

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA
Licenciatura en Sociología

**Estrategias laborales de las/os trabajadoras/es
administrativas/os de la Intendencia de Montevideo ante
la convivencia de distintas lógicas de gestión del trabajo.**

Ana Laura Lemos

Tutora: Valentina Pereyra

Co-tutora: Soledad Nión

2024

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
1 MARCO CONCEPTUAL.....	4
1.1 Origen y desarrollo de la Administración como formación social.....	5
1.2 Modelos de organización del trabajo.....	7
1.2.1 Herramientas modernas de gestión.....	9
1.3 Concepto de configuración estructural.....	12
1.4 Condiciones laborales.....	14
2 ANTECEDENTES.....	18
2.1 Antecedentes de referencia: trabajos de investigación.....	18
3 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	20
3.1 JUSTIFICACIÓN.....	22
3.2 OBJETIVOS.....	22
3.2.1 Objetivo general.....	22
3.2.2 Objetivos específicos.....	23
4 METODOLOGÍA.....	23
4.1 Técnica de recolección de la información.....	24
4.2 Tipo de muestreo.....	25
4.3 Trabajo de campo:.....	26
Tabla 1	26
Administrativas/os entrevistadas/os.....	26
4.3.1 Perfil de las/os administrativas/os entrevistadas/os.....	27
Tabla 2	27
Cantidad de trabajadores/as administrativos/as según sexo. Febrero 2023.....	27
4.4 Estrategia analítica.....	28
5 ANÁLISIS.....	29
5.1 Estructura y composición de la IM.....	30
5.1.1 La Intendencia de Montevideo como organización compleja.....	32
5.2 Organización del trabajo - Lógicas de gestión del trabajo.....	35
5.2.1 Proceso de unificación de los subescalafones A1 y A2 y creación del escalafón A3.....	36
5.3 Trabajo prescripto y trabajo real.....	40
5.3.1 Principales tareas que realizan las/os administrativas/os.....	40
5.4 Contradicciones, tensiones y sufrimiento.....	43
5.4.1 Tipos de sufrimiento.....	46
5.5 Estrategias laborales defensivas individuales y colectivas.....	48
6 REFLEXIONES FINALES.....	49
BIBLIOGRAFÍA.....	52
ANEXOS.....	56
Anexo 1- Tablas	56

Tabla 3	56
Resumen de entrevistas	56
Tabla 4	58
Libro de códigos	58
Anexo 2- Figuras	59
Figura 1- Las cinco partes fundamentales de la organización.....	60
Figura 2	61
Documentos de descripción de tareas: subescalafón A1	61
Figura 3	62
Documentos de descripción de tareas: subescalafón A2	62
Figura 4	63
Documentos de descripción de tareas: subescalafón A3	63
Anexo 3: Pautas de entrevistas	65
Pauta de entrevista a informante calificado: director de servicio.....	65
Pauta de entrevista a informante calificada: Técnica en Administración	66
Pauta de entrevista a trabajador/a administrativo/a.....	67

INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta monografía es comprender las estrategias que desarrollan las y los trabajadores pertenecientes en la actualidad al Escalafón Administrativo (A3), tanto individuales como colectivas, frente a la convivencia entre distintas lógicas de gestión del trabajo en la Intendencia de Montevideo.

La Intendencia de Montevideo (IM), debe considerarse un modelo organizacional “híbrido” como hace referencia Novick (2000), ya que conviven distintas lógicas organizacionales que generan ciertas tensiones y desafíos para la población de estudio.

Hasta el año 2010 existían los subescalafones Administrativo (A1), y Administrativo Analista (A2) dentro del escalafón administrativo. Años antes empezó a surgir una tensión laboral entre ambos subescalafones, ya que el límite de las tareas de cada uno comenzó a desdibujarse. De esta manera, la IM, en el año 2010, llevó a cabo un proceso de unificación de los subescalafones administrativos, y la creación del escalafón Administrativo (A3), por el que actualmente se ingresa a la carrera administrativa. Este proceso implicó un punto de inflexión ya que significó una redefinición de la tarea administrativa.

El interés de este trabajo surge por conocer y describir los problemas o tensiones con los que se encuentran las/os trabajadoras/es en el desarrollo de sus funciones, luego de este proceso de creación del escalafón A3. También la vivencia que tienen de enfrentarse a ese problema o tensión y la forma de gestionar esa vivencia, a través de acciones, recursos que lleven adelante. Estas acciones y recursos son los que vamos a definir como estrategias laborales defensivas.

Este trabajo se abordó desde la metodología cualitativa con un tipo de diseño exploratorio ya que importa comprender la vivencia de las y los trabajadoras/es administrativas/os en el ámbito de trabajo. El diseño fue abierto y flexible lo cual permitió un contexto de descubrimiento en el propio proceso de investigación.

El documento se estructura en seis capítulos. En la introducción se presenta el objetivo de la monografía y los conceptos principales. En el primer capítulo se desarrollan los conceptos teóricos sobre la evolución de la Administración como organización social, descripción de los distintos modelos de organización del trabajo y lógicas de gestión del trabajo. También se describe la

configuración estructural de la IM y por último, la definición de condiciones de trabajo y su vínculo con los conceptos de trabajo prescripto, trabajo real y sufrimiento.

En el segundo capítulo se presentan los antecedentes desde la sociología del trabajo, sobre trabajos de investigación sobre organizaciones públicas que abordan estructura organizacional vinculada a las condiciones de trabajo y otro antecedente desde el área de la psiquiatría sobre sufrimiento en el trabajo.

En el tercer capítulo se plantea el problema de investigación, junto con la justificación de su elección, la formulación de su objetivo general y específicos.

En el cuarto capítulo se aborda la metodología utilizada junto con su diseño de investigación, la técnica de recolección de datos y su pertinencia. También se presenta la estrategia analítica, en la que se propone un orden para el análisis en diferentes dimensiones: organización del trabajo junto con sus lógicas de gestión del trabajo, los conceptos de trabajo prescripto y real y las estrategias laborales defensivas. Además, se menciona el proceso de codificación de las diferentes dimensiones.

En el capítulo cinco se realiza el análisis e interpretación de los resultados, basándose en la información recopilada de las entrevistas a las/os administrativas/os y a informantes calificados. El objetivo es conocer su percepción sobre la tarea administrativa, el proceso de unificación de los subescalafones (A1 y A2) y la creación del nuevo escalafón administrativo (A3), desde la perspectiva de quienes realizan la tarea administrativa y la visión de la administración de la IM, respectivamente.

Para finalizar, en el sexto se plantean las reflexiones finales que surgen del proceso de investigación y futuras líneas de investigación

1 MARCO CONCEPTUAL

Este capítulo tiene como propósito presentar algunos puntos de partida teóricos que servirán como guía para el análisis. Se realiza un breve recorrido histórico sobre la evolución de la Administración como organización social.

Luego, se presenta la descripción de los distintos modelos de organización del trabajo junto con las lógicas de gestión del trabajo, características de cada modelo, según las transformaciones de los modelos productivos, producto de las demandas del mercado laboral y dentro de este punto la descripción de las herramientas modernas de gestión.

Desde los aportes de Mintzberg se presentan algunos elementos básicos que componen a las organizaciones y en particular a la Intendencia de Montevideo.

Por último, se caracteriza el concepto de condiciones laborales y dentro de este tema, se abordan los conceptos de trabajo real, trabajo prescripto y sufrimiento.

Estos elementos en su conjunto permitirán una aproximación a la estructura y configuración de la Intendencia de Montevideo y su relación con las tareas administrativas, desarrolladas por las/os administrativas/os de la institución.

1.1 Origen y desarrollo de la Administración como formación social

Mayntz (1980) propone que la sociedad moderna contemporánea podría denominarse como sociedad organizada, ya que una de las características de las sociedades modernas es la existencia de distintas formaciones sociales que son las instituciones burocratizadas. La autora, plantea que las organizaciones cumplen la función de ordenar la vida social y hace referencia al poder que posee la Administración estatal como ordenador de las distintas áreas de la sociedad. La organización también representa un factor importante de dinámica social

Son bien conocidos los efectos de la producción industrial en masa que la empresa moderna hace posible. Tales efectos se muestran, entre otras cosas, en las decisivas transformaciones habidas en la estratificación social desde la época preindustrial, en el surgimiento de una amplia clase media y en el crecimiento constante de los empleados (Maynzt, 1980 p. 12).

En la historia de los distintos tipos de sociedades, la Administración ha cumplido el rol de ordenar y administrar a través del desempeño de funciones administrativas.

Según Mayntz (1980) el crecimiento real de la burocracia administrativa estatal no fue tal, hasta que se pasó de una estructura feudal a un Estado absolutista, que monopolizó para sí cada vez más cometidos y funciones de la Administración, con una tendencia a una estructura centralizada (p. 20).

Así Mayntz (1980, p. 21) afirma que, “la disposición por el Estado de medios administrativos financieros y materiales es también importante para el desarrollo del tipo estructural burocrático de la Administración”. Esta nueva estructura, permitió que los cargos para desarrollar tareas profesionales fueran provistos por funcionarios mediante contrato y seleccionados por su capacidad profesional, teniendo éstos una paga fija. Además de lo mencionado anteriormente, esta nueva forma de proveer funcionarios permitió la posibilidad de ascenso según rendimiento o antigüedad en la tarea desempeñada (Mayntz, 1980, p. 21).

Las características mencionadas de esta nueva estructura forman parte de las características principales de lo que Max Weber denominó burocracia moderna. Para Weber (1964), este concepto de burocracia no es más ni menos que la dominación racional de quienes conforman el personal administrativo de la Administración pública.

Max Weber consideraba también como característica especial su configuración interna.

Aquí incluye la escala de los cargos, que forma un sistema de jerarquización, de control y de fiscalización; también la competencia de los cargos, el establecimiento de obligaciones específicas, las facultades de mando y las sanciones permitidas para cada empleo; finalmente, es característico el hecho decisivo de que las actividades administrativas se ejerzan según un sistema de reglas impersonales y fijas (Mayntz, 1980, p. 21).

De lo mencionado anteriormente, se desprende que la Administración como un tipo de institución burocratizada, se adapta a distintos tipos de sociedad (sociedad feudal, sociedad industrial y sociedad moderna). La organización posee fines que se corresponden con su estructura y configuración interna. Tal como menciona Mayntz (1980), uno de los factores principales para la formación de una organización es la racionalidad, componente clave que orienta la forma en que una organización pretende cumplir con su objetivo (p, 26).

No obstante, además de las condiciones estructurales para el desarrollo de las organizaciones, también se encuentran las condiciones individuales dentro de un contexto determinado que determina las actitudes y valoraciones que son aprendidas por los individuos dentro de una organización.

Como se mencionó más arriba el componente de la racionalidad está presente en el desarrollo de las organizaciones, por lo tanto, los individuos poseen una “actitud racional”, es decir que “el individuo

está orientado hacia intereses específicos y que trata de lograrlos de una manera racional, mediante una ponderación de los medios con arreglo a su idoneidad” (Mayntz, 1980, p. 30).

En el mismo sentido que Mayntz, Pagani (2010), afirma que

Podemos abordar a las organizaciones como una formación social con determinadas características y problemas comunes o cada organización en forma singular y diferenciada y concebirlas como sujetos históricos. En este último sentido pensamos en su evolución a partir de la conformación del Estado nación, la revolución industrial, el desarrollo del capitalismo y la modernidad (Pagani, 2010, p. 2).

El Estado puede concebirse como una relación social que articula un sistema de dominación social que implica un cierto orden en determinado territorio. Su materialización es el conjunto de instituciones que dependen entre sí que configuran el aparato institucional o burocracias públicas, en donde se concentra el poder y los recursos de dominación política (Oszlak, citado en Pagani, 2010, p. 4).

1.2 Modelos de organización del trabajo

El análisis de las relaciones laborales en el contexto de la modernidad capitalista e industrial ha evolucionado significativamente, especialmente en lo que respecta a las transformaciones organizacionales y productivas. Autores como Linares (2006) y Novick (2000) abordan aspectos clave de este fenómeno, destacando la crisis de los paradigmas tradicionales y los cambios en la organización del trabajo. Mientras que Linares enfatiza la crisis del modelo productivo actual y su impacto en las habilidades laborales, Novick aporta una definición clara de cómo se estructuran las organizaciones de trabajo, subrayando la importancia de los factores técnicos y sociales en el proceso productivo.

Linares (2006) señala que la “modernidad capitalista e industrial” ha sido el marco de las relaciones laborales actuales, pero atraviesa una crisis que afecta los paradigmas organizacionales y las formas de producción. Este cambio también transforma las habilidades y conocimientos necesarios para enfrentar un mercado laboral cada vez más exigente y segmentado (p. 217).

Novick (2000) define y describe brevemente el concepto de organización de trabajo. La organización de trabajo puede entenderse como el conjunto de todos los factores técnicos y sociales que intervienen en el proceso de producción de un objeto específico. En este proceso productivo interviene la división del trabajo entre las personas y entre éstas y las máquinas. En definitiva, la

organización del trabajo representa el conjunto de normas y reglas que definen la forma de ejecución de producción en determinada empresa, institución (p. 126).

Las lógicas de gestión del trabajo, referidas a cómo se administra, el método de realizar el trabajo y las tareas, se han ido transformando según los modelos productivos a través de la revolución tecnológica en un contexto de modernización, respondiendo a las demandas del mercado laboral.

Niño (2012) describe lógicas de trabajo del mundo capitalista, que se pueden clasificar en tres grandes grupos:

1) Taylorismo-Fordismo-Fayolismo (modelo operativo de trabajo), caracterizado por la racionalización y la simplificación de los procesos de trabajo. El trabajo queda fragmentado, coordinado en función del tiempo. Su principal función es la homogeneización de sus procesos y también de sus productos.

2) Posfordismo-Toyotismo-Just in time (modelo sistémico). Surge la flexibilización de la organización del trabajo taylorista, producto de una demanda creciente en calidad y diversidad de los productos. Su principal función es la de responder en tiempo y forma a las nuevas demandas del mercado laboral. El trabajo ya no se encuentra fragmentado como en el modelo anterior, sino que se encuentra integrado ya que se considera importante el involucramiento de quienes trabajan.

Se podría decir que el surgimiento de las nuevas tecnologías, las reivindicaciones de las y los trabajadores de las condiciones laborales y los cambios a nivel social en cuanto al consumo, hicieron posible nuevas formas de organización del trabajo (NFOT), dando lugar a las capacidades e inteligencia de las y los trabajadores.

3) Lógica de acción (modelo de competencias). En este modelo, el más reciente, el/la trabajador/a es incorporado al proceso productivo, se toman en cuenta sus competencias. Surgen los conceptos de cliente y de usuario y la idea de que se produce determinado producto para un otro/a (p. 81).

La demanda creciente en el mercado de trabajo en cuanto a la necesidad de nuevas competencias y habilidades, la incorporación de nuevas tecnologías, entre otros elementos, que dieron lugar a la modernización tecnológica, tanto “dura” como “blanda”, aunque esta no afectó de igual forma a los países y regiones de Latinoamérica.

En el mismo sentido que Novick, Pucci (2004) plantea que, en Latinoamérica, la producción industrial y de servicios se organizó bajo los principios del modelo taylorista-fordista, conservando aspectos de la producción artesanal (p. 101).

La revolución científico-tecnológica de los años setenta permite introducir la informática a los procesos productivos, lo que transforma la lógica de los procedimientos, permite programar los procesos y modifica el perfil de la mano de obra necesaria para estas nuevas tareas, aumentando las exigencias de calificación y de educación (por ejemplo, capacidad de manejo de lenguajes abstractos) (Pucci, 2004, p. 102).

Los nuevos modelos tienen la característica de flexibilizar los procesos productivos, es decir adoptan la visión de la participación de las y los trabajadores en la definición y ejecución de las tareas. Esta flexibilización permitió la introducción de nuevas herramientas de gestión, como los modelos de calidad, las normas ISO 9000, la certificación de competencias, etc.

Como menciona Nión (2010) los cambios que han ocurrido al interior de las organizaciones tienen su correlato en los cambios sociales, económicos y políticos a nivel mundial (p. 3).

En el caso de América Latina estos cambios –tanto a nivel de modelo de desarrollo de la sociedad como a nivel de los modelos organizacionales– consisten en adaptaciones de las nuevas tendencias de los países más desarrollados a la realidad específica de nuestros países, resultando muchas veces en modelos híbridos poco exitosos por su falta de adecuación cultural con las estructuras económicas y sociales pre-existentes (Nión, 2010, p. 3).

En el mismo sentido, Pucci y Vigna (2014), hacen referencia a que existe una interrelación entre los modelos de organización del trabajo, las decisiones de las autoridades y el contexto tanto nacional como institucional. Las formas de organización del trabajo asumen formas “híbridas” al mezclarse aspectos de diferentes modelos sobre la base del modelo de origen, transformándolo o redefiniéndolo. Lo que ocurre muchas veces es que el modelo de origen permea todas las transformaciones de la organización (p. 65).

1.2.1 Herramientas modernas de gestión

Como se decía en el subcapítulo anterior, la flexibilización de los procesos productivos permitió la introducción de nuevas herramientas de gestión. Por ejemplo, Tripier (1998), da cuenta del cambio en la figura organizacional, de responsables por jerarquía a responsable/consultor que o bien no pertenece a la empresa o es asesorado por algún consultor externo.

El autor continúa describiendo los tres principales aspectos de las herramientas de gestión modernas de las organizaciones: carácter completo y autoadaptativo, propósito de resolver problemas y los

recursos micro-políticos. Para explicar el concepto de carácter completo y autoadaptativo, Tripier (1998), toma como ejemplo la herramienta de la calidad. Además, introduce la idea del “principio de la igualdad cognoscitiva” que significa que para cualquier resolución de un problema se necesita la colaboración del saber del obrero y del ingeniero y ambos se retroalimentan ya que el error es sistémico y no el error de un solo responsable. Con la necesidad de cada vez reducir los errores en la producción, Deming (s/d) introdujo la idea de tener un sistema de certificación de productos y de organización con el establecimiento de normas mundiales como las que conocemos actualmente ISO 9000. Con estas normas, Deming hizo hincapié en que no solo se tienen que tener normas sino conocer el origen de los errores técnicos y organizativos.

De esta manera el autor hace una descripción de la evolución de la herramienta de calidad que comenzó como un instrumento sencillo, a algo sistémico complejo.

(...) se puede ver cómo la vida propia de una herramienta de gestión —la calidad— hace que, poco a poco, pase de ser una simple función técnica y se convierta en un conjunto de opciones cognitivas y de soluciones micropolíticas, acompañada de la constitución, dentro de las empresas, de un verdadero poder de influencia al servicio de los ejecutivos (Tripier, 1998, p. 157).

Tripier (1998) afirma la idea que las herramientas de gestión se terminan imponiendo a través de los recursos micro-políticos, a través de la introducción de cambios para la transformación de las organizaciones y de la práctica de la igualdad cognoscitiva, en la que se necesita de todos los miembros para la solución de los problemas.

Dentro de los recursos micro-políticos, identifica tres tipos: recursos organizacionales, recursos persuasivos y recursos para reclutar aliados. El primero hace referencia al contexto de la organización, a la posibilidad de introducir la herramienta de gestión; el segundo hace referencia a que el responsable/consultor a través de los resultados de los costos de la producción y de otros costos le sirve como insumo para persuadir a otros directores/as, responsables que el mejor camino es que quienes trabajan estén capacitados/as en calidad aunque sea contrario al objetivo de producción y el último recurso significa que las normas ISO 9000, establecen una evaluación de los resultados de la mejora en calidad y también un comité de control de calidad en cada organización con los directivos designados que a su vez sensibilizan a los cargos jerárquicos más importantes (Tripier, 1998 pp. 159-160).

como las herramientas de gestión parecen constreñir menos a las organizaciones, ya que se aplican a seres humanos que se suponen son seres adaptables, entonces, pocas personas piensan que las herramientas de gestión pueden dejar huellas perdurables. Por eso, en la mayoría de las ocasiones las organizaciones guardan viejas maneras de hacer las cosas que suelen ser incompatibles con las nuevas formas de organización (Tripier, 1998, p. 158).

Lo descrito anteriormente se sintetiza en que las organizaciones adaptan sus herramientas según las demandas del mercado laboral y los cambios sociales, económicos, políticos, entre otros, y la resolución de los problemas se logra con la cooperación de distintos tipos de saberes, prácticos, técnicos y profesionales y quienes aplican estas herramientas se sirven de los recursos micro-políticos para introducir los cambios que sean necesarios para la organización.

Según Tripier (1998) las herramientas modernas de gestión crean una nueva definición del trabajo. Se distinguen por su contenido que son útiles para plantear y resolver problemas y otra cosa importante es que organizan la tensión en las teorías sociales entre igualitarismo (socialmente iguales) y desigualitarismo (desigualdad innata según el origen social). En el mismo sentido, señala la idea de Marx que la sociedad igualitaria ha fracasado por la explotación capitalista. Concluye que la idea del trabajo como solución de problemas, producto de la herramienta de la calidad, transforma el concepto de trabajo, mitigando el tema de la “explotación del hombre” y colocando como eje central la capacidad individual de cada uno/a de resolver los problemas.

El autor compara la calidad total y la reingeniería como herramientas de gestión y menciona que puede comprobarse que ambas parten de dos conceptos distintos. La primera, como ya se ha visto, parte del deseo del cliente, utilizando en su proceso la igualdad cognoscitiva para la disminución de los defectos técnicos y organizativos, en cambio, la reingeniería para evitar estos defectos, deposita las decisiones en el director de la organización. Así “los planes estratégicos se delegan al nivel de cada actor de la organización y la medida principal de cada actividad se define en función de la desviación respecto a metas establecidas y negociadas cada año” (Tripier, 1998, p. 172).

Las herramientas de gestión están vinculadas con la configuración organizacional que adoptan las organizaciones.

1.3 Concepto de configuración estructural

Mintzberg (2005) describe los tipos de configuraciones que adoptan las organizaciones y los elementos básicos que las componen. Sostiene que la estructura de una organización se basa en dos requisitos fundamentales: la división del trabajo en distintas tareas y la coordinación. Además, identifica cinco mecanismos de control esenciales para la coordinación del trabajo, que proporcionan cohesión a la estructura organizativa (pp. 26-27). A continuación, se describirán los mecanismos de coordinación.

Adaptación mutua: la coordinación del trabajo se realiza por medio de la comunicación informal. Este tipo de mecanismo es propio de las organizaciones sencillas.

Supervisión directa: la coordinación de las tareas queda a cargo de un/a responsable, quien da órdenes y controla las acciones de quienes están ejecutando las tareas. Este segundo mecanismo de control es necesario cuando la organización se empieza a complejizar ya sea por el número de personas y/o por el tipo de tareas que deben realizarse.

Normalización: los procesos de trabajo, así como las habilidades y conocimientos de quienes están ejecutando la tarea se normalizan. Si ocurre la normalización, las tareas ya no se coordinan con la adaptación mutua ni por supervisión directa. Dentro del mecanismo de normalización, encontramos tres tipos, que Mintzberg describe como, la normalización de los procesos de trabajo, en la que los procesos de trabajo quedan programados; la normalización de los resultados, se especifican los resultados, pero no el camino ni cómo llegar a esos resultados y por último la normalización de las habilidades, es decir, cuando queda especificado el tipo de preparación que se requiere del/la trabajador/a para realizar determinadas tareas.

En la medida que una organización va creciendo en tamaño y se va complejizando, la división del trabajo va a tender a ser mayor, por lo tanto, quienes realizan el trabajo básico (operarios/as), necesitan de una supervisión directa (directivo) para coordinar el trabajo de forma macro. En esta etapa se ha producido la primera división administrativa dentro de la estructura de la organización y como resultado de la división se encuentra a quienes realizan el trabajo y quienes supervisan y controlan. En la complejidad de la organización se van agregando más directivos para dirigir a los operarios y para dirigir a otros directivos que se encuentren en un nivel jerárquico más bajo, creándose una jerarquía administrativa de autoridad. Durante este proceso, la organización tiende a la normalización como mecanismo de coordinación del trabajo de quienes realizan el trabajo básico.

Los/as analistas conforman un tercer grupo de trabajo que a su vez se subdividen entre quienes normalizan los procesos de trabajo (analistas del trabajo e ingenieros industriales), quienes

normalizan los resultados (ingenieros de control de calidad, planificadores, etc) y entre quienes normalizan las habilidades (técnicos/as de personal). Con este tercer grupo de analistas se configura una segunda división administrativa del trabajo: entre quienes lo realizan y entre quienes lo normalizan.

Según Mintzberg (2005), los cinco elementos básicos que conforman una organización son: el núcleo de operaciones (quienes realizan el trabajo básico, relacionado con la producción de bienes y servicios; el ápice estratégico (quienes ocupan el estrato superior de la jerarquía y controla el funcionamiento de la organización); la línea media (quienes realizan el nexo entre el núcleo de operaciones y el ápice estratégico; la tecnoestructura (quienes desarrollan los sistemas de normalización y control del trabajo); el staff de apoyo (quienes “respaldan el funcionamiento del núcleo de operaciones por vía indirecta”); conforman unidades de apoyo administrativo al interior de la organización (pp. 44-46). (**Ver figura 1**).

Siguiendo con la tipología de Mintzberg, los factores de contingencia son considerados elementos que forman parte de las configuraciones organizacionales. Estos factores de contingencia son: *a) edad y tamaño de la organización*. cuanto más madura es una organización tiende a aumentar su grado de formalización y especialización en sus tareas, normalizando los procesos de trabajo; *b) regulación y sofisticación del sistema técnico (instrumentos utilizados por las y los operarios)*. A mayor regulación, el trabajo de las y los operarios tiende a una mayor formalización y burocratización. El grado de sofisticación del sistema, tiende a una mayor especialización y profesionalización del personal de apoyo (staff); *c) estabilidad del entorno*. El entorno puede ser estable o dinámico; *d) complejidad del entorno*. El entorno puede ser simple o complejo; *e) diversidad del entorno*. Una mayor diversificación de los mercados de una organización, implica una mayor divisionalización; *f) hostilidad del entorno*. La hostilidad puede medirse a través de la competencia, relaciones de la empresa con el sindicato, el gobierno y otros grupos u organizaciones externas. Una extrema hostilidad lleva a una centralización provisoria de su estructura; *g) factores de poder (propiedad, necesidades de sus integrantes y la moda)*: A un mayor control externo, la estructura de una organización resulta más centralizada y formalizada. Las necesidades de poder de sus integrantes fomentan una mayor centralización en la estructura de la organización.

Los directivos del ápice estratégico fomentan la centralización tanto en la dimensión vertical como en la horizontal; los situados en la línea media fomentan la descentralización vertical, al menos hasta su propio nivel, y la centralización horizontal a fin de retener el poder dentro de la estructura de línea; los analistas de la tecnoestructura y el staff de apoyo se inclinan por la descentralización horizontal, a fin de atraer el poder de los directivos de línea; los

operarios, por su parte, ansían la descentralización vertical y horizontal, bajando hasta el núcleo de operaciones (Mintzberg, 2005, p.333).

Por último, la moda (normas de la cultura) cumple un rol importante en el diseño de la estructura de una organización. Refiere a tendencias en la estructura que optan y adoptan las organizaciones que pertenecen a determinada época, aunque las estructuras trascienden las épocas.

Lo expuesto anteriormente, desde los mecanismos de control y coordinación, los elementos básicos de una organización hasta los factores de contingencia se combinan de tal forma que dan lugar a diferentes configuraciones estructurales: estructura simple, burocracia maquinal, burocracia profesional, forma divisional y la adhocracia.

Se debe tener presente que las diferentes configuraciones estructurales se utilizan como modelos de la realidad y cumplen la función de “tipos ideales” de Weber (1964) para caracterizar y analizar a una organización.

En las organizaciones en las que conviven varias configuraciones se les denomina “configuración híbrida”. Se puede relacionar el concepto de "configuración híbrida" con las condiciones laborales en las organizaciones latinoamericanas, como la Intendencia de Montevideo, de la siguiente manera:

1.4 Condiciones laborales

La definición de las condiciones tiene dos momentos significativos en la historia, tal como lo mencionan Castillo y Prieto (1983); el primero luego de la Primera Guerra Mundial hasta la Crisis de 1929, en el que se considera a las condiciones laborales desde una perspectiva mecanicista, en la que se estudiaba la relación trabajo-fatiga-rendimiento de un modo independiente. Un segundo momento a partir de 1950 hasta la actualidad, en el que surge un nuevo enfoque “el hombre en actividad” Este nuevo enfoque considera a las condiciones laborales como una relación entre entorno-trabajador, como una unidad total (pp. 111-112).

Lo interesante de abordar el estudio de las condiciones laborales es centrarse en la “perspectiva relacional”. De esta manera, “(...) condiciones de trabajo son todo aquello que es y gira en torno al trabajo desde el punto de vista de su incidencia en las personas que trabajan” (Castillo y Prieto, 1983, p. 121).

Dentro de las condiciones de trabajo se encuentran todos aquellos elementos que inciden en las condiciones en las que se realiza la actividad laboral. Tal como menciona F. Guelaud y otros (1978) en Castillo y Prieto (1983), se entiende por condiciones de trabajo “el contenido del trabajo y las repercusiones que pueden tener sobre la salud y la vida personal y social de los asalariados”.

Según Castillo-Prieto (1983), conocer y estudiar las condiciones laborales genera un conocimiento evaluador de éstas mismas ya que las condiciones se definen desde el punto de vista de la incidencia positiva o negativa en las personas que trabajan. En definitiva, interesa el abordaje desde la perspectiva del propio/a trabajador/a (pp. 121-122).

Las condiciones laborales deben ser estudiadas y abordadas, teniendo en cuenta el modelo productivo y los procesos de trabajo en que se desarrolle la actividad laboral y dada la lógica de trabajo en la que se encuentre la organización. Los sistemas productivos terminan adaptando, y haciendo funcionales a las y los trabajadores a las necesidades de la organización. Desde esta perspectiva, según Castillo y Prieto, (1983), las condiciones laborales pueden definirse como operadores concretos de ese proceso de adaptación.

Todo lo descrito anteriormente corresponde al concepto general de condiciones laborales, incluyendo como menciona Nión (2012), dos dimensiones: condiciones de trabajo y condiciones de empleo. La diferencia radica en lo que abarca cada una de la actividad laboral, mientras las primeras refieren a la actividad en sí, la segunda dimensión refiere al marco en el que se realiza la actividad laboral.

Por condiciones de trabajo entendemos el contenido del trabajo y las repercusiones que puede tener sobre la salud y sobre la vida personal y social de los asalariados. Se excluyen el nivel de remuneración, los beneficios sociales, la seguridad en el empleo, que –según nos parece- responden a otros dominios de estudio (Guelaud et al, citado en Nión , 2012 p. 17).

La influencia de la tecnología utilizada, la forma de organización de los procesos de trabajo, las relaciones laborales, el perfil de las personas trabajadoras y sus formas de aprendizaje, la cultura laboral y sus respectivas jerarquías constituyen el modelo productivo. (De la Garza Toledo, 2003 citado en Nión, 2012).

En la misma línea, según Novick (2000) la organización del trabajo se refiere a la división del trabajo entre las personas y las máquinas. Además menciona que es la síntesis del conjunto de normas y reglas que indican cómo se realiza la actividad laboral y teniendo en cuenta todos los

elementos que intervienen en el proceso productivo, la organización del trabajo es una construcción social, que tiene una historia y su realidad puede ser modificable y cambiante (p. 126).

1.5 Trabajo prescripto - trabajo real y sufrimiento

Dejours (2016), plantea que, hasta finales del siglo XX, la descripción del trabajo y la organización del trabajo ha sido según la visión de ingenieros, como Taylor (trabajo repetitivo en un tiempo acotado), Ford (producción en cadena) y desde el modelo japonés, el toyotismo (principio “just in time”). Hacia finales del siglo XX se produjo un cambio importante en el mundo del trabajo, y los administradores adquirieron un poder del mundo de trabajo de hoy en día, desplazando el poder de los ingenieros. Actualmente, como menciona el autor, estamos “dominados bajo una descripción administrativa”. Ya se había mencionado, la importancia de las funciones administrativas con la evolución de la Administración como organización social.

El autor, define al trabajo como trabajo intrasubjetivo y que su esencia está en lo que no es visible, por lo tanto, se necesita de la valoración de quienes trabajan que son quienes despliegan la inteligencia en el trabajo. Dessors y Moliniers (1994), definen al trabajo como la actividad que se realiza, y no solo lo que está dicho que debe hacerse (trabajo teórico).

La ergonomía, como disciplina científica, (...) propone el concepto de trabajo prescripto, por un lado, como aquello que pide al trabajador que haga, y por otro lado el de trabajo real como lo efectivo o “actividad efectiva”, aquello que quien trabaja hace realmente. (Wisner 1985, Daniellou, 1996, citado en Nussold et al, 2020).

Según Dejours & Gernet (2014) existe un desfase entre trabajo teórico y trabajo real. Afirman que “este desfase abarca todas las situaciones de trabajo sin excepción y resulta por una parte de la variabilidad de las situaciones, pero también es fruto de las insuficiencias y contradicciones provenientes de la organización del trabajo” (p. 30).

Siguiendo en la misma línea del concepto de trabajo real, Dejours (2016), hace referencia, recuperando el concepto de Marx, de trabajo vivo. Dessors y Moliniers (1994), afirmaron lo siguiente que:

El enfoque de la psicodinámica tiene por objeto la movilización de la inteligencia y de la personalidad de los agentes; estas convergen para superar lo que la realidad les opone en

términos de imprevistos y contradicciones. En otras palabras, el trabajo es “lo que no está dado por la organización teórica del trabajo (p. 12).

Dessors & Moliniers (1994) plantean que el hecho de trabajar les implica a las y los trabajadores enfrentarse cotidianamente a una serie de posibles peligros como, por ejemplo, aburrimiento, miedo, humillación, vergüenza, sentimientos de injusticia, traición a las convicciones, entre otros. Esto forma parte de las vivencias de las y los trabajadores y representa el sufrimiento. Tomando la definición de Molinier (1998, p. 173), “el sufrimiento en el trabajo es la vivencia que surge cuando el sujeto choca con obstáculos insuperables y duraderos, después de haber agotado todos sus recursos para mejorar la organización real de su trabajo con respecto a la calidad y la seguridad”.

Se debe hacer una salvedad importante en este apartado sobre sufrimiento. El término sufrimiento surge de la psicopatología, en la cual según Dejours y Gernet (2014), existe una distinción entre condiciones de trabajo y organización del trabajo, haciendo referencia que las condiciones de trabajo son las que “tienen repercusiones sobre el cuerpo y son la causa de ciertos impactos en el organismo y daños corporales” y la organización del trabajo tiene “repercusiones sobre el funcionamiento psíquico de los sujetos” (Dejours y Gernet, 2014 p. 28).

A los efectos de esta monografía, como se mencionó anteriormente, la organización del trabajo está dentro de la dimensión condiciones de trabajo.

La manera de luchar contra dicho sufrimiento es el desarrollo de ciertas acciones, mecanismos de defensa, que se constituyen como estrategias defensivas laborales, que podrán ser individuales y colectivas. De esta manera Dejours & Gernet (2014) afirmaron que:

La función principal de las defensas, ya sean individuales o colectivas (...) es transformar el vínculo con la realidad al incidir sobre el pensamiento del sujeto (...) Ciertas conductas irracionales revisten así una lógica en relación con la lucha contra el sufrimiento en el trabajo, aunque puedan parecer incomprensibles desde el punto de vista de la eficacia instrumental y/o estratégica (p. 36).

En este sentido, las estrategias colectivas de defensa no solo abordan el sufrimiento individual, sino que también contribuyen de manera decisiva a la cohesión del colectivo de trabajo. Como sostiene Dejours (2006), "trabajar no es sólo tener una actividad. También es vivir, vivir la relación con la dificultad, vivir juntos, enfrentar la resistencia de lo real, construir el sentido del trabajo, de la

situación y el sufrimiento" (p. 107). Así, estas estrategias defensivas, al ser compartidas, fomentan un sentido de comunidad y solidaridad que es esencial para afrontar las tensiones laborales.

Con este marco teórico se fue abordando el problema de investigación, tomando en cuenta tanto la configuración estructural que adopta la organización, la cual genera contradicciones en su funcionamiento, como a las y los protagonistas que experimentan dichas contradicciones y tensiones, es decir, las y los administrativas/os que desarrollan diversas funciones dentro de la organización.

Estos diferentes enfoques nos permitirán comprender las estrategias que desarrollan las y los trabajadores pertenecientes en la actualidad al Escalafón Administrativo (A3), tanto individuales como colectivas en la convivencia entre distintas lógicas de gestión del trabajo en la Intendencia de Montevideo.

2 ANTECEDENTES

2.1 Antecedentes de referencia: trabajos de investigación

Se encontraron varios antecedentes que refieren específicamente a la organización y estructura de la Intendencia de Montevideo.

Desde la perspectiva de la sociología del trabajo y organizacional, el primero es una Tesis de Maestría de Sociología de Daniel Velázquez (2019) con el título: "Las buenas jugadas: las estrategias de poder de los funcionarios administrativos de la Intendencia de Montevideo". Esta tesis puede tomarse como referencia para conocer y analizar la estructura organizacional y el desarrollo de la tarea administrativa de la Intendencia de Montevideo.

Un segundo antecedente es una Tesis de Maestría en Desarrollo Organizacional y Gestión Estratégica de Personas de Pablo Shaffner (2018), con el título: "Estudio de casos de gestión de los procesos de cambio en la Intendencia de Montevideo". Esta segunda tesis también puede tomarse como referencia para observar los cambios en la organización en cuanto a los procesos laborales con la introducción de la tecnología.

Luego se encontró un antecedente que es una ponencia a partir de la experiencia de Soledad Nión de haber realizado una consultoría en Antel (2010), con el título: "Convivencia de configuraciones en una misma estructura organizacional. Reflexiones para el análisis sobre la salud de las

organizaciones y de sus integrantes”. Este trabajo de investigación podríamos tomarlo como antecedente por su similitud en cuanto a que fue realizado en un organismo público como lo es la Intendencia de Montevideo. De allí se puede obtener características propias a la administración pública, desde el punto de vista estructural y funcional que están atravesadas por la cultura organizacional. En la misma línea, se encontró una tesis de Adriana Nova, titulada: “La organización del trabajo en ANCAP: hacia un modelo de gestión por competencias” En esta tesis se hace una valoración sobre distintos actores de ANCAP, incluido los y las trabajadores/as, con respecto al cambio organizacional en el 2005. Esta tesis es un ejemplo de trabajo en que se toma en cuenta la perspectiva de los/as trabajadores/as.

Un último antecedente es el artículo titulado “La organización del trabajo en la implementación de políticas sociales del Uruguay”, de Pucci y Vigna (2015), publicado en la revista Administración y Organizaciones. Este estudio, realizado en el Ministerio de Desarrollo Social, específicamente en la Unidad de Seguimiento de Programas, presenta las formas híbridas que adoptan los modelos organizacionales al coexistir diversas lógicas de gestión del trabajo basadas en un modelo original.

Además, se analizan las tensiones que emergen en los procesos y las condiciones laborales, a través de entrevistar a los/as trabajadores/as. Este antecedente aporta información para analizar la estructura organizacional de la Intendencia de Montevideo (IM), con sus diversas lógicas de gestión del trabajo, y cómo estas influyen en el desempeño de los/as administrativos/as en el desarrollo de sus funciones.

Desde el punto de vista de la psiquiatría, se encontró un artículo de revista de Marie-France Hirigoyen (2008), titulado “El sufrimiento en el trabajo y las patologías emergentes”, que da cuenta del sufrimiento en el trabajo como deterioro de las condiciones laborales.

En términos de producción académica, existen muchos trabajos de investigación que han explorado sobre estructura de organizaciones, lógicas de trabajo y condiciones laborales, como se ha mencionado más arriba. En cuanto a trabajos específicos sobre la Intendencia de Montevideo, se encontraron pocos antecedentes.

3 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Tal como se menciona en el artículo D. 62 del Digesto Departamental, la IM establece un sistema ocupacional, integrado por escalafones, subescalafones, carreras, niveles de carrera y niveles salariales. Este sistema se denomina Sistema Integrado de Carreras y Remuneraciones (SIR)¹.

Está compuesto por siete escalafones: Obrero, Administrativo, Especialista Profesional, Cultural y Educativo, Profesional y Científico, Conducción y Político y de particular confianza. A los efectos de este trabajo de investigación, nuestro particular interés es en el Escalafón Administrativo y los cambios que ha sufrido.

Hasta el año 2010 el Escalafón Administrativo comprendía dos Sub-escalafones: Administrativo y Analista Administrativo. La particular diferencia es que en este último “predominan las tareas analíticas y poco estructuradas, que sirvan de apoyo principalmente a proyectos, nuevos procesos y operaciones de magnitud” (D.79.10 de la Normativa Departamental de Montevideo). Mientras que en el Administrativo “predominan tareas variadas y semi-estructuradas, que responden a una diversidad de normas y procedimientos” (D.79.11 de la Normativa Departamental de Montevideo).

El 2 de diciembre del año 2010, según Decreto N°33.621, sancionado por la Junta Departamental de Montevideo, se unifican los Subescalafones Administrativo y Analista Administrativo en un único Escalafón Administrativo A3, integrado por una única carrera: Administrativo 2301.

La creación del nuevo escalafón está enmarcada en el análisis que desarrolló la IM antes del 2010 de todas las profesiones y su correspondiente carrera dentro del Sistema Ocupacional. Con la introducción de nuevas tecnologías, muchos oficios dejaron de existir.

Dentro de la carrera administrativa, el límite entre las tareas de A1 y A2, empezó a difuminarse, por lo que quienes revestían en A1, que era por donde se ingresaba al Escalafón Administrativo, comenzaron a realizar tareas más complejas que comprendían tareas de A2. Esta unificación y creación de un nuevo escalafón administrativo, representó un punto de inflexión para la organización, pero sobre todo para las y los funcionarios administrativos/as. A partir de este cambio hubo una redefinición en la tarea administrativa desde la concepción de lo que significa la tarea y cómo se desarrolla y un mayor requerimiento educativo para ingresar al Escalafón que implicaba

¹[Mapa estructura relacional Sistema Integrado de Carreras y Remuneraciones \(SIR\)](#)

una mejora salarial. Hasta el año 2010, la exigencia de nivel educativo para ingresar a la carrera administrativa (A1) era de Ciclo Básico de Enseñanza Media aprobado (tercer año de Secundaria o su equivalente en UTU). Con la creación del Escalafón A3, por donde se ingresa actualmente, la exigencia del nivel educativo aumentó a tener Bachillerato completo.

Quienes revestían en el Subescalafón A1, mediante una capacitación y quienes aprobaban de una pasaban al nuevo escalafón A3, mientras que quienes revestían en el Subescalafón A2 pasaban directamente al nuevo escalafón.

Las y los trabajadores administrativos, pertenecientes al Escalafón administrativo A3, son quienes participan en las tareas de estandarización, normativización y racionalización de los procesos laborales. Dentro de las principales tareas, se encuentran: buscar, procesar, controlar, actualizar, archivar, distintos tipos de información, documentos y valores; comprender, interpretar y elaborar diferentes documentos; conocer la normativa y su aplicación; manejar los programas informáticos que posee la Administración, como manejo de sistema de expedientes, correo electrónico institucional, sistema de compras².

El uso de las nuevas herramientas tecnológicas, cada vez más sofisticadas, demanda en el personal administrativo una mayor capacitación y exigencia laboral.

Estos/as trabajadores/as en su quehacer cotidiano se encuentran en medio de una tensión que surge de la convivencia de las configuraciones estructurales mencionadas, la burocracia maquinal y la forma divisional y que la organización no ha logrado resolver.

Para responder a esta tensión, contradicción, las y los trabajadores desarrollan distintas estrategias defensivas, tanto colectivas como individuales, como se mencionó anteriormente.

La investigación busca indagar sobre las estrategias que desarrollan las y los trabajadores pertenecientes al Escalafón Administrativo (A3), tanto individuales como colectivas para afrontar el sufrimiento en la convivencia entre distintas lógicas de gestión del trabajo propias de una estructuración híbrida en la Intendencia de Montevideo. El estudio de las condiciones laborales puede ser abordado desde un punto de vista subjetivo, teniendo en cuenta la valoración de las y los propios trabajadores o desde una valoración objetiva, científica. Esta investigación tiene especial

² [Bases de llamado a concurso abierto n° 1324 – a3/21](#)

interés en la subjetividad de las y los propios sujetos involucrados en la actividad laboral, es decir las y los trabajadores administrativos.

3.1 JUSTIFICACIÓN

La motivación para llevar a cabo esta investigación surge en primer lugar porque la Intendencia de Montevideo resulta un objeto de estudio interesante desde el punto de vista de su importancia para la población montevideana, ya que Montevideo concentra la mayor cantidad población del país. Esta organización provee varios y diversos servicios a la ciudadanía, necesarios para la vida social de las personas. Es una organización compleja no solo por la cantidad de servicios y distintas funciones que realiza, sino también por su estructura burocrática. Para poner en marcha toda esa estructura y atender todas las necesidades que demanda la población se necesita trabajadores/as con distintas habilidades y competencias según la tarea que deban desarrollar.

Los antecedentes sobre el tema planteado dentro de la Intendencia de Montevideo son escasos, por lo tanto, resulta un campo fértil para estudiar. Considerando que sobre el personal administrativo recae la burocracia de los procesos de normativización y racionalización y diariamente deben desarrollar distintas estrategias individuales y colectivas para afrontar la tarea, el tener en cuenta su punto de vista puede resultar un aporte para la propia Intendencia que permita el conocimiento sobre las condiciones laborales de las y los trabajadores administrativos. De esta manera puede resultar en una mejora no solo de los procesos sino principalmente en las condiciones de trabajo que redundan en un mejor desempeño de las tareas.

Se considera importante desde la sociología este estudio exploratorio, ya que puede significar un aporte que releve información sobre la vivencia de estos/as trabajadores/as al desarrollar su tarea en convivencia con diferentes lógicas de trabajo. Los hallazgos pueden contribuir al diseño de políticas de gestión del cambio y al abordaje integral de la salud ocupacional.

3.2 OBJETIVOS

3.2.1 Objetivo general

Comprender las estrategias que desarrollan las y los trabajadores pertenecientes en la actualidad al Escalafón Administrativo (A3), tanto individuales como colectivas, frente a tensiones que se generan entre distintas lógicas de gestión del trabajo en la Intendencia de Montevideo.

3.2.2 *Objetivos específicos*

- Caracterizar al personal administrativo de interés en la investigación y sus funciones.
- Describir las lógicas de gestión del trabajo que conviven en la organización, con énfasis en aquellas vinculadas al Escalafón Administrativo.
- Analizar las contradicciones o tensiones que surgen en el desarrollo de sus funciones, especialmente a partir de los cambios en la organización.
- Conocer las principales estrategias tanto colectivas como individuales que las y los trabajadores desarrollan para afrontar esas tensiones.

4 METODOLOGÍA

En este trabajo de investigación se realizó un abordaje desde la metodología cualitativa:

la cual se interesa, en especial, por la forma en la que el mundo es comprendido, experimentado, producido; por el contexto y por los procesos; por la perspectiva de los participantes, por sus sentidos, por sus significados, por su experiencia, por su conocimiento, por sus relatos (Vasilachis de Gialdino, 2017, pp 28-29).

La elección de un enfoque cualitativo con un diseño de tipo exploratorio derivó del objeto de estudio y de los objetivos planteados, ya que desde el paradigma interpretativista, el interés fue el de comprender la perspectiva y la percepción de las y los trabajadores administrativos desde su propia vivencia en el ámbito laboral.

Durante todo el proceso de investigación cualitativa, el investigador se focaliza en aprender el significado que los participantes otorgan al problema o fenómeno en cuestión, no en el significado que los investigadores le han dado ni a lo que expresa la literatura al respecto (Batthány, et al., 2011, p. 78).

Este tipo de abordaje permite una interacción directa con los y las trabajadores administrativos, brindando la oportunidad de conocer sus vivencias y percepciones en el desarrollo de la tarea administrativa. Además, facilita identificar los problemas o tensiones que surgen durante su labor y comprender las estrategias que implementan para gestionar dichas tensiones.

Otro de los motivos de la elección de este tipo de metodología es que al ser abierta y flexible permite un contexto de descubrimiento en el propio proceso de investigación que resulta más adecuada para abordar la vivencia de las y los trabajadores administrativos, dado que existen pocos antecedentes.

(...) el análisis cualitativo opera en dos dimensiones y de forma circular. No solo se observan y se graban los datos, sino que se entabla un diálogo permanente entre el observador y lo observado, entre inducción (datos) y deducción (hipótesis), al que acompaña una reflexión analítica permanente entre lo que se capta del exterior y lo que se busca cuando se vuelve después de cierta reflexión, de nuevo al campo de trabajo (Ruiz Olabuénaga, 1999, p. 24).

Es pertinente aclarar que existe un conocimiento desde dentro de la organización y en particular desde el trabajo administrativo porque trabajo en la IM desde hace 16 años y me desempeño como administrativa. Vasilachis (2017) menciona que en la investigación cualitativa existe un proceso de reflexividad del/la investigador/a, en la que la subjetividad de los/as investigadores y de quienes se encuentren en el campo son parte del “proceso de investigación”, por lo tanto, sus reflexiones sobre las acciones, valoraciones forman parte de la interpretación (p. 27).

En cuanto a la reflexividad como investigadora, el hecho de trabajar en la Intendencia de Montevideo (IM) y desempeñar un rol administrativo presenta tanto ventajas como desafíos. Entre las ventajas, se encuentra el conocimiento previo sobre la estructura y la organización, así como una comprensión inicial del trabajo administrativo. Sin embargo, estas mismas ventajas pueden transformarse en desafíos, ya que el conocimiento interno puede llevar a dar por sentadas ciertas cuestiones, lo que podría afectar la claridad de las explicaciones o el desarrollo del análisis. Otro aspecto relacionado es que, al compartir tareas similares, al entrevistar a los/as administrativos/as, se podría asumir que se entiende lo que expresan, sin profundizar lo suficiente en sus respuestas.

Teniendo en cuenta estos desafíos, se prestó especial atención en mantener una vigilancia constante para asegurar que sean las palabras y percepciones de los/as administrativos/as las que quedaran reflejadas, evitando que prevalezcan las nociones previas como investigadora.

4.1 Técnica de recolección de la información

Se utilizaron dos técnicas de recolección de datos: la entrevista semi-estructurada y el análisis documental como material complementario a las entrevistas.

La técnica de entrevista permite un diálogo con las personas entrevistadas y su discurso estará basado en la experiencia y la propia percepción. Según Flick (2007), la entrevista semiestructurada, se utiliza para hacer una reconstrucción de la teoría subjetiva de la persona entrevistada sobre el problema de estudio. Este tipo de entrevista ofrece una guía o pauta de preguntas abiertas o semiabiertas sobre varios temas, que permiten que la persona entrevistada se pueda expresar y el conocimiento quede de forma más explícita (p. 96).

El análisis documental de las descripciones de tareas de los subescalafones anteriores (A1 y A2) y el escalafón actual (A3), permite comprender el contexto en el que se encuentran las y los trabajadores desarrollando su actividad con respecto al trabajo real vs prescrito y brinda la posibilidad de hacer distintas comparaciones.

el empleo de la entrevista presupone que el objeto temático de la investigación sea cual fuere, será analizado a través de la experiencia de él poseen cierto número de individuos; perspectiva subjetivista completamente conforme con el pensamiento de Dilthey (1942), para quien el mundo sólo existe en la representación de los individuos (Blanchet, 1989, p. 92).

Otra técnica que se utilizó como complementaria fue el análisis documental de distintos documentos escritos y oficiales que la Intendencia de Montevideo ha elaborado a lo largo de los años. Los documentos utilizados fueron: descripción de tareas de la carrera administrativa, Normativa Departamental y las bases para los distintos concursos que ha habido desde el 2010 a la fecha.

4.2 Tipo de muestreo

En este punto se planteó el problema sobre qué trabajadores/as entrevistar y cuáles fueron las características que poseían que hayan sido de interés para este trabajo de investigación. Al tratarse de un estudio exploratorio en el que se cuenta con poca información sobre el abordaje de este problema de investigación, el muestreo teórico permite hacer un sondeo previo, sobre qué datos recoger y dónde poder hallar esa información (Flick, 2007).

Los atributos que se utilizaron para hacer este muestreo fueron las del sexo, edad, antigüedad en la Intendencia. También se tuvo en cuenta que las personas entrevistadas pertenecieran a distintos sectores, áreas en las que se desarrollaran distintas tareas.

Para definir el número total de entrevistas, se utilizó como criterio el de saturación teórica que consistió en que las entrevistas realizadas ya no tenían nada nuevo o aportes significativos con las anteriores.

4.3 Trabajo de campo:

Las entrevistas realizadas de esta investigación se realizaron desde fines del año 2023 hasta mediados del año 2024. Se realizaron diez entrevistas:

Tabla 1

Administrativas/os entrevistadas/os

Cantidad de entrevistas	Edad	Género	Antigüedad en la IM
1	46	Femenino	16 años
2	36	Femenino	11 años
3	29	Femenino	6 meses
4	34	Masculino	4 años
5	28	Femenino	4 años
6	30	Masculino	1 año
7	38	Femenino	13 años
8	44	Femenino	8 años
9	60	Femenino	41 años
10	42	Femenino	2 años

Para la generación de contactos para las entrevistas se recurrió a la técnica “bola de nieve” por la cual se procedió a contactar a personas cercanas que revestían en el Escalafón Administrativo y el acercamiento fue posible por el hecho de trabajar en la IM durante muchos años. También se habló con personas conocidas, que fueron intermediarias para llegar a otras personas que revistieran en el escalafón de interés. Una vez que las personas aceptaron ser entrevistadas y brindaban su teléfono, se las contactó y coordinó la entrevista.

Luego de cada entrevista realizada se utilizó la aplicación Whisper de Open AI con la que se transcribió de forma automática los audios grabados de cada entrevista, (se transcribió todo lo que duró cada entrevista).

La desgrabación a través de IA se complementó con comentarios y correcciones de la autora, esto requirió volver a escuchar varias veces las entrevistas para tener más presente las palabras de las personas entrevistadas y tener más elementos a la hora del análisis.

4.3.1 Perfil de las/os administrativas/os entrevistadas/os

El escalafón administrativo está compuesto en su mayoría por mujeres, lo cual se refleja en la proporción de las personas entrevistadas, como se muestra en la **Tabla 3**. Además, se observa que el personal administrativo, tanto hombres como mujeres, se concentra principalmente en el rango etario de 35 a 39 años. La **Tabla 2**, muestra el número total de funcionarias/os administrativas/os, por sexo y edad

Tabla 2

Cantidad de trabajadores/as administrativos/as según sexo. Febrero 2023

Escalafón Administrativo - febrero 2023					
Unidad (Real)	IMM	Escalafón	Rango Edad	Masculino	Femenino
IM	A3 Administrativo	—	20-24	14	16
			25-29	16	56
			30-34	77	139
			35-39	93	175
			40-44	69	124
			45-49	44	87
			50-54	32	58
			55-59	51	67
			Mayor de 59	70	82
TOTAL				466	804

.Fuente: Servicio de Planeamiento Estratégico de Gestión Humana de la Intendencia de Montevideo, 2023

Del total del personal administrativo que es de 1270 (febrero del año 2023), 804 son mujeres y 466 son hombres.

Con respecto a la antigüedad de las personas entrevistadas, se puede mencionar que se encuentra distribuida entre quienes tienen meses en la IM, menos de cinco años, entre cinco y diez años y más de diez años.

Los servicios en los que trabajan las personas son diversos. De hecho, los sectores dependen de distintos Departamentos: Departamento de Cultura, Gestión Humana y Recursos Materiales,

Movilidad, Desarrollo Social, Desarrollo Urbano y Secretaría General. A pesar de ser sectores diferentes, se encuentran atravesados por problemáticas y tensiones similares, que son un reflejo del Escalafón Administrativo.

Otro aspecto, es que, de las diez personas entrevistadas, solamente cuatro trabajaron en otros sectores de la IM antes de ingresar en el que se encuentran actualmente, mientras que cinco de las personas no han trabajado en otros sectores de la IM, siendo el primer lugar de trabajo en el que se encuentran actualmente.

Las tareas que realizan las/os administrativas/os son variadas, dependiendo del sector en el que trabajen. Pero en general comparten el manejo de expedientes y otros sistemas, comunicación telefónica y a través de correo electrónico, coordinación de actividades y con otros servicios, etc.

4.4 Estrategia analítica

Se llevó a cabo un análisis de contenido, definido como “una técnica de investigación destinada a formular, a partir de ciertos datos, inferencias reproducibles y válidas que puedan aplicarse a su contexto” (Krippendorff, 1990, p. 28).

Se construyeron tres dimensiones de forma de ordenar el análisis: 1- Organización del trabajo - Lógicas de gestión del trabajo: 2- Trabajo prescripto y trabajo real: 3- Estrategias laborales defensivas (individuales y/o colectivas).

Organización del trabajo - Lógicas de gestión del trabajo

De acuerdo con el marco teórico, con respecto a los modelos de organización del trabajo, las herramientas de gestión de Tripier y el capítulo de la IM como organización, se analizaron las lógicas de gestión que predominan en la IM y que inciden en la forma y el tipo de tarea que desarrollan las y los trabajadores administrativos.

Trabajo prescripto y trabajo real

Se utilizaron los documentos de descripción de tareas del subescalafón A1 y subescalafón A2, que existían antes de la unificación y creación del escalafón A3. También se utilizó la descripción del escalafón A3, escalafón actual en el que se encuentran las y los administrativos. El objetivo de utilizar estos documentos fue el de comparar cuánto del trabajo prescripto y cuánto del trabajo real realizan las personas entrevistadas cuando desarrollan su tarea.

Estrategias laborales defensivas (individuales y/o colectivas)

A los efectos del análisis se tomó como concepto de estrategias, las acciones, conductas o mecanismos de cada persona entrevistada en el desarrollo propio de su tarea y/o la forma de resolver los problemas o tensiones que surgen de la coexistencia de distintas lógicas de gestión del trabajo en el desempeño de la tarea administrativa.

A su vez se dividió en individual o colectiva según fuera una acción, conducta o mecanismo de la propia persona o en su defecto si era algo colectivo con el resto de las personas que trabajaban con la persona entrevistada.

El análisis por estas dimensiones mantuvo un dialogo constante con los objetivos específicos de la investigación. Se tuvo en cuenta los objetivos específicos de este trabajo para incluir dentro de las tres grandes dimensiones descritas anteriormente.

-Codificación

Una vez que se transcribieron todas las entrevistas, se utilizó el programa ATLAS.ti para la codificación y análisis posterior. Se elaboró un listado de códigos y subcódigos para codificar pasajes de las entrevistas. La elaboración del libro de códigos se realizó teniendo en cuenta los objetivos de este trabajo y lo trabajado en el marco teórico.

Primero se leyeron todas las entrevistas para tener un panorama más completo de las dimensiones que eran importantes recoger. Una vez leídas todas las entrevistas, se comenzó por la primera entrevista, siguiendo el orden cronológico de realización de las entrevistas.

El libro de códigos, como se muestra en la **Tabla 4**, quedó conformado por trece códigos y diez subcódigos: **Trabajo** (Trabajo real y trabajo prescripto); **sufrimiento** (Frustración, sobrecarga, angustia y disgusto); **estrategias defensivas** (estrategias individuales y colectivas); **habilidades administrativas**; **perfiles de administrativas/os**; **proceso de unificación**; **tensión laboral**; **proyección laboral**; **oportunidad laboral**; **experiencia laboral** (dentro y fuera de la IM); **desafíos de la tarea administrativa**; **valorización de la persona y cambios en la tarea**.

5 ANÁLISIS

En este capítulo se presenta el análisis de la estructura organizativa de la IM, las lógicas de gestión del trabajo en el ámbito administrativo, las tareas prescritas que deben realizar las/os administrativas/os, y las que efectivamente llevan a cabo. Asimismo, se abordarán las contradicciones y tensiones que enfrentan cotidianamente en el desarrollo de sus funciones, sus vivencias y percepciones de estas tensiones, que a menudo conducen al sufrimiento, así como las

estrategias defensivas que utilizan para gestionar dicho sufrimiento.

5.1 Estructura y composición de la IM

El 18 de diciembre de 1908 se promulgó la Ley N° 9.515³, que refiere a la creación de las intendencias departamentales, siendo Daniel Muñoz del Partido Colorado, el primer Intendente de Montevideo, durante el período 1909-1911.

En 1910, el primer proyecto del gobierno de la época fue la de construir un edificio que comprendiera a los tres poderes del Estado, pero el proyecto fracasó. Recién en 1929, con la convocatoria de un concurso para construir el Palacio Municipal para utilizarla como sede del gobierno departamental, el arquitecto Cravotto fue el ganador del concurso. No fue hasta el 6 de enero de 1935 que se colocó la piedra fundamental del edificio; al año siguiente se comenzó con la construcción y el 16 de julio de 1941 empezó a funcionar, mientras se seguía construyendo conforme su historia, número de habitantes y servicios necesarios para la población. Finalmente, la inauguración del edificio fue el 16 de julio de 1941.

La Intendencia de Montevideo a lo largo de su historia fue ampliando los servicios que brinda a las y los ciudadanos. Actualmente cuenta con 12 departamentos: Cultura, Desarrollo Ambiental, Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Desarrollo Sostenible e Inteligente, Desarrollo Urbano, Gestión Humana y Recursos Materiales, Movilidad, Planificación, Recursos Financieros, Secretaría General y Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación. A su vez cada departamento tiene sus correspondientes servicios con diferentes unidades.

La IM establece un Sistema Integrado de Carreras y Remuneraciones (SIR) para quienes sean funcionarios/as presupuestados/as. Este sistema integrado contiene una estructura relacional entre Escalafones, Subescalafones, Carreras, Niveles de Carrera y Niveles Salariales (Artículo D. 62, Digesto Departamental).

El SIR, contiene 6 escalafones en los que están distribuidos cada funcionario/a de la IM, además del escalafón político y de particular confianza que no se encuentra dentro del SIR.

Según el Vol. III, Capítulo VI del Digesto Departamental, las funciones de cada escalafón son las siguientes:

-**Obrero:** quienes desempeñan diversas tareas de los oficios universales (construcción, desarme, reparación, etc). De un total de 3074 funcionarios/as, 2187 son hombres y 887 son mujeres⁴. Para el

³ [Ley N.º 9.515](#)

⁴ [Datos de funcionariado Escalafón Obrero](#)

ingreso a este escalafón, en el último llamado a concurso abierto de 2024 se requiere tener primaria completa y no ser mayor de 40 ni menor de 18 años al momento de la inscripción⁵.

-Administrativo: quienes desempeñan tareas de procesamiento y control de información, elaboración de informes, etc. Para el ingreso a este escalafón se requiere Bachillerato completo y se valora el manejo fluido del idioma español de forma oral y escrita, además de conocimientos informáticos⁶.

-Especialista profesional: quienes desempeñan tareas de alta especialización en apoyo a la gestión. En este escalafón de un total de 1295 funcionarios/as, 861 son hombres y 434 mujeres⁷. Este escalafón contiene tres subescalafones: Especialista Profesional Práctico (E1), Especialista Profesional Técnico (E2) y Especialista Profesional Superior (E3). El ingreso a este escalafón va desde Ciclo básico secundario, secundaria completa y estudios terciarios, respectivamente según el subescalafón (Digesto Departamental, Volumen III Relación Funcional, D. 161.23).

-Cultural y Educativo: quienes desempeñan sus tareas, estimulando actividades educativas y/o artísticas. Este escalafón de un total de 398 funcionarios/as, 170 son mujeres y 228 son hombres⁸. Contiene dos subescalafones: Cultural y Educativo (C1) y Cultural y Educativo Superior (C2). Para ingresar a este escalafón se requiere título de maestro, maestro técnico o profesor y estudios de nivel superior, no inferior a cuatro años, respectivamente (Digesto Departamental, Volumen III Relación Funcional, R. 161.19).

-Profesional y Científico: quienes desempeñan tareas que requieren alta capacidad de análisis, de rigurosidad para abordar diferentes problemáticas. En este escalafón son 1293 funcionarias/os, quienes 835 son mujeres y 458 son hombres⁹. Para ingresar a este escalafón es requisito poseer título universitario (Digesto Departamental, Volumen III Relación Funcional, R. 161.15).

-Conducción: quienes desempeñan tareas de planificación, control de personal, etc en el nivel superior jerárquico de la organización. El escalafón contiene los siguientes subescalafones: Dirección, Dirección Superior y Jefatura (Digesto Departamental, Volumen III Relación Funcional, D. 71, 76 y 77). En el escalafón se encuentran 419 funcionarios/as, 279 son hombres y 140 son mujeres¹⁰.

5 [Llamado a Concurso Abierto para Obrero/Auxiliar N° 1489-O1/23](#)

6 [Llamado a Concurso Abierto para Escalafón Administrativo/a N° 1459-A3/23](#)

7 [Datos de funcionariado Escalafón Especialista Profesional](#)

8 [Datos funcionariado Escalafón Cultural y Educativo](#)

9 [Datos funcionariado Escalafón Profesional y Científico](#)

10 [Datos funcionariado Escalafón Conducción](#)

-Político y de particular confianza: quienes desempeñan cargos en las direcciones de Divisiones, de Departamento y de Prosecretario General (Art. D. 101 del Digesto Departamental). En este escalafón, del total de 38 funcionarios/as, 16 son mujeres y 22 hombres.

La cantidad de funcionarios/as, sin incluir pasantes, becarios y otros vínculos contractuales desde 2019 a la fecha es de 8164¹¹.

5.1.1 La Intendencia de Montevideo como organización compleja

Las autoras Mayntz y Pagani, nos introducen en la historia del desarrollo burocrático de la Administración estatal y en la definición de Estado y Mintzberg nos muestra la organización desde adentro, describiendo y analizando sus componentes y su interrelación.

En función de las entrevistas y los materiales analizados entendimos que la IM, como organización gestora de la política departamental y burocrática, tiende a la normalización como mecanismo de coordinación del trabajo entre quienes realizan el trabajo básico (operarios) y quienes lo supervisan y controlan (jefes/as) para coordinar el trabajo de forma macro, creándose la primera división administrativa dentro de la estructura de la IM.

No obstante, es importante señalar que la IM como la mayoría de las organizaciones públicas sobre todo a nivel latinoamericano, presenta una estructuración de tipo “híbrida”, entendiéndose por “híbrida” la existencia de distintos modelos de organización que conviven con el modelo de origen (Pucci y Vigna, 2015, p. 65).

En este caso que nos ocupa, se puede distinguir por un lado la burocracia maquinal a la que hace referencia Velázquez (2019) y un segundo tipo de configuración, la forma divisional. Debemos tener en cuenta que, aunque coexistan diferentes configuraciones, en general los cambios en la organización y la gestión están basados en el modelo de origen. En nuestro caso, la burocracia maquinal es la que prevalece ya que los procesos de trabajo se encuentran altamente racionalizados y normalizados:

(...) tareas de operaciones altamente especializadas y rutinarias, procedimientos sumamente formalizados en el núcleo de operaciones, una proliferación de reglas, normas y comunicación formal a través de toda la organización, unidades de gran tamaño en el nivel

11 [Datos cantidad de funcionariado](#)

de operaciones, tareas agrupadas a base de su función, un poder de decisión relativamente centralizado y una elaborada estructura administrativa (...) (Mintzberg, 2005, p. 358).

En este tipo de configuración organizacional, según Pucci y Vigna (2015), la tecnoestructura adquiere un rol importante en la normalización de los procesos de trabajo (p. 65).

En cuanto a la estructura divisional, la IM se encuentra dividida en 12 departamentos como ya se ha visto, y dentro de ellos en divisiones que contienen su propia estructura. Cada departamento y división funciona como una entidad semiautónoma, es decir que no tiene la necesidad de coordinar con los demás departamentos ni divisiones. En las distintas estructuras internas por medio de las y los directores se encuentra distribuido el poder interno.

Sin embargo, la Intendencia presenta un entorno complejo y especializado, por su gran cantidad y diversidad de servicios, en el que se hace difícil y complicado el control del rendimiento, por lo tanto, se produce una estructura híbrida con la burocracia maquinal, que consiste en normas (Normativa Departamental, Resoluciones), que regulen y controlen las decisiones y los procesos de trabajo de los diferentes departamentos y divisiones.

Lo descrito anteriormente da cuenta que se está ante una organización grande y compleja por sus numerosos sectores y los distintos servicios que ofrece a la población de Montevideo. Para cumplir con estas demandas la IM posee una estructura de escalafones y jerarquías que hacen posible la división del trabajo.

El núcleo de operaciones está constituido en su mayor parte por personal del Escalafón Obrero, que incluye los trabajos de oficio, los que requieren mayor manualidad y realización de trabajo físico, por ejemplo, limpieza de la ciudad, saneamiento, mantenimiento de los espacios públicos, tareas en cementerios, entre otros. También se encuentra personal de otros escalafones como los Especialistas Profesionales que, entre otras tareas, realizan tareas inspectivas en el tránsito, en espectáculos públicos, playas). Dentro de este núcleo también se encuentra el personal administrativo ya que dependiendo del sector en el que trabajan, sus tareas tienen vínculo directo con la ciudadanía en tareas de atención al público, brindando diversos servicios como emisión de partidas, inicio de expedientes por reclamos, solicitudes (Velázquez, 2019).

Una estructura burocrática conduce a una alta normalización y a una mayor racionalización de las tareas y procesos de trabajo. Este tipo de estructura, como se observa en la Intendencia de

Montevideo (IM), se manifiesta en la configuración de una burocracia maquina, que requiere una tecnoestructura adecuada para normalizar y formalizar los procesos. Debido al grado de sofisticación técnica y a la complejidad de las tareas, el sistema técnico tiende a burocratizarse y formalizarse, demandando personal más especializado y profesionalizado. Velázquez (2019) destaca que la tecnoestructura de la IM está compuesta por técnicos/as en administración, analistas y planificadores, quienes administran y controlan los procesos de trabajo, y supervisan al personal administrativo (A3) (p. 10).

Para describir la estructuración de la IM, se hará referencia a la descripción de Mintzberg del capítulo anterior. Se comenzará describiendo los mecanismos de control que se pueden encontrar en la IM.

Adaptación mutua: la exigencia de agilizar la coordinación a un nivel mayor entre distintas áreas como ser departamentos, divisiones, se resuelve a través de la informalidad por medio de redes de conocidos de los funcionarios/as, tal como menciona Schaffner (2018). Se da un mecanismo de comunicación informal entre las/os administrativas/os de la IM para agilizar trámites.

Supervisión directa: la coordinación de las tareas queda a cargo de un/a responsable, que puede ser un jefe/a, un coordinador/a, quien da órdenes y controla las acciones de quienes están ejecutando las tareas administrativas.

Normalización: los procesos de trabajo, así como las habilidades y conocimientos de quienes están ejecutando la tarea administrativa, se enmarcan en una normativa específica (Normativa Departamental), por lo tanto, las tareas ya no se coordinan con la adaptación mutua ni por supervisión directa, sino que se podría señalar que las tareas se normalizan, a través de la normalización de los procesos de trabajo, en la que los procesos de trabajo quedan programados, estandarizados. También se normalizan los resultados, en los que se especifican los resultados, pero no el camino ni cómo llegar a esos resultados y por último la normalización de las habilidades también queda pautada en el documento de descripción de tareas, que indica las tareas a desarrollar según el escalafón y carrera de la persona y los requisitos de formación educativa. Los procesos de trabajo, como las habilidades y resultados quedan prescritos en la Normativa Departamental, que es la que regula la relación laboral y la función del trabajo de los/as trabajadores/as de la IM.

Con esto presente, en el siguiente capítulo se describen las distintas lógicas de organización de trabajo que están presentes en la IM como organización compleja por la variedad en sus cometidos según las distintas dependencias y por el gran número de personal con distintos perfiles ocupacionales.

5.2 Organización del trabajo - Lógicas de gestión del trabajo

Velázquez (2019) señala que la Intendencia de Montevideo puede considerarse una “organización híbrida” debido a la coexistencia de distintos modelos organizativos. En este caso, el modelo predominante es el de la burocracia maquinal, que se entrelaza con una estructura divisional propia de la Intendencia. Esta estructura se organiza de manera jerárquica, desde niveles más macro, como los departamentos, hasta niveles más micro, como las unidades dentro de cada sector.

Pucci y Vigna (2015) señalan que las organizaciones adoptan dos tipos de legitimidad, provenientes de lógicas que se ajustan constantemente: la lógica profesional y la lógica taylorista-racional (p. 66). La lógica profesional refiere a que la persona debe tener una cierta autonomía, iniciativa, capacidad de resolver los problemas, etc (Pucci y Nion, 2008, p. 9). Este tipo de lógica puede interpretarse a partir de los comentarios de las personas entrevistadas, quienes indicaron que, al desarrollar su trabajo, se encuentran con diferentes tensiones que a menudo deben resolver diferentes problemas, (de comunicación interna, dependencia de otros sectores, la recepción de demandas externas, etc), utilizando las herramientas disponibles y, en muchas ocasiones, organizar sus propias tareas. Si bien esta capacidad de organizar sus tareas es valorada por la Administración de la IM como esa capacidad de resolver problemas que menciona Tripier (1998), las entrevistadas con más antigüedad en la IM, expresaron que lejos de solucionar la problemática, la profundizó, al ampliar, diversificar y complejizar las tareas administrativas.

La lógica taylorista-racional se refiere al "sistema burocrático taylorista", que impone una fuerte dependencia del trabajador en relación con su estatus, las reglas organizacionales y la jerarquía. Las reglas burocráticas, que forman parte de este sistema, tienen tres características principales: “son estables”, “tienen un valor general dentro de su ámbito de aplicación” y son válidas independientemente de las personas a las que se apliquen (Pucci y Vigna, 2015).

La estructura organizacional de la IM se ajusta a su configuración divisional. Las decisiones de poder están descentralizadas entre los diferentes directores de Departamentos, Divisiones, Servicios y Unidades, debido a la diversidad y magnitud de la organización, lo que impide que las decisiones puedan tomarse en un único lugar. El ápice estratégico de la IM está representado por la Intendenta que es quien tiene el mayor poder de decisión y de acción dentro de la organización, junto con sus directores políticos. Esta línea jerárquica es la que fija las políticas y es responsable de que se cumplan las metas y objetivos de la IM. El principal mecanismo de control y coordinación del ápice estratégico, entre sí y principalmente hacia abajo, es a través de la normalización de los out-puts, o

sea la estandarización de los productos. De esta forma controla los resultados de las distintas divisiones y deja un margen de autonomía en cada director/a.

La línea media, representada por los directivos de los departamentos y sus divisiones, constituye una parte central de la estructura. A través de la normalización de las habilidades, los y las directores de la línea media están preparados para llevar a cabo su gestión. Este tipo de mecanismo de coordinación indirecta tiende a estandarizar los procesos o los resultados del trabajo.

5.2.1 Proceso de unificación de los subescalafones A1 y A2 y creación del escalafón A3

El avance de los cambios sociales y culturales, junto con la introducción de la tecnología en la IM y el ingreso masivo de personal administrativo en el año 2007, se vio reflejado en el desempeño en las tareas administrativas. Hasta el año 2010, existían los subescalafones A1 y A2 dentro del escalafón administrativo.

El ingreso de 200 personas¹² en el Escalafón A1 por concurso abierto¹³ en el 2007, supuso a la organización incorporar personal con una mayor preparación a nivel de estudios, y a la vez implicó también un recambio generacional. Por ejemplo durante una de las entrevistas se mencionó:

“(...)” lo decían los directores. Uno nuevo me vale por tres viejos. O sea, la capacidad que tenían de absorber conocimientos, de resolver problemas, de entender mejor la tecnología, hacía que rindieran mucho más. Entonces, eso también empezó a hacer ruido en tener dos carreras diferenciales (Informante calificado de la IM).

El mismo entrevistado, rememorando dicho ingreso reflexionaba que, por un lado, estaba el personal con poco o nulo conocimiento sobre las nuevas tecnologías, y por otro, el nuevo personal, que representaba un recambio generacional con mayor conocimiento tecnológico y otros saberes. Además, debe considerarse que existía un trabajo prescripto que diferenciaba cada subescalafón, lo que generaba tensiones en el desempeño de las tareas administrativas.

12 [Resolución N 3309/07 de Contratación de 200 ciudadanos para cumplir tareas correspondientes a la Carrera 2101 – Administrativo](#)

13 [Resolución N° 4178/06 de Concurso Abierto de Oposición y Méritos para cubrir 200 cargos de ingreso, a la Carrera 2101 – Administrativo](#)

Ante esta situación, la Administración propuso un cambio en las tareas para mejorar la eficiencia y responder a las tensiones en el desempeño. Así se planteó un proceso de unificación de los subescalafones A1 y A2 y la creación del escalafón A3, con una lógica profesional orientada a incorporar los nuevos saberes del personal recientemente ingresado, quienes, desde la perspectiva de la dirección, tienen mayor capacidad para resolver problemas y un buen manejo de la tecnología.

Según las entrevistas, los límites y la diferenciación de las funciones entre cada subescalafón comienzan a no ser claros. Al revisar las tareas descritas en el documento de descripción de funciones de cada subescalafón, queda claro que las responsabilidades de uno y otro estaban más diferenciadas y eran mucho más limitadas en comparación con las del actual escalafón administrativo A3.

En resumen, desde el punto de vista de las distintas lógicas de gestión del trabajo, antes de la unificación de los subescalafones y la creación de un único escalafón administrativo, el proceso de trabajo estaba más estandarizado: es decir, fragmentado y especificado, con cada subescalafón realizando sus propias tareas.

En las entrevistas realizadas, se da cuenta de la influencia del cambio tecnológico en la gestión administrativa en la IM, dada la necesidad de ajustarse a esos cambios sociales y culturales. Las tareas de los anteriores escalafones, A1 y A2, comienzan a desdibujarse y surge una tensión laboral, en cuanto qué le corresponde hacer a cada subescalafón, haciéndose más problemática la diferenciación de las tareas.

Otro aspecto relevante es la adaptación de estas herramientas de gestión organizacional, las cuales se ajustan a los cambios sociales, culturales y políticos, entre otros, tal como se ha señalado. A través de concursos abiertos y el ingreso significativo de personal administrativo, la administración se apoya en recursos micropolíticos para introducir estos cambios necesarios para la organización. Por ejemplo, la "capacidad de resolver problemas" como un valor importante para la IM, ya mencionada anteriormente, y asociada también a las nuevas habilidades de las y los jóvenes que se incorporan desde el 2007.

La coexistencia de estos nuevos saberes y habilidades resultó en la organización, en lo que Tripier (1998) denominó como "igualdad cognoscitiva". La capacidad de cada persona para aplicar distintos saberes contribuye a que estos se compartan y utilicen colectivamente como estrategias para la resolución de problemas o tensiones. Institucionalmente se entendió que con la creación de

este nuevo escalafón (A3) se solucionaba la tensión que generaba la diferenciación de las tareas entre los anteriores subescalafones.

Sin embargo, a través de las entrevistas se pudo observar que esta propuesta de solución a las tensiones suscitadas por la diferenciación de tareas no fue del todo bien evaluada por las/os trabajadoras/es. En las entrevistas realizadas hay algunas evidencias de cierta oposición en la valoración de las diferentes jerarquías y entre la percepción que tienen las/os administrativas/os de la función administrativa y lo que respecta a los cargos de conducción.

La idea era una mejora. En realidad, me pareció que fue muy mal instrumentado. Se hizo un curso. (...) Según sus intereses y el rol que ocupara en la Intendencia, podía elegir qué curso hacer. Una cosa como muy básica. Y nunca se investigó cuál era la situación puntual de cada administrativo. Se considera todo el escalafón administrativo como una única cosa. Y, cada caso es muy distinto. (...) Me parece que, en lugar de unificar, había que estudiar cada caso y ver en qué situación estaba cada uno (Entrevistada n°1, con dieciséis años de antigüedad en la IM).

Se puede interpretar que lejos de solucionar la problemática, la creación de un único escalafón administrativo complejizó aún más la diferenciación de tareas administrativas con respecto a otros escalafones.

Ha de señalarse, que la mayoría de las personas entrevistadas no tenían conocimiento sobre el proceso que hubo en 2010, por lo tanto, no tienen elementos para comparar la realidad de la tarea administrativa comparado a quienes sí fueron parte de ese proceso.

Asimismo, en la mayoría de las entrevistas se refleja que las personas o no realizan lo descrito dentro de la tarea administrativa o realizan tareas de mayor responsabilidad, en las que suelen tomar decisiones que son propios de niveles de cargos de conducción. Esto marcará diferencias entre lo prescrito y lo real no sólo en las actividades laborales concretas, sino también en las responsabilidades que se deben asumir para la toma de decisiones.

Mediante el análisis de los documentos de descripción de tareas de los subescalafones anteriores (A1 y A2) y el actual (A3), como se muestra en las **Figuras 2, 3 y 4**, se observa que el A3 abarca más tareas ya que trata de incluir las distintas realidades de todos los servicios de la IM. Éstas

distintas realidades corresponden con la diversificación de los servicios que la IM ofrece a la comunidad en los últimos años.

Un aspecto relevante es que el nuevo escalafón, en que cual se redefinen las tareas administrativas, supone una ampliación de las funciones del personal administrativo, brindándole un papel más protagónico en los diferentes procesos. Este mayor protagonismo no siempre estaría acompañado de mecanismos de supervisión directos, obligando a las/os trabajadoras/os a organizar y resolver problemas por sus propios medios, generalmente en colaboración con sus pares. En una organización con una clara estructura jerárquicas, la redefinición de los escalafones administrativos y de sus funciones, entonces, tiene como corolario una horizontalización por la vía de los hechos en los procesos de resolución de problemas y toma de decisiones.

A partir de las entrevistas realizadas, se identificaron dificultades en: 1) la comunicación interna; 2) la recepción de demandas externas; 3) la dependencia de otros sectores de la IM para realizar la tarea administrativa; 4) la presión por cumplir con los plazos establecidos y 5) funciones que no pertenecen al escalafón administrativo. Estos tipos de problemas se abordarán más en detalle en la sección 5.4 de este capítulo, donde se exponen aquellas contradicciones, tensiones y procesos de sufrimiento derivados de esta realidad.

Ahora bien, más allá de este proceso de construcción del perfil de cargo del Escalafón administrativo A3 y los esfuerzos por delimitar sus funciones, no aparece con claridad la especificidad de su perfil o tareas asignadas desde la visión de quienes fueron entrevistadas/os.

Aunque no existe un perfil específico claro según escalafón, la mayoría de las/os entrevistadas/os reconocen que sí existen diferencias observables entres quienes atienden al público y quienes no. Asimismo, señalan que el tipo de tareas varía según el área o sector en el que trabajen.

Y el perfil es completamente distinto (...) atención al público, no cualquier persona tiene un perfil. Para atender al público, hay gente que es más introvertida o que le cuesta más la comunicación (...) a la hora de establecer cierta comunicación con alguien, tenés que ser claro. (...) eso es la comunicación verbal y física, pero si es por mail lo mismo, hay respuestas que tienen que ser claras o determinadas actuaciones que requieren cierto orden (Entrevistada n.º 2, con once años de antigüedad en la IM).

En las entrevistas se menciona también que, si bien la función administrativa es similar en todos los lugares, existen diferencias vinculadas a la personalidad de quien ejerce el cargo, lo que influye en

la forma en que desarrollan su trabajo. Esta apreciación se observó tanto en entrevistadas/os con mayor antigüedad como en aquellas personas de reciente ingreso en la IM. Aún en un mismo sector, las/os administrativas/os realizan tareas muy diferentes, en base a especializaciones “de hecho” como las anteriormente mencionadas: “acá todos los administrativos tienen diferentes tareas (...) Si vos sentás a un administrativo a hacer la tarea del otro, nadie sabe hacer nada” (Entrevistada n° 8, con ocho años de antigüedad en la IM). En la misma línea, una entrevista a funcionaria con una gran antigüedad en la organización se menciona que existen perfiles específicos de administrativos, según sus quehaceres, sector, destinatarios: *administrativos/as de archivo, expedientes, personal, pedidos de compras y otros tipos*.

Por otro lado, de la información que se obtuvo de las entrevistas, se puede interpretar que la tarea administrativa no solo depende del sector de trabajo, referido al área y a los cometidos del sector, sino que también depende de cómo esté organizada y supervisada la tarea. Cuando no existe una figura que supervise, ordene e indique la tarea, recae en las/os trabajadores -de forma individual o en grupo- la responsabilidad de la organización en base a su experiencia. Cuando la línea media su asume la función de coordinación y supervisión, las/os trabajadores asumen esas funciones de mayor responsabilidad a su escalafón, o que incluso pueden ser ajenas al escalafón administrativo mismo.

Lo anterior sirve como introducción a la siguiente sección del análisis, donde se abordarán el trabajo prescrito y el trabajo real: por un lado, las funciones que deben realizar según la descripción de cargo formal, y por otro, las funciones que efectivamente llevan a cabo pero que no están incluidas en dicha descripción. Para ello también se detallarán las principales actividades realizadas por las personas entrevistadas.

5.3 Trabajo prescrito y trabajo real

En el siguiente apartado se mencionarán las principales funciones y actividades que realizan las personas administrativas según lo narrado en las entrevistas y se comparará con el documento de la descripción de tareas del escalafón A3.

5.3.1 Principales tareas que realizan las/os administrativas/os

En general, las personas entrevistadas realizan tareas propiamente administrativas: manejo de aplicaciones informáticas que utiliza la IM, como SGH (Sistema de Gestión Humana), SEE (Sistema de Expediente Electrónico) y SAP (Sistemas, Aplicaciones y Productos en Procesamiento de Datos) entre otras, que dan soporte a los procesos de expedientes; realización de compras e ingreso de incidencias del funcionariado de la IM; creación, recepción y seguimiento de los

expedientes; coordinación con otros servicios internos y externos a la IM; registro en planillas de información valiosa para el servicio en donde desarrolle la tarea; archivo de documentación; atención al público y su posterior derivación a donde corresponda y otras tareas de apoyo que están contempladas dentro de la tarea administrativa.

Ahora bien, existen diferentes elementos que se ponen en juego en el proceso para que las tareas se cumplan. Aquello que se realiza y que no está prescrito, pero que es fundamental para cumplir con la tarea administrativa de manera eficaz¹⁴. Tal como se menciona en la bibliografía especializada en el tema, se da que “informalmente, la complejidad de procedimientos y niveles de coordinación es resuelta por los funcionarios con redes de conocidos que facilitan y agilizan muchos de los temas de más fácil resolución. Son cruciales para lograr que el trabajo sea realizado” (Nadler y Tushman, citado en Shaffner, 2018, pp. 27-28).

La idea de que "el trabajo es la actividad desplegada por los hombres y las mujeres para enfrentar lo que no está dado por la organización prescrita del trabajo" (Davezies, citado en Dejours, 1997, p. 38) se refleja en las entrevistas realizadas a personal administrativo. En ellas, se evidencia cómo los/as trabajadores/as no solo siguen las tareas establecidas, sino que también llevan a cabo acciones que forman parte del trabajo real, contribuyendo significativamente a la eficiencia en el cumplimiento de las tareas. Este esfuerzo adicional, que va más allá de lo prescrito, provoca que experimenten sobrecarga de trabajo, asuman decisiones y responsabilidades que no les corresponden y sientan cierta frustración.

Siguiendo esta línea, Dejours (1997) define el trabajo como una dimensión humana y considera varios elementos presentes en el desarrollo de la actividad, que ayudarán a comprender el trabajo real del personal administrativo: creatividad y trabajo, coordinación y trabajo, y cooperación y trabajo (pp. 38-40).

Particularmente, la creatividad es una dimensión requerida para poder ajustar el trabajo prescrito con el real, y buscar las resoluciones a problemas que se le presentan en la función administrativa. Citando a Dejours (1997), la creatividad es una forma de desplegar el ingenio para buscar las soluciones a los problemas que se le presentan en el trabajo.

Cuando se habla de coordinación y trabajo, no se refiere únicamente a los mecanismos de coordinación formales e informales, sino también a todo lo novedoso que las/os trabajadoras/es

14 Se define el concepto eficaz como la capacidad de realizar en tiempo y en forma la tarea administrativa.

despliegan como formas alternativas de realizar la tarea. Estas nuevas maneras permiten una ejecución más rápida, facilitan el proceso y, en última instancia, la hacen más efectiva.

Por último, Dejours (1997) menciona que la cooperación se refiere a la voluntad de las personas para trabajar en conjunto y “superar colectivamente las contradicciones” que surgen de la organización del trabajo. La cooperación está vinculada con la libertad de cada individuo, y por tanto no puede ser prescripta (p. 40). Esta cooperación se manifiesta cuando las personas entrevistadas mencionan que recurren tanto a sus compañeras/os de sector como de otros sectores, para resolver problemas cotidianos de su trabajo, y/o para obtener información que no está al alcance de quienes deben realizar el trámite o agilizar procesos. Por ejemplo, "mover un expediente que está estancado".

Ya se ha definido el trabajo prescripto como el trabajo en términos teóricos- formales, mientras que el trabajo real es aquel que efectivamente se lleva a cabo.

En este capítulo (sección 5.1), se hizo mención del sistema relacional de la IM, que dentro de los escalafones se encontraban los niveles de carrera. Según el artículo D.67 de la Normativa Departamental¹⁵ “Los niveles corresponden a las distintas etapas en la trayectoria personal de cada funcionario/a dentro de una carrera”. Estos niveles van desde el nivel más bajo, (V), al nivel más alto (I) (Poco experimentado, medianamente experimentado, experimentado, sólidamente experimentado y experto) respectivamente. Los distintos niveles se corresponden a la experiencia en la tarea desarrollada.

Como ya se mencionó, se destaca la cooperación y el apoyo mutuo en la división de tareas, como parte del apoyo para el logro de las funciones: "Tengo una compañera que es bastante más chica que yo, que nos entendemos bastante bien...Nos dividimos distintas tareas y obviamente, si alguien necesita una mano, nos apoyamos mutuamente" (Entrevistado n.º 4, cuatro años de antigüedad). Esta colaboración contrasta con la ausencia en ciertos cargos jerárquicos, lo que puede llevar a que funcionarias/os administrativas/os terminen asumiendo responsabilidades fuera de su rol, "Tener que resolver cosas que no dependen de mí... porque yo termino siendo responsable y la cara visible ante la ausencia de una dirección fuerte que se haga cargo" (Entrevistada n.º 1, dieciséis años de antigüedad).

De las 10 personas entrevistadas, 9 personas se encuentran entre los niveles V y IV y una sola persona en el nivel III que no realiza tareas administrativas. Lo importante de destacar de estos

¹⁵ [Volumen III Relacional funcional. Libro II. De la relacional funcional. Título único. Del estatuto del funcionario. Capítulo VI. Del sistema integrado de carreras y remuneraciones \(SIR\). Sección I](#)

niveles es que según la normativa deberían trabajar bajo “la supervisión o guía de personal jerárquico”¹⁶ y si se observan las entrevistas realizadas las/os trabajadoras/es se organizan su propia tarea sin superior que organice el trabajo.

No obstante, se considera importante la existencia de la estructura jerárquica y el rol de supervisores en la resolución de problemas en el trabajo. También subrayan que cualquier administrativo/a debería tener la posibilidad de recurrir a las jefaturas cuando no pueda resolver un problema por sí mismo/a. Además, se evidencia que la asignación de funciones de supervisión a administrativas/os con el nivel de carrera más bajo suele ser una alternativa cuando no hay suficiente personal, especialmente en cargos de conducción correspondientes a una jefatura.

Otro aspecto relevante que se menciona en las entrevistas es que quienes atienden público no cuentan con suficiente información ni capacitación en este ámbito, lo que las enfrenta a una demanda exigente por parte de los usuarios, quienes buscan soluciones inmediatas.

Por último, cuando se consultó en las entrevistas si habían evidenciado un cambio en la tarea administrativa desde que ingresaron a la IM, la mayoría se refirió a que hubo un cambio en las formas de llevar a cabo las tareas y no las tareas en sí mismas. Las nuevas formas se vinculan a la aplicación de tecnologías informáticas, de la necesidad de conocimientos nuevos que aportan a la realización de la tarea de una forma más satisfactoria.

5.4 Contradicciones, tensiones y sufrimiento

Muchos de los problemas evidenciados en las entrevistas a partir de los cambios en las funciones de escalafones, se han mencionado en apartados anteriores, debido a que se relacionan con la convivencia entre diferentes lógicas de organización del trabajo. De igual modo, las tensiones surgen como parte de la convivencia entre trabajo prescripto y trabajo real.

De los problemas o inconvenientes que fueron descriptos por cada persona entrevistada, se recogieron los siguientes como los principales:

-Comunicación interna. Se mencionaron problemas de comunicación de diferentes tipos y en diferentes niveles. Por ejemplo, cuando surgen procedimientos nuevos no son informados en tiempo y forma a quienes realizan la tarea. Quienes trabajan deben resolver en el momento que están desarrollando su tarea, esa falta de información, que suelen recurrir a las redes informales.

16 [Volumen III. De la relación funcional. Capítulo 1.5. De los niveles de carrera](#)

(...) intento comunicarme, ir a la oficina donde se realiza. (...) me pasó con una funcionaria que estaba con un tema de un cargo, que mandó un expediente, estaba quieto (...) Dos o tres veces por semana, llamaba para ver en qué estaba y eso, para intentar de mover (Entrevistado n° 4, con cuatro años de antigüedad).

Asimismo, se observó que tampoco habría comunicación fluida desde las jefaturas hacia quienes tienen bajo su responsabilidad, en cuanto a ser guías en las tareas y en las decisiones. En términos generales, esta falta de comunicación desde las jerarquías se da incluso con trabajadores/as a su ingreso o cuando aún no se cuenta con experiencia en la IM o en organismos públicos. Además, en algunos sectores, existen cargos políticos que desempeñan funciones de jerarquía. La entrevistada n° 5 que tiene una función de jefatura administrativa, con una antigüedad de cuatro años en la IM, manifestó que la mayoría de las veces, esos cargos políticos no tienen el conocimiento adecuado sobre la normativa y procedimientos administrativos. A esto se suma la tensión derivada de los criterios de los cargos políticos, lo cual incrementa las dificultades en el desarrollo de su actividad laboral.

-Recepción de demandas externas: Las/os administrativas/os que atienden público de forma presencial tienen que enfrentarse con las demandas del público, que a veces son difíciles de entender y/o suponen problemáticas complejas de quienes vienen a hacer consultas o trámites.

Debe recordarse que las personas que atienden al público, en general, no han recibido la capacitación adecuada, por lo que no contarían necesariamente con la promoción de habilidades para ejercer la comunicación con el público externo. Más allá de la formación básica sobre el trato interpersonal, cada situación demanda un conocimiento específico que las y los administrativos no poseen, debido a la falta de experiencia en el tema y en el servicio en el que trabajan. Esto les obliga a resolver por su cuenta los vacíos en contenido y procedimiento. Dependiendo del servicio, se enfrentan a problemáticas de diversa índole, algunas de las cuales pueden requerir mayor urgencia que otras.

La siguiente cita también describe esta situación, referida a la atención de personas

(...) trato de entenderla porque es bastante complicado a veces entender al beneficiario y tratar de solucionar la problemática con la que viene. Es muy amplia, es de problemas familiares, problemas vecinales, basurales. Quejas, a veces vienen a buscar títulos, eso es lo

más fácil, por suerte, por lo menos vienen alegres a buscar títulos, eso es lo mejor, pero así siempre es bastante complicado (Entrevistado n.º 6, un año de antigüedad).

-Coordinación y dependencia intersectorial. En algunas entrevistas surgió la molestia de las personas entrevistadas en relación a la dependencia de otros sectores para terminar cumpliendo con sus funciones. El trámite queda estancado de alguna forma hasta que el sector correspondiente no intervenga o también puede pasar que se requiera la acción de otro sector de la IM para que brinde las herramientas que faciliten los procedimientos administrativos requeridos. Cuando la situación excede las responsabilidades de los/as administrativos/as, se ven obligados/as a depender de otra oficina, lo que implica adaptarse a los tiempos y procesos de esas áreas.

Pero yo tengo que salir a hablar con alguien más para que vos hagas algo. (...) Yo te lo pido, que, si yo sola te lo pido, no lo haces. (...) Es como cuando quise comprar las impresoras. Si hubiera sido por las otras, las que están como más abajo, me decían, no tenés plata, . O sea, cuando hablás con alguien de más arriba de ellos, ahí sí, (...) A mí no me gusta hacer eso (Entrevistada n.º 8, con ocho años de antigüedad).

-Tiempo para la ejecución de tareas. En una de las entrevistas se menciona la necesidad de realizar las tareas con mayor rapidez debido a que los trámites llegan tarde al servicio. Esta situación obliga a los/as administrativos/as a trabajar con menos tiempo del que originalmente se habría destinado si los trámites hubieran sido entregados en tiempo y forma. Además, la presión ejercida por los cargos superiores, como coordinadores y directores, incrementa aún más la urgencia, exigiendo que las tareas se completen con prontitud para evitar retrasos mayores y asegurar que el proceso avance de manera eficaz.

-Funciones que no corresponden al escalafón administrativo- Se ha discutido previamente sobre las funciones que realizan las/os administrativas/os que no les corresponden, ya sea porque implican mayor responsabilidad o porque están fuera del escalafón administrativo, tal como ha sido mencionado en muchas de las entrevistas realizadas. Estas tareas en algunos casos implican sumar responsabilidades extra a sus responsabilidades administrativas, que debería asumir un profesional (por ej. contador). En otros casos, manejo de valores como, por ejemplo, de dinero y de cheques, las cuales no están incluidas en la descripción de tareas administrativas. Estas actividades requieren un cuidado especial debido a la responsabilidad asociada al manejo de fondos públicos.

Estas situaciones reflejan desafíos en la gestión, referidos a la falta de preparación para funciones propias de su escalafón y/o para el cumplimiento de funciones que están fuera de sus responsabilidades formales, sea por especialización o por jerarquía.

Asimismo, en las entrevistas se señala la falta de personal para desarrollar las tareas administrativas, lo que lleva a que los/as funcionarios/as contratados/as para estas funciones lo que refuerza que sean asignados/as a responsabilidades adicionales, sin el desarrollo de habilidades específicas, lineamientos, y compensación adecuada por esas funciones.

Esto sumado a la coexistencia de diferentes lógicas de trabajo —“formas más tradicionales” como la lógica taylorista-racional, que “construye al trabajador a una fuerte dependencia de las reglas organizacionales y de la jerarquía” (Pucci y Vigna, 2015), junto con una lógica más moderna, la lógica profesional, que exige que la persona sea “autónoma, tenga iniciativa” y sea capaz de resolver problemas (Pucci y Nión, 2008) genera una cierta tensión.

Pucci y Vigna, señalan que “la complejidad de situaciones que deben enfrentar las/os trabajadoras/es parece requerir de mano de obra profesional que tome iniciativas ante los vacíos normativos de los procesos de trabajo o en las situaciones inciertas no contempladas por la normalización de procesos” (Pucci y Vigna, 2015, p. 73). Durante el trabajo de campo, se observó que los/as administrativos/as no encuentran todas las herramientas necesarias en la normativa o en la normalización de procesos, por lo que requieren otras habilidades y competencias profesionales que su cargo no exige formalmente.

A lo largo del trabajo de campo se pudo visualizar que las/os administrativas/os se ven enfrentadas/os a situaciones complejas, debido a su gran compromiso con las tareas administrativas y a la dinámica de trabajo, resultado de la falta de personal y/o la ausencia de un cargo superior que tome decisiones y asuma responsabilidades. Por tales motivos, estos/as trabajadores/as terminan asumiendo tareas que exceden sus responsabilidades funcionales. Si bien en las entrevistas se observa conciencia de estas cuestiones, también se expresa que estas funciones extra son asumidas de modo de asegurar que se cumpla el trabajo y los objetivos del sector.

5.4.1 Tipos de sufrimiento

En las entrevistas surgieron diversos tipos de sufrimientos, identificados a través de los sentimientos, percepciones y vivencias personales de frustración, sobrecarga, angustia y disgusto.

Estos sentimientos describen cómo las/os trabajadoras/es conviven y/o enfrentan distintas situaciones en el ámbito laboral. En una de las entrevistas, la administrativa expresaba que “desde el

2021, 21, 22, estuve sola (...), bastante desbordada. Imagínate que la carga horaria era seis horas. Y de ahí fue también que me asignaron horas extras. Porque no podíamos, no podíamos todo en realidad” (Entrevistada n° 5, con cuatro años de antigüedad). Es interesante notar que los sentimientos más recurrentes fueron la sobrecarga y la frustración. Las personas entrevistadas relataron situaciones laborales que reflejan esta sobrecarga de trabajo (realización de tareas en solitario, mala distribución de funciones, etc.), así como el impacto emocional generado por la falta de reconocimiento, tanto económico como personal, en diversas circunstancias. Las/os administrativas/os, al desempeñar sus tareas, se enfrentan a tensiones y contradicciones organizacionales que contribuyen al sufrimiento. Este surge del choque entre lo que deben hacer y las dificultades que enfrentan para resolverlo por sus propios medios, lo que los lleva a desarrollar estrategias para solucionar los problemas de manera rápida y eficiente.

Es importante destacar que, entre las entrevistadas con mayor antigüedad en la IM, se percibió cierta angustia al relatar sus funciones y la situación laboral en la que se encuentran, en comparación con las demás personas entrevistadas. Una de ellas tiene diecisiete años de experiencia y la otra, cuarenta y un años. Esta última, al ingresar, realizaba tareas administrativas, pero pronto comenzó a asumir tareas técnicas que, en su mayoría, no fueron reconocidas ni el salario ni en la valoración de su trabajo. Si bien en la mayoría de las entrevistas, los sentimientos de sobrecarga y frustración fueron los más frecuentes, el sentimiento de disgusto y angustia tienen su importancia y representan también la vivencia de las/os trabajadoras/es.

Estos sentimientos de sufrimiento se expresan de diversas maneras. En varias entrevistas se señalaron que, a pesar de sentirse a gusto con el cargo, experimentan una sobrecarga de trabajo al tener que trabajar en soledad, por falta de personal administrativo y por el volumen de trabajo.

Por otro lado, el sentimiento de frustración surgió también ante la falta de reconocimiento de la tarea.

Las situaciones presentadas anteriormente tienen vínculo con el concepto de reconocimiento, por el cual, como señala Dejours (1997), la retribución esperada por el sujeto es fundamentalmente de naturaleza simbólica. El autor reconoce que existen dos dimensiones: reconocimiento en el sentido de constatación y en el sentido de gratitud (pp. 43-44).

Teniendo como referencia estas dos dimensiones del reconocimiento, se puede interpretar que las/os administrativas/os esperan que haya un reconocimiento más objetivo que corresponde al haber cumplido con las funciones (lo que se espera del/la trabajador/a) y el reconocimiento de la valoración de su formación, de su experiencia en la IM y del compromiso con la tarea. La falta de ese reconocimiento es también un factor que profundiza en el sentimiento de angustia y/o de frustración en el trabajo.

5.5 Estrategias laborales defensivas individuales y colectivas

A partir del recorrido realizado, se identificaron ciertas tensiones asociadas a la coexistencia de lógicas de gestión del trabajo opuestas: una lógica taylorista y racional, y una lógica profesional. En este contexto, las/os administrativas/os se ven enfrentadas/os a seguir normas y reglas escritas, mientras que, al mismo tiempo, se espera de ellas/os que aporten creatividad y autonomía, siguiendo una regla no escrita que implica el uso de conocimientos y habilidades nuevos para resolver los problemas que surgen en el desarrollo de sus tareas. Frente a esta tensión, se visualiza que las/os trabajadoras/es desarrollan ciertas acciones que se podrían denominar estrategias frente a estas situaciones.

Se definió a las estrategias tanto individuales como colectivas, como las acciones, conductas y/o mecanismos que adoptan las/os trabajadoras/es para enfrentar los posibles peligros derivados de las contradicciones dentro de la organización del trabajo, reflejando las experiencias de las/os administrativas/os en el desarrollo de sus funciones. Esas experiencias representan vivencias que denotan sufrimiento en el ámbito laboral.

Dejours y Gernet (2014) afirman que “entre la restricción del trabajo y el desencadenamiento de una descompensación se interponen toda una serie de procesos psíquicos que contribuyen a luchar contra las amenazas de descompensación: estos procesos intermediarios son las estrategias de defensa” (p.36). Siguiendo con la idea de estos procesos, los autores mencionan que las estrategias tienen el rol de protección. Su función principal, ya sean acciones individuales o colectivas, es la de la transformación del vínculo con la realidad de la situación de trabajo, incidiendo sobre el pensamiento de las/os trabajadoras/es, sus sentimientos, y su salud.

En la mayoría de las entrevistas se visualiza la estrategia individual como primer recurso. No obstante, cabe considerar que, si bien “el sufrimiento es siempre individual, los trabajadores pueden cooperar y que ciertas formas de defensa pueden elaborarse colectivamente” (Dejours y Gernet, 2014, p. 42). En el caso analizado, se puede señalar que la estrategia individual que se desarrolla se encuentra respaldada en la seguridad que pueden recurrir al apoyo de las/os compañeras/os para resolver algún problema que se presente o para desarrollar de una forma más efectiva la tarea administrativa que constituye una estrategia colectiva.

De las estrategias individuales pueden identificarse las siguientes: 1) ante una situación tensa mantener la calma y la confianza y no involucrarse emocionalmente; 2) recurrir a redes informales

para agilizar trámites; 3) aplicar conocimientos que no son específicas de la tarea, pero que facilitan el desempeño.

Las estrategias colectivas podrían separarse en dos grandes grupos: 1) la cooperación entre sí, es decir, la consulta entre pares para obtener cierta información sobre las funciones o para resolver algún problema; 2) la división y organización del trabajo entre sí. De esta manera se distribuyen las tareas más equitativamente, y se apoyan en lo que necesiten.

En estas estrategias colectivas, confluyen conocimientos teóricos y/o prácticos y también un conocimiento tácito, no formalizado, que trae consigo cada administrativa/o que son compartidos de forma colectiva para interpretar la situación laboral y aportar soluciones a los problemas, tal como observaban en sus trabajos Pucci y Nión, (2008, p. 8). Esta cooperación entre los y las administrativas/os del escalafón A3 de la IM en el intercambio de saberes da lugar a una cierta “igualdad cognoscitiva”.

No obstante, entre quienes trabajan de forma solitaria, se profundizan las vivencias de sufrimiento al ser las únicas personas en el sector. Esta situación dificulta el desarrollo de estrategias colectivas. En cambio, en la mayoría de quienes se entrevistaron, mencionaron contar con el apoyo de sus pares, lo que les permite realizar consultas y compartir experiencias.

En síntesis, las estrategias colectivas aparecen como todas aquellas acciones, conductas, comportamientos, que se decidan o resuelvan en colectivo, sea trabajadores/as de un mismo sector o no. Se comparte la vivencia, la dificultad con otras/os y del intercambio surge la estrategia. Mientras que las estrategias individuales, son todas aquellas acciones, conductas y comportamientos que se deciden en soledad o autónomamente, aunque para su ejecución se recurra a redes informales en la organización.

6 REFLEXIONES FINALES

Esta monografía se propuso comprender las estrategias, tanto individuales como colectivas, que despliegan las/os administrativas/os en su labor. Para ello, se describió la estructura de la IM, caracterizada por una organización híbrida en la que predomina el modelo de burocracia maquinal, con procesos de trabajo altamente racionalizados. Además, se analizaron las lógicas de gestión del trabajo, que influyen en las estrategias desarrolladas. Se identificaron los principales problemas que enfrentan las/os trabajadoras/es y se exploró el concepto de sufrimiento, clave en el estudio, ya que las estrategias laborales defensivas surgen como respuesta a dicho sufrimiento.

Es relevante señalar que esta monografía es de tipo exploratoria, por lo tanto, todo lo que se va a describir a continuación, es una aproximación al problema planteado y sobre todo deja abierta la posibilidad de seguir investigando.

Las lógicas de gestión de trabajo que coexisten en la IM son: la lógica taylorista-racional y la lógica profesional. La primera refiere a que las/os administrativas/os tienen una fuerte dependencia con las reglas, con lo prescripto y esto guarda relación a que la configuración estructural que prevalece es la de la burocracia maquinal. En cambio, la lógica profesional refiere a la iniciativa, la autonomía y la capacidad de resolver problemas en el desempeño de las tareas. Además de realizar tareas administrativas prescriptas, realizan un “trabajo real”, que son todas aquellas actividades que no forman parte de lo prescripto pero que la organización espera que se realicen para cumplir con la tarea de una forma eficaz. Asimismo, se observan casos en los que, además de las tareas asignadas, las personas asumen funciones que no corresponden a su escalafón e incluso realizan tareas de cargos de conducción.

La coexistencia de ambas lógicas constituye un modelo organizacional híbrido que genera tensiones en el desarrollo de las tareas administrativas. Las/os administrativas/os experimentan la contradicción entre ajustarse a lo prescripto y, al mismo tiempo, la expectativa subyacente de aplicar nuevos conocimientos y habilidades. Estas tensiones que suscitan, se busca abordarlas desde las vivencias de sufrimiento. Este sufrimiento se expresa de diferentes maneras, a través de la sobrecarga de trabajo, frustración, angustia y disgusto. Para afrontar dicho sufrimiento, las/os administrativas/os desarrollan estrategias laborales defensivas, tanto individuales como colectivas.

Las estrategias individuales principales para hacer frente a estas tensiones fueron: 1) ante una situación tensa mantener la calma y la confianza y no involucrarse emocionalmente; 2) recurrir a redes informales para agilizar trámites; 3) aplicar conocimientos que no son específicas de la tarea, pero que facilitan el desempeño. Las estrategias colectivas son: 1) la cooperación entre sí, es decir, la consulta entre pares para obtener cierta información sobre la tarea o para resolver algún problema; 2) la división y organización del trabajo entre sí.

Las personas que trabajan de forma aislada, sin la referencia de sus pares administrativos/as ni de las jerarquías, son quienes experimentan mayor sufrimiento (frustración, sobrecarga de trabajo) y falta de reconocimiento. En cambio, quienes trabajan en colectivo cuentan con el apoyo y la contención de sus pares.

Lo expresado en las entrevistas, tanto por los informantes calificados como por las percepciones de los/as trabajadores/as, fue clave para comprender el origen y las implicancias del cambio en las tareas administrativas derivado del proceso de unificación y creación de un único escalafón administrativo. Entre las personas entrevistadas, solo una minoría participó directamente en dicho proceso de unificación y en la creación del escalafón A3. Esta minoría, con mayor antigüedad en la Intendencia de Montevideo, considera que el proceso no mejoró la situación del personal administrativo, ya que no trajo consigo un aumento salarial significativo y fue implementado de manera deficiente. Opinan que debió haberse analizado la situación de cada administrativo/a antes de la unificación. En contraste, quienes tienen menor antigüedad en la organización manifiestan no tener conocimiento sobre este proceso y carecen de elementos para evaluar si el cambio en el escalafón administrativo fue significativo o no.

Para finalizar resulta pertinente señalar que la Intendencia de Montevideo, como organización, está sujeta a cambios políticos que pueden alterar su rumbo con la designación de nuevas autoridades, nuevos cargos políticos y diferentes enfoques. Esto puede generar un cierto desconocimiento por parte de los/as nuevos/as responsables sobre las normativas establecidas en la organización, lo que provoca incertidumbre e inseguridad en quienes realizan las tareas. La dimensión política es un aspecto interesante para seguir indagando en futuras investigaciones, que den cuenta de la importancia que tiene esta dimensión para las lógicas de gestión en la IM.

Asimismo, la perspectiva de género representa otra línea de investigación importante para futuras investigaciones. Sería relevante explorar si las estrategias que desarrollan las/os administrativas/os varían según el género.

Este tipo de investigación centrada en las percepciones y vivencias de las/os trabajadoras/es podría aplicarse a otros sectores de la IM, pues permitiría comparar y analizar si enfrentan los mismos problemas en el desarrollo de sus tareas, si las fuentes de sufrimiento son similares a las del escalafón administrativo y qué estrategias utilizan para enfrentar esas tensiones.

BIBLIOGRAFÍA

Batthyany, K. , Cabrera, M. , Alesina, L. , Bertoni, M. , Mascheroni, P. , Moreira, N. , Picasso, F. , Ramirez, J. , Rojo, V. , (2011). *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*. Departamento de Publicaciones, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR).

Blanchet, A. (1989). Entrevistar en A. Blanchet, R. Ghiglione, J. Massonannat, A. Trognon, Técnicas de investigación en Ciencias Sociales (pp. 88-129). Centro de Estudiantes de Ciencias Sociales, UdelaR.

Canal del Laboratorio de Antropología Visual. (26 de setiembre de 2016) Conferencia Christophe Dejours "Sufrimiento en el trabajo" [Archivo de Vídeo]. Youtube.
https://youtu.be/UIdprBq9-2U?si=xwtS4Bwx_5a73yYO

Canales Cerón, M. (2006). Metodologías de investigación social. Lom Ediciones.

Dejours, C. (2006) La banalización de la injusticia- Topía

Dejours, C y Gernet, I. ,(2014). Psicopatología del Trabajo. Miño y Dávila.

Dessors, D. y Molinier, P. (1997). Psicodinámica del trabajo. En D. Dessors, M.P. Guiho-Bailly, Organización del trabajo y salud. (pp. 11-21). Lumen.

Flick, U. (2015). Introducción a la Investigación cualitativa. Morata.
<https://dpp2017blog.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/08/disec3b1o-de-la-investigac3b3n-cualitativa.pdf>

Gibbs, G. (2012). El análisis de datos cualitativos en Investigación Cualitativa. Morata.
<https://dpp2016blog.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/08/graham-gibbs-el-anc3a1lisis-de-datos-cualitativos-en-investigac3b3n-cualitativa.pdf>

Guerrero, P. , Gallardo, M. , Miranda G. (2017). Sufrimiento y reconocimiento en el trabajo Un estudio de caso. Suffering and recognition at work A case study. Teuken Bidikay – Revista Latinoamericana de investigación, 8 (11), 175-190.

<https://doi.org/10.33571/teuken.v8n11a9>

Hirigoyen, M. F. (2008). El sufrimiento en el trabajo y las patologías emergentes.

L'Information Psychiatrique, 84(9), 821-826. <https://doi: 10.1684/ipe.2008.0397>

Intendencia de Montevideo. Normativa Departamental. Digesto Departamental. Libro II de la Relación Funcional. Parte Legislativa. Volumen III. Título único del Estatuto del Funcionario.

<https://normativa.montevideo.gub.uy/articulos/85407>

Intendencia de Montevideo (2021). Nuevo aniversario de la sede de la Intendencia. Cuando 80 años es mucho. <https://montevideo.gub.uy/noticias/institucional/cuando-80-anos-es-mucho>

Krippendorff, K. (1990). Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica. Paidós Ibérica.

<https://www.metodos.work/wp-content/uploads/2020/05/krippendorff-metodologia-de-analisis-de-contenido-teoria-y-practica.pdf>

Linares, J. (2006). Cambios en las relaciones laborales y nuevas formas de organización. Revista Gaceta Laboral, 12(2), 216-231.

<https://www.produccioncientificaluz.org/index.php/gaceta/article/view/3654/3652>

Mayntz, R. (1980). La sociedad organizada. En Sociología de la Organización. Alianza Editorial.

<https://es.scribd.com/document/533809649/Mayntz-Renate-1980-La-Sociedad-Organizada-en-Sociologia-de-La-Organizacion-Madrid-Alianza-Editorial-Pp-PDF-Free-Download>

Mintzberg, H. (2005). La estructuración de las organizaciones. Ariel Economía.

<https://es.scribd.com/document/363762101/Estructuracion-de-Las-Organizaciones-Henry-Mintzberg-COMPLETO>

Niño, 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 [Ponencia en congreso] Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo (ALAST) IV, México.

Ni3n, M.S. (2012). La construcci3n social del riesgo laboral. Los trabajadores de la industria forestal uruguayana (fase rural). [Tesis de Maestría en Sociología]. Universidad de la Rep3blica.

Nova, A. (2013.). La organizaci3n del trabajo en ANCAP: hacia un modelo de gesti3n por competencias. [Tesis de grado]. Universidad de la Rep3blica (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/25532>

Novick, M. (2000) “La transformaci3n de la Organizaci3n del Trabajo”. En: De la Garza, E. (Coord.) TRATADO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGÍA DEL TRABAJO. FCE, M3xico. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/51932.pdf>

Nusshold, P. , Baudin, C. y Ni3n, M.S. (2020). Cuando el trabajo real es tab3: introducci3n. *Laboreal*, 16(1), 1-7. <https://doi.org/10.4000/laboreal.15713>

Pagani, M. L. (2010, Diciembre 9-10). Introducci3n a las organizaciones p3blicas: Marco conceptual y dimensiones de an3lisis. [Ponencia en jornadas]. Jornadas de Sociología de la UNLP, VI, Argentina. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5343/ev.5343.pdf

Pucci, Francisco. (2004). Aprendizaje organizacional para la gesti3n del riesgo. CINTERFOR OIT. https://www.cinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/pucci.pdf

Pucci, F. , y Ni3n, S. (2008). La gesti3n de la calidad y el conocimiento. “[Ponencia en taller] .Taller “Gesti3n de la Calidad y del Conocimiento”. Programa de Gesti3n Universitario Ciclo 2008 (Unidad de Capacitaci3n). <https://eva.udelar.edu.uy>

Pucci, F., y Vigna, A. (2015). La organizaci3n del trabajo en la implementaci3n de pol3ticas sociales del Uruguay. *Administraci3n Y Organizaciones*, 18(35), 61–80. <https://rayo.xoc.uam.mx/index.php/Rayo/article/view/53>

Ruiz Olabu3naga, J. (1999). La investigaci3n cualitativa. Metodología de la investigaci3n cualitativa. (pp. 11-44).

Schaffner, P. (2018). Estudio de casos de gesti3n de los procesos de cambio en la Intendencia de Montevideo. [Tesis de maestría]. Facultad de Economía y Empresa de Santiago de Chile. <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion->

[conocimiento/comunicacion/publicaciones/estudio-caso-gestion-procesos-cambio-intendencia-montevideo](#)

Strauss, A. y Corbin, J. (2002). Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Universidad de Antioquía.

[https://biblioteca.colson.edu.mx/e-docs/RED/Bases de la investigacion cualitativa 17-28.pdf](https://biblioteca.colson.edu.mx/e-docs/RED/Bases_de_la_investigacion_cualitativa_17-28.pdf)

Tripier, P. (1998). Profesiones emergentes y herramientas modernas de gestión de las organizaciones. *Región y sociedad*, 9(16), 153-174. <https://doi.org/10.22198/rys1998/9/826>

Vasilachis de Gialdino, I. (coord.). 2017. Estrategias de investigación cualitativa. Gedisa. <http://www.famg.org.ar/documentos/herramientas-investigacion/03-investigacion-cualitativa-Vasilachis-2017.pdf>

Velázquez, D.R. (2019). Las buenas jugadas: las estrategias de poder de los funcionarios administrativos de la Intendencia de Montevideo. [Tesis de maestría]. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/23492>

Weber, M. (1964). *Economía y Sociedad*. La Pléyade. <https://zoonpolitikonmx.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/08/max-weber-economia-y-sociedad.pdf>