

# La Burocracia estatal como determinación de la intervención profesional

---

Jorgelina Matusevicius<sup>1</sup>

## Resumen:

La intervención de los trabajadores sociales se desarrolla en el marco de múltiples determinaciones. La forma organizativa que asumen las instituciones estatales estructura, tensiona y presenta límites a la intervención y a nuestra autonomía relativa. Realizar un análisis crítico de la burocracia estatal nos permite indagar en la configuración de esos determinantes para fortalecer estrategias que contribuyan a ampliar nuestros márgenes de acción.

## Palabras claves:

Instituciones - burocracia - Estado - intervención profesional - trabajo social

## Summary:

The intervention of social workers takes place within the framework of multiple determinations. The organizational form assumed by state institutions structures, stresses and presents limits to intervention and our relative autonomy. Carrying out a critical analysis of the state bureaucracy allows us to investigate the configuration of these determinants to strengthen strategies that contribute to expanding our margins of action.

## Keywords:

Institutions - bureaucracy - State - professional intervention - social work

El presente trabajo tiene por objetivo adentrarnos en las determinaciones de nuestra propia acción política – profesional como trabajadoras sociales a partir de reconocer en la estructura organizacional del Estado, una fuente de tensión con un proyecto profesional crítico y emancipador. El principal empleador de nuestra capacidad de trabajo es el Estado, sus instituciones, en las múltiples áreas en las que se enfrenta, de modo fragmentada, la cuestión social. Nos interesa profundizar en las características que esa estructura estatal posee y cómo le impone a nuestra intervención, contornos determinados, límites precisos. Se trata de trascender la simple afirmación de que el Estado expresa el interés de la clase o grupos dominantes, para poder acercarnos a la comprensión de cómo expresa ese interés y, en consecuencia, como formamos parte de este proceso.

En general desde el colectivo profesional se analizan el contexto sociopolítico, la política pública, los diagnósticos sobre los problemas sociales en los que intervenimos, incluso los contextos institucionales. Sin embargo, no nos detenemos en la forma

---

<sup>1</sup> Lic. en Trabajo Social, docente e investigadora (UBA).

organizativa que estructura esa respuesta estatal a las problemáticas sociales ligada a su carácter burocrático.

En tanto la lógica burocrática presenta entre otros elementos, la particularidad de someter a quienes forman parte de su estructura al dominio de la norma impersonal, nos parece relevante reconocer sus dimensiones para comprender los condicionamientos que impone a una práctica profesional que se corresponde con un proyecto profesional crítico y emancipador.

### **La burocracia estatal y la respuesta a las problemáticas sociales**

La intervención profesional se estructura a partir del modo histórico que adquiere el sistema social, la organización bajo la cual se resuelve la forma de reproducir la vida humana. Nuestra tarea se organiza y encuentra sus fundamentos en torno a enfrentar las manifestaciones de la cuestión social, entendida como la que deviene de la contradicción capital trabajo en la sociabilidad capitalista. Este particular modo de resolver la vida humana tiene como objetivo central la valorización del capital y su acumulación, en un proceso social que incluye el momento de la producción de valor propiamente dicho y la reproducción de esta relación social. La reproducción social se encuentra atravesada entonces por la necesidad de disponer de personas en tanto portadores/as de la mercancía que garantiza la acumulación del capital, es decir, la fuerza de trabajo. Esta mercancía se encuentra asociada al cuerpo mismo del/la trabajador/a que es bajo este sistema un/a sujeto/a libre en el doble sentido. Por un lado por su ausencia de lazos de dependencia personal y por otro en tanto desprovisto/a, despojado/a de los medios de producción y de vida. Dichos medios de vida los encontrará bajo la forma de mercancía para lo cual deberá intercambiar su propia mercancía, fuerza de trabajo, por un salario para obtenerlos.

El/la trabajador/a en tanto está desprovisto de los medios de producción se encuentra obligado a vender esa fuerza de trabajo y se ve expuesto a la forma capitalista de explotación de esa mercancía y se ve sometido a la lógica expropiatoria del proceso de trabajo. Pero al mismo tiempo, en tanto no tiene relaciones de dependencia personal el/la trabajador/a es propietario/a de una mercancía, su fuerza de trabajo, de la cual dispone y puede intercambiar libremente en el ámbito del mercado, en la esfera de la circulación. Eso le otorga el estatus de sujeto/a formalmente libre e igual, en el sentido de que se encuentra regido por relaciones contractuales reguladas por normas que aseguren ese intercambio, como un intercambio de equivalentes. Esa regulación no se encuentra administrada por la clase capitalista de modo directo, sino que la establece un mecanismo impersonal de autoridad pública, el Estado. El capitalista tiene un límite para establecer el control de su fuerza de trabajo, de la mercancía que ha comprado, no puede aplicar violencia material sin suprimir el carácter de sujeto libre. Es por eso que se vuelve necesario un aparato separado de coerción y violencia material "legítima".

El Estado interviene en esta regulación normativa pero también lo hace en la reproducción la fuerza de trabajo. Esta no es simplemente reabastecida en el ámbito privado. La familia puede formar el sitio de la renovación individual de la fuerza de trabajo, pero eso solo no explica "las condiciones bajo las cuales y los hábitos y el

grado de confort con el cual” la clase trabajadora de una sociedad particular ha sido producida. ¿Qué otras relaciones sociales e instituciones están implicadas en el circuito de la reproducción social? La educación pública y el sistema de salud, instalaciones de esparcimiento en la comunidad, pensiones y beneficios para las/os ancianas/os, todas juntas componen esos “hábitos” históricamente determinados. De modo similar, el reemplazo generacional a través del parto en la unidad familiar basada en el parentesco, si bien es dominante, no es la única forma en la cual puede reemplazarse la fuerza de trabajo. La esclavitud y la inmigración son dos de las formas más comunes en las cuales el capital ha reemplazado trabajo dentro de las fronteras nacionales. (Batacharya, 2018)

Otro límite que encuentran los propietarios de medios de producción, es que la unidad productiva, la empresa, no es la unidad de reproducción social, para la valorización de sus capitales individuales deben pasar por el proceso de circulación. Es decir la producción se encuentra socialmente mediada, la reproducción del capital global implica necesariamente la unidad de producción y reproducción. Esta es la razón por la cual el carácter social de la dominación del capital debe existir por fuera y sobre los múltiples capitales individuales. El Estado por lo tanto toma la forma de una organización en la cual los individuos que intervienen en él, los administradores y funcionarios, deben estar separados de sus intereses privados o particulares, deben expresar un interés colectivo o general. Por lo tanto, siguiendo a Piva, los individuos que ejercen el poder del Estado deben aparecer ellos mismos subordinados a un poder abstracto e impersonal y el ejercicio de su poder debe aparecer y ser el imperio de reglas abstractas e impersonales. (Piva, 2014)

Esta forma organizativa es la moderna burocracia estatal, que se presenta como un sistema de normas abstractas e impersonales que es administrada por funcionarios y técnicos que deben desempeñarse con estricta observancia de las normativas y procedimientos, lo que aseguraría su carácter de imparcial y alejada de caprichos e intereses personales.

“Es esta forma la que instituye en lo político el interés de clase (interés particular) como lógica objetiva e impersonal. Si tenemos en cuenta que la burocracia siempre existe como aparato burocrático determinado, su estructura está organizada como orientada a un fin determinado, resulta así relativamente rígida e inútil para diversos fines. De este modo, aquella separación entre funcionarios y medios de administración emancipa a los aparatos de dominación, estructurados como poder público, de todo interés particular real. Pero ello, lejos de constituirlos como aparatos neutrales, instituye en el nivel de “lo político” la dominación de clase como lógica objetiva e impersonal del mismo modo que la lógica objetiva e impersonal del capital señorea sobre todo individuo real en el nivel de “lo económico”.” (Piva, 2014)

Max Weber reconoce algunos elementos que rigen esta lógica organizativa bajo la cual se estructura el Estado. En primer lugar se trata de una organización normativa y quienes forman parte de ella se encuentran regulados en el ejercicio de sus funciones por leyes y procedimientos administrativos. Por otro lado la estructura está organizada jerárquicamente con control por parte de los niveles superiores por parte de los subordinados. Todo lo actuado en términos de administración del cargo se funda en documentos escritos y los medios de administración se encuentran separados de la

propiedad privada del funcionario. La tarea de quien forma parte de la burocracia estatal exige que sea desempeñada por personas especializadas que demuestren mérito suficiente para el cargo. Se pretende que se aporte a acciones calculables y previsibles. Finalmente, Weber destaca que la administración del cargo se ajusta a normas que pueden aprenderse y que esto forma parte de un saber técnico especializado que posee el funcionario.

Esta forma organizativa implica un particular ejercicio del poder de quienes forman / formamos parte de las instituciones que pasa centralmente por restringir la capacidad de decisión autónoma, por limitar los movimientos posibles en función de los circuitos y procedimientos establecidos y normativizados. La capacidad de poder hacer (poder como capacidad de influir en las acciones de otros) se ve capturada, restringida en sus posibilidades y vigilada para que no se aparte de los mecanismos establecidos que son controlados por los funcionarios que ocupan cargos superiores jerárquicos.

Poulantzas (1991) señala que la materialidad institucional del Estado en el capitalismo presenta algunas características específicas que hacen a la reproducción de las relaciones sociales de este particular modo de producción. Por un lado la división del trabajo manual e intelectual que deviene de la forma en la que el saber científico funda la racionalidad que legitima el sistema de dominación. Para el autor esto genera un efecto de exclusión específica y permanente de las masas populares de los medios de administración, justicia y políticas públicas, por quedar por fuera de un saber y de un discurso de “expertos”.

Otra característica que hace a la armazón del Estado y las técnicas del poder es la individualización, la fragmentación del cuerpo político en individuos. Las prácticas de las instituciones públicas apuntan a aislar a las personas de sus inscripciones colectivas. El proceso de individualización al mismo tiempo supone el objetivo de normalización, de conformar un cuerpo homogéneo de comportamientos, para la cual se interviene con técnicas específicas sobre cada cuerpo individual. Por eso la acción del Estado no tiene como límite lo individual privado sino que interviene estratégicamente en ese ámbito moldeando individuos a través de la familia, la escuela y otras instituciones públicas.

Otro ejemplo de cómo el Estado interviene en la reproducción de las relaciones sociales es la ley y la utilización del monopolio de la violencia legítima (en el ejercicio del poder). La posibilidad del imperio de las normas impersonales, como principio rector de la burocracia estatal se funda en la existencia de la posibilidad de represión o castigo ante su no cumplimiento. Este monopolio de la violencia legítima no sólo reprime, prohíbe sino que impone comportamientos, los modula, los induce.

Finalmente una de las características centrales de la conformación del Estado moderno es la construcción de un ideario de nación. Este recorte territorial que impone admisiones y exclusiones, se acompaña de la construcción de una historia oficial y la recuperación de tradiciones que buscan dar contornos a los rasgos identitarios de un pueblo (entendido como conjunto de ciudadanos). Esto permite construir la imagen del “enemigo” como todo aquel que pone en riesgo la “paz” en el territorio. Esto tendrá consecuencias no sólo en términos de disputas entre países sino al interior de las propias fronteras nacionales.

Hasta aquí hemos hecho un repaso de los rasgos característicos de la forma particular en la que se organiza la estructura burocrática del Estado, es decir su materialidad institucional. Estas características se nos imponen en nuestra intervención cotidiana de uno u otro modo. Nos interesa precisar, entonces, de qué modo esto impone límites, pero también batallas estratégicas, en la búsqueda de intervención profesional desde una perspectiva crítica.

### **Intervención profesional y proceso de burocratización**

Las instituciones en las que desarrollamos nuestro trabajo presentan características particulares, ligadas a la historia de su surgimiento, las luchas que las atravesaron, actores/ actrices que las habitaron, pero en tanto instituciones del Estado no escapan a la estructuración del ordenamiento burocrático. En general y como parte del proceso de inserción en dichas instituciones estamos llamadas a conocer la normativa y legislación que le asigna las misiones y funciones, el ordenamiento jerárquico consignado en el organigrama, conocer las normas de procedimiento ya sean escritas como las que provienen de usos y costumbres. La mayoría de las veces esto supone la construcción del propio rol dentro de esa estructura burocrática que implica un proceso de confrontación más abierto o más invisible, pero que lleva un tiempo de “adaptación”.

Pero bien, ¿de qué manera impacta en nuestro trabajo cotidiano la burocracia como forma de organización de nuestra tarea?

La rendición de cuentas a una autoridad superior: la organización de nuestros lugares de trabajo presenta la forma de pirámide con una cadena de jerarquías. Tenemos un jefe inmediato superior, este a su vez responde a una autoridad por encima y así hasta los niveles de decisión política (funcionarios, secretarios, subsecretarios). Nuestra autonomía profesional está resguardada por nuestras leyes de ejercicio y códigos de ética, pero estas se encuentran tensionadas por las legislaciones del empleo público que demandan la subordinación a la cadena de mando. Esto lleva, muchas veces, a un sinnúmero de conflictos por el contenido de lo que se informa de nuestro trabajo a las autoridades. Estos conflictos se acrecientan cuando existe un desacuerdo entre nuestro criterio profesional y los de nuestros superiores.

Injerencia en incumbencias: ligado a lo anterior en general la cadena de mando no es disciplinar y si a esto le sumamos que nuestra disciplina históricamente ha tenido un lugar subalterno, sucede que quienes opinan y sugieren modificaciones en relación a nuestro trabajo son personas que no poseen conocimientos disciplinares. Esto se ve reflejado en colegas que ven sus informes, que ponen al descubierto vulneración de derechos, cajoneados por directivos (directores de escuela, médicos, letrados) o jefes que cuestionan el carácter “político” de nuestras intervenciones cuando generamos estrategias de intervención con organizaciones sociales. Otro ejemplo de esta intromisión en las incumbencias es el sinnúmero de situaciones en las que nos encomiendan trabajos que no necesariamente se dependen de nuestra intervención profesional: hacer un llamado para solicitar turnos, repartir folletería para difundir un determinado programa, repartir asistencia en el marco de catástrofes.

Oscuridad de las acciones de cara a la población usuaria: como analizábamos en párrafos anteriores, las prácticas que se llevan adelante desde las instituciones del Estado se encuentran atravesadas por la división del trabajo manual e intelectual que se encuentra en la base de nuestras relaciones sociales. El Estado se presenta así como intelectual colectivo, como el administrador de una racionalidad que se funda en la ciencia y que es llevada adelante por “expertos”, personal idóneo para su ejecución. Esto implica que las racionalidades que se encuentran por detrás de determinados procedimientos para acceso a recursos (por ejemplo) y ordenamientos institucionales se presentan inaccesibles a los usuarios. Pero, a su vez, esto se presenta también como discursos y prácticas por parte de quienes trabajamos en las instituciones del Estado, que “deciden por” la persona que demanda nuestra intervención. Más allá de que se trate de instituciones públicas, el carácter público no está dado por la decisión “ciudadana” o de quienes usan los servicios de esa institución sino que está administrado por quienes tienen en sus manos el conocimiento de cómo funciona. Esto en general se acompaña muchas veces de prescindir de informar mínimamente o transmitir de algún modo ese conocimiento a la población con la que trabajamos.

Acceso a recursos e impedimentos procedimentales que niegan el acceso a derechos: el acceso a recursos y prestaciones está mediado por procedimientos específicos que se convierten en verdaderas barreras al acceso. Los requisitos que se plasman en normativas de procedimiento que concretizan leyes y programas constituyen en muchos casos la negación del derecho. Las barreras desconocen situaciones específicas porque se establecen en base a una generalidad refractaria a los casos concretos, intentan homogeneizar una realidad sumamente heterogénea y compleja. En la mayoría de los casos no existe contemplación de casos excepcionales o estos dependen exclusivamente de las altas esferas de decisión política, quienes tienen a su cargo la capacidad de flexibilizar estos requisitos. La gestión en general se vuelve lenta e ineficiente, agravando muchas veces las problemáticas que estamos llamadas a resolver

Gestión intersectorial, parcelamiento de las responsabilidades: la fragmentación de la política pública obliga a generar mecanismos de articulación intersectorial, que redundan en tortuosos caminos críticos para dar con el área que tiene a su cargo la capacidad de resolver determinada problemática. Esto sumado a que prima un criterio de exclusión basado en la no competencia por parte de quienes están en determinadas áreas lleva a derivaciones que resultan caminos sin salida porque no se fundan en una articulación estable y organizada. La forma de sortear estas compartimentaciones supone el esfuerzo por construir artesanalmente redes de derivación, basadas la mayoría de las veces en vínculos interpersonales.

Individualización: Este aspecto se encuentra abordado en la literatura del trabajo social. La forma en la que el Estado organiza el sistema público de prestaciones y cuidados repone la responsabilización individual sobre la reproducción social, que recae principalmente en las mujeres que se ocupan de las tareas domésticas y de cuidados. Las estrategias que buscan colectivizar las demandas y generar procesos de organización colectiva en torno a la resolución de problemáticas no logran “encajar” en los formatos clásicos de las instituciones. Los movimientos sociales que pugnan por arrancar recursos en términos de política pública suelen tener un vínculo directo con

instancias de decisión política de secretarías y ministerios, por lo tanto las instituciones y nuestro lugar en ellas terminan atendiendo la demanda no organizada, con los mecanismos clásicos que reponen su fragmentación.

Represión y castigo: La imposición de determinada normativa, tiene para su cumplimiento la amenaza latente del castigo ante su no cumplimiento. El ejercicio de la violencia “legítima” se va a presentar en las instituciones con la apelación al uso de la fuerza pública ante posibles o eventuales desbordes por parte de la población que demanda asistencia o que exige la resolución de determinada problemática en formas no tradicionales. Es frecuente observar la presencia de fuerzas de seguridad o seguridad privada que son convocadas cuando se produce algún incidente de protesta. En el último tiempo además se puede ver un vínculo mayor entre la política represiva y la política asistencial ante la exigencia de respuesta a problemáticas sociales. Este ha sido el caso por ejemplo del proceso de toma de tierras que se generalizó con la toma del Parque Indoamericano. En esa oportunidad se amenazó con quitar los planes sociales a quienes formaran parte de la toma, en función de que estaban cometiendo un ilícito. Además de la fuerza pública actuando para contener la protesta, se utilizaba un mecanismo disuasorio que implicaba una amenaza directa que impacta directamente en las posibilidades de subsistencia de las familias que formaban parte de la protesta. Sin embargo, los mecanismos represivos, no se descargan sólo sobre quienes demandan la asistencia sino también contra colegas que, haciendo valer su criterio profesional, se posicionan en las instituciones y en los niveles de gestión local, esto ha llevado a tener que enfrentar despidos, sumarios, sanciones y desplazamientos del lugar de trabajo de un sinnúmero de colegas.

Respuestas burocratizadas a demandas sociales: las luchas que la clase trabajadora por colectivizar o socializar la satisfacción de necesidades se topa con respuestas fragmentadas y parciales a sus demandas que se presentan bajo la forma de programas que en muchos caso intentan desactivar el componente transformador que portan. Nos referimos al carácter colectivo y autónomo de dichas luchas. Una vez contemplada alguna demanda esta tendrá un lugar en algún organismo que será brazo ejecutor de la política pero la capacidad de decisión se verá desplazada desde el movimiento social o actor colectivo organizado al área de política pública que se encargará de organizar la respuesta. A su vez se verá sometida a exigencias burocráticas que encorsetarán la diversidad de situaciones que la propia organización social plantea.

## **Palabras finales**

Si la burocracia intenta limitar el ejercicio del poder político, restar capacidad de resolución a quienes formamos parte de esa estructura y reapropiarse de la conflictividad de clase y las demandas colectivas en clave de una individuación y de procedimientos rutinizados, lo que debemos enfrentar es esa forma de respuesta estatal. Para eso necesitamos empalmar con los modos de acción colectiva a los que el Estado debe dar respuesta en términos de presión.

La forma de ese otro ejercicio del poder que despliegan algunos movimientos sociales se basa en el control directo y la gestión colectiva de recursos y problemáticas.

Mecanismos assemblearios, circulación de la información y del uso de la palabra, rotación en las funciones dentro de la organización, revocabilidad de los representantes, negociación en base a mandatos colectivos, son algunos de los mecanismos que se distancian de las formas burocratizadas de ejercicio del poder. El elemento fundamental implica no estar sometido al imperio de reglas abstractas sino a considerar mecanismos cambiantes que se adecúen a la realidad que están llamados a resolver.

Conocer y aprender de estas formas de organización nos lleva a cuestionar las instituciones que habitamos y emprender procesos de democratización, de redistribución del poder al interior de las mismas. Al mismo tiempo supone oponerse a la “obediencia debida” a la autoridad como principio rector de nuestras prácticas e intervenciones.

El proyecto de trabajo social crítico debe incluir la dimensión anti burocrática como parte de su estrategia política.

### **Bibliografía**

- PIVA A., (2014), “Burocracia y Teoría marxista del Estado”, Revista Contra Tiempos, número 1, Bs As.
- BATTACHARYA T., (2018), “Como no saltarse a la clase”, Revista Intersecciones, Bs As.
- WEBER M., (2008), ¿Qué es la burocracia?, Libros Tauro, Bs As.
- POULANTZAS N., (1991), Estado Poder y Socialismo, Siglo XXI editores, México.