutinarias, se va internalizando el no pensar en ellas, se va generando en el colectivo la creencia de que no vale la pena desarrollar inquietudes y *"el continuismo parece más seguro que enfrentarse a la incertidumbre de lo nuevo"*.(13)

Habitus y lógicas prácticas

El espacio social contiene a las instituciones pero cada institución tiene un lugar en el mismo en tanto responde a una demanda para la cual fue fundada.

La institución es una red simbólica, dice C. Castoriadis, socialmente sancionada, en la que se combinan, en proporción y relación variables, un componente funcional y un componente imaginario.(7)

Del componente imaginario ya hablamos en el apartado anterior. En cuanto al componente funcional, Castoriadis lo define como *"una serie integrada de ordenaciones sometidas a la satisfacción de las necesidades de la sociedad"*.(7)

Cuando un individuo ingresa en una institución pasa a ocupar un lugar en tanto que funcionario de la misma. Ello lo obliga a atribuirse, a apropiarse de aquello que le es adjudicado por la institución. Cada institución posee para su funcionamiento, un conjunto de normativas que la regulan y a las cuales el individuo, en tanto que funcionario de la misma, debe ajustarse. En toda institución de las características de la que venimos pensando, lo primero que vemos en términos de relaciones de poder es que hay alguien que manda y alguien que es mandado, de acuerdo con la es-

tructura jerárquica establecida en el organigrama correspondiente.

La elección del "como" cada individuo va a implementar su grado de ajuste a la normativa institucional es del orden de lo singular, pero debe incorporarla de un modo que sea compatible. Al modo en que se desempeña esa función le llamamos práctica burocrática y al tiempo en que ella transcurre tiempo burocrático.

Pensamos que la práctica burocrática produce un *"habitus burocrático"*. En términos de P. Bourdieu (6) la noción de *habitus* permite articular lo individual y lo social, las estructuras internas de la subjetividad y las estructuras sociales externas, en tanto que, ellas son, dos estados de la misma realidad, de la misma historia colectiva, que se deposita y se inscribe simultáneamente y de manera indisoluble en los cuerpos y en las cosas. Dicho *habitus* produce un funcionamiento que, desde el punto de vista del burócrata es considerado adecuado, mientras que desde el lugar del usuario es sentido como arbitrario, disfuncional e ineficaz. Su manifestación es la de actuar con un formalismo ignorante de la realidad, detallismo, rutina administrativa, dilación de las resoluciones y evasión de la responsabilidad mediante la sumisión a la superioridad.

También podemos pensar la ineficacia como una dificultad de la institución misma para llevar adelante objetivos ajustados al logro de los fines para los cuales ella fue instituida.

"Aquí ingresamos para hacer marchar esta institución y para hacer cumplir los objetivos que ella tiene, eso nos debería unir, a través de eso tenemos un trabajo, nos pagan un sueldo.....después viene todo lo demás".

Aquí se ponen de manifiesto lo que, en términos de P. Bourdieu (5) denominamos "lógicas prácticas", es decir, la relación que guarda el proyecto con el proceso. Como resultado de las acciones realizadas para alcanzar la realización del proyecto, se producen efec-

tos no esperados, algunos no deseados, que escapan a lo originalmente planificado. Esos efectos se imponen por ellos mismos más allá de la voluntad de los actores.

Pensamos que no debe haber estado en las intenciones de aquellos que produjeron el "país batllista" generar los efectos perversos que caracterizan hoy algunos aspectos del funcionamiento burocrático.

"Lo que afuera se puede hacer con dos personas aquí lo hacen cuarenta..... ¿y dónde está la perversión? En el que contrata".

Lo que está en juego es un funcionamiento perverso. Conociendo bien la ley se busca la forma de transgredirla a través de los diferentes mecanismos creados al efecto: "conocidos" que posibiliten acelerar un trámite (muchos otros ilegalismos semejantes pueden ser mencionados); la inamovilidad que asegura el sistema, gozando el funcionario de una suerte de beca de por vida, mejor aún, de un seguro de desempleo que le garantiza la permanencia en el cargo.

"Se habla de derechos y no de obligaciones". "Que digan que el sueldo no alcanza no es argumento". "Venir y no trabajar no me sirve". "Algo que no soporto es el proxenetismo laboral: que uno trabaje y tres miren".

Este funcionamiento manifiesta con claridad el poder implícito existente donde este *modus operandi* es adjudicado, aceptado y sostenido.

"Aquí entra gente joven con ganas de trabajar y se pudren por el ambiente". "Si alguien trabaja lo condenan".

"Aquí las cosas no van a cambiar, va a seguir todo como está". "Se creen que están haciendo usufructo de una beca".

Pensamos el poder desde la microfísica planteada por M. Foucault, en donde "(...)el poder es coextensivo a todo el cuerpo social y

las relaciones de poder están imbricadas en otros tipos de relación (de producción, de alianza, de familia, de sexualidad)". De tal manera "(...) el poder funciona y se ejercita a través de una organización reticular, transitando transversalmente entre los individuos".(11)

En la institución motivo de nuestra reflexión, observamos una manera de ejercicio y funcionamiento del poder en la situación que se da en relación a la toma de decisiones. Es allí donde la transgresión de los lugares jerárquicos planteados en el organigrama crea un sistema de arbitrariedad apoyado, por un lado, en la falta de pautas que regulen las relaciones funcionales, y, por otro, en la no aplicación, inclusive en la violación, de estas cuando ellas existen.

Se ponen de manifiesto, además, ilegalismos vinculados a la no aplicación de los reglamentos existentes. Por ejemplo, en relación al sistema de evaluaciones, no se cumplen los plazos previstos para las mismas ni se aplica el reglamento vigente para su realización, ya sea en relación a la evaluación realizada como en la obtención de la promoción propuesta, así, en definitiva, no se cumple con lo previsto por el escalafón.

Los ilegalismos también operan en relación a la toma de decisiones produciendo la transgresión de los lugares jerárquicos habilitados por el organigrama. Ello crea un sistema de arbitrariedad apoyado en la falta de pautas que regulen las relaciones funcionales generando irregularidades que provocan inseguridad.

"Hay gente que no acepta los niveles jerárquicos". "Cuando hay un problema alguien debe responsabilizarse". "El principio de autoridad debería ser respetado". "Si el jefe es un ente, los de abajo lo ignoran".

Todo ello genera una lógica de funcionamiento mediante la cual cada decisión puede estar anulada por una contra decisión, abriendo el campo a la impunidad en donde todo se re-

suelve por la vía de los hechos. Podríamos pensar la lógica de funcionamiento del “empleo público” como una lógica caracterizada por un sistema de familiaridad o familiarismo y amiguismo, que tiene como correlato la complicidad, las alianzas y el silencio.

“Nosotros hacemos como que trabajamos; el gobierno hace como que nos paga”.

El tiempo y la temporalidad burocrática

Para pensar acerca del tiempo en una institución de las características de la que nos ocupa, nos remitimos a los análisis realizados por L. Tamayo.(18) El autor describe tres categorías posibles acerca de la temporalidad:

1. El tiempo es una categoría propia del ser de Dios: el tiempo mítico-religioso.
2. Una categoría independiente del hombre o de Dios: el tiempo impropio o cronológico.
3. Una categoría propia del ser del hombre: el tiempo propio.

Tomaremos para nuestro análisis estas dos últimas categorías. El tiempo impropio tiene como objetivo normativizar, regular la vida del hombre. M. Foucault (12) habla de que el uso del tiempo del hombre moderno se hace impropio. Se trata de extraer del tiempo cada vez más instantes disponibles llevando al máximo la “*elaboración temporal del acto*”. Es el tiempo disciplinario.

“El control disciplinario”, dice Foucault, “impone la mejor relación entre un gesto y la actitud global del cuerpo, que es su condición de eficacia y rapidez”. Parafraseando a Foucault podríamos decir que un buen empleo del tiempo posibilita un buen empleo del cuerpo. Este tiempo, constituye una medida común a los hombres, ideal e independiente de la singularidad humana, por eso impropio.

Podríamos pensar que el uso del tiempo en esta llamada posmodernidad constituye un

ejemplo del tiempo impropio, ya que, este tiempo es el tiempo del que nunca tiene “tiempo”. Es el tiempo impropio el que nos enrola en carreras donde el objetivo es hacer la mayor cantidad de actividades en el menor tiempo posible.

Sin embargo, en el funcionamiento burocrático nos parece advertir un fenómeno opuesto, donde lo que se destaca es la realización de la menor cantidad de actividades en el mayor tiempo posible.

Debemos destacar, que en toda institución se produce un desfase entre el tiempo individual y el tiempo institucional. Asimismo, el tiempo del sujeto está desfasado del tiempo institucional. El tiempo de la institución controla, lo instituido es entonces: marcar tarjeta, cumplir un horario, entrar en hora.

A ello se agrega que el avance de la tecnología implica una transformación y la adaptación a nuevas técnicas y la edad aparece como un obstáculo.

“Yo prefiero a los jóvenes pues meten. La macana es que después de un cierto tiempo se van”. “De la última tanda que entraron, unos 16, quedan 4 ó 5. Aquellos más ambiciosos se van y los que se quedan es por las facilidades”. “Hay que reciclar el modo de pensar pues la producción de conocimientos nuevos nos desborda”. “Un alto porcentaje de integrantes sobrepasa los 45 años”.

El sujeto del tiempo impropio se halla sujeto a este tiempo, pero ilusiona que su tiempo es propio. En ese tiempo, que denominamos burocrático, no sólo encontramos conductas que expresan las características del tiempo propio e impropio, sino también fenómenos anacrónicos, es decir, efectos que se producen en la institución, según los cuales, cosas que se dieron en otro tiempo se repiten en el momento actual, generando un efecto de “como si” el tiempo no hubiera pasado.

Asimismo, con referencia al uso del tiempo, observamos una serie de ilegalismos: llegar en hora y estar simplemente, pedir que otro marque la tarjeta y no concurrir o asistir y no cumplir el horario en su totalidad. En conclusión, cumplir con el horario pero no con la función, o a la inversa, cumplir con la función pero no con el horario.

Consideraciones finales

La posibilidad, en nuestra condición de psicólogos y socioanalistas, de haber participado de una intervención en una Repartición del Estado Uruguayo, nos remitió al origen mítico de la fundación de unas instituciones que, puestas al servicio de todos los uruguayos, generaron en nuestro imaginario social la idea de que pertenecer a alguna de ellas posibilitaba el acceso a una carrera profesional prestigiosa.

Hoy día es un hecho que esas instituciones no llevan adelante unos objetivos ajustados al logro de los fines para los cuales ellas fueron fundadas. ¿Cuando se desdibujan los objetivos de trabajo que deben mantener unidos a los integrantes de un conjunto, estos, en qué se transforman?

La lógica de funcionamiento de nuestra burocracia en general parece ser la del familismo, la familiaridad y el amiguismo, que tiene como correlato la complicidad, las alianzas y el silencio.

Con referencia a la temporalidad, nos parece percibir un fenómeno singular para esta época, según el cual, nuestros funcionarios públicos parecen tender a realizar la menor cantidad de actividades en el mayor tiempo posible.

En cuanto al código de normas instituido como reglamento, se puso en evidencia su sistemática violación. La no aplicación lisa y llana del referido código produce como resultado un campo de impunidad donde todo se resuelve por la vía de los hechos.

Nos importa destacar que el presente trabajo no pretende ser un análisis totalizador de las diferentes lógicas del funcionamiento burocrático. Hemos tratado de comunicar una experiencia y algunas reflexiones teóricas que la misma nos sugirió, abriendo así el espacio a la discusión de un campo que nos parece novedoso.

Bibliografía

- Baczko, B., *Los imaginarios sociales*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1991.
- Barrán, J. P., *Historia de la sensibilidad en el Uruguay*, E.B. O. - Montevideo - 1990.
- Benedetti, M.: *Montevideanos*, C.E.D.E.A.L., Buenos Aires, 1968.
- Benvenuto, L., Macadar, L. et. al.: *Uruguay hoy*, Siglo XXI, Buenos Aires, 1971.
- Bourdieu, P.: *Cosas dichas*, Gedisa, Buenos Aires, 1988.
- *El sentido práctico*, Taurus, Madrid, 1991.
- Castoriadis, C.: *La institución imaginaria de la sociedad*, Tusquets, Barcelona, 1985 (T.I), 1989 (T.II).
- Colombo, E.: *El imaginario social*, Tupac-Nordan, Montevideo, 1989.
- Crozier, M. *El fenómeno burocrático*, Amorrortu, Buenos Aires, s/f.
- Duncan y Mitchelled: *Diccionario de Sociología*, Grijalbo, Madrid, s/f.
- Foucault, M.: *Microfísica del poder*, La Piqueta, Madrid, 1980.
- *Vigilar y castigar*, Siglo XXI, Madrid, 1981.
- Giordano, M. T.: *El inesperado encanto de la burocracia*, Montevideo, 1993, Inédito.
- Lourau, R.: *El análisis institucional*, Amorrortu, Buenos Aires, 1975.
- Martorelli, H.: *Poder, Política y Sociedad*, E. B. O., Montevideo, 1983.

Perelli, C. y RIAL, J.: *De mitos y memorias políticas*, E. B. O., Montevideo, 1986.

Real de Azua, C.: *El impulso y su freno*, E. B. O., Montevideo, 1964.

Tamayo, L.: *La temporalidad del psicoanálisis*, Universidad de Guadalajara, México, 1989.

Resumen

A partir de una intervención institucional realizada por los autores como integrantes de un equipo multidisciplinario en una repartición del estado, surgió la inquietud de reflexionar acerca de ciertas lógicas de funcionamiento observadas en ese lugar. En el trabajo se intenta dar cuenta de las características inherentes a las funciones y al funcionamiento, los lugares y espacios en que ellas se desarrollan, así como de las temporalidades puestas en juego en el desempeño de las mismas. Los autores se aproximan a pensar el lugar que actualmente ocupa el funcionario público en el imaginario social uruguayo. Asimismo, intentaran relacionar este lugar con el conjunto de micropoderes que se ponen en juego en el desarrollo del fenómeno burocrático en nuestro país.