

# **Culturas laborales y racionalidad instrumental.**

Roberto Montenegro y Beatriz Wehle.

Cita:

Roberto Montenegro y Beatriz Wehle (2007). *Culturas laborales y racionalidad instrumental*. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-066/1357>

11XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología.

Ponencia: *Culturas laborales y racionalidad instrumental*

Autores: Roberto Montenegro y Beatriz Irene Wehle.

Introducción.

Esta ponencia tiene el propósito de realizar puntuaciones, e identificar marcas significativas en los puntos o anudamientos que se producen en ciertos espacios de trabajo de la Administración Pública Estatal que resultan de nuestras investigaciones en la Universidad Nacional de Quilmes<sup>1</sup>. Y ello tomando como referencia los discursos que provienen de dos concepciones estratégicas sobre las organizaciones: 1) la forma de organización “legal-racional”, asentada en el Derecho Administrativo, y 2) el nuevo “management” público, inspirado en los principios de la racionalidad gerencial. En lo que es propio de la dimensión socio cultural, hemos trabajado en este ámbito, como anteriormente en el ámbito de la Administración de la Justicia,<sup>2</sup> con la visión que nos ofrece la perspectiva teórico-epistemológica inscripta en las corrientes socio analíticas del institucionalismo francés<sup>3</sup>. Desde la implementación de un proyecto de capacitación y relevamiento de problemas en los espacios organizacionales, hemos definido la situación en el haz de sentido que se genera al pensarla con las herramientas del momento socioanalítico<sup>4</sup>. En consonancia con esta tradición hemos trabajado con el método de observación participante; en talleres con diseño de trabajo grupal; y realizando entrevistas a informantes clave. En nuestro trabajo de campo, hemos seguido los lineamientos generales del método etnográfico y los hemos aplicado a la observación de espacios de trabajo en el ámbito estatal, concebidos como el “singular-concreto”, de la institución de la Administración Pública.

---

<sup>1</sup> Proyectos de Investigación I+D que dirige la Dra. Beatriz Irene Wehle en el Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes.

<sup>2</sup> WEHLE, Beatriz “Transcendental Realism: in a particular Methodological Sequence”, in *Logic and Methodology. Recent Developments and Applications in Social Research Methodology*. CDROM University of Amsterdam, The Netherlands, 2004. ISBN 90-6706-1-X

<sup>3</sup> La corriente del Análisis Institucional que tiene como referentes más conocidos a R. Lourau y G. Lapassade.

<sup>4</sup> Señalamos la importancia de este enfoque en otra presentación: “La orientación socioanalítica en organizaciones públicas: el análisis del encargo como instancia institucional.” Wehle, B; Montenegro, R. (2004) en CD-ROM *Primer Foro de Psicología Organizacional*, Facultad de Psicología, UNC, Córdoba, Abril 2004.

## 1. Presentación de escenarios.

El campo en el que se sitúa nuestro trabajo de investigación, es el que ofrecen los espacios de la administración pública estatal. Particularmente, durante el año 2006, el trabajo de campo se realizó a partir de los espacios de capacitación para funcionarios y empleados. Desde ese trabajo se han realizado actividades vinculadas con: a) descripción, análisis y diseño de procedimientos administrativos, b) relevamiento de pautas vinculadas con las formas culturales y con la comunicación en las organizaciones. En la última experiencia en el campo de nuestra investigación, hemos distinguido cuatro escenarios significativos. El criterio que hemos seguido para separar unos escenarios de otros se basa en el tipo de *conversación dominante* (juegos conversacionales como *constitutivos* de los hechos sociales) que se produjeron en el *continuum* de las relaciones y de las prácticas que hemos registrado. De modo que un primer escenario (“Acuerdo Inter. Jurisdiccional”), se dibuja en virtud de los intercambios realizados para alcanzar un acuerdo de trabajo entre agentes de distintas reparticiones. El compromiso para realizar el proyecto, y el inicio de las actividades de capacitación marca la entrada en un segundo escenario (“Dispositivo de trabajo y contexto de acción”). La disminución de la frecuencia de los encuentros, las dificultades para realizar las reuniones, algunos alejamientos explícitos, los reiterados silencios entre los interlocutores, los rechazos de algunas propuestas, y las manifestaciones explícitas de abandono del proyecto, por considerarse que han surgido nuevas urgencias, etc., señala que estamos en presencia de un tercer escenario (“Cambio de agenda”). Finalmente, la realización de un trabajo de puntuación de los momentos significativos, las lecturas de los momentos y resultados de lo realizado, nos referimos al análisis de la “implicación”<sup>5</sup> que permite caracterizar el cuarto escenario, en el que nos encontramos (Puntuación y lectura). Este último escenario es el de una “obra abierta”, de modo que la propuesta para actividades futuras se propone elaborar señalamientos de caución metodológica para las intervenciones en los espacios de trabajo estatales.

## 2. La racionalidad instrumental insiste.

En este punto nos interesa señalar la presencia de determinaciones simbólicas, mandatos, procedimientos, constitución de los espacios y comportamientos cuyo punto de anclaje se encuentra en la forma racional-burocrática que ha sido históricamente

---

<sup>5</sup> La implicación alude a las relaciones conscientes, o no, que el sujeto mantiene con su institución.

constitutiva de las organizaciones modernas, en particular de las reparticiones del Estado<sup>6</sup>. El supuesto básico del cual partimos es que, siguiendo a Max Weber, este tipo ideal permite caracterizar la racionalidad propia de las instituciones que han emergido en la denominada “modernidad temprana”. En esta misma constelación de sentido debemos recordar también la descripción foucaultiana de los *dispositivos institucionales* que han constituido a las sociedades disciplinarias y su específica producción de subjetividad. Sus mecanismos aún perviven y son identificables, aún cuando es evidente el estado de conmoción que produce el embate de nuevos *diagramas de control*. Los caracteres del tipo weberiano, y los mecanismos de la sociedad panóptica descriptos por Michel Foucault —cuyas características no podemos abordar en este espacio—, como también los numerosos aportes desde el punto de vista de los estudios sobre los diseños organizacionales, la configuración denominada por H. Mintzberg “burocracia mecánica”, muestra los rasgos propios de las organizaciones cuya imagen expresa el ascenso y consolidación de la “sociedad de la técnica”. Es la metáfora de la máquina que matriz a las organizaciones con el propósito de diseñarlas, montarlas, y gestionarlas como mecanismos de relojería en que cada componente responde funcionalmente al conjunto<sup>7</sup>. Estos aportes permiten puntuar algunos rasgos significativos de la racionalidad de medios, incita en la forma racional burocrática. El propósito es mostrar la insistencia de la racionalidad instrumental en los diseños organizacionales actuales, para luego poder señalar algunos efectos des constructivos, embates que producen brechas entre las prácticas reales y el ordenamiento simbólico formalmente establecido.

Estas rasgadas son consecuencia de fuerzas que derivan de un nuevo paradigma organizacional y de gestión. Del numeroso conjunto de rasgos que caracterizan a las organizaciones estructuradas de acuerdo a la forma legal-racional, sólo señalaremos aquellos que resultan significativos debido a que esas formas persisten por estar instituidos como *reglas constitutivas*<sup>8</sup> de los espacios configurados por dicha forma, y porque en ellos se encuentran los puntos de anclaje de algunas reglas que guían el curso de acción de los agentes. Subrayemos que el modelo racional-burocrático asienta el principio de autoridad en tres componentes fundamentales: a) las actividades requeridas por el funcionamiento de

---

<sup>6</sup> Wehle, B. “Proceso de trabajo y lógicas en conflicto en los espacios de trabajo de la administración de la justicia”, en CDROM “*Nuevos escenarios en el mundo del trabajo: rupturas y continuidades*”. 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires, Agosto 2005. ISBN: 987-98870-2-6

<sup>7</sup> Morgan, Gareth, *Imágenes de la Organización*, AlfaOmega, México, 1991.

<sup>8</sup> La distinción entre “reglas constitutivas” y “regulativas”, proviene de J.Searle.

las estructuras orgánicas que implican su distribución como “deberes oficiales” a cumplir, b) la autoridad que emite los mandatos está rigurosamente delimitada por normas que se refieren a las atribuciones y medios de que disponen los funcionarios, c) el cumplimiento regular, continuo de los deberes, y el posible ejercicio de los derechos que conllevan, garantizado por un conjunto de normas incorporadas a un sistema de reglas generales. Un principio muy conocido; pero que vamos a destacar nuevamente, es la existencia de un sistema jerárquico, en el que los agentes de mayor rango ejercen control legítimo sobre los funcionarios de menor rango. En cuanto a la acción administrativa en sí misma, la línea de significación que ha trazado históricamente el argumento de las “razones de Estado”, opera como norma central en estado virtual para el comportamiento de los funcionarios.

### 3. El management de la Administración Pública.

El nuevo management público se despliega sobre la base de la conducción estratégica de las organizaciones, que ya no puede asentarse en el cumplimiento de normas y reglas impersonales y abstractas, pues es necesario responder al hecho de que la planificación y control han sido reemplazados por la idea de dirección estratégica o política. La concepción de una “dirección responsable” no puede confiar en la aplicación del conocimiento científico a las cuestiones prácticas, pues no debe confundirse el plano de la ciencia y el plano de la acción. Si la organización del trabajo en los espacios públicos implica conocimiento y acción, no puede olvidarse que esta última tiene su propia lógica. En consecuencia, el nuevo management consiste en un conjunto de prácticas que están asistidas por procesos reflexivos. Un nudo de pragmatismo y ejercicio de competencia científica, que rechaza por igual la presencia de principios ordenadores de carácter universal, sean estos científicos o vinculados al Derecho Administrativo, al que se crítica por que los hechos escapan a sus marcos conceptuales. El discurso del management percibe al Derecho Administrativo como un campo del que surgen todo tipo de restricciones, controles, y bloqueos que impiden los procesos de racionalización. En ese sentido, se aboga por incrementar los espacios de discrecionalidad, pues la presencia del modelo tradicional impide el desarrollo de dos valores centrales que deben guiar a la conducción estratégica: eficacia y eficiencia. Pero el objetivo de aumentar los grados de libertad para los responsables de la conducción de organizaciones públicas, si bien ha desplazado o ha saltado sobre los arcaicos sistemas de control, no ha producido dispositivos que permitan controlar el accionar y la rendición de cuenta de los

funcionarios, particularmente de aquellos que ocupan los primeros niveles de responsabilidad en las distintas reparticiones. Como bien señala el autor español Prats i Catalá: “El desconocimiento u olvido de las constricciones constitucionales e institucionales de la gestión pública, ha llevado a bastantes políticos y gerentes poco escrupulosos a ver en el management el saber legitimador no de un nuevo y más eficiente sistema de responsabilidad, sino de una mayor libertad de acción, la cual, “*desbridada*”, no ha podido sino incrementar la arbitrariedad del poder y, con ella, el potencial de corrupción”<sup>9</sup>. Eficacia, eficiencia, desplazamiento de las normas y reglas que regulan el comportamiento de los agentes y el resultado de sus acciones administrativas y el aumento de la capacidad para realizar operaciones discrecionales de parte de agentes dotados de poder legítimo, son componentes de las condiciones de posibilidad que habilitan distintos juegos de poder, en los que se declinan significaciones inscriptas en los dos grandes modelos estratégicos.

#### 4. Operaciones de encabalgamiento.

La idea que queremos presentar a continuación se plantea en el campo de juego posibilitado por las reglas constitutivas que, enlazándose a ellas, encabalgándolas, sirviéndose de ellas, corren las prácticas, modalidades, valoraciones, y esquemas derivados de la discrecionalidad propia del nuevo management público. Describiremos algunos aspectos del “juego” de la política que resultan significativos para lo que interesa en este escrito: operaciones que enlazan la dimensión simbólico-imaginaria y funcional, en las reparticiones públicas. Señalemos en primer lugar, las luchas por los espacios de poder, y el particular modo que asume esa lucha en nuestro medio. La configuración que frecuentemente producen las pujas entre segmentos institucionales, está vinculada a las características de los “clanes” que se conforman por lazos de lealtad. Estos generan verdaderos sistemas de interacción con sus códigos, intercambios, y referentes particulares, a los que con frecuencia se denomina “jefes políticos”. Los grupos y redes de grupos que se forman en los espacios de trabajo, implican alineamientos y pertenencias más nítidas que las que se pudieran trazar en virtud de la identificación con diferentes proyectos, estrategias o valores. Uno de los despliegues tácticos de estos segmentos, es aquel que

---

<sup>9</sup> Prats i Catalá, Joan, “Derecho y management en las administraciones públicas (Notas sobre la crisis y Renovación de los respectivos paradigmas)”, en *Revista CLAD, Reforma y Democracia*, Nro. 3, Enero de 1995, Caracas, Venezuela.

apunta a obtener capacidad para “legislar”. Quienes alcanzan ciertos emplazamientos de poder quedan en capacidad para estatuir decretos, ordenanzas, resoluciones y disposiciones, en función de los distintos niveles jerárquicos en los que acontecen los juegos de poder. Fundamentados en la racionalidad del esquema legal-racional, que subrayamos más arriba, este marco les permite emitir mandatos que imponen, entre muchas otras cosas, la continuidad de ciertos espacios, su derogación, o su transformación. ¿En qué características de los encargos que se hacen a las áreas técnicas que diseñan estructuras y procedimientos es posible leer las pujas territoriales?

Un rasgo destacable se presenta con las irregularidades en la confección de las propuestas para solicitar la aprobación, ampliación, o modificación de las estructuras orgánico funcionales. Los encargos a las áreas técnicas para que los realicen siempre encubren demandas de carácter político. La búsqueda de aprobación técnico profesional, vela las condiciones de producción dada en los escenarios de los cuales emergen, en los que se producen los juegos de fuerza eminentemente políticos. La apertura o cierre de ámbitos, que se expresan simbólicamente en los organigramas, implican efectuar o promover la creación de niveles organizacionales o la ocupación de cargos, debido a que se tiene la capacidad para diseñarlos e imponerlos como actos administrativos legítimos. Pero el sentido no explícito en estas operaciones de investimento es que, desde los espacios de poder, el guión que comanda todos estos movimientos, es la búsqueda de “colonización” de la mayor cantidad de espacios posibles. Un señalamiento de Michel Crozier es pertinente en este punto. Una de las condiciones que posibilitan la conformación de un sujeto singular, individual o grupal, con capacidad para generar acuerdos, es decir, efectuar operaciones conectivas eficientes puestas a su servicio dentro de un campo de posibles, — y que en consecuencia le permite asumir mayores grados de libertad y de discrecionalidad—, es la que se produce por la falta de codificación en algunos intersticios del entramado simbólico de las organizaciones. Es entonces cuando prima la eficacia operatoria del agente. Dado que este hecho ha sido suficientemente reportado como reiterativo, podemos postular que el aflojamiento de la trama que normaliza los espacios, es condición de posibilidad para la discrecionalidad en el manejo del poder. Y esto, a su vez, está posibilitado por los emplazamientos de poder estatuidos por las propias reglas constitutivas de las formaciones racionales burocráticas. Las operaciones políticas, interviniendo con los argumentos que ofrece la concepción del management, procura “desentramar” la urdimbre de normas y reglas que cuadriculan los espacios. De ese modo, el

principio de discrecionalidad puede actualizarse puntualmente en función del cálculo guiado por la lógica del hacer político.

Por otra parte, en el trabajo de los agentes se trata de implementar formas de gestión instrumental apoyadas en soportes informáticos que desactivan las posibilidades de los agentes para resolver dificultades en forma autónoma.

Si bien el carácter complejo de la acumulación de los procedimientos burocráticos ha generado una fuerte complejidad en la gestión, la intención de dominar dicha complejidad a través de mecanismos de simplificación basados en soportes técnicos e informáticos, da lugar a una limitación en la racionalidad del agente. Nos preguntamos si el hecho de implementar soluciones informáticas, como un modo de simplificar tareas repetitivas y homogenizar los procesos, en realidad no responde más bien a una lógica de estandarización taylorista. Y si ello implica el establecimiento de una confrontación y una tensión con las prácticas establecidas más ligadas a una relativa autonomía en el hacer.

Si sostenemos, con Guattari, que la subjetividad es lo que se constituye recortándose en un espacio que es el cuerpo (con su espacio temporalidad), en relación con otras subjetividades (es decir, en la intersubjetividad) y en el seno de ciertas instituciones históricamente situadas, es fácil comprender que ciertas modalidades de gestión de trabajo bajo el impulso de la racionalidad instrumental que las caracteriza imprimen nuevas prácticas de control en la constitución de sujetos en el ámbito laboral.

A partir de la reflexión sobre los tecnicismos supuestamente científicos ligados a los procesos estandarizados, nos preguntamos en que medida estos pueden constituirse en formas homogeneizantes y totalizadoras que impactan en la subjetividad y en la identidad de los agentes.

En futuros trabajos proseguiremos, por un lado, con el análisis descriptivo de las modalidades y desafíos que presenta la irrupción del management en la Administración Pública, y por otro lado, con los desvíos y puntos de bifurcación que a nuestro juicio (junto con la crisis de fondo en que se encuentra la modalidad de gestión tradicional articulada al Derecho Público) se muestran como significativos en el momento de considerar el virtual estado de anomia en que se encuentran muchos ámbitos de la administración pública estatal en la Argentina.

#### Bibliografía.

-Campione, Daniel, (1997), "El Estado en la Argentina. A propósito de cambios de paradigmas. *Revista CLAD, Reforma y Democracia*, Nro. 9, Caracas.

- Guattari, F (1996): “Acerca de la producción de la subjetividad”, en *Caosmosis*, Bs. As., Editorial Manantial.
- Grün, Ernesto (1997) “El Derecho posmoderno: un sistema lejos del equilibrio”. Ponencia XVIII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Filosofía del Derecho y Filosofía Social, Buenos Aires, Agosto 1997.
- Mintzberg, Henry, *Diseño de organizaciones eficientes*, El Ateneo, Buenos Aires, 1983.
- Morgan, Gareth, *Imágenes de la Organización*, AlfaOmega, México, 1991
- Prats i Catalá, Joan (1995) Derecho y management en las administraciones publicas: notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas. Revista CLAD, Reforma y - Democracia, nro. 3, Enero 1995. Caracas.
- Sidicaro, R. (2003) *La crisis del Estado*, EUDEBA, Bs.As. 2003.
- Weber, Max, *¿Qué es la burocracia?*, Leviatán, Buenos Aires, S/F.
- Wehle, Beatriz “Transcendental Realism: in a particular Methodological Sequence”, in *Logic and Methodology. Recent Developments and Applications in Social Research Methodology*. CDROM University of Amsterdam, 2004. ISBN 90-6706-1-X
- Wehle, B. “Proceso de trabajo y lógicas en conflicto en los espacios de trabajo de la administración de la justicia”, en CDROM *"Nuevos escenarios en el mundo del trabajo: rupturas y continuidades"*. 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires, Agosto 2005. ISBN: 987-98870-2-6
- Wehle, B. y Montenegro, R. “Contextos de acción, dimensión jurídica y vulnerabilidad”, en CD-ROM, ISBN 987-558-043-0, Universidad Nacional de Quilmes. Diciembre 2004.