

INSTITUCIONES DEL ESTADO Y VIDA COTIDIANA: SIGNIFICADOS CONSTRUIDOS POR LOS FUNCIONARIOS

FANNY TERESA MANTILLA, ANA LUCÍA RAMÍREZ Y GONZALO ARCILA*
PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

Recibido: agosto 26 de 2006

Revisado: septiembre 31 de 2006

Aceptado: octubre 27 de 2006

STATE INSTITUTIONS AND DAILY LIFE: MEANINGS CONSTRUCTED BY CIVIL EMPLOYEES

ABSTRACT

This investigation is about the organizational culture in governmental institutions and takes into consideration the international debate about the government crisis and the need for a redesign of the state. The conceptual premises that the investigation employs are the ones from the historical cultural approach of Vygotsky and Bruner which considers that the interaction between the individual and his or her historical cultural milieu. In this case, the organizational environment is mediated by the language. To accede to the investigation of the culture, it is necessary to gather the narrations that demonstrate the particular styles of the governmental institutions. This investigation is one of qualitative character and assumes the narrations as means of mental elaboration of the experience. For this research we worked with employees of five governmental institutions in the directive, professional, administrative and operative levels and the results were organized around the thematic nuclei, organization, relations and labor roll of the employee.

Key words: meanings, human development, organizational psychology and governmental organizations.

RESUMEN

La investigación trata sobre la cultura organizacional en instituciones estatales y tiene en cuenta el debate internacional sobre la crisis del Estado y la necesidad de un rediseño de éste. Las premisas conceptuales con las que trabaja son las del enfoque histórico cultural de Vigotsky (1979) y Bruner (1991) que considera que la interacción entre el individuo y su entorno histórico cultural, en este caso el entorno organizacional, está mediada por el lenguaje. Acceder a la identificación de la cultura implica convocar a las narraciones de los relatos que evidencian las formas particulares de las instituciones del Estado. La investigación es de carácter cualitativo y asume las narraciones como formas de elaboración mental de la experiencia. Se trabajó con funcionarios de cinco instituciones estatales de los niveles directivo, profesional,

* Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Psicología. Edificio 95, Manuel Briceño S.J. Carrera 5 No. 39-00. Tel. (57-1) 320 8320 Extensión 5757. Bogotá DC-Colombia. Correo electrónico: Fanny Teresa Mantilla: fmantill@javeriana.edu.co; Ana Lucía Ramírez: anaramirez@supercabletv.net.co; Gonzalo Arcila: garcilar@cable.net.co

administrativo y operativo, y los resultados se organizaron alrededor de los siguientes núcleos temáticos: organización, relaciones y rol laboral del funcionario.

Palabras clave: significados, desarrollo humano, psicología organizacional, organizaciones estatales.

La crisis del Estado

Las políticas de administración pública y la acción de las personas vinculadas a las instituciones estatales son procesos que tienen como premisas formas estatales de organización y cultura. Estas premisas se han constituido en complejos procesos histórico-políticos. Actualmente las políticas públicas y la acción de las personas vinculadas a las organizaciones estatales están siendo redefinidas porque las premisas con que venían funcionando los estados han entrado en una profunda crisis.

La delimitación de la naturaleza de esa crisis y el rediseño del Estado que requiere la sociedad actual constituyen un vasto campo de debate y de investigación. Luis Carlos Bresser, ministro de Administración Federal y Reforma del Estado de Brasil, caracteriza la década del 90 del siglo pasado como marcada por la necesidad de la reforma del Estado:

El Banco Mundial y el Banco de Desarrollo Interamericano le dieron prioridad a los préstamos para la reforma estatal. Las Naciones Unidas promovieron una 'asamblea general resumida' y muchas reuniones sobre la administración pública y la reforma del Estado. Muchos países establecieron ministerios o comités de alto nivel encargados de la reforma estatal. El informe del Banco Mundial de 1997 originalmente se llamaba Reconstruyendo el Estado. (Bresser, 1999, p. 15)

La actual crisis, plantea Bresser, es de la misma magnitud que la vivida en el año 30 del siglo XX, cuando se produjo la gran depresión. La magnitud de los problemas desencadenados por la crisis de los años 30 y la actual es semejante, pero sus problemas y horizontes de solución son muy distintos. Ahora, ¿qué desencadenó la crisis? Una disfunción del mercado, sostiene Bresser.

La gran depresión de los treinta ocurrió debido a fallas en el mercado. Keynes fue el economista que entendió mejor este hecho con su teoría de la insuficiencia crónica de la demanda. El Estado liberal se cayó con la depresión y dio lugar al Estado social burocrático: "social" porque el Estado asumió el papel de garantizar los derechos sociales y el empleo pleno, y "burocrático" porque lo hacía a través de la contratación directa de burócratas. (Bresser, 1999, p. 7)

Nació así el Estado de Bienestar que entró en crisis a fines de la década del 60 y llegó a su clímax en los años finales del 80.

¿Cuál es la característica de la actual crisis? Que el modo legal-racional de administración propio del estado social burocrático se volvió ineficiente. A propósito, Bresser comenta:

Una administración burocrática es racional, en términos de racionalidad instrumental, ya que adopta medios más efectivos para lograr sus metas. Por otra parte, es legal, en la medida en que define de manera rígida sus objetivos y la forma de lograrlos mediante la ley. Sin embargo, en un mundo que está atravesando una transformación tecnológica y social completa, es imposible que un administrador sea racional si no tiene capacidad de tomar decisiones, si no puede usar su discreción y su raciocinio, sino que debe, por el contrario, seguir ciegamente los procedimientos previstos por la ley. (Bresser, 1999, p. 39)

En estas condiciones, se trata de construir un Estado que supere la concepción burocrática legal-racional. ¿Cómo se está tramitando este debate en el caso colombiano?

El Estado colombiano: situación actual

Con relación a las transformaciones del estado colombiano contenidas en la Constitución del 91, se encuentra que la crisis tiene que ver con el crecimiento que presentó la estructura del estado al crear una serie de entidades tales como la Defensoría del Pueblo, la Contaduría General de la Nación, el Consejo de la Judicatura, entre otras. Aunque necesarias, no se contempló que la situación económica (crisis petrolera y agrícola) y la crisis de la violencia aumentara; además de los requerimientos antes mencionados que hacen los bancos Mundial y de Desarrollo. Esta situación ha llevado a que en los diez años de funcionamiento de la Constitución se hayan realizado dos reestructuraciones estatales durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994) y el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002). En el primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006) se propusieron criterios para emprender una tercera reestructuración.

La reforma política no vino sola. Debido a la crisis económica fue necesario adelantar una reforma económica que pretendía introducir al país en la economía mun-

dial, dejando de poner énfasis en el desarrollo del mercado interno y la industrialización por sustitución de importaciones. El objetivo de dicho proceso fue no sólo insertar la economía colombiana al mercado mundial, sino también incrementar la eficiencia de la economía mediante la reducción del “tamaño” del Estado y de su función reguladora del proceso económico (Orjuela, 2001).

Sin embargo, esta doble reestructuración del Estado, política y económica, se entrelaza con una crisis de legitimidad y liderazgo, que se ha traducido en altos niveles de violencia, falta de confianza en las instituciones públicas, y falta de una clase dirigente con un proyecto de sociedad claro y amplio que sirva como horizonte para el desarrollo (Orjuela, 2001). Además, estas macropolíticas estatales del sector público han marcado y transformado el ritmo formal, la cultura y a los funcionarios de las entidades del Estado.

Este trabajo aporta a la comprensión de cómo los funcionarios viven esta experiencia de transformación desde su nivel jerárquico.

La narrativa como expresión de la cultura organizacional

La comprensión actual de una organización demanda un profundo análisis de sus características culturales, porque toda organización está conformada por grupos humanos que tienen sus propios modelos de culturas y subculturas. En este sentido la comprensión de la organización desde la perspectiva histórico cultural adquiere importancia porque permite comprender el interjuego entre individuo y cultura en los procesos de construcción y reconstrucción de significados. (Mantilla, 2001, p. 66)

Este trabajo asume los planteamientos de Bruner y Vygotsky. Vygotsky (1979) plantea que la acción del ser humano debe investigarse en función de la experiencia histórico-cultural. Bruner (1991) precisa las relaciones entre el hacer y el decir como experiencia histórico cultural:

Una psicología que es sensible a la cultura no sólo en lo que hace la gente, sino también en lo que dicen que hacen, y en lo que dicen que los llevó a hacer lo que hicieron y por encima de todo se ocupa de cómo dice la gente que es su mundo. (Bruner, 1991, p. 31).

En esta perspectiva teórica, Bruner (1988) se ha ocupado de las relaciones entre psicología y arte. La modalidad de pensamiento que funciona en las prácticas artísticas la denominó Bruner narrativa, y la modalidad lógica del pensamiento la denominó paradigmática.

La modalidad narrativa de pensamiento elabora las intenciones de las acciones humanas, contextualizándolas en un tiempo y un espacio particulares fuera de los cuales

no tendrían sentido. De esta forma, difiere del pensamiento paradigmático en la medida en que se ocupa de lo particular, de las construcciones humanas que se crean y recrean en un contexto específico: sus conclusiones son solamente aplicables dentro del escenario donde devienen. Las narraciones corresponden a una sabiduría popular del mundo, sus enunciados son polisemánticos y se expresan en relatos y crónicas creíbles. Lo importante, dice Bruner (1988), no es la verdad lógica sino la verosimilitud. Tenemos así que el elemento fundamental del pensamiento narrativo son los relatos. Bruner (1988) retomando a Paul Ricoeur, los entiende como “modelos para volver a describir el mundo”. El relato, aclara Bruner (1988), no es en sí mismo un modelo, es la representación de los modelos que se tienen en la mente. El relato por eso cambia. Las personas, por medio de las narraciones, van resignificando y cambiando las representaciones de los sucesos en la medida en que lo verbalizan.

La visión histórica de la organización permite el reconocimiento de las intenciones de los individuos y el devenir de la organización. El acto de narrar es la experiencia de construir los significados y los sentidos de lo que hacemos, decimos y somos, en tanto contamos a los demás y a nosotros mismos lo que sucede en la cotidianidad. Narrar tiene significados no sólo para los que agencian dichas prácticas narrativas, sino también para esos otros culturales que son sus destinatarios (Bruner, 1988).

Para Bruner (1988) contar historias es hacer una descripción de la realidad, no a través de un ojo omnisciente, sino a través del filtro de la conciencia. Desde esta perspectiva, el acto de narrar ayuda a apreciar la condición humana, y a comprender las maneras en que los seres humanos construyen sus mundos y realidades en torno al drama de sus intenciones. Es así como para Bruner (1988) el lenguaje se convierte en la herramienta más poderosa que tiene el ser humano para organizar la experiencia y construir realidades.

Método

La investigación que aquí presentamos tuvo como objetivo reconocer los significados que se construyen en la experiencia laboral de los funcionarios estatales en los diferentes niveles estructurales. Se tuvieron en cuenta las narraciones que sobre la institución expresaron los directivos, los profesionales, los administrativos y los operativos.

Este objetivo investigativo intenta aproximarse a la comprensión de las situaciones sociales teniendo en cuenta sus aspectos históricos, culturales y contextuales, sin pretensiones de universalidad. Esto quiere decir que la interpretación se hace a partir de la manera como los

seres humanos construyen su mundo en las narraciones que hacen acerca de su cotidianidad laboral, y no con base en las hipótesis formuladas por el investigador (Bruner, 1988). La investigación supone que la creación de mundos sucede durante las interacciones cotidianas de las personas en lo que se llaman “juegos del lenguaje”, según Wittgenstein (1963). Estos ejercicios narrativos necesitan de la acción conjunta para lograrse, pues cuando un ser humano habla está participando en y negociando con un sistema social previamente constituido por discursos culturalmente disponibles, que permiten interpretar y dar sentido no sólo a lo que se hace sino al cómo de ello, desde un conjunto de convenciones sociales específico (Bruner, 1991).

Para acercarnos a la comprensión de los significados se utilizó como estrategia metodológica la etnografía y se convocó el pensamiento narrativo de los funcionarios de cinco entidades estatales.

Según Martínez (1993), la etnografía busca describir e interpretar el flujo del discurso social de una cultura específica, rescatando lo “dicho” por parte de los actores sociales que hacen parte de ella.

Participantes

Se seleccionaron funcionarios a través de la técnica sugerida por Martínez (1993), denominada muestra intencional. Ésta consiste en elegir criterios necesarios y convenientes para tener una unidad de análisis con las ventajas para los fines perseguidos en la investigación. Éstos son antigüedad en la empresa, cargo, tipo de vinculación (contrato o planta) y género (Mantilla 2001, p. 83).

Instrumentos

Se realizaron entrevistas en profundidad sobre la historia organizacional “para conocer y comprender la dinámica de la organización desde la perspectiva de los funcionarios” (Mantilla, 2001, p. 83). Estas entrevistas permiten conocer los significados construidos acerca de la cultura de las organizaciones estatales.

Procedimiento

Las categorías se ordenaron alrededor de tres grandes núcleos temáticos como son organización, relaciones y rol laboral, y se realizó el análisis teniendo como referente empírico la matriz de sentido.

En el núcleo temático organización reconocemos las siguientes categorías: entorno nacional, valores, normatividad, imagen institucional, manejo clientelista, comunicación, procesos de gestión. En el núcleo temático relaciones identificamos las siguientes categorías: intercambios, trabajo en equipo, reconocimiento. En el

núcleo temático rol laboral precisamos las siguientes categorías: significado de sí mismo y significado del trabajo.

Cada categoría nos permite captar significados que circulan en la actividad de los funcionarios de cuatro niveles. Estos significados los asumimos como indicadores de situaciones que pueden ser modificadas, fortalecidas o simplemente mejor comprendidas. Sabemos que todo significado se elabora en un contexto institucional específico y sabemos también que todo significado tiene una generalidad. Hemos tenido en cuenta esta tensión entre lo singular y lo universal en el trabajo de sistematización.

Con los enunciados narrativos recogidos en las categorías se adelantó un trabajo de elaboración narrativa más compleja.

Resultados

Los resultados que presentamos dan cuenta del trabajo adelantado en cinco entidades estatales durante los años 2001 al 2003. Presentaremos un conjunto de enunciados narrativos que reflejan los significados construidos sobre la experiencia del estado desde cada nivel jerárquico.

Nivel directivo

Enunciados narrativos sobre la organización

En la elaboración mental de la experiencia del directivo el Estado está atravesado por cambios políticos, económicos y sociales que amenazan su estabilidad. Hay un “cruce de coyunturas que amenaza la estabilidad, coyunturas políticas, económicas, de valores y sociales”. A nivel político, el directivo experimenta con gran fuerza las restricciones derivadas del déficit fiscal que padece el estado por efecto de la guerra: “pues toda la plata se está yendo para la guerra”. “Nos quitaron el 70% del presupuesto de inversión”.

El logro de resultados genera en la gente confianza en la entidad y lo ven como un valor organizacional de eficiencia y compromiso. “Desde mi óptica, se han fijado algunas metas y se han logrado, y eso ha permitido optimizar el recurso humano, el tiempo y el manejo de toda esta entidad..como la confianza de la gente en lo que hacemos”. En este mismo sentido, es relevante el énfasis en la actitud de servicio, visto como un valor que debe atravesar la entidad: “estamos para ayudar a la gente y para servirles a todos por igual”.

La gestión legal y su regulación en la institución se viven ambiguamente. En un momento son consideradas como un valor en la medida en que brindan estabilidad institucional, pero en otros son consideradas obstáculos para la iniciativa. “Por estar sujetas a normas y

legislaciones específicas la directora no puede pretender hacer cosas diferentes que nos pueden beneficiar a todos”.

El directivo considera que existen incomprensiones respecto a las funciones que lleva a cabo la entidad bajo su dirección: “no hay claridad con lo que hace nuestra institución”. La falta de continuidad de quienes adelantan tareas de dirección es una de las razones de esas incomprensiones: “este proceso fue afrontado con tres directores distintos, los cuales tenían versiones distintas del modo en que debía llevarse a cabo”. Sin embargo, desde otra perspectiva se percibe que no se le da la suficiente importancia y se pierde liderazgo: “lo que ha hecho el gobierno es crear estructuras alternas, y cuando se atomizan las estructuras se pierde el liderazgo y el poder”.

El estilo de dirección está enfocado en la necesidad de flexibilizarse ante las exigencias del medio: “En la subdirección se necesita ser flexible, responder a necesidades que se presenten... ser de mente abierta... esto permite una buena ejecución”.

Los directivos constatan que los canales de comunicación y líneas de mando son imprecisos y son conscientes de la existencia de canales informales que dificultan la gestión: “la gente necesita más información, lo que ha faltado es creatividad para generar espacios de comunicación”. Aunque existe la tecnología como medio de comunicación, sigue siendo más eficaz la de carácter informal: “los sistemas de comunicación más eficaces son de radio pasillo”. Las deficiencias en los canales de comunicación del nivel directivo hacia los funcionarios son un caldo de cultivo para el rumor: “Hacia los niveles profesionales y más bajos jerárquicamente falta más comunicación y se presenta el chisme. El problema es que la gente se entera de los proyectos de la entidad por televisión antes que por comunicaciones internas”.

El rol del directivo está centrado en las exigencias de modernización del Estado: “todos se han preocupado por mostrar la entidad como una entidad fuerte... querer transformar y mostrarnos como líderes en la parte de modernización”.

Los procesos de gestión están atravesados por la normatividad y están orientados hacia el logro de objetivos establecidos: “por mandato constitucional y principio democrático, todos deben participar... Hasta en la elaboración de los manuales de procedimientos, participan”. Sin embargo, falta fortalecimiento de procesos tales como inducción y la capacitación.

En el sector público... es una obligación administrativa, está en las leyes... que a las personas se les debe decir cuando llegan qué es lo que deben hacer... Por la inmediatez del trabajo, las personas hacen el trabajo sin ninguna instrucción y eso genera conflictos...En capacitación estamos mal, la

idea es que la capacitación sea una línea transversal a todos los proyectos.

Por otro lado, algunos directivos se preocupan por innovar en los procesos de gestión y marcar nuevas pautas en el sector público: “se lideró un excelente trabajo conjuntamente con otras entidades, fue recientemente elogiado... un excelente procedimiento para la contratación”. Así mismo, los directivos muestran un interés en mejorar la calidad de los procesos relacionados con el servicio al ciudadano: “se busca darle más agilidad y más eficacia a la prestación del servicio”.

La estructura tiene doble mirada, por un lado, lo que implica la jerarquización en cuanto a los niveles de poder y autoridad. Las personas de alta posición desarrollan una actitud de superioridad frente a los subalternos. “Vos ves, esa cascada de ahí para abajo, ves al jefe que es un tirano con los funcionarios o el funcionario que es un tirano con los que están más abajo, es una cadena”. Por otro lado, la estructura genera inequidades en cuanto a la forma de contratación, ya que se percibe diferencias marcadas entre los funcionarios de planta y los contratistas: “ser funcionario de planta en este país, es un regalo... los contratistas no tienen seguridad social, cargan ladrillos en el trabajo... son como el estrato cero de la estructura... cinco meses sin sueldo y no es por negligencia”.

Enunciados narrativos sobre las relaciones

Las relaciones se tramitan en dos niveles: el personal y el laboral.

En materia personal son buenas, cuando uno toca el nivel laboral es distinto, por la naturaleza competitiva del ser humano, y porque estamos viviendo una situación muy tensa... se dispara el sentido agresivo que todos tenemos... somos todos muy agresivos aquí.

Hay conciencia sobre la importancia del trabajo en equipo en el logro de los objetivos:

Es muy importante el factor de equipo y parte de la cultura que se vive en este momento. Existe confianza del director frente a sus directivos... Esto permite que no existan fisuras dentro del equipo y podamos trabajar armónicamente, pero también que es necesario trabajar más en fortalecerla como una herramienta de integración.

Algunos directivos consideran que el trabajo en equipo es incipiente y hay que fortalecerlo: “yo pienso que se ha avanzado un poco, de pronto se necesita más integración”. En otros casos, se considera que el trabajo en equipo no existe y afecta el logro de la misión institucional: “en muchos trabajos nos aislamos, sin optimizar el trabajo y sin conocer lo que hacen todos”.

Perciben que la responsabilidad del reconocimiento frente a la labor de los funcionarios es tarea del área de gestión humana, la cual se considera débil, atravesada por la jerarquía institucional y centrada en incentivos más de tipo económico: “yo creo que nos falta mucho... Hay unas calificaciones y los que queden de primeros se les da tres días al año, no más... Podrían haberse creado otros no económicos y Personal tiene la responsabilidad”. El reconocimiento está atravesado por la jerarquía de la institución: “alguien hace un trabajo y el jefe se cogía el trabajo y sacaba el pecho por los otros... Cuando se presenta un problema, se dice ‘éste hizo mal la tarea’ y no ‘nosotros hicimos mal la tarea’”.

Enunciados narrativos sobre su rol laboral

El directivo otorga a su experiencia laboral en el Estado una valoración positiva ya que el trabajo implica retos, enriquecimiento personal, oportunidad de relaciones con la alta esfera política, aprendizaje, estar en contacto con personas importantes que deciden los hilos de la situación política:

asiste uno a múltiples comités..., participa en decisiones de la alta política del Estado..., roce con diferentes personajes... Este tipo de escenarios lo enriquece a uno... El horizonte se amplía y se enriquece con tanta vivencia y gente de la política y del gobierno.

Por otro lado, se considera que el manejo del tiempo es difícil y requiere de mucho esfuerzo: “el día le plantea a uno el reto de administrar, de atender a la gente, de distribuir el tiempo de la semana para cumplir los requerimientos... Es difícil llevar la agenda y es un esfuerzo duro cumplirla”.

El trabajo es visto como un espacio de desarrollo profesional, en donde las personas deben demostrar su sentido de compromiso. El éxito en el trabajo está en la capacidad de priorizar: “sacar las cosas que tienen que sacarse a tiempo y ya”. Aunque su trabajo es extenuante, los resultados los reconfortan: “es el conflicto tradicional de sentirse mal por tener que trabajar extenuantemente..., pero al saber los resultados..., el esfuerzo vale la pena”. La confianza en el trabajo les permite tener seguridad sobre los resultados: “a mayor confianza, yo creo que uno se siente satisfecho en el trabajo”.

Nivel profesional

Enunciados narrativos sobre la organización

En la elaboración mental de su experiencia en las organizaciones del Estado, el profesional considera que su labor está marcada por el servicio y la solidaridad. El trabajo es entendido como una forma de trascender en la socie-

dad, y su compromiso con la visión y la misión es claro y explícito y se le da un sentido de servicio, “el trabajo es la oportunidad de manifestarse como ser humano, como que aporta a la sociedad”. Otro valor importante que orienta su comportamiento es la solidaridad: “o creo que la solidaridad es uno de los valores que más se han desarrollado aquí en la entidad”.

La norma es percibida como un imperativo del trabajo pero, al mismo tiempo, como un escudo para justificar la ineficiencia.

Aquí se hacen las cosas porque le Ley lo dice, el decreto lo ajusta y la resolución lo manda, pero nos falta agilidad, nos falta visión de hacer las cosas bien y oportunamente..., nos escudamos en la norma para no hacer las cosas bien.

El profesional resiente el juicio que lo califica como un funcionario ineficiente y cuyo cargo en el Estado es el producto de un compromiso clientelista y piensa que las entidades del gobierno deben mostrar resultados y eso hace parte de su imagen:

En la calle dicen: “Ay, tengo que ir a una oficina de la administración pública, tengo que ir a un servidor público, el perezoso, el que vive de las palancas, el que llega a las diez y se va a las cuatro, el que pone mil trabas para solucionar una situación.

Las entidades del gobierno también deben mostrar resultados, porque a nosotros nos miden por eso.

Los profesionales consideran que el manejo político es un estigma en las instituciones del Estado, y son críticos con los directivos que no tienen en cuenta la experiencia y los saberes profesionales para el ingreso a la institución, el cual está mediado por la amistad con el directivo. “Aquí hay un capital humano muy bueno, sin embargo es preferible contratar muchas veces al amigo del director de turno”. No obstante que el protagonismo político es necesario para la entidad: “necesitamos un directivo que también se meta en las esferas del Congreso, haga Lobby, se mueva allá”.

Los funcionarios piensan que se deben adaptar a los estilos de dirección de los jefes, en algunos de los cuales perciben un estilo autoritario. “Hay actitudes a las que hay que acoplarse, pero de igual manera se aprecia un gran autoritarismo en algunos de los jefes”.

Considera que el entorno de inestabilidad que se vive en las instituciones estatales promueve el chisme, el rumor, la pequeña conspiración burocrática.

Aquí vivimos chismorreando, no hay comunicación directa de cómo estamos, qué estamos haciendo... Entonces sale el periódico, salimos en la prensa, en la radio, en la televisión y nadie sabe por qué... Hay mucho chisme, mucho radio pasillo y eso no es muy bueno... Tenemos Outlook Express, pero esos canales no funcionan.

Así mismo, piensan que algunos directivos rompen la dinámica de la organización en el sentido de que no hay continuidad en los programas, lo cual genera incertidumbre en los funcionarios sobre su vinculación a la entidad. Por otro lado, algunos directivos imprimen dinámicas especiales en la entidad y contribuyen positivamente al impacto de la entidad en la sociedad.

Depende mucho de quién sea el Director, hay unos que tratan de continuar con las cosas que los anteriores han dejado... Otros llegan con su nuevo plan de trabajo y no les importa nada... La doctora xxx fue muy buena, porque ella puso a nuestra entidad entre las primeras entidades del Estado, la destacó, la sacó adelante. Fue una administración bastante rígida pero le dio una imagen increíble.

La continuidad de los procesos de gestión humana está ligada a las políticas del directivo de recursos humanos y en algunos casos los programas no están desarrollados. "Ella estaba al frente de recursos humanos y llevaba a la gente dependencia por dependencia, pero eso dejó de hacerse... En cuanto a la inducción, está en ceros; hace algunos años sí había".

Los profesionales afirman que existe una gran limitación de recursos para el desarrollo del trabajo y de actividades de bienestar social.

Muchas veces se necesita apoyo pero es limitado... Uno quisiera tener todo, pero a veces no se puede... Esta administración ha intentado hacer el día de la secretaria, pero desgraciadamente intentan hacerlo administrando pobreza, porque no hay recursos.

Enunciados narrativos sobre las relaciones

Para los profesionales las relaciones son básicamente de trabajo, y esta forma de relación implica formas afectivas donde la complicidad y la amistad no son posibles "Desgraciadamente todos hemos tenido que hacernos a la idea de que aquí venimos a trabajar y no a hacer amigos... Ahora las relaciones se vuelven como más frías, únicamente son relaciones de trabajo".

Perciben que las personas se unen alrededor de los objetivos de trabajo y valoran el trabajo en equipo. "En algunas ocasiones el trabajo se desarrolla en grupo, se abren espacios donde se opina de la labor de los otros; eso enriquece el trabajo y complementa conceptos".

La estructura marca la forma en que se relacionan las personas de los diferentes niveles. "Los técnicos y profesionales tienen relaciones más espontáneas y más personales con las otras esferas de la entidad; con servicios generales, como las señoras de los tintos, es más lejana y acartonada".

Opinan que no existe reconocimiento del trabajo por parte de las directivas; éste se restringe a personas de igual nivel o se da el autorreconocimiento. "Entre los compañeros de cierto nivel se reconoce la labor del compañero... A un nivel superior, no hay ese reconocimiento... Considero que frente a las directivas, el trabajo nuestro pasa desapercibido, el mayor reconocimiento me lo hago yo misma".

Enunciados narrativos sobre el rol laboral

Los profesionales perciben que ellos se mueven en la ambivalencia del empleado público, considerado como burócrata, ineficiente, pero también se creen protagonistas de cambiar su imagen y reivindican su saber profesional y defienden sus competencias y sus desempeños:

Yo siento que todos afuera dicen "no sirven para nada, son inoperantes, ineficientes...", pero sé porque lo oigo... Gracias a lo que usted está haciendo hemos sentido el cambio... Dicen "qué bueno que en el Estado se hagan cosas así...". Tenemos todos la idea de servicio público, ese es el servidor público, el que sirve, el que ayuda, el que colabora.

El trabajo es considerado como un valor que construye a la persona y aporta a la institución y trasciende a la sociedad. "Uno construye proyectos de largo aliento..., no solamente uno se desarrolla, sino que se desarrolla la institución y por ende, la sociedad".

Nivel administrativo

Enunciados narrativos sobre la organización

En la elaboración mental de la experiencia del administrativo, el contexto de desempleo del país los lleva a valorar el trabajo que tienen. "Es difícil sobrevivir en un país como este sin trabajo, y por eso yo estoy muy bien aquí".

Valoran a las personas, pero la organización crea estigmas que afectan la posibilidad de crear relaciones equitativas. "He aprendido a valorar la gente, tanto vale el director como el embolador... Se da mucha injusticia, los antiguos son tratados como lo último, el antiguo es relegado".

La norma no está interiorizada, es externa y amenazante, y de su cumplimiento depende la estabilidad del funcionario en la entidad. "Se debe cumplir siempre, porque de eso depende mucho tu puesto aquí".

Consideran que son responsables en gran parte de la imagen de la entidad y están comprometidos en proyectar una imagen positiva frente al ciudadano, lo que se traduce en el éxito de la institución. "Siempre me he preocupado por la imagen de la entidad, siempre ayudo a la gente para que se lleve una buena imagen de la entidad".

Las instituciones del Estado a nivel interno están atravesadas por un manejo político y, a nivel externo, consideran que estas relaciones son positivas para el posicionamiento de la entidad.

En muchos casos se ve que esas personas son recomendadas y entonces no se las puede tocar... Ahora han nombrado amigos del Director, se le ha dado a esa área un manejo terrible. El director tiene excelentes vínculos con el gobierno a todos los niveles, es un relacionista público.

Opinan que los estilos de dirección cambian de acuerdo con el perfil del directivo. Algunos dan continuidad a los programas, aceptan sugerencias, permiten la participación e impulsan el desarrollo de la institución "El director tenía una administración de puertas abiertas, era una persona que en la cabeza tenía unas ideas de estándares de calidad y de excelencia".

Consideran que los procesos de gestión humana no se implementan por falta de recursos, y quienes implementan programas de capacitación no los tienen en cuenta, o sus compromisos de trabajo no les permite participar. "La entidad no ha invertido en capacitación para nosotros... A nosotros casi nunca nos dan capacitaciones, y cuando las tenemos no podemos ir, porque tenemos cosas pendientes".

Enunciados narrativos sobre las relaciones

La confianza en la interacción está marcada por las características de las personas. "Uno ya sabe con quién puede y con quién no puede hablar, eso depende de quién sea y de dónde venga". Los administrativos perciben que hacen falta incentivos y reconocimiento al trabajo bien hecho, que no hay tolerancia al error. "Cuando uno hace bien el trabajo no pasa nada, pero cuando uno hace mal el trabajo, pasa de todo... Hace falta mucho incentivo".

Enunciados narrativos sobre el rol laboral

En los trabajadores del nivel administrativo se materializa la concepción de la presión del tiempo alrededor de lo urgente. Ven amenazada su estabilidad laboral por lo imperativo de su cargo a la respuesta de lo apremiante. "Se me han quedado tantas cosas sin hacer, porque cuando toca hacer algo toca hacerlo ya. Hay que darle prioridad a alguna cosa, pero todo hay que hacerlo, se debe cumplir siempre porque de eso depende tu puesto aquí".

Existe una amplia gama de concepciones sobre el trabajo: desde una visión instrumental y extrínseca, es decir, de medios a fines, hasta una visión intrínseca o de desarrollo personal.

A mí lo que me importa es que, con lo que gano aquí, puedo tener lo básico para mí y para mi fami-

lia. Tengo mi casa, mi carrito. Todo lo he adquirido trabajando. Aprendí sobre carrera administrativa..., he aprendido muchas cosas de otros campos que antes no conocía. El trabajo es lo máximo, yo creo que si uno no trabaja, no tiene un ideal.

Nivel operativo

Enunciados narrativos sobre la organización

En la elaboración mental de la experiencia los operativos perciben que las instituciones no están preparadas para responder a las reformas y a los cambios. "Con la reforma de la Ley 100, yo creo que la entidad no estaba preparada para recibir tanto usuario".

Consideran que su principal valor es el servicio y hay conciencia acerca de la importancia que tiene el servidor público. "Aquí estamos al servicio de la entidad. Cuando uno trabaja con el Estado, debe sentirse bien, sirve al país. Estamos para colaborarles, pues damos la información requerida".

La imagen institucional depende de las políticas del directivo y también del costo que tienen los documentos y las certificaciones para el usuario.

Hablando de la reestructuración, no sé cuál va a ser la nueva caricatura de la entidad, hay que mirar cuáles son las perspectivas que tiene el directivo, cuál es el acuerdo que tiene con la rama ejecutiva hacia esta entidad... La imagen era buena hasta que se le subieron a los certificados, ya están abusando.

Consideran que la contratación de proyectos está pasando de un manejo político a un manejo por idoneidad, mediante concursos, el cual es percibido como un proceso de mayor honestidad.

Anteriormente, para pavimentar la vía, tendría que existir de por medio el político, sino no habría obra... El sistema cambió: se presenta el proyecto para su obra y se hace un concurso libremente, el que ganó, ganó, y queda satisfecho de ver que se hizo honestamente.

Cada director le imprime un estilo que repercute en la imagen de la institución; en algunos casos perciben continuidad entre un director y otro. "El doctor seguía la misma administración del anterior doctor. Buena administración y buena organización... La directora se preocupó mucho por modernizar las oficinas, de hacer las sedes nuevas, de crear una imagen corporativa".

Opinan que en estas instituciones existe reserva en la información y que la comunicación entre las áreas es limitada, pues faltan mecanismos formales de comunicación para el conocimiento de la entidad. "Es que la gente que llega no conoce bien la entidad, y los asesores que contratan, menos... En la división saben qué están haciendo, conocen los trámites".

Los procesos de gestión humana están atravesados por la voluntad política de cada administración. “El director programó varios cursos de capacitación para el personal, talleres sobre relaciones humanas, pero todo eso no se volvió a ver acá”.

Piensan, además, que la estructura jerárquica marca significativamente las relaciones. “La persona que tiene cargo bajo, trata con esa persona de cargo bajo. En todos los lados es así”.

Enunciados narrativos sobre las relaciones

Las relaciones entre el grupo de compañeros de su nivel están marcadas por lo afectivo. “Hay relación como compañeros de trabajo, aquí hay amigos”.

Enunciados narrativos sobre el rol laboral

Unos se perciben como muy conocedores, muy dinámicos, autónomos, líderes e indispensables para la organización; y otros sienten que necesitan motivación externa para trabajar.

Se escuchan palabras: “fulano sabe trabajar, es lo máximo, es el todo aquí”. Uno solo no funciona, tiene que haber algo que esté al lado para ponerlo a funcionar a uno. Todas las decisiones las hace uno autónomas, porque, llegado el caso, uno se hace responsable. Me caracterizo por coordinar, por solucionar conflictos, por ser el intermediario.

Para estos funcionarios, el trabajo tiene connotaciones de estabilidad laboral que conlleva progreso económico. “Trabajar con el Estado para tener estabilidad... El trabajo es lo principal para el buen funcionamiento del hogar, el salario es de lo que vivo”.

Discusión

Es una realidad que las políticas públicas y la acción de los funcionarios vinculados a las entidades del Estado están siendo redefinidas porque los modos de funcionamiento tradicional de los estados han entrado en una profunda crisis, como lo plantea Bresser (1999), que impacta su cotidianidad laboral.

Los resultados que hemos encontrado proporcionan un grado de conocimiento sobre el modo en que los funcionarios de los cuatro niveles jerárquicos elaboran su experiencia laboral. Los significados expresados en las narrativas nos permiten constatar una caracterización de la cultura organizacional particular que refleja las políticas estatales y un mundo de tradiciones y ritos que han perdurado en el tiempo. Se constata, así, las tesis de Bruner y Vigotsky que hemos asumido en el trabajo: la comprensión de la organización desde la perspectiva his-

tórico cultural permite el interjuego entre el individuo y la cultura en los procesos de construcción y reconstrucción de los significados (Bruner, 1991).

En cuanto al núcleo temático organización, es evidente cómo la vivencia del funcionario público está marcada por la estructura jerarquizada que define unas formas de poder, autoridad y control, y que se reflejan en la manera en que las personas viven su misión de servicio, su ajuste a la normatividad y el impacto que la imagen de la entidad tiene en la sociedad.

En este sentido, la actitud de servicio para el nivel directivo se considera como una herramienta que permite agilidad, eficacia y calidad de los procesos organizacionales acordes con los parámetros de modernización del Estado. El profesional concibe el servicio como un valor profundo del ser humano, que permite trascender lo social y dar sentido al trabajo. En el nivel administrativo el servicio es percibido como parte esencial de su función, y en el nivel operativo es su valor fundamental con sentido de trascendencia y de aporte a la sociedad.

En cuanto a la normatividad, los significados se enmarcan en tensiones duales: el directivo considera que es un marco de referencia para la estabilidad de la entidad en la sociedad, pero al mismo tiempo es un obstáculo para la flexibilidad y adaptación a un entorno de cambio. De la misma manera, el nivel profesional ve la normatividad como un imperativo que acompaña su función y a la vez se convierte en un escudo para la ineficiencia. El nivel administrativo la experimenta como un factor externo que amenaza su estabilidad en el cargo. Para el nivel operativo, la normatividad genera cambios abruptos para los cuales las entidades no están preparadas.

En el nivel directivo se piensa que los ciudadanos desconocen la misión y los servicios de las entidades y, como efecto de la modernización del Estado, las funciones se han ido atomizando lo cual conlleva una pérdida de liderazgo. Esta comprensión es afín con la tesis de Orjuela (2001) acerca de la crisis de la legitimidad y el liderazgo.

Para el nivel profesional la imagen social de la entidad tiene un doble significado: a nivel externo, se carga con el peso de los imaginarios sociales de ineficiencia de los servidores públicos y, a nivel interno, se asume un protagonismo para reivindicar esta imagen, mostrando resultados de eficiencia ajustados a la racionalidad instrumental de los indicadores de gestión. La imagen social para el nivel administrativo está asociada con la responsabilidad de la prestación del servicio, de la cual depende su estabilidad laboral y la imagen de la entidad. En el nivel operativo, la imagen depende de la fuerza política del directivo y de los costos que los ciudadanos pagan por el servicio.

En todos los niveles, los canales de comunicación interna son ineficientes e imprecisos, lo cual da vía libre a la comunicación informal y al rumor, que en la mayoría de los casos son asumidos por los medios de comunicación, los cuales se convierten en el medio a través del cual los funcionarios conocen las decisiones políticas que afectan el funcionamiento de su entidad.

En general, se considera que el directivo de cada institución se convierte en un actor social que define pautas de acción e imprime un estilo de relaciones internas y además define la imagen de la institución de acuerdo con su poder político. Algunos directivos rompen las dinámicas institucionales en tanto en cuanto no permiten continuidad a los programas iniciados por sus antecesores.

En cuanto al núcleo temático de las Relaciones, se evidencia cómo la estructura organizacional del Estado se convierte en un imperativo que define formas de relación específicas en cada nivel jerárquico. Es así como el nivel directivo percibe que las relaciones personales con los funcionarios son buenas pero a nivel laboral, están enmarcadas en relaciones competitivas con matices de agresividad en situaciones de alta presión laboral. Para los profesionales, las relaciones son de tipo laboral y no hay espacio para generar relaciones de amistad en su entorno. En el nivel administrativo las relaciones están marcadas por la desconfianza y son selectivas de acuerdo con la seguridad que esa relación imprima. Para el nivel operativo, las relaciones son de camaradería y están marcadas por los vínculos afectivos con su grupo de compañeros. Este tipo de formas de interacción, atravesadas por una estructura burocrática rígida, son las que Bresser (1999) plantea que es necesario superar.

Para el nivel directivo, el reconocimiento es potestativo del área de gestión humana y es manipulado por los jefes para el beneficio propio. El nivel profesional considera que hay ausencia de reconocimiento del directivo y recurre al autorreconocimiento. Para el nivel administrativo, el reconocimiento se centra en el error. Por último, en el nivel operativo, hay ausencia de reconocimiento, ya que se piensa que no son visibles en la cotidianidad de la organización.

El rol laboral que el funcionario desempeña define unas formas de ser y estar en el Estado. El nivel directivo considera que su rol le permite un beneficio personal y político; su experiencia cotidiana de trabajo está

marcada por la presión del tiempo y el activismo extenuante, que se atenúa por la satisfacción de los resultados logrados. Asume la responsabilidad de los resultados y es objeto de la asignación social de la culpa por el mal funcionamiento de la entidad. El rol laboral del profesional se mueve en una tensión entre el estigma social del empleado público como burócrata e ineficiente y la vivencia del trabajo con un gran sentido de compromiso institucional y trascendencia social de su labor, y se asume la responsabilidad de cambiar la imagen del servidor público frente al ciudadano. El rol laboral del administrativo materializa la urgencia en la cotidianidad de la entidad; es un rol que constantemente vive la amenaza de la estabilidad laboral por el imperativo de lo apremiante en la realización de sus funciones. El rol laboral del nivel operativo se sustenta en la base de la pirámide organizacional y su trabajo tiene connotaciones de estabilidad. Se leen dos modos distintos de ser en su rol: por un lado, como líder al cual se hace acreedor por su permanencia y conocimiento de la historia de la organización, y, por otro, el que necesita de conciencias sustitutas que le permitan jalonar los resultados de su trabajo.

Conclusiones

Los resultados que hemos encontrado nos proporcionan un grado de conocimiento sobre el modo como las personas de los cuatro niveles que hemos mencionado elaboran su experiencia en las instituciones estatales. Los significados organizados en las narrativas nos permiten constatar la existencia de situaciones institucionales que pueden asumirse como indicadores de circunstancias susceptibles de ser modificadas, fortalecidas o simplemente mejor comprendidas.

Las narrativas nos proporcionan indicadores valiosos para intervenir con la perspectiva de elevar la eficiencia y la eficacia de las instituciones en la prestación de su servicio. Un aspecto especialmente valioso de los resultados lo encontramos en las narraciones del nivel profesional y directivo, ya que reconocemos en ellas la emergencia de un modo nuevo de asumir los compromisos como funcionarios estatales. Este activo humano, sin embargo, no ha sido plenamente potenciado en los procesos de reestructuración estatal que se han llevado a cabo en los últimos gobiernos.

Referencias

- Bresser, L. (1999). *Hacia el rediseño del Estado*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Bruner, J. (1988). *Realidad mental y mundos posibles*. Barcelona: Gedisa.
- Bruner, J. (1991). *Actos de significado*. Madrid: Alianza.
- Mantilla, F. (2001). Una aproximación metodológica: cultura organizacional y desarrollo humano. *Debates en Psicología*, 4, 81-90.
- Martínez, M. (1993). La etnografía como alternativa de investigación científica. *La Tadeo*, 22, 37-41.
- Orjuela, L. (2001). La debilidad del estado colombiano en tiempos del neoliberalismo y el conflicto armado. *Colombia Internacional* 49/50
- Vigotsky, L. (1979). *Los procesos psicológicos superiores*. Barcelona: Grigalbo.
- Wittgenstein, L. (1963). *Philosophical Investigations*. Oxford: Blackwell.