



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Administración Pública

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS

TESIS DE MAESTRÍA

Col. 1502/20

Reforma Administrativa. ¿ Una respuesta técnica?

Autor: Lic. Claudio LANOUGUERE

Lib. N. 310
LIB

Tutor: Lic. Norberto Góngora

- Septiembre de 1991 -

Reforma Administrativa
: una respuesta técnica?

Claudio Lanquar

1991

INFORME FINAL DE PASANTIA

REFORMA ADMINISTRATIVA: ¿una respuesta técnica?

Realizado por: Lic. Claudio Augusto Lanouguere

Tutor: Lic. Norberto Góngora

Buenos Aires, septiembre de 1991

"Digo pues, que las tropas con que un príncipe defiende su Estado son propias, mercenarias, auxiliares o mixtas. Las mercenarias y auxiliares son inútiles y peligrosas; y el príncipe cuyo gobierno descansa en soldados mercenarios no estará nunca seguro ni tranquilo."

(Nicolás Maquiavelo en su obra El Príncipe).

I N D I C E

I. INTRODUCCION.....	3
II. OBJETIVOS.....	7
III. METODOLOGIA.....	13
IV. PERFIL DE LAS DEMANDAS AL CCUM.....	20
IV. 1: Confección de la Agenda.....	24
V. DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD EN EL HCD DE FLORENCIO VARELA.....	54
V.1: Presentación.....	57
V.2: Detección de la situación problemática.....	57
V.3: Cuestionario guía.....	61
V.4: Transcripción del Decreto de aprobación del Organigrama del HCD de Florencio Varela.....	63
V.5: Análisis Normativo.....	69
V.6: Explicitación de los problemas y su tratamiento.....	85
VI. ANALISIS CONCEPTUAL DE LA ACTIVIDAD.....	89
VI.1: El funcionamiento del HCD desde las categorías del análisis estratégico del poder.....	90
VII. PROCESOS DE COORDINACION DEL TRABAJO.....	69
VII.1: El funcionamiento del HCD desde los procesos de coordinación del trabajo.....	79
VIII. LA FUNCION INTELLECTUAL COMO PRAXIS POLITICA..	79
IX. CONCLUSIONES.....	93
X. BIBLIOGRAFIA.....	103

I. INTRODUCCION

"Pues no hay otra manera de evitar la adulación que el hacer comprender a los hombres que no ofenden al decir la verdad."

(Nicolás Maquiavelo en su obra El Príncipe).

Cuando se nos presentó la oportunidad de realizar la pasantía, un grupo de cursantes de la Maestría optamos por llevarla a cabo en la Universidad de Luján. En ésta se gestaba un proyecto de dar forma a un área que se dedicase a brindar asesoramiento y asistencia técnica a los municipios de la Provincia de Buenos Aires. Ese espacio finalmente se corporizó en el Centro de Extensión Universitaria a los Municipios (CEUM) que dependía de la Secretaría de Extensión de la Universidad de Luján.

El hecho de que el CEUM se transformase en uno de los ejes de la política universitaria de un sector de los docentes de esa casa de estudios, condicionó fuertemente su funcionamiento. El CEUM se constituyó en el epicentro de enfrentamiento entre proyectos universitarios disímiles.

Por una parte, quienes pujábamos por la puesta en marcha del proyecto, asociábamos nuestros intereses a una visión progresista y de presencia de la universidad en su medio. Nuestro versús estaba conformado por quienes, a nuestro juicio, constituían los resabios de un proyecto autoritario y decadente. Planteado en estos términos, nuestro compromiso con la tarea excedía con creces el rol de un pasante; nosotros estábamos representando un "drama" en donde se enfrentaban valores opuestos.

Al respecto cabría suponer que la etapa fundacional de cualquier organización requiere de una identificación total y absoluta entre los objetivos de la institución y sus participantes. Lo concreto es que se produjo un proceso de mimetización entre la organización y quienes la conformábamos; este fenómeno se asentaba sobre la doble lógica de la agresión del contexto y la necesidad de nuestra sobrevivencia. Es así como la elaboración de nuestros proyectos de trabajo no era sólo la mera presentación de objetivos y medios para alcanzarlos. Era, por así decirlo, una cruzada en la que se enfrentaban creyentes e infieles. Nuestra bandera era el CIEH y nuestros adversarios todos aquéllos que nos obstaculizaban en nuestro accionar.

Esta perspectiva épica brindaba a nuestra tarea una fuerte carga emocional y una conciencia de que se abría un horizonte de crecimiento infinito.

La situación antedicha tuvo una serie de consecuencias positivas y negativas. Dentro de las primeras rescatábamos la compenetración con el trabajo y el concebir a éste con un profundo sentido de pertenencia. Fue particularmente grato el encontrar un fuerte compromiso axiológico con las actividades que desempeñábamos. En los tiempos del fin de la historia nos resultaba una clara negación a los principios dominantes el hecho de combinar la militancia con la profesión.

Seguramente que el hecho de encarar la pasantía desde esa perspectiva no dejó de presentar un costado oscuro. Invalidábamos los argumentos opuestos desde la negación de nuestro eventual interlocutor. Probablemente contestábamos cuestiones metodológicas desde un discurso general que eludía las cuestiones de fondo. Sin embargo, para nosotros era de vital importancia el elaborar un discurso que nos distinguiese claramente. Se había transformado en un hecho central el vincular práctica organizacional con un marco teórico que lo identificase. A nuestros ojos resultaba contradictorio el pretender trabajar las organizaciones desde las herramientas técnicas y conceptuales que poseíamos.

Desde la frialdad que brinda el escribir sobre un hecho que ocurrió hace tres años, trataremos de desenmarañar algunos tramos de la madeja expuesta. Pese a todo, somos conscientes que a la historia se la concibe desde una visión que, justa o errónea, tiñe los hechos con el color del cristal del que observa. Por eso es que muy probablemente volvamos a cometer algunos de los errores pasados. Pero, es digno de aclararlo desde el comienzo, no estamos tratando de absolver todos nuestros errores sino simplemente trataremos de remarcar algunos de nuestros aciertos.

II.: OBJETIVOS

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS

"Pues, hay tres clases de cerebros: el primero
discierne por sí, el segundo entiende lo que
los otros disciernen, y el tercero no discier
ne ni entiende lo que los otros disciernen."
(Nicolás Maquiavelo en su obra El Príncipe).

El trabajo se enmarca dentro de una reflexión sobre las tensiones que emergen de la contraposición de dos tipos de racionalidad: la técnica y la política.

Estos dos polos encierran tras de sí la preocupación de importantes pensadores y generan una serie de encrucijadas que suscitan, por sí solas, el interés del analista. Se presenta, frente al viaje del conocimiento que proponemos, un recorrido con una partida y una meta definidas, pero con un laberinto de senderos que las unen. Trataremos de demostrar -término éste que encierra una carga de responsabilidad y omnipotencia que desechamos- que por más que exista una vía de acceso entre un polo y el otro más transitada, más segura y mejor señalizada, se pueden encarar búsquedas marginales que alienten otras formas de adecuación entre la técnica y la política.

Como todo avance exploratorio probablemente nos perdamos sin alcanzar a arrojar luz alguna sobre la globalidad de la temática. Para tratar de reducir esta alternativa, aunque sin una seguridad absoluta de lograrlo, es que trataremos de circunscribir nuestra temática.

¿Los procesos de diagnóstico e intervención en organizaciones públicas se deben emprender desde cri
terios basados unívocamente en la racionalidad técnica? El en
contrar una respuesta a este interrogante nos deja la necesidad

de intentar precisar qué es lo que entendemos por organización pública y si existen formas, alternativas a las dominantes, de trabajar en las organizaciones. Querríamos aclarar que no está nada más lejos de nuestras intenciones el tratar de elaborar una teoría omnicomprensiva del funcionamiento del aparato estatal, o, bucear en la teoría de las organizaciones para dilucidar los criterios técnicos que se derivan de las mismas. Aspiramos -como paso inicial- tratar de despejar la incógnita sobre qué características posee la administración pública en la cual trabajamos. Trabajar implica en este caso, ubicarnos en el espacio donde realizamos la pasantía. Surge, desde esta perspectiva, el objetivo secundario de explorar las peculiaridades de la burocracia estatal desde nuestra inserción como pasantes. Este objetivo no implica arribar a una definición de diccionario del término burocracia. Aspiramos a que un subproducto de nuestro trabajo quizás primario pero a nuestro juicio importante, lo constituya el repensar algunas definiciones básicas de la teoría organizacional. De allí que nuestro primer paso lo constituya el hecho de desprendernos de pre-conceptos cuando nos referimos a burocracia estatal.

Tal cual sostiene Michel Crozier¹

1.: El fenómeno burocrático. Ed. Amorrortu - Buenos Aires - 1974.

"(...) el término burocrático, ya lo hemos dicho, es vago y se presta a confusión. En las ciencias sociales parece haberse perfilado por lo menos tres acepciones (...):" "(...) la primera y más tradicional es el gobierno por medio de oficinas, es decir un aparato del Estado constituido por funcionarios nombrados directamente, no elegidos, organizados jerárquicamente y dependientes de una autoridad soberana; el poder burocrático en esta acepción implica el reinado del orden y la ley, pero al mismo tiempo un gobierno sin participación del ciudadano. La segunda acepción proviene de Max Weber y la han empleado sobre todo sociólogos e historiadores. Para quienes adoptan este uso, burocratización es la racionalidad de las actividades colectivas, manifiesta entre otras cosas en la concentración desmedida de las unidades de producción y, en general, de todas las administraciones, en el desarrollo dentro de ellas de un sistema de reglas impersonales, tanto en lo que se refiere a definición de funciones y distribución de responsabilidades, como a ordenamiento de carreras. La tercera acepción responde al uso vulgar y popular de la palabra burocracia, que evoca la lentitud, la pesadez, la rutina, la complicación de procedimientos, la inadaptación de los organismos "burocráticos" a las exigencias que deberían satisfacer y a las frustraciones consiguientes en las personas que los componen, y en quienes deben utilizar sus servi-

cios y los padecen (...)"²

Cuando nos enfrentamos con la proble
mática organizacional del Concejo Deliberante de Florencio Varela
(en adelante HCD), no pudimos encuadrarla dentro de las acepcio-
nes antedichas de burocracia. Ello nos estaba indicando que en
uno de los municipios más pobres del conurbano se había dado res-
puesta a problemas que desvelan a más de un científico social de
los países desarrollados o, que, en el HCD de Florencio Varela
funcionaba una organización bajo una forma no burocrática. Lo
aquí señalado nos introduce en un sentido útil para tratar de ex-
plicitar otro de los objetivos secundarios del presente informe.

Si el HCD de Florencio Varela no e-
ra un cantón suizo (descarte por el absurdo), ni una manifesta-
ción conocida de burocracia (así planteado nos suena a un género
de enfermedad), ¿cómo podíamos brindar respuesta a los requeri-
mientos que nos fueron solicitados? Aquí surge la dimensión que
hace a nuestra inserción como consultores y a la manera en que
percibíamos nuestro ejercicio profesional.

2.: Cabe consignar que si exploramos más detenidamente las teo-
rías de la "burocracia" surgen otras acepciones además de
las tres sugeridas por M. Crozier. Para ampliar el tema
véanse las obras de Michels, Poulantzas, Trotzky, Lenin,
Mintzberg entre otros.

Nuevamente presentamos un objetivo mo
desto y eminentemente descriptivo, con la finalidad de despejar
la idea del lector desprevenido sobre el contenido y alcances del
presente informe.

III.: METODOLOGIA

"De esto se concluye que es conveniente que los buenos consejos, vengan de quien vinieren, lazcan de la prudencia del príncipe, y no la prudencia del príncipe de los buenos consejos".

(Nicolás Maquiavelo en su obra El Príncipe)

Este árido espacio lo iniciaremos con una confesión y lo finalizaremos con una advertencia. Como primer punto diremos que este apartado fue incorporado por expresa sugerencia de quien ejerce la tutoría de este informe; asimismo fue él el que propuso la consulta de materiales bibliográficos antes no trabajados. Resultó grato el pensar sobre la manera en que desarrollamos una pasantía, realizada hace tres años, desde las advertencias de autores no considerados en su momento como fuente de referencia. Quisiéramos pues, que no se interpretase este apartado como una presentación del modo de trabajar explicitada ex-antes al desarrollo de la pasantía. Más bien lo concebimos como una legitimación ex-post de una actividad oportunamente realizada.

Pretendemos trabajar en un nivel exploratorio el que nos permita reflexionar desde el desarrollo de nuestra actividad, sobre categorías más abstractas.

Al respecto, diremos que Michel Crozier se situó en este nivel para su análisis de la burocracia francesa³. "(...) nuestro trabajo se sitúa en una fase indispensable del desarrollo científico que podría llamarse fase de exploración. Lo que importa entonces ante todo, es elaborar una problemática(...)". Nosotros lo que pretendimos fue delimitar a la misma desde nuestra experiencia de campo, desechando la alternativa de derivar

3: Michel Crozier: El fenómeno burocrático. Ed. Amorrortu - Buenos Aires, 1974.

nuestro trabajo desde un marco teórico global. Si bien se da lo que expresa Crozier cuando sostiene que: "(...) es verdad que en el curso de esta elaboración ya se verifican hipótesis, pero son hipótesis descriptivas que sólo permiten comprender, y parcialmente medir, los diversos sistemas de relación que constituyen el fenómeno que debe analizarse en el caso particular que se estudie. No son directamente válidas, sino para el caso estudiado y lo que se aprehenda de ellas no tiene carácter de ley sino de ejemplo (...)".

No queremos decir con esto que no aspiremos a poder avanzar en el sentido de plantear algunas interpretaciones más abarcativas. Nos negamos a considerar a estas interpretaciones como poseedoras de una gran profundidad teórica aunque nacen del contacto del trabajo de campo. No creemos por ello que este hecho nos perjudique sino que brinda una nota de singularidad. Como sostiene el autor antes mencionado⁴ "(...) toda teoría por cierto, se asienta en un contacto parcial e insuficiente con la realidad. Pero este origen se oculta generalmente en las ciencias sociales a causa de la separación entre las investigaciones empíricas y los problemas de la teoría (...)".

4.: M. Crozier: op. cit.

Desde ya remarcamos que no trabajamos sobre una experiencia merced a la medición de complejas variables cuantitativas. Basicamente seguimos las pautas del análisis estratégico explicitado por M. Crozier y E. Friedberg.⁵ Para ellos el "(...) análisis estratégico no puede sino adoptar un modo hipotético inductivo por el cual él constituye y delimita su objeto de estudio por etapas sucesivas a través de la observación, la comparación y la interpretación de múltiples procesos de intervención y de intercambio que componen el telón de fondo de la vida en el interior del sistema de acción que se busca analizar (...)".

¿Cómo se avanza en un análisis estratégico del tipo hipotético inductivo? A través del estudio de la experiencia vital. ¿En qué consiste la evaluación de esta última? En un proceso de análisis que se centra en la ponderación de las experiencias de las personas, recabadas con entrevistas abiertas. "(...) el análisis estratégico da una importancia primordial a lo vivido por los participantes y, a partir de esto, privilegia la técnica de las entrevistas como medio de información. Para que estas entrevistas sean vitales deben proponer

5.: M. Crozier- E. Friedberg: L'Acteur et le Systeme. Mimco: Trad. Alicia Barbieri.

cionar al investigador esa recorrida por la interioridad de los actores que él investiga (...)".

Las entrevistas son la ocasión que tiene el investigador de reunir, tan rápidamente como le sea posible, la máxima información concreta sobre la vivencia cotidiana de los actores, sobre lo que es implícito en los campos considerados. A través de ellas se busca conocer concreta y prácticamente cómo cada uno de ellos hace para enfrentarse a su situación y a las restricciones que conlleva, cuáles objetivos persiguen y qué percepción y anticipación tienen de la posibilidad de alcanzarlos en la estructura que conocen. En otras palabras, qué recursos tienen, de qué margen de libertad disponen, de qué manera y en qué condiciones y dentro de qué límites los puede utilizar.

Se podría decir que esta fuente de información sesga el contenido del trabajo por la fuerte dosis de subjetividad con que se ve impregnado. Pero "(...) lo particular de esta metodología, es precisamente superar esta dicotomía artificial entre la realidad objetiva y la realidad subjetiva. Ella considera que la subjetividad de los otros -es decir la forma de elegir su estrategia en función de su percepción de las limitaciones que pesan sobre ellos- es un elemento capital que, de modo igualmente objetivo que las condiciones técnicas, o económicas, define la situación de cada uno, es decir aquello con relación a lo cual el actor elabora su propia estrategia y su

propia conducta (...)"⁶

Creemos entonces que hemos explicitado las características de este informe que, en síntesis, utilizará la experiencia de la pasantía -que se podría caratular como un análisis estratégico-organizacional- para reflexionar sobre alguna de las características de las organizaciones públicas y, más específicamente, sobre el rol del consultor en su desempeño profesional. De esta forma el trabajo irá presentando en su desarrollo un orden que, partiendo de la inserción como pasantes culmina en una evaluación global del ejercicio del rol del consultor.

Al iniciar este apartado dijimos que lo íbamos a concluir con una advertencia. En el proceso de colaboración del presente informe se nos comentó que resultaba un hecho evidente sobre a quién nos estábamos refiriendo con alguna de las apreciaciones vertidas. Nada más lejos de nuestra intención el polemizar en términos personales; simplemente existen ciertas personas de ciencia o de ficción que se constituyen -por hechos que los exceden- en paradigmáticos

6.: M. Crozier y E. Friedberg: op. cit.

de determinadas circunstancias. Así como resulta difícil criticar un plan económico sin ninguna alusión al titular de la cartera de Hacienda, no se puede criticar la teoría de la burocracia estatal sin nombrar a Max Weber. De allí que, como anuncian algunos thrillers, cualquier parecido con personajes reales es mera coincidencia.

IV.: PERFIL DE LAS DEMANDAS AL CEUM

"La primera opinión que se tiene del juicio de un príncipe se funda en los hombres que lo rodean: si son capaces y fieles, podrá reputárselo por sabio"

(Nicolas Maquiavelo en su obra El Príncipe)

El CEUM intentó en un principio, canalizar las solicitudes de asistencia técnica que provenían de los Municipios vecinos a la Municipalidad de Luján. Si bien los requerimientos de esta última carecían de un nivel de precisión que permitiesen su tratamiento, la circunstancia de que la Universidad encontrase su ámbito de influencia en dicho espacio, la tornó en la prioridad principal. Pese a lo antedicho, con la Municipalidad de Luján se pudo avanzar en muy contados proyectos. Se brindó asesoramiento técnico para la conformación de una cooperativa de cirujas que se dedicaría al reprocesamiento de basura. En este caso, el CEUM realizó un diagnóstico antropológico sobre los condicionantes psicoculturales en la realización de dicho emprendimiento; se evaluó también la factibilidad económica del reciclamiento de residuos; se consideraron los alcances que podría tener la conformación de una cooperativa tanto en términos de inclusión como de exclusión de probables miembros participantes; el CEUM también se constituyó como nexo entre la cooperativa y los organismos nacionales e internacionales en condiciones de financiar la puesta en marcha del proyecto.

En el plano institucional, el intendente de Luján solicitó el diseño de una reestructuración organizacional de la Intendencia así como también la asistencia técnica para la mejora en el funcionamiento de la Mesa de Entradas; además, le fue solicitado al CEUM asesoramiento en aspectos vinculados a la recaudación impositiva.

Una segunda fuente de demandas la constituyó aquélla proveniente de municipios alejados de la zona de influencia de la Universidad. Es así como el presidente del Honorable Consejo Deliberante de Florencio Varela pidió asesoramiento en la reestructuración del organismo a su cargo. La Municipalidad de Zárate requirió asistencia para el análisis del funcionamiento del área económico-financiera.

Una tercer vertiente de requerimientos al CEUM provino del gobierno de la Provincia de Buenos Aires. El CEUM organizó las Primeras Jornadas de Gobierno Municipal en donde participaron autoridades provinciales, algunas de las cuales -como parte de su acción de gobierno- requerían una estructura organizativa que le permitiese constituirse en el nexo idóneo con intendencias de la provincia. En consecuencia, el CEUM pretendió dar cuerpo a un instituto que fuese apto para la difusión de las políticas que se encaraban para los gobiernos locales.

Existía pues, una gran variedad de demandas provenientes de tres instancias diferenciables, y, desde el análisis ex-post, una omisión: el CEUM no necesitaba organizar sus procesos internos de trabajo. El CEUM contaba con una estructuración de escasa complejidad: un grupo de siete profesionales -tres de ellos pasantes- con una alta amplia-

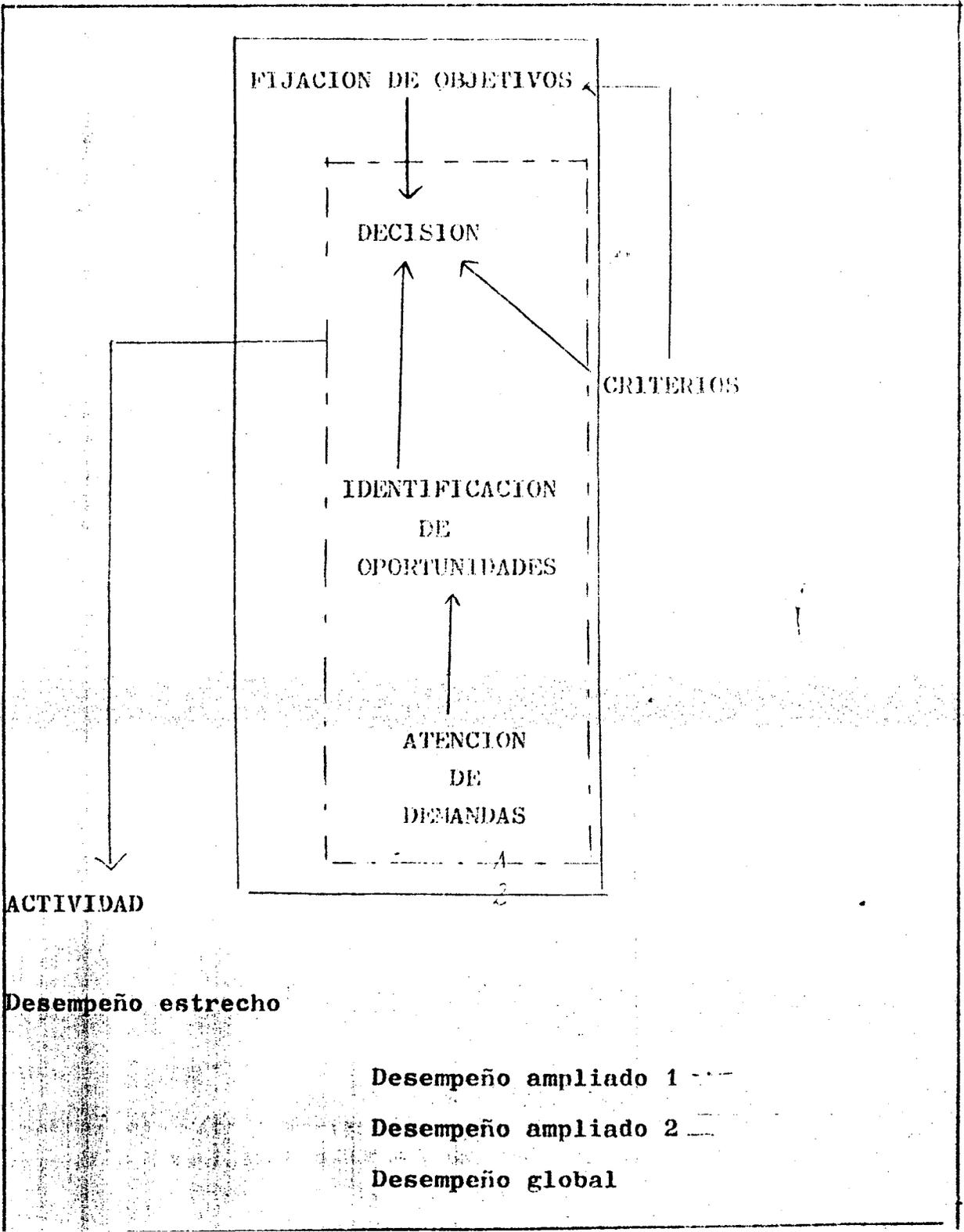
ción vertical del puesto (en el sentido de que no sólo realizábamos el trabajo sino que lo administrábamos) y con una baja especialización horizontal (toda vez que multiplicábamos e intercambiábamos los roles que desempeñábamos). A su vez, el CEUM contaba con un grupo de apoyo administrativo compuesto por tres personas y una tecnoestructura con un profesional.

Uno podría definir al CEUM como una organización sin estructura ni funciones, con una sola limitación en cuanto al control que teníamos los profesionales de las actividades que emprendíamos: no tanto la fijación de los objetivos generales como la de los criterios orientativos. Este horizonte no implicaba la eliminación de la discusión de las políticas del CEUM por parte de quienes lo conformábamos. En síntesis, el CEUM crecía al interior de la Universidad sin institucionalizarse, y al exterior, en forma rápida y descontrolada.

Planteado el cuadro anterior, ¿sobre qué bases confeccionábamos nuestra agenda de actividades? El dato central estaba conformado por el hecho de que contribuyese, el desarrollo de la actividad, a la concreción de los criterios políticos del CEUM, y, en segundo término, que se brindase respuesta a situaciones problemáticas reales de las organizaciones.

IV.1.: CONFECCION DE LA AGENDA

CUADRO NRO. 1



Si centramos nuestra visión en la actividad, ésta constituía el objetivo de la pasantía pero, por las características inherentes al funcionamiento del CEUM, asumíamos un control mayor de todo el proceso de trabajo.

El equipo del CEUM atendía todos los requerimientos que se le solicitaban (lo expuesto en el apartado anterior no es taxativo; sólo fue consignado a manera de ejemplo). Es así que constituíamos el canal de acceso de los municipios a la Universidad. Este primer flujo de información era tamizado de acuerdo a su contribución a los objetivos del CEUM. La decisión en la realización del trabajo de asistencia, asesoramiento, etc., la tomábamos si la misma se adecuaba a los objetivos y criterios del CEUM.

Nótese que hemos realizado la distinción entre objetivos generales y criterios.⁷ A nuestro juicio los criterios conformaban una dimensión de la actividad en cuya discusión participábamos pero no los fijábamos.

7.: Términos tomados y adaptados de la obra de Henry Mintzberg La estructuración de las organizaciones. Barcelona: Editorial Ariel S.A.: 1985

Si los objetivos generales constituían metas a ser alcanzadas, ¿cuáles eran entonces los criterios?

Vamos a entender por criterios a aquel núcleo de valores que sin darle contenido a los objetivos, los orientan en una dirección dada.

Si uno de nuestros objetivos era el de constituir al CEUM como centro idóneo para el diagnóstico de las problemáticas organizacionales de los gobiernos locales, el criterio estaba dado por la vinculación del CEUM a un proyecto político que se enmarcaba dentro de una estrategia partidaria.

Ahora veremos como operaba lo expresado en párrafos anteriores en la decisión de llevar adelante una actividad. Si la solicitud de asistencia técnica provenía de un Municipio cuya identificación con los criterios era nula o negativa, se atendía la demanda pero no se la identificaba como oportunidad de trabajo. Este criterio discriminatorio no era probablemente el más apto pero se aplicaba en definitiva por una cuestión de escasez de recursos.

Los casos especificados en los comienzos de este apartado sí habían sido identificados como oportunidades de trabajo. No todas con el mismo nivel de im

portancia pero sí susceptibles de ser abordadas.

Como hemos mencionado anteriormente existían dos aspectos básicos en la confección de la agenda: la adecuación de la solicitud del organismo demandante con los criterios y la de brindar respuesta a necesidades reales.

De acuerdo a lo expresado más arriba, el criterio es un condicionante exógeno a la propia actividad (si lo expresáramos con mayor precisión: alejado del punto de partida del continuo); pero también operaba un condicionante endógeno a la actividad: la vinculación entre el problema \longrightarrow la acción \longrightarrow la solución. Es decir, la adecuación al criterio constituía la condición necesaria pero no suficiente para emprender la tarea.

Si esquematizásemos el proceso de trabajo que emprendíamos en las organizaciones, surgiría una relación similar a la planteada en el cuadro No. 2 de la página 31.⁸

Se identificaba el problema, se elaboraba un modelo, se lo contrastaba con la realidad y se actuaba sobre la situación problemática.

8.: El cuadro fue adaptado del de P.B. Chekland en su obra **Systems Thinking on Management: the development of soft system methodology and its implication for social science.** (Mimeo - Biblioteca de la Maestría en Ad. Pública - UBA)

Si recordamos lo detallado en lo atinente a las demandas al CEUM, observaremos que la Municipalidad de Luján nos había solicitado la confección de un diagnóstico organizacional. También manifestamos que dicha solicitud fue identificada como una oportunidad de trabajo; sin embargo, esta solicitud no pasó el filtro del condicionante endógeno y no fue emprendida la actividad.

¿Las causas? El equipo de pasantes, previo acuerdo con el intendente, decidió realizar entrevistas con los funcionarios políticos de la Municipalidad con la finalidad de explicitar los problemas de las distintas áreas. De este relevamiento surgió, como dato característico, la ausencia de una percepción de dificultades organizacionales por parte de los funcionarios. No es que no se identificasen puntos críticos sino que los mismos hacían a las políticas globales de gobierno, tanto locales como provinciales o nacionales. Por ejemplo: la crisis socio-económica, la evasión en el pago de tasas municipales, la nula autonomía del Municipio en términos de la Ley Orgánica Municipal, los bajos ingresos por coparticipación, etc.

Planteado en estos términos no podíamos brindar aportes para la solución de la situación problemática. No por imposibilidad de elaborar un sistema de pensamiento sobre el mundo real, sino por la existencia de una disociación entre el contenido de la demanda de nuestra

contraparte institucional -el Intendente- y quienes desempeñaban funciones en la estructura. Si se quiere, por inhabilidad, por imposibilidad, por inexperiencia, no pudimos -en términos de Chekland⁹- expresar la situación problemática. A nuestro juicio no se nos estaba solicitando asistencia para generar problemas sino para intentar solucionarlos. Esa condición de utilidad hacía a los objetivos generales del CEUM. Considerábamos que no debíamos reproducir la función del consultor tradicional que vende paquetes de tecnología y cuyo esfuerzo central se ubica en la comercialización del proyecto. Si para aquél el ingreso a la organización es su prioridad, para nosotros el no producir demandas ficticias era un indicador de honradez.

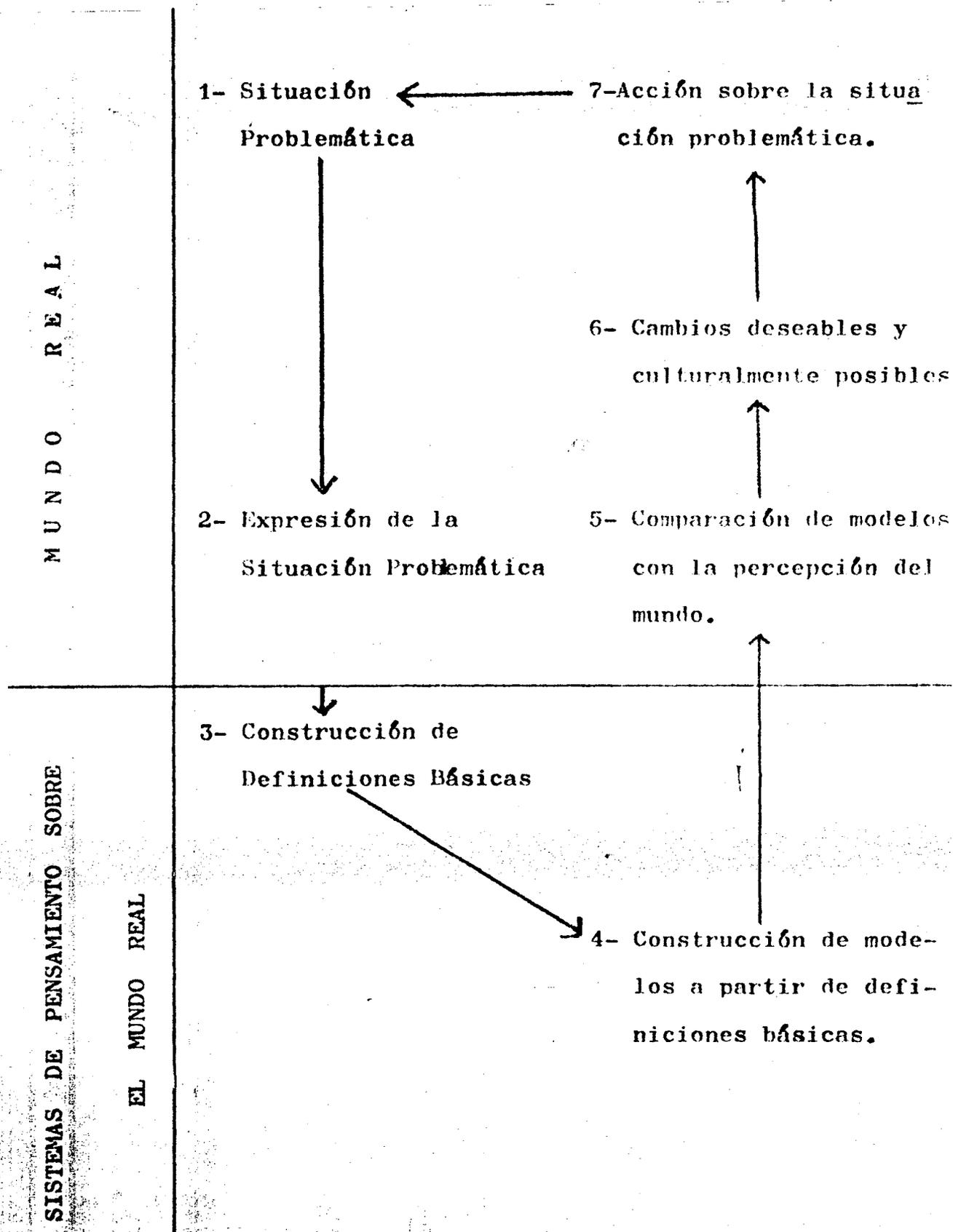
Por otra parte, cumplimos con el hecho de realizar un relevamiento previo al rechazo de la demanda, lo que nos permitió una evaluación imposible de realizar ex-antes las entrevistas. En un trabajo de Francois Petit¹⁰ observamos un análisis de la estructuración temporal de la intervención psicosociológica. En la parte que hace referencia al encargo de la demanda nos dice que "(...) aunque el análisis de las peticiones y de las implicaciones con los actores del sistema-cliente aparezca como irrealizable al

9.: P.B. Chekland.: op. cit.

10.: F. Petit: Psicosociología de las organizaciones. Barcelona: Editorial Herder: 1984

psicosociólogo -por lo menos, en un primer tiempo- nada puede dispensarle de lo que llamamos una exploración preliminar(...)"

Así es como desechado el Municipio de Luján, quedaban las solicitudes del gobierno de la Provincia de Buenos Aires, de las municipalidades de Zárate y de Florencio Varela, entre otras. En lo que respecta al primer punto se constituyó el Instituto de Promoción y Estudios Municipales -IPEM-. Sobre la base de una experiencia anterior (el IEM -Instituto de Estudios Municipales-), el IPEM contó con la presidencia del entonces Ministro de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y la Secretaría Académica quedó bajo responsabilidad de la Universidad de Luján a través del CEUM.



Cuadro nro. 2 - Adaptado del de P.B. Chekland (ver cita no. 8)

Con respecto a la Municipalidad de Zárate, la asistencia trocó en un análisis del funcionamiento de su estructura de recaudación impositiva (en este sentido ver Informe de Pasantía de Alejandro Otero).

En lo que respecta al requerimiento del Concejo Deliberante de Florencio Varela, se avanzó en el diseño de su estructura organizacional.

Antes de adentrarnos en esta experiencia, querríamos realizar una serie de consideraciones adicionales.

El trabajo que íbamos a realizar presentaba una serie de desafíos; entre ellos, la aspiración de que la actividad de consultoría debía ser abonada. Esta circunstancia revestía particular importancia porque la naturaleza del vínculo contractual implicaba consecuencias diversas. Por una parte, el proyecto actualizaba la posibilidad de que el CEUM se autofinanciase, lo cual constituía una novedad en el ámbito de la Secretaría de Extensión de la Universidad de Luján. Por otro lado, desde el punto de vista psicológico, la exigencia era mayor toda vez que aparecía en nuestro horizonte el rol del "cliente". Este podía plantear exigencias diferentes al de un usuario tradicional de un servicio gratuito. A este aspecto brinda particular atención la escuela francesa que se orienta por la teoría de la psicología de las organizaciones. Esta conceptualiza sobre la naturaleza del con-

trato. Al respecto, Francois Petit¹¹ afirma que: "(...) notemos que el contrato no debe ser un dogal minucioso. Al fijar los marcos generales de la intervención, el contrato estructura las relaciones interventor-cliente, pero sin congelarlas. Pertenece a la naturaleza de dicho contrato ser modificado y adaptado constantemente a lo largo de la evolución de las relaciones; permite precisamente analizar y asumir esta evolución con pleno conocimiento y evitar las transgresiones manipulatorias más o menos clandestinas(...)".

Nosotros si bien compartimos la importancia de la naturaleza del vínculo con la institución, le adjudicábamos un compromiso de tipo ético, no explicitado, en donde el riesgo de la manipulación era el inherente a cualquier actividad política. Pero queríamos remarcar que para nosotros implicó una fuerte carga de responsabilidad adicional.

11.: Francois Petit: op. cit.

V.: DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD EN EL HCD DE FLORENCIO VARELA

"Cuando se ve que un ministro piensa más en él que en uno y que en todo no busca sino su provecho, estamos en presencia de un ministro que nunca será bueno y en quien el príncipe nunca podrá confiar".

(Nicolás Maquiavelo en su obra El Príncipe)

V.1: PRESENTACION

El Presidente del Honorable Concejo Deliberante solicitó su demanda al CEUN motivado fundamentalmente por las coincidencias con los criterios políticos. Su preocupación pasaba por una normalización del proceso de trabajo del HCD sin que de ella surgiesen inconvenientes políticos.

Para nosotros el trabajar en el HCD nos daba la sensación de que podíamos analizar una organización despojada totalmente de los afeites de la racionalidad. El HCD era, a nuestros ojos, la resultante de los ingredientes de la política: la lucha y las alianzas. Las alianzas se tejían con la misma rapidez con que se disolvían; la organización cambiaba de forma continuamente. La misma semejaba una sustancia moldeable que tomaba la forma que le imprimían numerosos artistas, que no sabían qué querían lograr con ella y por lo tanto la modificaban infinitamente. Sin embargo, como toda organización, tenía un producto externo que debía ser elaborado en tiempo y forma: las ordenanzas. Estas, constituían en síntesis, la preocupación del presidente del HCD de Florencio Varela quien percibía, de manera difusa, la situación problemática no pudiendo explicitarla, y, por ende, solucionar-la.

V.2.: Detección de la situación problemática

Una vez establecido el vínculo con la institución, se acordó con el presidente del U20 la realización de entrevistas a todos aquellos que cumplieran funciones en el Concejo. Se optó por obtener información a través de un cuestionario que trataba de recabar datos sobre el funcionamiento de cada área, la percepción del encuestado acerca de los problemas que enfrentaba en el desempeño de sus funciones y cuáles serían las modificaciones que a su juicio se tendrían que llevar adelante para superar las dificultades.

A continuación presentamos el cuestionario que nos sirvió de guía en las entrevistas efectuadas, donde se incluyen las preguntas más substanciales realizadas para obtener la información requerida.

V.3.: Cuestionario guía:

Cómo funciona el área:

- Qué tipo de tareas realiza Ud.? (En caso de ser factible enumérelas jerárquicamente).
- La información que recibe es la apropiada para realizar la tarea?
- Qué tipo de relaciones/comunicaciones establece con los niveles inferio

res o superiores al suyo como así también con sus pares de otras áreas?

- Qué cuestiones resuelve directamente, cuáles eleva, en cuáles asesora?

Detección de problemas:

- Temas por los cuales está preocupado y estima que nosotros podemos ayudarlo.
- Hay algún tema que le preocupa especialmente?
- Puede determinar el grado de urgencia, gravedad o tendencia de los problemas.

Causas y soluciones de los problemas:

- Causas a las que asigna los problemas.
- Sugerencias para la solución de los problemas.

Además de las entrevistas realizadas teniendo como base este cuestionario, otra fuente de información lo constituyó la lectura y análisis de la estructura del HCD aprobada por decreto. La transcripción textual del decre

to en el que se da aprobación a la estructura organico-funcional con que se manejaba el HCD se realiza a continuación, ya que creemos brindará aspectos relevantes al desarrollo del presente informe.

V.4.: Transcripción del Decreto de aprobación del Organigrama del HCD de Florencio Varela:

HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE
FLORENCIO VARELA

DECRETO

ARTICULO PRIMERO: AMPLIASE EL ORGANIGRAMA DE ESTE HONORABLE
----- Concejo Deliberante, aprobado por Decreto
----- Nro. 30/84.-----

ARTICULO SEGUNDO: LA COMPOSICION interna del Honorable Cuerpo,
-----quedará integrada de la siguiente manera:

- 1 (un) Secretario
- 1 (un) Pro-secretario
- 1 (un) Director de Secretaría Legislativa
- 1 (un) Director de Hacienda
- 1 (un) Director de Publicaciones, Digesto y Archivo
- 1 (un) Director de Comisiones

- 1 (un) Jefe de Despachos
- 1 (un) Jefe de Mesa de Entradas
- 7 (siete) Encargados de Comisiones
- 12 (doce) empleados administrativos
- 5 (cinco) Taquígrafos
- 1 (un) Recepcionista
- 1 (un) Chofer
- 1 (un) Cadete
- 2 (dos) Ordenanzas
- 2 (dos) Personal de Limpieza
- 1 (un) Encuestador Social

PERSONAL DE BLOQUES: Cada bloque estará integrado por:

- 1 (un) Secretario Político
- 1 (un) Secretario Administrativo
- 1 (un) Relator
- 2 (dos) Empleados Administrativos.-----

ARTICULO TERCERO: COMUNIQUESE al Departamento Ejecutivo.-----

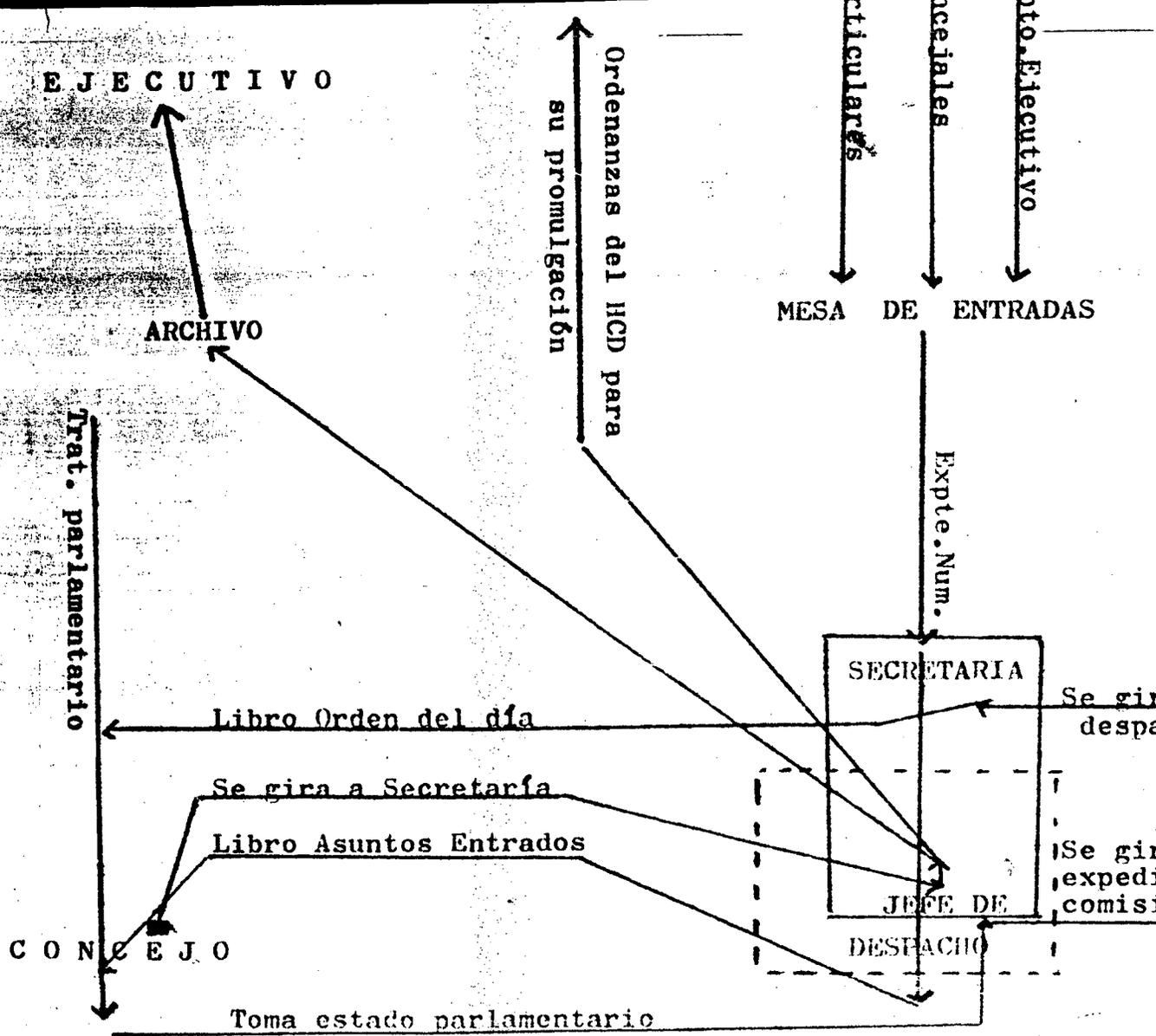
V.5.: Análisis normativo:

Del resultado de las entrevistas y de su posterior cotejo con la estructura, se confeccionó un flujograma en donde tratamos de determinar la función de cada área en la producción de una ordenanza, el cual se inserta en la página siguiente.

Otra fuente de aproximación a la situación problemática por la que atravesaba el Concejo Deliberante lo constituyó el análisis de la normativa que regula su funcionamiento. Nos pareció que la misma apoyaba nuestra tesis de que estábamos en presencia de una organización que se podía comprender básicamente desde la racionalidad política.

Referido a lo expresado en párrafos anteriores cabe consignar que el documento legal básico que regula el funcionamiento de los municipios de la Provincia de Buenos Aires, es el Decreto Ley Nro. 6789 del año 1958, conocido como Ley Orgánica de los Municipios. Esta normativa institucionaliza la dinámica política en el desempeño administrativo.

Dicha ley es el cuerpo legal básico que regula el desempeño institucional de los municipios y es precisamente en ella, donde se encuentra un primer indicador de la peculiar nota política que da vida a la estructura orgánico-funcional de los Concejos Deliberantes. Efectivamente, se deposita en el Secretario la responsabilidad del manejo operativo del HCD. Cabe destacar que este funcionario, que



Dirección de Legislación no tiene funciones
 Contador: Manejo Presupuestario
 Prosecretaría: Compras

- | | |
|---|----------------------|
| 1 | Comisión de Hacienda |
| 2 | " " Obras |
| 3 | " " Salud |
| 4 | " " Cultura |
| 5 | " " Abaste |
| 6 | " " de Tie |
| 7 | " " Mujer |

no es concejal, debe ser elegido para el desempeño de sus funciones por un acuerdo entre los diferentes bloques políticos. De este modo, el principio de elección que tantos puntos de fricción posee con los conceptos de burocracia, es la piedra fundamental de la estructura organizacional de cualquier HCD de la provincia de Buenos Aires.

La Ley orgánica de las municipalidades establece en su artículo primero la cantidad de concejales que corresponden a Florencio Varela. Dicho artículo señala que, aquellos municipios que cuenten entre ochenta mil y doscientos mil habitantes contarán con un número de veinte concejales.

El Capítulo II de la Ley 6789 señala las competencias, atribuciones y deberes del departamento Deliberativo. En el artículo nro. 75 se consigna que cada Concejo "(...) dictará su reglamento interno, en el que se establecerá el orden de sus sesiones y trabajo, el servicio de las Comisiones, las atribuciones de los presidentes y las disposiciones concernientes al régimen de sus oficinas (...)".

En el artículo 77 se determina que las disposiciones que establezca el Concejo se denominarán: a) ordenanzas, b) decretos, c) resoluciones o d) comunicaciones.

Según el artículo 74, el secretario del HCD será designado por la resolución de la mayoría y de acuerdo al Reglamento Interno del HCD de Florencio Varela en su artículo 25 inciso 14, se establece que el Presidente del Concejo puede delegar funciones en el secretario, verbigracia las facultades de Jefe de Personal pero manteniendo la superintendencia. El Secretario, de acuerdo a lo que se consigna en el artículo 28, inciso A del Reglamento Interno, debe ocupar un lugar en la mesa de sesiones y concurrir a las oficinas en horarios fijados por el Presidente del Concejo. Es pues, el único cargo en la estructura organico-funcional del HCD que cuenta con un detalle de sus funciones (Artículos 29 al 30 del Reglamento Interno de Florencio Varela).

Del análisis de la normativa surgían como relevantes los siguientes aspectos:

- No existía una descripción de tareas a realizar por el personal del HCD a excepción de las que competen al Secretario del Concejo.

- La naturaleza de este último cargo y su posición dentro de la estructura organico-funcional tiene la peculiaridad de ser elegido por el voto de la mayoría de los miembros del Concejo Deliberante.

- El único cargo previsto por el Reglamento Interno del HCD de Florencio Varela es el de Secretario del Concejo.

- La función que ejerce el Secretario es la de representante del Presidente del Concejo ante el personal del mismo.

- La no existencia de una delimitación jerárquica entre el personal del HCD (a excepción de la relación presidente-secretario del Concejo y secretario-resto del personal).

Surge de lo anterior las características de la naturaleza esencialmente política de la organización, la calidad electiva del cargo del Secretario, quien en virtud de un acuerdo político entre los bloques, debe encargarse del manejo administrativo del Concejo.

El cargo de Secretario, dada la naturaleza de sus funciones, tendría que ser ejercido por una persona de estrecha confianza del Presidente del Concejo. Debido a que su nominación responde a un criterio que descansa en una relación de fuerzas de los distintos partidos políticos que integran el Concejo Deliberante, no necesariamente se podría dar una relación entre el Presidente y el Secretario que se base en la lealtad política o en una lealtad al cargo como menciona Max Weber.

V.6.: Explicitación de los problemas y su tratamiento:

La información obtenida permitió una explicitación de los siguientes problemas:

- Existía una superposición de funciones entre las distintas Direcciones, Prosecretaría, Secretaría, Jefatura de Despachos y Jefatura de Mesa de Entradas. Este hecho generaba dificultades en el desenvolvimiento del proceso de trabajo.

- La situación antedicha generaba la no existencia de responsables por el cumplimiento de las tareas. Se multiplicaban quienes tomaban decisiones creándose diversos mecanismos de control contradictorios.

- El sector de Mesa de Entradas, por el lugar que ocupaba en la circulación del expediente, sólo se podía constituir en una memoria (fichero) incompleta.

- Había subutilización de las capacidades de cierto personal del DCD.

- El personal administrativo de algunas áreas no poseía la capacitación adecuada para el desempeño de las funciones.

- Se detectaban Direcciones sin funciones específicas.

- Las Direcciones no poseían una coordinación que respondiese a un criterio nacional de la distribución del trabajo.

- No existía un Área que se encargase de la relación con otras instituciones (medios de comunicación masiva, otros Concejos Deliberantes, Gobierno Nacional, Gobierno Provincial, etc.).

- Se percibían ausencias de mecanismos de coordinación entre el Departamento Ejecutivo y las distintas Comisiones del HCD.

- Había gran dificultad para obtener información del archivo, dado que la ordenación por número de los expedientes, entorpecía la búsqueda de antecedentes por parte de los señores concejales.

- La escisión de funciones entre el trabajo desempeñado por el personal de Secretaría y Mesa de Entradas no respondía a un criterio de eficiencia.

- Los pedidos de exenciones impositivas constituían una carga penosa de trabajo en la rutina del HCD. Su recepción se hacía por dos vías: Mesa de Entradas y Departamento Ejecutivo, hecho que complejizaba y consecuentemente demoraba su tratamiento.

Una vez explicitados los principales problemas, se trató de elaborar una propuesta de funcionamiento del HCD que tuviese en cuenta la dinámica política del mismo.

En el HCD existían siete concejales radicales y trece que provenían del justicialismo. Este último sector estaba conformado por diferentes líneas internas: ocho concejales respondían políticamente al Presidente del Concejo, en tanto que el resto constituía un grupo no honorífico que tenía una historia común vinculada a la destitución del Intendente de Florencio Varela en el período anterior a 1987.¹² Esta característica en las relaciones de fuerzas políticas entre los partidos y al interior de los mismos, provocaba una situación de equilibrio inestable en donde se debían negociar no sólo la mayoría de las cuestiones legislativas sino también las atinentes al desenvolvimiento administrativo del HCD.

Obsérvese que la aprobación de una estructura orgánico-funcional requería de un decreto del HCD (artículo 77 inciso B de la Ley 6789), de allí que cualquier aceptación de propuestas de reformas administrativas requería para su formalización del sustento de una base consensual.

Una de las principales dificultades para el desenvolvimiento operativo del HCD residía en que el Secretario del mismo, sobre quien descansaba el manejo real del Concejo, no provenía de una línea interna afín con la

12.: el Intendente había sido destituido pero posteriormente fue reelecto en las elecciones de 1987.

del Presidente. La visión del Secretario difería notoriamente de la del Presidente en lo que respecta a un hecho central: la necesidad de contar con una forma organizacional para operar en el Concejo.

Precisamente esta negación de los aspectos administrativos del gobierno político de esta institución municipal, se basaba en la concepción del HCD como una prolongación de las interacciones y del cumplimiento de las tareas cuyos criterios de evaluación se encontraban exclusivamente en el contexto de la organización. La aptitud para acceder a un cargo dentro de la estructura del HCD, de acuerdo a la visión del Secretario del Concejo y de algunos de los concejales, reposaba exclusivamente en las cualidades de militante del postulante; de allí que los criterios para evaluar el cumplimiento de la rutina administrativa, y por lo tanto de las exigencias que se fijaban en este sentido, eran de naturaleza únicamente política.

Lo mencionado aquí no implica que existiese una negación generalizada acerca de la incorporación clientelística de personal; por el contrario, ésta era una regla de juego básica reconocida por la totalidad de los concejales. Incluso existía un acuerdo anterior al acto electoral de septiembre de 1987, que fijaba en dos la cantidad de empleados que podían ingresar al HCD por cada concejal electo.

La modalidad clientelística en la incorporación de personal se constituía en un dato de la realidad que debía tomarse como inmodificable.

Ante estas circunstancias se abrían a nuestro juicio, dos probables caminos a seguir:

- Se podía elevar una propuesta de funcionamiento del HCD en la que se priorizasen los criterios de racionalidad técnica o

- Tratábamos de concebir a la institución desde los requerimientos políticos de los propietarios del problema.

Como posteriormente señalaremos al hacer referencia a la eliminación de zonas de incertidumbre, existe un alto componente subjetivo en la explicitación de problemas y en las estrategias que se elaboran para su tratamiento. Sobre cuáles áreas trabajar, en qué tiempo y en qué orden, implicaron una definición de las partes involucradas en el desarrollo de la actividad en términos de la sujeción a lo político.

A nuestro entender, si se procedía de la primer forma, sería muy difícil llegar a la etapa de implementación de la propuesta. Aquí se torna importante el destacar que quien ejercía el rol de cliente del CEUN era el Presidente del HCD. Pero que éste fuese el que nos contratase

no significaba que fuese el único propietario del problema. Los otros propietarios del mismo eran los diferentes actores del HCD, ya sea que tuviesen cargos electivos o de carrera¹³, quienes no aceptarían cuestionamientos a la lógica de funcionamiento del HCD. Si se quiere, el Presidente, a través del ejercicio de su cargo, se iba dando cuenta de la necesidad de contar con una estructura orgánico-funcional pero teniendo en cuenta que ésta debía ser de una naturaleza tal que no modificase las reglas de juego preestablecidas.

La necesidad de contar con una organización del trabajo era el problema del presidente pero no lo era del Secretario ni de los concejales ni de los empleados del HCD. En última instancia, para el Presidente el dotar al HCD de una estructura orgánico-funcional era también una necesidad de características esencialmente políticas, toda vez que el atender los requerimientos administrativos, en el marco de un total desorden, le restaba tiempo para dedicarse al trabajo que él consideraba específicamente político. A éste el Presidente lo concebía como un juego de alianzas permanente.

13.: El término "carrera" no se corresponde con el uso corriente del mismo. Estamos haciendo referencia con él a los empleados que conformaban la base operativa y a aquéllos que constituían la línea media.

Descartado el abordaje que reposase en una perspectiva exclusivamente técnica, decidimos detenernos en los aspectos que nos permitiesen operar sobre aquellas áreas donde la determinación del componente político fuese de menor peso relativo. Por este motivo se acordó con el Presidente del HCD, que trataríamos de darle una estructura de tipo técnica al área del Concejo que no respondiese a los bloques. La idea que nos orientaba era la de tratar de mitigar las tensiones que implicaba un trabajo como el que estábamos llevando a cabo, garantizando un espacio organizacional donde la incorporación clientelística de personal y los criterios de evaluación del mismo no entraran en contradicción con la conformación de un aparato administrativo. El espacio de los bloques fue explicitado como el espacio político cuya lógica de organización respondía a criterios establecidos por los propios actores.

Tratamos de delimitar cuáles eran las áreas del Concejo que efectivamente requerían para su desenvolvimiento de una estructuración del trabajo que respondiese a criterios de racionalidad técnica.

Intentamos pues, centralizar nuestra labor en las actividades capitales que realizaba el HCD y en las áreas que requerían de una rutinización de la tarea con una delimitación de las funciones por departamentos. Surgían

Secretaría. El Jefe de Despacho era el único personal jerárquico del HCD de extracción radical y se lo convocaba como una suerte de soporte técnico dada su vasta experiencia.

Desde el punto de vista de la racionalidad política el único funcionario elegido por el voto de los concejales, es decir el Secretario, era quien detentaba el manejo formal del Concejo. Para dar una idea de la autonomía con la que contaba el Secretario para el desempeño de sus funciones es necesario recordar que dentro de la estructura del Concejo era el único que no podía recibir sanciones disciplinarias de parte del Presidente del HCD. El artículo 83 de la ley 6789 establece en su inciso 9 que es función del Presidente "(...) nombrar, aplicar medidas disciplinarias y dejar cesantes a los empleados del Concejo con arreglo a las leyes y ordenanzas sobre estabilidad del personal, con excepción del Secretario al que sólo podrá suspender dando cuenta al cuerpo en la primera sesión, en cuyo caso el Concejo deberá pronunciarse de inmediato sobre la procedencia o improcedencia de la medida (...)".

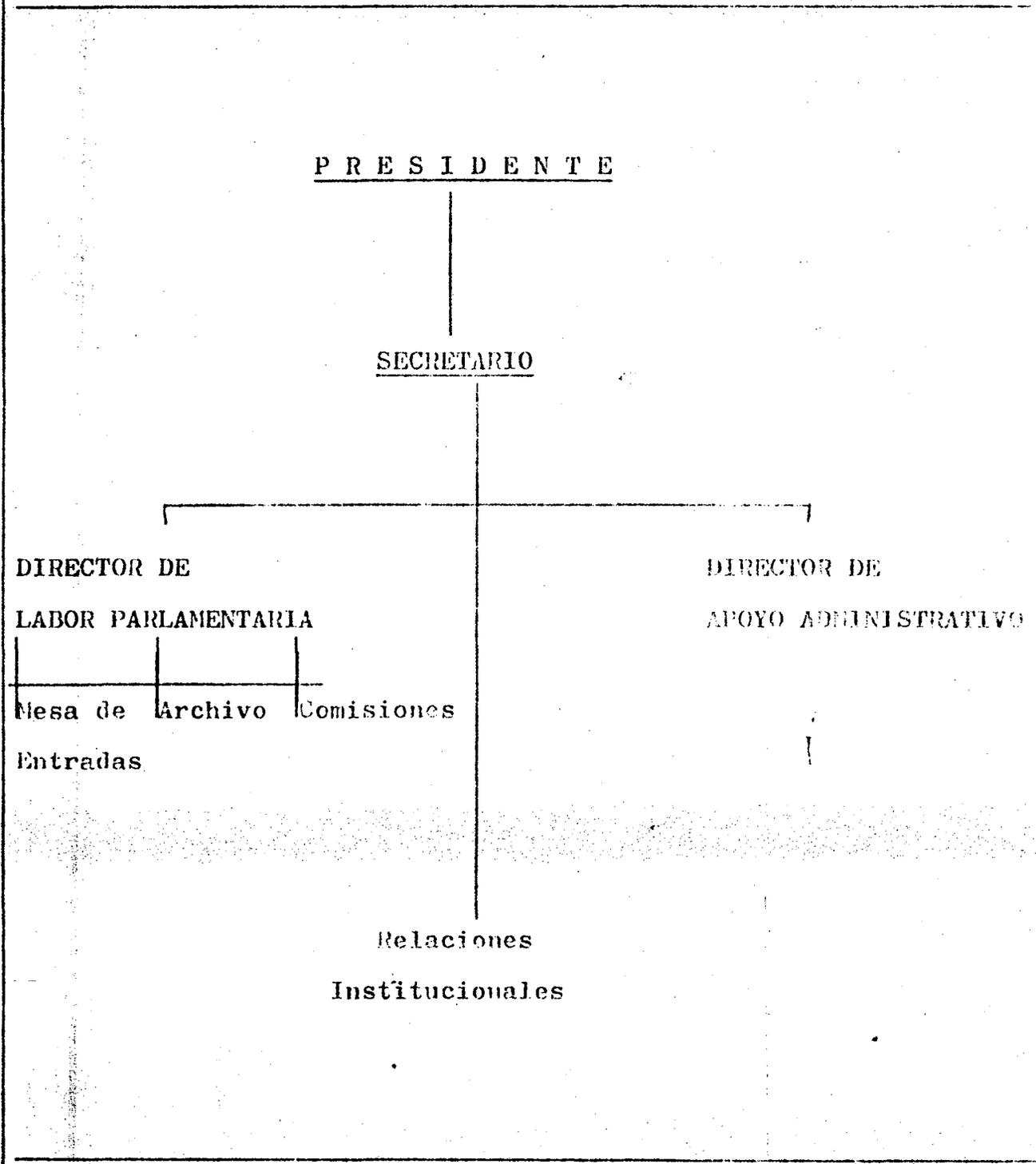
El fuerte antagonismo político entre el Secretario y el Presidente del HCD de Florencio Varela repercutía sobre las dos actividades básicas del Concejo puesto que el primero no era el brazo ejecutor de las decisiones del segundo sino el representante de los bloques ante la estructura administrativa. Dada esta peculiar coyuntura política, eva

luamos como necesario que las funciones políticas del Secretario no se superpusiesen con aquéllas de naturaleza técnica vinculadas al cumplimiento de la tarea administrativa. En este sentido, desde el CEUM, se propuso que los empleados de la Secretaría pasasen a cumplir tareas en el área de Mesa de Entradas bajo la dependencia del Jefe de Despacho, de tal manera que el responsable por el cumplimiento de las funciones de Secretaría fuese un técnico.

De esta forma, el modelo organizacional que propusimos preveía la creación de dos Direcciones: una de ellas que se encargaría de la coordinación de todas las actividades que hacían a la producción de la normativa y la otra se ocuparía de los aspectos propiamente administrativos del HCD.

El modelo de funcionamiento del HCD propuesto desde el CEUM es el que se inserta en la página siguiente.

Cuadro Nro. 3: Modelo de Funcionamiento Propuesto por el CIH:



Nótese que el modelo propuesto eliminaba la figura del Prosecretario que a la sazón era el único aliado político del Presidente. Pese a ésto, nosotros considerábamos que si confrontábamos esta propuesta con el Presidente del HCD contaríamos con su aval, toda vez que como señala la ley 6789, en su artículo 17, los concejales tomarán posesión de sus cargos el primero de mayo del año de renovación de autoridades y que de acuerdo al artículo 19, en esa sesión del Consejo se eligen el Presidente, el Vice-presidente Primero, Vice-presidente Segundo y al Secretario.

Nuestra intención era la de discutir este modelo a principios del mes de abril, antes de que tomase forma el nombre del candidato a Secretario.

El organigrama propuesto incluía una Jefatura de Relaciones Institucionales; la misma respondía a la necesidad del Presidente de contar con un área que se encargase básicamente de las relaciones con los medios de comunicación.

En síntesis, tratamos de preservar un núcleo esencialmente técnico en el área de Mesa de Entradas que garantizase el funcionamiento del HCD y que en la medida de lo posible, la responsabilidad directa de la Dirección de Labor Parlamentaria descansase en un funcionario que priorizase una lealtad a la tarea antes que una de tipo político. En

ese sentido consideramos, y así lo sugerimos, que el perfil del Jefe de Despacho emergía como ideal para cumplir con tal función, dado que al conocimiento sobre el funcionamiento del HCD le sumaba una voluntad explícita de lograr los cercanos beneficios jubilatorios dentro del Concejo.

Esta propuesta fue debatida y aceptada por el Presidente del HCD, por la totalidad del bloque radical y por la mayoría del bloque justicialista. Se convino con el Presidente, el realizar una prueba piloto durante el mes de mayo antes de que se aprobase el nuevo organigrama por decreto.

En realidad, no era para nosotros un hecho prioritario la formalización del organigrama propuesto, toda vez que en gran medida, el mismo respondía a la dinámica de la coyuntura política. Desde el punto de vista estrictamente técnico, nuestro papel se redujo a organizar el proceso de trabajo en el Área de Mesa de Entradas, en donde la fusión de actividades que anteriormente se realizaban en dicha órbita, con las que se desempeñaban en la órbita de la Secretaría, agilizó la circulación de los expedientes.

La renovación de las autoridades el primero de mayo, confirmó en el ejercicio de la presidencia a quien había cumplido el rol de cliente; Se nombró Secretario al Prosecretario y se incorporó en lugar de éste a una persona de la absoluta confianza del Presidente.

Al concluir la pasantía, el HCD de Florencio Varela, funcionaba de acuerdo a la propuesta presentada, encargándose el Prosecretario del manejo de la denominada Dirección de Apoyo Administrativo; el Jefe de Despacho era quien tenía a su cargo la Dirección de Labor Parlamentaria en tanto el Secretario ejercía la Supervisión de estas dos Direcciones.

En lo que respecta al resto del personal, es importante destacar que dado que la propuesta suscitada no implicaba ni despidos ni disminución de salarios, colaboró en forma responsable en su implementación.

VI.: ANALISIS CONCEPTUAL DE LA ACTIVIDAD

"El príncipe cuyo gobierno descansa en soldados mercenarios no estará nunca seguro ni tranquilo, porque están desunidos, porque son ambiciosos, desleales (...)"

(Nicolás Maquiavelo en su obra El Príncipe)

- 60 -

VI.1: El funcionamiento del RCD desde las categorías del análisis estratégico del poder

M. Crozier y E. Friedberg¹⁴ realizan un análisis del interjuego del poder en las organizaciones a partir del aprovechamiento -por parte de los actores- de las zonas de incertidumbre. Una de las características de éstas la constituye el hecho de no conformar realidades objetivas si no más bien oportunidades susceptibles de ser capitalizadas. Estos autores señalan que "(...) no hay ningún determinismo simple. La zona de incertidumbre no existe y no toma su significado para y en los procesos organizacionales sino a través de su utilización por los actores que se valen de ellas para la prosecución de sus estrategias (por eso, a este respecto, es preferible la realización de análisis cualitativos más que cuantitativos). Ahora bien, la existencia "objetiva" de una fuente de incertidumbre no nos dice nada sobre la capacidad de los actores de tomar y utilizar, verdaderamente, la oportunidad que ella constituye. Para que una zona de incertidumbre cuente, debe ser utilizada, pero, los actores, no necesariamente tienen la capacidad ni el deseo de utilizarla.

13.: M. Crozier y E. Friedberg: op. cit.

Debe demostrarse que es utilizada (...)" en el HCD se distinguían zonas de incertidumbre -las mismas podrían ser consideradas de tipo "objetivas"- pero que no necesariamente eran aprovechadas por los actores, de allí que las identificamos como latentes. De hecho, el Presidente del HCD no veía cuestionado su poder, en tanto que responsable del funcionamiento de la estructura orgánico-funcional. Su poder tampoco podía ser compartido al interior de la estructura del HCD, dadas las características del ejercicio de su cargo, ya que el mismo reposaba en el consenso de los concejales. Por otra parte, y, como dato fundamental, la fuente de su poder no radicaba en su capacidad técnica ni se legitimaba administrativamente. Había sido elegido como Presidente del HCD por acuerdos políticos y podía ser desplazado de la presidencia por idénticos condicionantes. Recordemos además que, quien se desempeñaba en el cargo de Secretario, ejercía sus funciones merced a un acuerdo de bloques y se constituía en la única persona de la estructura del HCD susceptible de cuestionar al Presidente del Concejo.

Por las razones antedichas, al responsable del HCD no le preocupaba la existencia de zonas de incertidumbre técnicas porque no cuestionaban el ejercicio de su liderazgo.

Según los autores arriba mencionados una fuente superlativa de incertidumbre en las organizaciones

lo constituye la especialización funcional difícilmente reemplazable. "(...) la más evidente (de las zonas de incertidumbre) es la que se deriva de la posesión de una competencia o de una especialización funcional, difícilmente reemplazable. El "experto" es el único que dispone del saber hacer, de los conocimientos, de la experiencia del contexto que le permiten resolver ciertos problemas cruciales para la organización. Su posición es, en consecuencia mucho mejor, tanto en la negociación con la organización como con sus propios colegas (...)"¹⁵.

Hasta tal punto no le preocupaba al Presidente del HCD, la existencia de esa fuente de incertidumbre que, primero: incorpora a un Jefe de Despacho que posee una extracción política diferente a la propia y, segundo, lo hace cargo con posterioridad, de la Dirección de Labor Parlamentaria. No le preocupaba la emergencia de un liderazgo organizacional con raíces técnicas. Si bien había detectado un problema organizacional, en el plano operativo no dudó en legitimar el poder de un técnico. Nótese la carga de subjetividad existente en la definición de la zona de incertidumbre; lo que para uno constituía la fuente de su legitimidad, para el otro no era más que una necesidad secundaria. Porque, no lo

15.: M., Crozier y E. Friedberg: op. cit.

pongamos en duda, quien manejaba la base técnica poseía una capacidad de negociación futura considerable. ¿Por qué realizamos esta aseveración? Recurrimos para la respuesta nuevamente a la claridad de los conceptos de M. Crozier y E. Friedberg¹⁶ quienes dicen: "(...) la pericia propiamente dicha es relativamente limitada. Pocas personas en una sociedad compleja como la nuestra, son verdaderamente las únicas capaces de resolver un problema en un conjunto dado. Pero muchas personas tienen el monopolio de hecho, porque es demasiado difícil y costoso reemplazarlas, pues han logrado, mediante una organización de grupo, que los conocimientos y experiencias particulares que poseen, se vuelvan o se mantengan inaccesibles o esotéricos (...)".

Observemos que para analizar las 20 nas de incertidumbre se podía ingresar por diferentes frentes: tantos como actores participaban. Desde el punto de vista expost es un hecho notorio que nosotros hicimos hincapié en la visión del cliente. Nos interesaba contribuir a un mejor posicionamiento del Presidente del BCD frente al Concejo y frente a los concejales. Nuevamente aparecía ante nosotros la necesidad de establecer algún tipo de filtro que orientase nuestra

16.: M. Crozier y E. Friedberg: op. cit.

tarea y el mismo lo constituyó la adecuación a los criterios
Existía otra fuente de poder y se
encontraba vinculada al contexto. Según los autores citados,
ésta se encuentra "(...) ligada a las incertidumbres que se
desarrollan alrededor de la relación entre la organización y
su contexto. Es relativamente próxima a la primera, pues se
podría simplemente considerar que el control del contexto es
una forma de pericia (...)"¹⁷

Nosotros consideramos que es aquí
donde se centra el eje de la cuestión. No compartimos el cri-
terio de que se encuentre vinculada a la primera fuente de in-
certidumbre porque implique una especialización funcional de
la pericia. Ese criterio podría ser válido si nosotros nos
guiásemos no por una adecuación a los criterios políticos que
orientaban nuestro trabajo, sino desde el encuadramiento en
una perspectiva meramente técnica. Un análisis del poder desde
de esta visión se centraría en el estudio de cada uno de los
actores y su relación con el contexto desde su contribución a
la elaboración del producto organizacional.

Para nosotros lo que resultaba central
era que la fuente fundamental de incertidumbre para nuestro
cliente lo constituía su relación con el contexto pero no en
términos técnicos sino puramente políticos. En el medio se
encontraba su fuente de legitimación; era en primer lugar un

17.: M. Crozier y E. Friedberg: op. cit.

representante de la comunidad y sólo en cuanto a tal, Presidente del HCD. El debía canalizar demandas que provenían del contexto y responder a presiones que le llegaban por el mismo camino, pero el hecho de constituirse como prius inter pares lo volvía sumamente vulnerable, toda vez que el resto de sus colegas tenían las mismas necesidades y no podía monopolizar la relación con el entorno. Como señalaban Crozier y Friedberg¹⁸, "(...) los contextos pertinentes de una organización, es decir los segmentos de la sociedad con la cual ella está en relación, constituyen siempre y necesariamente, una fuente de perturbación potencial de su funcionamiento interno y, en consecuencia, una zona de incertidumbre mayor e ineluctable. Los individuos y los grupos que por sus pertenencias múltiples, su capital de relaciones en tal o cual segmento del contexto, sean capaces de controlar esta zona de incertidumbre, de domesticarla en beneficio de la organización, dispondrán, naturalmente, de un poder considerable en el seno de ella (...)".

Dentro de la perspectiva antedicha se podrían multiplicar por cada concejal los expertos seniors en relación contextual y por cada empleado los expertos juniors.

18.: M. Crozier y E. Friedberg: op. cit.

Ya hemos señalado el contenido eminentemente clientelístico de la incorporación de personal, y, más allá del nivel de formación que pudiesen tener, todos tenían una relación de obediencia a algún concejal. De allí que en términos de esta fuente de incertidumbre existía un virtual empate, con una preeminencia coyuntural del Presidente del HCD que empujaba de su cargo.

Desde el punto de vista intraorganizacional se pueden analizar las zonas de incertidumbre a partir de los flujos de comunicación e información. En este caso, para nuestra experiencia, estaba estrechamente vinculada a la primer fuente señalada. Según Crozier y Friedberg¹⁹ "(...) la información crea poder simplemente por el modo como organiza la comunicación y los flujos de información entre sus unidades y entre sus miembros (...)".

Si volviésemos nuestra mirada sobre el flujograma que presentamos en la página 41, se observará que el lugar central lo ocupaba el Jefe de Despacho, que absorbía la tarea administrativa del Secretario. Cualquier información proveniente de cualquiera de las áreas del Concejo, se vinculaba con la Jefatura de Despacho. Esta situación generaba una zona de poder capitalizada por el Jefe de Despacho. Tal como

19. M. Crozier y E. Friedberg: op. cit.

señalan Crozier y col.²⁰, "(...) es así que para realizar convenientemente la tarea o la función asignada a su puesto de trabajo, un individuo tendrá necesidad de información proveniente de otros puestos detentados por otros individuos. Si por razones diversas no puede evitar cortocircuitos o recurrir a su ayuda, éstos, por el simple lugar que ocupan en una red de comunicaciones dada, dispondrán de un poder sobre esa persona (...)".

Esta descripción nos lleva a un análisis de contenidos teóricos que sólo enunciaremos. Se podría inferir, a partir de esta experiencia, que existen diferentes planos de ejercicio del poder dentro de las organizaciones. Parecería que existen espacios en las organizaciones que, mientras no cuestionen el estilo de liderazgo organizacional, pueden generar sus propias relaciones de poder. Estas adquieren una dinámica de poder que mantienen su desenvolvimiento autónomo, y, muchas veces complementario, de la autoridad central. Verbigracia, el buen funcionamiento del Consejo puede contribuir a mejorar la imagen externa del Presidente del FCD, posibilitarle más tiempo para desarrollar sus actividades políticas, etc.

Una restricción considerable de este enfoque lo constituye el hecho de que recorta el objeto de estudio a tal punto, que induce a pensar las relaciones de poder en términos predominantemente intraorganizacionales. Sin embargo, querríamos destacar lo siguiente: tuvimos que apelar du-

rante el transcurso de la pasantía, al ejercicio de una actividad o facultad mental no suceptible de ser reducida a componentes técnicos.

VII.: PROCESOS DE COORDINACION DEL TRABAJO

"(...)valientes entre los amigos pero cobardes cuando se encuentran frente a los enemigos. Porque no tienen disciplina, como no tienen temor de Dios ni buena fe con los hombres (...)"

(Nicolás Maquiavelo en su obra El Príncipe)

VII.1.: El funcionamiento del HCD desde los procesos de coordinación del trabajo

El trabajo en el HCD resultó de interés puesto que nos desenvolvíamos en una institución con características particulares. A nuestro juicio, existían diferentes tipos de factores que pautaban el diseño de la organización. El HCD se moldeaba básicamente por el efecto de condicionantes exógenos al mismo.

Por un lado, atribuimos la originalidad de la institución a la falta de permanencia en su desempeño. En otras palabras, considerábamos al HCD como un organismo sin historia. El departamento deliberativo de los municipios sufrió las mismas interrupciones en su desenvolvimiento que padecieron los organismos legislativos de las jurisdicciones nacionales y provinciales durante los regímenes autoritarios. Pero mientras el área ejecutiva contó con una dinámica de crecimiento y desarrollo propia, con independencia del régimen de gobierno, nunca existió una continuidad de funcionamiento en los Concejos Deliberantes. Es así como la estructura de los gobiernos municipales presenta dos fenómenos simultáneos: un Departamento Ejecutivo de considerable complejidad

y expansivo, y un departamento deliberativo en proceso de formación y que necesita encontrar mecanismos de defensa y de autovaloración.

En rigor de verdad, la función legislativa padece de un fuerte desprestigio, debido en parte a lo expuesto, pero también, como consecuencia de la nula autonomía del gobierno municipal. Este carece de una independencia, ante el poder provincial y central, que lo recorta en su facultad de gobernar. Si el municipio tiene entidad lo es en tanto organismo administrativo, y, mínimamente recaudador, pero no como generador de políticas.

Queríamos que se desprendiese de lo expuesto la noción de que el Concejo Deliberante exhibía en su funcionamiento la esencia de la estructura, pero no su cristalización. Nos encontrábamos, en definitiva, con un tipo de coordinación del trabajo de una organización en formación, con un reducido proceso de burocratización. Convendríamos en un principio, en utilizar este término haciendo la salvedad de la necesidad de su precisión.

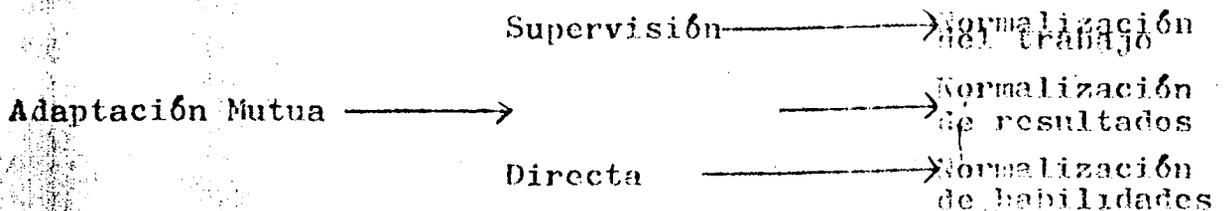
El concepto de esencia de la estructura es utilizado por H. Mintzberg,²¹ para quien existen cin-

21.: H. Mintzberg: La estructuración de las organizaciones.

Barcelona: Ed. Ariel S.A., 1985.

co mecanismos que tipifican la forma en que las organizaciones coordinan el trabajo: adaptación mutua, supervisión directa, normalización de los procesos de trabajo, normalización de los resultados del trabajo y normalización de las habilidades del trabajador. Si bien no existe una correlación entre el grado de complejidad de la organización y la manera en que se organiza el trabajo, es frecuente que la organización fluya desde mecanismos de adaptación mutua hacia las diferentes modalidades que adquiere la normalización.

Cuadro nro. 4: Formas de coordinación del trabajo



(Modificado de cuadro presentado en la obra de Mintzberg)²²

Como señala Mintzberg, la presencia de un tipo de coordinación no invalida la simultaneidad de

22. H. Mintzberg: op. cit.

otras formas de organización del trabajo. Es así como puede presentarse una modalidad de normalización del trabajo complementada con mecanismos de adaptación mutua.

En el caso de la actividad en el HCD, el Presidente del mismo, pretendía desprenderse de una organización del trabajo basada en la simple comunicación informal. Esto no se debía a que la complejidad del producto organizacional externo requiriese de un proceso de normalización. Mintzberg señala que el envío del hombre a la luna por primera vez, necesitó ante todo, de la habilidad de los especialistas para adaptarse entre sí. Sería más lógico concebir la prevalencia de la adaptación mutua en el HCD al hecho de enfrentar una nueva empresa no rutinizada. Se podría aventurar la hipótesis de que la etapa fundacional de la organización requiere, entre otras cosas, del interjuego de relaciones laborales donde prevalece la comunicación informal.

Si la ausencia de una historia organizacional facilita la emergencia de mecanismos de adaptación mutua, ¿existen otros factores que acentúan la tendencia? Desde nuestra perspectiva, el HCD de Florencio Varela, trasladaba la dinámica del contexto a su interior. Todo el rico entramado de relaciones interpersonales que vinculaban al político con

su comunidad, se reflejaba en el funcionamiento del HCD. Es más, el criterio de incorporación de personal al HCD, se asentaba exclusivamente sobre la pertenencia política. Ahora bien, este tipo de interacción descansa en su mayor parte sobre el contacto cara a cara, produciendo un notorio desgaste y consumiendo mucho tiempo. Al Presidente del HCD -ya identificado como propietario del problema- se le transformó en un hecho central el poder contar con una estructura que mediase entre él y el resto del HCD. A su vez, necesitaba de un Consejo que pudiese canalizar las demandas que desde la comunidad recibía en forma creciente.

Un siguiente momento en la coordinación del trabajo lo constituyó la designación del Jefe de Despacho como Director de Labor Parlamentaria. Con este paso se tendió a sustituir el anterior tipo de mecanismo -o sea el de adaptación mutua- por el de supervisión directa. Como señala Mintzberg, a través de esta modalidad se estaría buscando la coordinación al responsabilizarse una persona por el trabajo de los demás. El Jefe de Despacho a través de su función, ordenaba el trabajo delimitando -valga la redundancia- funciones y responsabilidades con pautas elásticas.

Desde una perspectiva ex-post, podríamos decir que nosotros contribuimos al proceso de normali

zación, más cabría preguntarse ¿en cuál? Al respecto, consig^unamos que:

- se normalizan los procesos de trabajo cuando el contenido del mismo queda especificado, es decir, programado;
- se normalizan los resultados al especificarse los mismos, como puede darse con las dimensiones del producto de rendimiento;
- se normalizan las habilidades cuando ha quedado especificado el tipo de preparación requerida para la realización del trabajo.

Obviamente, nosotros no trabajamos en el primero de los sentidos toda vez que no se brindaron instrucciones donde se especificasen los contenidos de la tarea. No nos detuvimos en cada una de las áreas haciendo evaluaciones de tiempo o diseñando estructuras que concibiesen el producto externo como el producido en una cadena de montaje.

Nos parece más acertado el concebir nuestra propuesta en términos de presentar la organización del trabajo en relación a los resultados. Claro está que no especificamos las características y contenidos de las ordenanzas, resoluciones, decretos y/o comunicaciones; sino que una vez determinada la función administrativa del HCD (producción de ordenanzas, resoluciones, decretos y comunicaciones) tratamos de

generar los nexos entre las tareas. Mintzberg coloca el ejemplo del encuadernador que sabe que las páginas recibidas por un lado, se ajustarán perfectamente a las cubiertas que recibe por otro. Esta sincronización de las tareas era la que aspirábamos alcanzar a través de la reforma propuesta.

Sin embargo, para nosotros resultaba un hecho evidente, que los criterios de incorporación del personal no variarían. Es decir, si se necesitase un encuadernador no se tomaría uno a no ser que se contase con él dentro de la estructura partidaria. Por eso es que concebíamos importante la generación de mecanismos de formación de recursos humanos que atendiese a los requerimientos políticos y organizacionales.

Ahora bien, no escapa al lector que nosotros no trabajamos en base a un modelo previo de intervención organizacional. Mirando la pasantía después de tres años, nos resulta un hecho incontrovertible que nosotros no operamos con ningún tipo de definiciones básicas ni construimos modelos a partir de las mismas. También es un hecho irrefutable que cumplimos la pasantía con absoluto beneplácito por parte de los propietarios del problema.

Lo dicho hasta aquí nos generó una serie de inquietudes centradas básicamente en la naturaleza de la relación entablada con el objeto de la actividad. Si la búsqueda del conocimiento consiste en el establecimiento de criterios

de verdad entre el sujeto y el objeto de estudio, no era nuestro desvelo el comprender el fenómeno sino el introducir modificaciones en la situación inicial. Quizás nos contentáramos con la ejecución de un paso fundamental, pero no implicaba por sí mismo un conocimiento verdadero, como es el de analizar el objeto desde la visión del funcionamiento de sus partes.

Una vez concluida esta etapa, propusimos una manera diferente de vinculación entre las partes. No pensamos que nuestra propuesta fuese la única viable ni tan siquiera que la manera con la que elaboramos la misma cumpliera alguno de los requisitos de la excelencia técnica. Sin embargo, ¿por qué la propuesta fue aceptada y su implementación exitosa?. Creemos que la respuesta debemos buscarla en que vinculamos la actividad con los criterios desde una perspectiva coherente.

Podemos pues afirmar que la única herramienta con la que contamos para el desempeño de nuestra actividad, fue nuestro sentido común. De tal manera que la actividad resultó ser el producto de la adecuación a los criterios y al sentido común.

SENTIDO COMUN → ACTIVIDAD ← CRITERIOS

VIII.: LA FUNCION INTELECTUAL COMO PRAXIS POLITICA

"De modo que no se difiere la ruina sino mientras se difiere la ruptura; y ya durante la paz despojan a su príncipe tanto como los enemigos durante la guerra, pues no tienen otro amor ni otro motivo que los lleve a la batalla que la paga del príncipe".

(Nicolás Maquiavelo en su obra El Príncipe)

Nuestra apelación al sentido común, señalada en los últimos párrafos del apartado anterior, tiene una doble finalidad: por un lado vincular la práctica científica con las pujas ideológicas inherentes a cualquier sociedad, y, por otra parte, desmitificar el contenido científico-tecnológico del campo de la Administración Pública.

Es, en el plano puntual, un intento de vincular la actividad en la organización (en nuestro caso: la pasantía) con el vasto campo de los valores. Tal como hemos sostenido, en cada momento tropezamos con el condicionamiento político que se manifestaba, entre otros aspectos, por una emergencia de visiones contradictorias de la situación problemática. Esto generaba una crisis en nuestro marco teórico el que tendía a esquematizar la idea de una organización en términos organicistas o mecanicistas. Esta confusión intelectual no era inherente al rol de pasante; es quizás un rasgo frecuente a quienes trabajan en el campo de las ciencias sociales. Tal como señala W. Mills²³ "(...) la confusión en las ciencias sociales es moral tanto como científica, política e intelectual. Los esfuerzos por ignorar este hecho figuran entre las causas

23.: Wright Mills: La imaginación sociológica: Mexico: Fondo de Cultura Económica - 1974.

de que persista la confusión. Para juzgar los problemas y los métodos de las escuelas diversas de ciencia social, tenemos que acomodar nuestras inteligencias a innumerables valores políticos así como a incontables cuestiones intelectuales, porque no podemos enunciar bien un problema hasta que no sabemos para quién es un problema. Lo que es un problema para un individuo no lo es para otro, depende de lo que interesa a cada uno de ellos y de la conciencia que tengan de sus intereses (...)".

Nosotros recurrimos para la identificación de los problemas a la aplicación del sentido común. Para nosotros éste no es más que la adecuación de nuestro sistema de valores a los criterios globales que orientan la acción. Es la reivindicación de la cualidad intelectual del artesano que lo distingue del "técnico en investigación que se ofrece en alquiler". Según W. Mills²⁴ "(...) esta práctica no escapa a este problema (de juego de valores en ciencias sociales) por la supuesta neutralidad de sus técnicas. En realidad, deja que otros tipos de hombres lo resuelvan por él. Pero el artesano intelectual seguramente procurará hacer su trabajo con

24. W. Mills: op. cit.

conocimiento de sus supuestos y complicaciones, los menores de los cuales no son su significado moral y político para la sociedad en que trabaja y para su papel dentro de ella (...)".

Esta presentación pretende producir el efecto de enfrentar de lleno argumentos de quienes desde el campo de la administración pública se refugian en los nichos de la tecnología para blandir sus propuestas. Buscamos desplazar el eje del debate desde la impersonalidad de la eficiencia técnica hacia el de las cualidades morales y políticas del intelectual. Como instrumento profesional, el sentido común es la imaginación sociológica; la misma es "(...) una cualidad mental que parece promover de la manera más dramática, la comprensión de nuestras propias realidades fatigas con las más amplias realidades sociales (...)"²⁵

Desde el punto de vista ideológico, el sentido común es el nexo que posibilita vincular a la filosofía con las expresiones más rudimentarias de la ideología. Sería un rasgo de mera ubicuidad el concebir el campo de la teoría de la administración pública como una disciplina que encuentra su expresión en un rango diferente que la filosofía. Esta, tal

25. W. Mills: op. cit.

como señala A. Gramsci²⁶ no es "(...) otra cosa que la historia de dicha época, no es otra cosa que la pose de las variaciones que el grupo dirigente ha logrado determinar en la realidad precedente: historia y filosofía son inseparables en este sentido, forman un bloque (...)"

Seguindo a Hughes Portelli, toda filosofía debe encontrar su continuidad en el sentido común que le sirve de insumo: "(...) toda filosofía histórica, vale decir orgánica, debe prolongarse en el sentido común y sólo significa que a la vez que elabora un pensamiento superior al sentido común y científicamente coherente, todo movimiento filosófico orgánico debe mantenerse en contacto con las capas populares, con los "simples" e incluso encontrar, en este contacto, la fuente de los problemas a estudiar y resolver(...)"²⁷

Es un acto de difícil aceptación el reconocer que en el plano ideológico contribuimos con "(...) ciertos caracteres difusos y dispersos de un pensamiento genérico (...)"²⁸, pero no deja de ser un consuelo el hecho de que dependió de nuestras cualidades morales si cumplimos nuestro papel como técnicos en alquiler o como artesanos intelectuales. Nosotros elegimos este último camino y como pasantes concebimos que realizábamos un aporte a la creación de una filosofía alternativa. De una forma genérica, dispersa y caótica

26.: Antonio Gramsci: Notas sobre Maquiavelo, sobre la Política y sobre el Estado Moderno. Mexico: Ed. J. Pablos-1975

27 y 28: H. Portelli: Gramsci y el Bloque Histórico. Mexico:

ca, nos encontrábamos convencidos de que ayudábamos a poner en claro algunos de los elementos que constituyen una concepción del mundo vinculada a los sectores populares. En nuestro afán por encontrar una vinculación entre el desarrollo de la actividad y el marco teórico, cometimos el error de tratar de desprender nuestras acciones de una supuesta visión participativa del funcionamiento de las organizaciones. Hoy concebimos que una auténtica crítica de las políticas de administración pública "implícita" encuentra su eje vertebral en la reivindicación de la sinceridad moral e intelectual del artesano. Este último término, propone a su vez una reivindicación del "experto" desde su arte, como última muestra de contención ante el avance avasallador de las vanguardias tecnocráticas. A éstas no se las puede detener con argumentos que, abrevando en la racionalidad, proponen su negación desde su propia lógica. Tomemos como ejemplo de este último proceder al pensamiento de un referente insoslayable en el campo de la Administración Pública: Bernardo Kliksberg.

Este autor acuña el término de "política de administración pública implícita predominante"²⁹. Para Kliksberg uno de los rasgos centrales de la política implícita es su falta de formalización, que concibe a la administración pública como una gran máquina. Los problemas que la

29.: B. Kliksberg: Crisis Económica, Democratización y Administración Pública en América Latina. Mimeo - Biblioteca del

la aquejan son de características universales y especialmente tecnológicos. Esta visión dominante genera la extrapolación acrítica de soluciones de un contexto a otro, quitándole su componente histórico. Para este autor "(...) esta visión ha deteriorado seriamente el interés hacia la búsqueda de cambios y creado un amplio pesimismo respecto del aparato público y su eficiencia (...)"³⁰ sostiene que no se puede comprender al aparato público "(...) sin examinarlo en el marco del proceso histórico global (...)"³¹

Concordamos con el autor cuando sostiene que la política implícita ha tendido a generar "(...) un paulatino y persistente desplazamiento de valores. Los valores se han retirado de las grandes metas nacionales que aparecen en ella como distantes y ajenas a la ciudadanía, y se han depositado íntegramente en los medios (...)"³²

Agudamente señala que el campo de la Administración Pública no lo es el de la Administración Privada y se lamenta del sesgo privatista de la política implícita para quien "(...) las únicas metas y tecnologías legitimadoras serían las semejantes a las empleadas en el sector privado (...)"³³

Kliksberg es asimismo enérgico al referirse al estilo tecnológico consumista de las administraciones públicas de los países en desarrollo. A su juicio el interrogante básico no es "(...) cómo resuelve el problema?

sino "(...) cómo logró utilizar el paquete importado? a partir de allí el esfuerzo se concentra en forzar a que el problema encaje dentro de los esquemas que surgen de dicho paquete(...)"³⁴

No deja de tener unas palabras para denotar aservamente a las concepciones elitistas del cambio organizacional. Señala así que: "(...) el problema del cambio es percibido como ligado principalmente al descubrimiento de una estrategia "iluminada", que generará fluidamente las transformaciones necesarias (...)"³⁵ Cuestiona el planteo avalorativo de la política implícita y advierte sobre las trágicas consecuencias de ese pensamiento cuando dice que "(...) la política implícita, al construir un mundo ficticio donde existe la neutralidad valorativa, oculta de hecho el funcionamiento real y crea espacios óptimos para la actuación subterránea de los sesgos de intereses, dinámica en la que tienen las mayores probabilidades de hegemonía los grupos más poderosos y mejor articulados (...)"³⁶ Al respecto del mito de la neutralidad valorativa consigna que "(...) debilita fuertemente la democracia misma. Las opciones dejan de ser decididas por el juego democrático y se resuelven a través de sordas luchas de grupos minoritarios (...)"³⁷

34, 35, 36 y 37: B. Kliksberg: op. cit.

Esta descripción detallada del estado de la cuestión de la Administración Pública, nos introduce en el plano de las propuestas. Las mismas, sorpresivamente, no se apartan substancialmente de la política implícita. Substituye las elites tecnológicas por la generación de "masas críticas" en condiciones de reemplazar las preguntas del "consumismo". Aboga por la participación desde la particular visión de quien comparte un don, al proponer "(...) la investigación acción. El diagnóstico con participación de los miembros de la organización involucrados, fortalece el proyecto democráticamente (...)"⁵⁸ Cierra su discurso al criticar lo tecnológico desde una profundización de la necesidad de fomentar la investigación; debe "(...) fomentar en los altos niveles de decisión la utilización de la investigación como apoyo para la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas. Por otro, debe contribuir al desarrollo de la infraestructura científica y técnica necesaria favoreciendo la institucionalización de la investigación organizacional (...)"⁵⁹

A nuestro juicio, las propuestas que siguen al diagnóstico contienen los elementos que permiten neutralizar los aspectos positivos del mismo. No rompe con aquellos preconceptos que terminan por rendir culto a las eli

38 y 39: B. Kliksberg: op. cit.

tes y su manejo tecnológico. No ejerce la cualidad mental del artesano y por ende, niega el sentido común (ucito a quien con tribuye a la elaboración de una filosofía alternativa. Esta perspectiva en su pensamiento ya no es velada y aparece en un trabajo posterior a la obra antes citada. En este ensayo, B. Kliksberg ya no se encuentra entusiasmado por la historicidad del estado y prefiere introducirnos en la noción de aldea global. Es así que dice que "(...) los principales desarrollos políticos y económicos van en dirección de lo que se ha denominado su transformación en una aldea global (...)"⁴⁰

¿Tanto se ha modificado el panorama en tan corto tiempo como para sostener que "(...) las organizaciones que no formen parte del proceso de cambio de matrices tecnológicas quedarán inevitablemente fuera de competencia. Las que estén a su vanguardia, tendrán claras ventajas diferenciales (...)"⁴¹!

Nos preguntamos dónde ha cambiado la crítica al privatismo cuando sostiene que "(...) la perspectiva es la que señala un experimentado gerente: John Welch (Chief Executive de la General Electric):

"La velocidad del cambio en los noventa será vertiginosa. La competencia implacable. El nivel de excelencia en todo lo que hagamos se succe-

40 y 41: B. Kliksberg: Como será la Ciencia Pública del 90:

derá diariamente (...) ⁴² ? ¿Es serio el afirmar que el cambio producido en cinco años es tan vertiginoso como para provocar semejante vuelco de pensamiento? Es aquí donde nos damos cuenta de la importancia de vincular los cualidades manuales e intelectuales del artesano para poder relacionar los aspectos personales del drama en donde se desempeña con los criterios axiológicos que lo envuelven. Nosotros participamos de la actividad apelando a nuestro sentido ⁴² común para satisfacer los condicionantes técnicos que generaban las necesidades políticas que nos acusaban. ¿Es lo nuestro más reprochable que aquél que esconde su trabajo en alquiler bajo el ropaje de la excelencia?

Nosotros evaluamos que el camino elegido para desarrollar la actividad en el caso de Florencio Varela no era el único. No negamos que podrían haber existido otras respuestas técnicas que complaciesen a la demanda en la solución de la situación problemática, y, quizás, con un nivel mayor de pertinencia. Pero el hecho más trascendente lo constituye la forma en que desempeñamos nuestro rol de consultores. Todo el proceso que se desarrolló desde el diseño de la oferta del CEUI, pasando por la selección de las demandas hasta la implementación de la actividad, se caracterizó por un

42: B. Kliksberg: Como será la Ciencia Pública del 90 - Himeo-Biblioteca INAP.

compromiso político que se expresó de manera distinta en cada una de las etapas. Participamos en la discusión de los criterios del CEUN, definimos sus objetivos, y ya, en el desarrollo de la actividad, apelamos al sentido común como nexo entre la misma y el criterio.

De esta forma, lo que aspiraba transformarse en una reflexión sobre la pasantía se convierte hoy quizás, en la aspiración de precisar el papel que debe cumplir el sujeto en relación al objeto de su conocimiento. Creemos que no estamos en condiciones de adentrarnos en las complicadas aguas de la epistemología aunque sí podríamos delinear el perfil del sujeto. No buscamos arribar a una definición del "intelectual de los 90", sino simplemente intentamos esbozar las características del creador e intérprete de la política implícita.

En un anterior trabajo⁴³ sosteníamos que estábamos ante la emergencia de un nuevo estilo de desarrollo profesional: "(...) el mismo implica la aparición en escena del intelectual-negociador quien trata de fundir dos habilidades: a) conocimientos técnicos y b) capacidad de establecer vínculos con usinas de financiamiento externo (...)".

43) Claudio Lanouguere: *Intelectuales y Estado: el rol del sociólogo en la Argentina*. Buenos Aires: Dist. Ed. Galerna: 1988.

Nosotros concebimos que no es un hecho secundario el analizar la modalidad en que se manifiesta la relación intelectual-Estado. Las características de la misma nos sirven como indicador -si bien no el único- de determinados aspectos estructurales del Estado, y, particularmente, de la forma en que se expresa la acción política. En esta línea de pensamiento converge Jaime Petras para quien "(...) hay un enorme cambio en el modo de ser intelectual hoy en América Latina. Antes el intelectual se movía en un contexto político y a partir de ahí se definía su papel institucional. Ahora es a la inversa. Su papel institucional determina su capacidad y su tiempo. Dedicamos sus mejores energías a la búsqueda de proyectos subsidiados, a la búsqueda de nuevos fondos (...)"⁴⁴

Lejos está de ser, esta metodología indirecta de aproximarse al objeto de estudio de la cuestión estatal, un aporte novedoso. Para Nicolás Maquiavelo⁴⁵, El Príncipe -que encarna para el autor la noción del Estado- debía contemplar en el ejercicio de su gobierno las caracterís-

44.: Jaime Petras: Buenos Aires - Reportaje concedido al Diario Página 12 del día 14 de abril de 1987.

45.: Nicolás Maquiavelo: El Príncipe. Buenos Aires: Ed. Sopena 1943

ticas, tanto de reclutamiento como de ejercicio de la función, del entorno con que se rodea. Son particularmente ilustrativos al respecto los capítulos XII (De las Distintas Clases de Milicias y de los Soldados Mercenarios), XIII (De los Auxiliares, Mixtos y Propios) y XIII (De los Secretarios del Príncipe). Es una preocupación constante de Maquiavelo la modalidad que adquiriría la vinculación de los cuadros auxiliares con el príncipe. Los primeros debían ser: capaces, leales, bien remunerados pero no mercenarios.

Es interesante recordar que el trabajo mencionado se constituyó, y se constituye, en una fuente de reflexión permanente por parte de modernos pensadores. Solamente querríamos destacar la influencia de Maquiavelo en A. Gramsci para quien la cuestión de los intelectuales fue una perspectiva metodológica para trabajar los conceptos de Estado. Christine Buci-Glucksman⁴⁶ nos dice al referirse a un análisis de la correspondencia de Gramsci que en ella se "(...) sugiere un nexo teórico entre la cuestión de los intelectuales y la del Estado (...)".

46.: Christine Buci-Glucksman: Gramsci y el Estado. España: Ed. Siglo XXI: 1978

Precisamente la autora señala una estratificación de las funciones de los intelectuales que en un trabajo anterior adaptamos.⁴⁷ En él comparámos el tipo de función intelectual de los sistemas cultural, político y militar, manejando el criterio de que los proyectos políticos requieren un "tipo ideal de intelectual". Sosteníamos que "(...) cada proyecto hegemónico o dominante requirió de un tipo de profesional y no de otro porque precisamente concebía un tipo de Estado particular (...)." ⁴⁸

En un párrafo anterior señalamos las habilidades requeridas al intelectual que se desempeña en nuestro medio. Pensemos que "(...) fundir estas habilidades implica el visualizar al Estado no en función de un proyecto político sino más bien como un empleador al que se le puede ofertar una consultoría externa. Esto le posibilitaría al intelectual el ser tenido en cuenta socialmente como como integrante de un aparato burocrático, pasible por lo tanto de innumerables críticas, sino como un profesional que desde la posesión del saber técnico intenta llevar a cabo un proceso de racionalización (...)." ⁴⁹

47, 48 y 49: Claudio Lanouguere: op. cit.

Nosotros consideramos que, durante el desarrollo de la pasantía, trabajábamos desde un proyecto político que nos habilitó para desempeñarnos en las organizaciones desde una perspectiva diferente. Concebíamos que la reforma del Estado, de la cual la dimensión administrativa es un componente, no podía ser encarada sin una clara pertenencia a un proyecto político.

Desde esa perspectiva, el compromiso axiológico adquirió una proyección fundamental en nuestra inserción profesional. La adecuación a los contextos políticos fue una constante en nuestro trabajo que definió no sólo sobre qué actuar sino el como hacerlo. De allí que no es de extrañar que ponderemos en los atributos del intelectual su práctica profesional por sobre el aspecto restringido de su función como generador de conocimiento. Nuestra óptica no se centra en observar la producción del conocimiento sino en la forma en que se lo aplica y se lo transfiere, concibiendo a la praxis como un indicador del ser. Es decir, llego al intelectual a partir de su ejercicio profesional, a partir de la forma que adquiere cuando transforma en acto su conocimiento.

En síntesis, concebimos al Estado como una combinación de organizaciones que se encuentran unidas entre sí por una fuerte vínculo ideológico el cual les

marca un rumbo. Nosotros tratamos de destacar el núcleo técnico de nuestro trabajo organizacional desde el sentido común que lo recubre y le aporta su significación, el mismo que se constituyó en nexo con los criterios políticos.

IX: CONCLUSIONES

"Los capitanes mercenarios, o son hombres de mérito, o no lo son; no se puede confiar en ellos si lo son porque aspiran siempre a forjar su propia grandeza, ya tratando de someter al príncipe su señor, ya tratando de oprimir a otros al margen de los designios del príncipe; y mucho menos si no lo son, pues con toda seguridad llevarán al príncipe a la ruina".
(Nicolás Maquiavelo en su obra El Príncipe)

Hemos tratado de rescatar nuestra pasantía desde un ejercicio profesional diferente al emergente del paradigma dominante de la política burocrática. No creemos que se puedan realizar conclusiones generalizables a partir de una experiencia, sin embargo corremos el riesgo metodológico al emprender algunas reflexiones.

Un primer aspecto que se nos abre como interrogante, es el de la universalidad de algunos supuestos de uso corriente en la teoría administrativa aplicada a la administración pública: ¿se puede utilizar el concepto burocracia para definir el aparato administrativo del Estado? Francamente nos resulta particularmente confusa la utilización de un término que encierra un campo teórico con una fuerte tendencia a asimilar burocracia con racionalidad. Desde los aportes de Max Weber se asocia la evolución de la organización social en el capitalismo a una preeminencia de las acciones sociales orientadas por criterios racionales. La burocracia es, desde la perspectiva aquí desarrollada, una configuración organizacional en donde su funcionamiento y los criterios de elección de sus integrantes se encuentran claramente explicitados. Esta apelación a la normativa rescata el principio de idoneidad profesional, la lealtad al cargo, la aceptación de los criterios de mando y la ponderación de todos los pasos intraorganizacionales desde el cristal de la racionalidad.

juego de la sociedad civil no ha permitido la instauración duradera de la democracia, en donde los partidos políticos incorporan sus cuadros de conducción en base a criterios familiares o clientelísticos con el aditamento de la discontinuidad institucional, no puede sujetarse a un análisis del Estado en términos de burocracia.

Esta persistencia en utilizar el término burocracia para referirse y comprender el Estado, es susceptible de ser abordada desde diferentes ángulos. En el estado, probablemente no el más trascendente, lo constituye el de poder expresar el fenómeno que se analiza desde la desviación de lo considerado "normal". Los trabajos que poseen esta orientación prefieren plantear la problemática de la administración pública en términos de: reforma, racionalidad, modernización, etc. El versus al que se dirigen es la burocracia; ésta encarna los aspectos negativos del desarrollo organizacional. Se produce el raro efecto de su negación por no parecerse a sí misma. Una burocracia que se pretende racionalizar es la noche que se busca oscurecer, es el tono que le falta al celeste para ser azul.

Estas palabras finales, que intentan ser un balance, no pueden dejar de referirse al hecho de

que nuestras propuestas transitaron el difícil camino de intentar diferenciarse de una forma del ejercicio profesional dominante.

Vamos a tomar para nuestro auxilio una tipología elaborada por Francois Petit. Según el autor existen cuatro modelos de intervención organizacional:

I) "(...) un modelo del tipo de buen educador (estilo, métodos activos), en él se leen el esquema clásico de transmisión del saber, de un hacer, y, en el límite, de un saber ser (...)"⁵¹ Este modelo es pues, el del formador, que si se quiere ser más irónico lo podríamos denominar del "gentil animador de formación".

II) "(...) un modelo del tipo médico. El psicólogo aparece como el "médico" de la organización. A partir de un diagnóstico acabará prescribiendo remedios. Es un modelo tecnocrático por el que el psicólogo se sitúa como rival de los ingenieros de organización (...)"⁵²

III) "(...) el modelo de tipo psicoanalítico. El psicólogo es quien revela, quien saca a relucir fenómenos latentes, dejando libres a los actores para que resuelvan o no sus problemas:(...)"⁵³

51, 52 y 53: F. Petit: op. cit.

IV) "(...) un modelo de tipo proselitista. El psicólogo propone e incluso impone unos valores y una ética (...); (...) convierte al interventor en un militante (...)"⁵⁴

De acuerdo a F. Petit "(...) los dos primeros modelos -el buen educador y el médico- corresponden a unos roles asignados a los psicólogos por las organizaciones; son también los más corrientes. El modelo psicoanalítico es sin duda el más valorado por los psicólogos, aunque sea difícil de vivir en las organizaciones. En cuanto al último, aparte de los socialistas que se atribuyen abiertamente una militancia, forma más bien parte de lo no confesado en la práctica psicología (...)"⁵⁵

Nosotros no tenemos vergüenza en confesar que nuestra práctica se hizo desde la militancia. Pero no en el sentido mezquino de quien impone una verdad o un valor sino desde la ética que encuentra en el compromiso sincero su razón de ser. A nuestro juicio, los otros modelos pueden brindar respuestas parciales a los procesos de cambio en la administración pública. La tan mentada reforma del estado es en primer término una decisión política de encarar profundos cambios superestructurales. Un nuevo Estado, más allá del signo político que se tenga, es una modificación radical de las relaciones sociales de una sociedad dada. Cristo no

54 y 55: F. Petit: op. cit.

reunió especialistas sino apóstoles para institucionalizar su visión del mundo. Imagineros por un instante una religión cuyo único contenido fuese la liturgia. Este es el modelo hoy vigente; la sacralización de la técnica por sí misma, con sus propios símbolos y rituales, y, con ardores que claman desde el atrio que todo cambie para que nada cambie o que algo cambie para que nada cambie.

Por último, si contemplamos al final de la historia, tendríamos que decir que nunca cobramos nuestro trabajo en el ICD (no porque no quisiéramos sino porque no pudimos. ¿Se puede transformar el valor en precio?). El CEUM fue una grata experiencia que fue destronada -democráticamente- en las elecciones universitarias de Luján. No pudimos institucionalizar nuestro trabajo y no encontramos la manera de crear en la Universidad de Luján la necesidad de nuestra permanencia. En definitiva, nuestra pasantía fue una ráfaga de aire fresco que desde la perspectiva del paradigma dominante no brindó respuesta a algún problema. Creemos que reivindicando al artesano rescatamos el concepto de arte y se nos abre el interrogante -que no estamos en condiciones de dilucidar- sobre si es válido concebir al conocimiento de la Administración Pública como exclusivamente científico.

Nosotros nos veíamos a nosotros mismos como que durante el desarrollo de la pasantía tocábamos una cuerda con un sonido diferente. No nos pareció indig

no que nuestro meridiano lo constituyese la utilidad teñida de intereses políticos. No tuvimos aspiraciones de construir una gran teoría ni de lograr el reconocimiento de nuestros colegas. Hoy como ayer pensamos que la locura del colijote de la Mancha no es la del Mercader de Venecia: está en cada uno encontrar su camino.

X: BIBLIOGRAFIA

- Buci-Glukzman, Christine: Gramsci y el Estado. Buenos Aires: Ed. Siglo XXI: 1978
- Crozier, Michel: El fenómeno Burocrático. Buenos Aires: Ed. Amorrortu: 1974
- Crozier, Michel: Conferencias- Reportaje - Buenos Aires: Publicaciones seriadas: Formación de Administradores Gubernamentales - Instituto Nacional de Administración Pública: 1987
- Crozier, M. y E. Friedberg: L'Acteur et le système - Mimeo Trad. Alicia Barbieri.
- Chekland, P.B.: Systems in Management: The Development of Soft Systems. Methodology and its Implications for Social Science - Mimeo - Biblioteca de la Maestría de Administración Pública - USA - Bs. Aires: 1986
- Decretos de diversos Concejos Deliberantes.
- Germani, G.: Política y Sociedad en una Época de Transición. Buenos Aires: Ed. Paidós: 1972
- Germani, G.: Sociología de la Modernización. Buenos Aires: Ed. Paisos: 1971
- Gramsci, A.: Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno. México: Ed. Juan Pablos 1975

- Gramsci, A.: Los Intelectuales y la Organización de la Cultura: Buenos Aires: Ed. Nueva Visión: 1959.
- Kliksberg, B.: Crisis Económica, Democratización y Administración Pública en América Latina. Lima - Biblioteca del Instituto Nacional de Administración Pública - Bs. Aires.
- Kliksberg, B.: Como será la Ciencia Pública del 90: Lima - Biblioteca del Instituto Nacional de Administración Pública - Bs. Aires.
- Lanouguere, C. y otros: Sociología: Cuatro Casos de Sociología - Intelectuales y Estado: el rol del Sociólogo en la Argentina: Buenos Aires: Dist. por Ed. Galería: 1988.
- Ley Nro. 6789 o Ley Orgánica de las Municipalidades - Provincia de Buenos Aires: 1957.
- Naquiavelo, N.: El Príncipe. Buenos Aires: Ed. Boreana: 1945
- Mills, W.: La Imaginación Sociológica: México: Fondo de Cultura Económica, 1974.
- Mintzberg, H.: La Estructuración de las Organizaciones. Barcelona: Ed. Ariel S.A.: 1983
- Petit, F.: Psicología de las Organizaciones - Barcelona: Ed. Herder: 1984.
- Petras, J.: Reportaje - Diario Página 12 - 14 de abril de 1987
- Portelli, H.: Gramsci y el Bloque Histórico. México: Ed. Siglo XXI: 1985
- Rex, J.: Problemas Fundamentales de Teoría Sociológica - Buenos Aires: Ed. Amorrortu: 1977

- Weber, M.: Economía y Sociedad. México: Ed. Fondo de Cultura Económica: 1977.
- Weber, M.: La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo. México: Premia Editora: 1981.
- Zeitlin, I.: Ideología y teoría sociológica. Buenos Aires: Ed. Amorrortu, 1976.