

I Jornadas de Sociología de la UNMDP

“A diez años de la reapertura de la carrera de Sociología en Mar del Plata”

Facultad de Humanidades – Universidad Nacional de Mar del Plata

30 y 31 de marzo de 2017

Victoria Woollands UNLP

Celina Negrelli UNLP

Florencia Musante UNLP

Mesa 15. Políticas públicas, gobierno e integración regional.

Título

Estado, derechos y política: Un análisis exploratorio sobre la cultura de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires

Resumen

El presente trabajo es un análisis indagatorio que pretende abordar la cultura organizacional de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires.

La Defensoría es una institución cuya función central es defender los derechos de todos/as los/as habitantes: puede acudir a la misma cualquier persona que habite o se encuentre en tránsito en la provincia, a partir de la vulneración de cualquier tipo de derechos, desde maltratos, violencias, discriminación, injusticias, hasta problemas con los servicios de gas, agua, transporte, entre otros.

En este trabajo nos proponemos indagar sobre el modo particular de gestión que caracteriza a la organización, que se encuentra fuertemente atravesado por lo político. Es esta singularidad la que abre preguntas en torno al entramado cultural que se pone en juego en dicha organización y que habilita ese modo particular de gestión. Partiendo de esto, la propuesta es analizar en su complejidad y contradicción la existencia de una cultura organizacional específica en la que se concibe una particular relación con el Estado y los Partidos, que resultaba determinante a la hora de explicar la capacidad y los márgenes de acción de la Defensoría.

El trabajo fue realizado en el marco de la cátedra “Sociología de las Organizaciones” de la Facultad de Humanidades de la UNLP.

Introducción

Nuestro trabajo se construye a partir de un análisis-investigación sobre la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. La Defensoría es una institución cuya función central es “defender los derechos de todos/as los/as habitantes de la provincia de Buenos Aires”(Informe Anual N°5). Puede acudir a la misma cualquier persona que habite o se encuentre en tránsito en la Provincia, a partir de la vulneración de cualquier tipo de derechos: desde maltratos, violencias, discriminación, injusticias, hasta problemas con los servicios de gas, agua, transporte, pasando por conflictos comunitarios, vecinales, barriales, sólo por nombrar algunos.

Tiene como particularidad el hecho de ser una institución muy joven, de reciente implementación, por lo que sus trabajadorxs actuales son flamantes testigos de su historia. En términos legales, La Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires (en adelante DPPBA) es creada en el año 1994, pero recién en el año 2010 se le asigna presupuesto y comienza a funcionar. “*Al principio no teníamos ni siquiera lugar físico, nos reuníamos en un café y recibíamos las denuncias*” nos cuenta unx de lxs trabajadorxs del Área Institucional de la DPPBA, para mostrarnos las dificultades del comienzo.

Sobre su origen, el Informe Anual n°3 nos aporta lo siguiente: “La defensoría no surgió ni actúa en un vacío aséptico, sino que surgió en el 2010, en un momento histórico en el que la política volvió a cargarse de un sentido positivo acerca de sus posibilidades transformadoras.”(p.30) Y aquí es dónde se pone de relieve una de las características principales de la Defensoría y en la que nos interesa posar la lupa: su particular relación con la política, con el Estado y con el gobierno de turno.

Al ir adentrándonos en las lógicas de la Defensoría, nos llamó la atención un modo particular de gestión que se encontraba fuertemente atravesado por lo político. Fue esta singularidad la que nos abrió preguntas en torno al entramado cultural que se pone en juego en dicha organización y que habilita ese modo particular de gestión. Partiendo de eso nos propusimos analizar en su complejidad y contradicción la existencia de una cultura organizacional específica en la que se concebía una particular relación con el Estado y los Partidos, que resultaba determinante a la hora de explicar la capacidad y los márgenes de acción de la Defensoría.

Esta relación compleja entre cultura y gestión nos llevó a indagar a lo largo de la investigación cuatro aspectos fundamentales que serán desarrollados en el trabajo. Estos son:

su pertenencia (o no) al entramado de las organizaciones estatales; el lugar que ocupa la política en su funcionamiento, particularmente las relaciones que se establecen con la política partidaria; el espacio que se habilita a la Justicia para la resolución de los conflictos que acompaña la DPPBA; y, finalmente, los métodos particulares de gestión que se presentan como una alternativa más flexible en oposición a las formas altamente burocratizadas. Estas preguntas estructuran al trabajo y permiten, al mismo tiempo, desplegar una serie de valoraciones particulares que se ponen en juego en el accionar cotidiano de la institución.

Es menester señalar que el trabajo de investigación y análisis fue realizado en las tres sedes que la DPPBA sostiene en la ciudad de La Plata, como trabajo final para la cátedra de "Sociología de las Organizaciones" de la carrera de grado de Sociología de la UNLP.

Marco teórico

Para dar lugar al desarrollo de nuestro análisis exploratorio sobre la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, creemos necesario ubicar el análisis de las organizaciones como una actividad central. *"Las organizaciones son la clave de la sociedad"*, (Perrow, 1992, p.19). En el marco de las sociedades altamente organizadas, las organizaciones funcionan no sólo como un medio de orden sino también de dinámica social (Mayntz 1990), y se torna fundamental un abordaje sociológico de las mismas.

Para entrar en el campo de las teorías organizacionales, vemos necesario complejizar la definición que nos propone Mayntz (1990) quien describe a una organización a partir de lo que ella considera una definición mínima, es decir, de lo que es común a todas las organizaciones, esto es: *"que se trata de formaciones sociales, de totalidades articuladas con un círculo precisable de miembros y una diferenciación interna de funciones; (...) están orientadas de una manera consciente hacia fines y objetivos específicos; (...) y, están configuradas racionalmente"* (Mayntz, 1990, p.47). La definición de Mayntz es ordenadora, da cuenta de una mirada racionalista de las organizaciones. Sin embargo, deja de lado otros aspectos vinculados con elementos "irracionales", o dicho de otro modo, no ve otras racionalidades vinculadas a lo afectivo, a lo político, a lo cultural. Consideramos central tener en cuenta estos elementos que no responden a las miradas instrumentales-rationales, y constituirlos como elementos fundamentales en las organizaciones.

Por eso mismo, es que las lecturas tanto de Schlemenson (1980) como de Mintzberg (1989) nos resultan insuficientes, ya que no logran dar cuenta de los valores en las organizaciones como elementos constitutivos.

Es posible, al adentrarse en la naturaleza del “objeto” organización que nos propone Schlemenson, retomar el “proyecto” como la puerta de entrada para pensar la cultura. Este es considerado un soporte básico para la organización que contiene elementos subjetivos –ideas, sensibilidades, conexiones- que se complementan con realidades objetivas. Pero esta idea queda trunca para nuestros fines al enfatizar la idea de “meta”. Mintzberg por su lado, nos propone pensar la cultura como “ideología”, entenderla como *“las tradiciones y creencias de una organización que la distingue de otras organizaciones e infunden cierta vida al esqueleto de su estructura”* (Mintzberg, 1989, p. 113). Este análisis aunque más certero, se queda en la inmediatez de considerar la cultura sólo como una de las tantas partes que configuran una organización y no logra contemplarla como algo intrínseco a ella. Si bien es la ideología la que recubre toda la estructura organizativa, no puede dar cuenta de qué manera se encarna en los miembros ni de su papel activo como impulsora de valores que habilitan no sólo la promoción de estos mismos, sino también de formas específicas de gestión.

Ni “el proyecto” ni “la ideología”, aunque cercanos, nos resultan conceptos suficientes para abordar la pregunta de investigación. La noción de “cultura” puede ser más adecuada.

Siguiendo a Frassa (2011) sostenemos que el concepto de “cultura” encuentra múltiples definiciones, usos y significados en las ciencias sociales, lo que hace dificultosa su delimitación teórica y su aplicación concreta. El término acuñado por la Ilustración, por ejemplo, nos señala la cultura como todo aquello que es opuesto a la naturaleza, pero esta idea es muy vaga. Desde otra visión, Thompson (1998) nos propone una definición descriptiva de la cultura, donde la considera como *“el conjunto interrelacionado de creencias, costumbres, leyes, formas de conocimiento y arte, que adquieren los individuos como miembros de una sociedad particular y que se pueden estudiar de manera científica”* (Thompson 1998 p. 191) Sin embargo, en este caso, nuestro interés reside en pensar el concepto de la mano de las organizaciones y no el concepto en sí mismo.

Utilizaremos a lo largo del trabajo el término “cultura organizacional” partiendo del supuesto de que la Defensoría del Pueblo, como cualquier otra organización o institución es un lugar de creación simbólica e identitaria, que construye sentidos y significados para la acción de sus miembros. Elegimos el término cultura organizacional y no el de clima

organizacional (González, H. E. y González, L. E., 2010) porque aunque pueden encontrarse muchos puntos de contacto, el término clima organizacional pareciera dirigirse más a las características y propiedades del ambiente, a una configuración de situaciones y componentes que no necesariamente permanecen en el tiempo. La cultura en cambio, tiene un potencial más fuerte, vinculado a la construcción de significados y de pautas de acción que son interiorizados por lxs miembros de una organización, apropiados y a la vez re-configurados, y que sirven para definir identidades y modos de actuar.

El rango teórico-analítico (Frassa, 2011) que le adjudiquemos a la cultura dentro de la organización es un elemento fundamental para posicionarse dentro de las diferentes corrientes analíticas que abordan la cultura organizacional. En oposición a aquellos que entienden la cultura como una variable de análisis más, la consideramos un pilar esencial, constitutivo de la organización. Ésta última es entendida como una construcción social, como manifestación de acciones y procesos humanos, lugar donde se construyen conocimientos, significados y sentidos.

En esta línea, son enriquecedoras las perspectivas interaccionistas que piensan a la cultura organizacional como un orden negociado, en donde los significados son construidos en un juego de poder entre los actores en interrelación. Crozier y Friedberg (1990) aportan una mirada interesante al sostener que la cultura *“es instrumento y capacidad que adquieren, utilizan y transforman los individuos al tiempo que construyen y viven sus relaciones e intercambios con los otros”* (en Frassa p.80)

Ahora bien, delimitado el concepto teórico de cultura organizacional, ¿Cómo lo aprehendemos empíricamente?

Edgar Schein (1988) propone una esquematización de distintos niveles de cultura que, si bien corre el riesgo de ser demasiado rígida, resulta clara para pensar en el abordaje empírico de la cultura organizacional. Este autor sostiene que podemos encontrar en las organizaciones (habla más bien de empresas, pero puede aplicarse a otros tipos también) tres niveles de cultura: el primer nivel, que lo llama de “Artefactos y Creaciones” es el más visible, y es el que viene dado por el espacio físico y la organización social. Este nivel es fácilmente observable, y consiste en dar cuenta de las tecnologías, las producciones artísticas, el lenguaje escrito y hablado, la organización del espacio, entre otros. Aunque la observación

de los artefactos resulta fácil, no lo es tanto dar cuenta de los significados que estos tienen para sus miembros, las interrelaciones y los esquemas de fondo que subyacen. En la Defensoría del Pueblo no haremos hincapié en este nivel de cultura dado que metodológicamente no contamos con observaciones participantes.

El segundo nivel está dado por los valores de la organización, y este es el nivel que más nos interesa. Los valores son aquellos que expresan la filosofía o la ideología de la organización en cuestión, y son los que permiten interpretar y comunicar los acontecimientos diarios. Los valores encarnan el “deber ser” de la empresa, y serán tanto los que puedan ser mostrados hacia afuera, como aquellos que permitan actuar y decidir en situaciones de incertidumbre o de dificultad al interior de la organización. Los valores pueden estar implícitos y ser aceptados, incorporados poco a poco como presunciones y creencias, y/o pueden ser explicitados, porque buscan dictar la normativa y la función moral del grupo, y son expuestos o publicados. Los valores de la Defensoría del Pueblo serán la herramienta fundamental que nos permita reconstruir la cultura organizacional. Dichos valores aparecen mencionados en las entrevistas realizadas, y están presentes de manera sistemática en los Informes Anuales de la Defensoría.

Por último, tenemos el nivel de las “Presunciones subyacentes básicas”, que son las consideraciones que se encuentran firmemente arraigadas en los miembros de la organización, y que como tales son de difícil acceso. Son aquellas presunciones sobre la naturaleza humana, las relaciones sociales, la actividad humana que se dan por sentado como tales, y nunca se cuestionan. Es un nivel de difícil acceso del que no intentaremos dar cuenta en esta investigación, aunque quizás a partir de los valores pueden abrirse algunas preguntas acerca de las presunciones que implican a los miembros que conforman la DPPBA.

Nuestra atención también se centra en otra dimensión de esta organización, que se nos presenta íntimamente relacionada con los factores culturales: la gestión. La defensoría del Pueblo presenta una forma particular de gestionar sus políticas ya que se corre de los procedimientos burocráticos para dar lugar a procesos más flexibles e informales. Podemos considerar que esta organización, siguiendo a Gradin (2013) toma elementos tanto del estilo de gestión normativo-tradicional como del estilo de gestión gerencial. El primero parte del análisis de Weber (1969) al considerar a la burocracia como una forma de organización y administración racional, cuya superioridad técnica se encuentra por encima de cualquier organización. La eficiencia, el legalismo, el apego a los procedimientos y los tecnicismos

caracterizan a esta “burocracia mecánica”, en términos de Mintzberg (1992) y consolidan procesos de trabajos altamente estandarizados. Por otra parte, el estilo de gestión gerencial llega de la mano de las teorías de la Nueva Gestión Pública, y busca redefinir el estilo de gestión de la administración pública. Siguiendo a Martínez Nogueira (2008), a través de nuevas estrategias como la desregulación, la flexibilización y la gestión por resultados se buscó darle una mayor autonomía a los ejecutores de políticas públicas. Se forma entonces una estructura descentralizada que fomenta la iniciativa personal y la responsabilidad de los resultados.

Metodología

*Lo esencial del concepto de método está en lo siguiente:
en la elección de las técnicas a aplicar,
en la capacidad de modificar técnicas existentes,
adaptándolas a los problemas propios, y de imaginar técnicas nuevas.”*
(Marradi, Archenti y Piovani, 2010)

Nuestro trabajo de investigación se llevó a cabo en las tres oficinas de las que dispone la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires en la ciudad de La Plata, entre los meses de Abril y Agosto del año 2016. Este recorte fue necesario teniendo en cuenta el tiempo y los recursos tanto materiales como humanos de los que dispusimos.

Como estrategia metodológica para nuestra investigación, consideramos pertinente el enfoque cualitativo en el que se plantea como un objetivo, siguiendo a Marradi, Archenti y Piovani (2010), tomar contacto directo con los sujetos a estudiar, dejándolos expresar sus visiones del mundo en sus propios términos. La intención detrás de ese objetivo es la de reducir al mínimo la distancia entre la ciencia y la vida cotidiana, que se ve escindida casi por completo en la perspectiva estándar que considera las subjetividades como algo a eliminar, más que un insumo indispensable.

Otra de las características que nos hicieron inclinarnos por el enfoque cualitativo es su fuerte dependencia del contexto, que puede ser explicada nuevamente en oposición al ideal generalizador de la visión estándar, por lo que la perspectiva cualitativa va a tender a enfocarse en lo micro más que a sacar grandes conclusiones de las investigaciones. En este sentido, la orientación de las investigaciones toma un rumbo altamente descriptivo y ese es el

caso de nuestro trabajo, que por su carácter de instancia final de la materia Sociología de las Organizaciones, tiene un carácter a la vez descriptivo y exploratorio.

La técnica que utilizamos para nuestra investigación fue la entrevista en profundidad, ya que consideramos que en un trabajo que tiene como eje nodal la cultura, los valores que la organización pregona y cómo eso puede moldear ciertas formas de gestión, tiene que aplicarse una técnica que permita dar cuenta, no de una sucesión de acontecimientos, sino de la verbalización de una apropiación individual de la vida colectiva (Marradi, Archenti y Piovani, 2010).

Los Informes Anuales elaborados por la propia DPPBA fueron un insumo clave en el proceso de investigación, ya que no sólo fueron utilizados como información valiosa para conocer mejor a la organización, sino que fueron utilizados como fuentes en tanto y en cuanto nos sirvieron para entender cómo la DPPBA se imagina a sí misma.

En cuanto a los actores, fueron tenidos en cuenta distintxs trabajadorxs de dos áreas, el recorte no obedece a ningún criterio en particular, sino que fueron lxs que nos fueron abriendo la posibilidad del contacto. Esas áreas fueron el Área de Relaciones Institucionales y el Área de Planificación Estratégica y Estadísticas.

Desarrollo

Al comenzar el trabajo señalamos nuestro principal objetivo: conocer y dar cuenta de la cultura organizacional propia de la DPPBA. Tal y como lo indicamos en los apartados anteriores, de la mano de los Informes Anuales y las entrevistas en profundidad que mantuvimos con algunxs trabajadorxs, pudimos establecer una serie de valores fundamentales que se encuentran presentes no sólo en ellxs - nuestrxs informantes- sino también en la construcción y funcionamiento de la organización en cuanto tal. Estos valores se constituyen en principios vertebrales, que funcionan no sólo como sus características fundamentales, sino principalmente como elementos que determinan los objetivos, decisiones y modos de funcionamiento de la DPPBA. Hemos decidido distanciarnos de la conclusión de Maynzt quien sostiene que: “el clima de valores de una organización no determina necesariamente lo *que se hace*, pero sí determina con frecuencia el *cómo se hace*.” (Maynzt, 1990, p 86) En la DPPBA la constelación de valores que operan en ella son vitales para entender tanto lo que se hace como la forma en que se hace. Esto es, hemos observado que estos valores forman parte no solo de los principios fundadores de la organización sino que actúan como motores para

su funcionamiento. Entonces, cuando Maynzt afirma que “el objetivo de la organización, que es el modelo real de las actividades y de las decisiones en la organización, no necesita coincidir con la idea que del mismo tienen los distintos grupos de miembros” (Maynzt, 1990, p 85), niega la posibilidad de una relación consustancial entre valores y objetivos. La Defensoría del Pueblo no puede ser entendida por fuera de los valores que en ella se encarnan, y no sólo eso, sino que éstos -los valores- funcionan no solo como intereses sino que construyen y reconstruyen formas de conducta que permiten realizarlos, es decir formas de gestión. Sin embargo, dejaremos su relación con el estilo de gestión para más adelante. Inmediatamente debemos adentrarnos en aquellos principios vertebrales de la organización.

¿Ser o no ser el Estado?

Tal como señalábamos en el marco teórico, una de las tensiones constitutivas de la DPPBA tiene que ver con su pertenencia o no al entramado de organizaciones estatales. Más allá de las formalidades, que la definen como una institución “estatal no gubernamental”, nos interesan las consecuencias de esta tensión en la cultura y la identidad de la organización, en las significaciones, y sentidos simbólicos que se construyen. Si seguimos a Oszlack y O’donell (1982) la DPPBA tiene elementos para pensarse como una institución estatal dado que entiende las políticas públicas como parte de un proceso social que se construye a partir del surgimiento y resolución de problemas. Estos problemas implican un reconocimiento y una toma de posición desde el Estado, y la Defensoría trabaja en este sentido.

Por otro lado, existe un claro distanciamiento en cuanto a la pertenencia al Estado, ya que si bien pertenece al mismo, su función es la de controlar, reparar, denunciar sus acciones u omisiones. “Dado su rol mediador entre el Estado y la sociedad, no es posible un tratamiento igualitario para personas o colectivos que están en una situación estructural o coyunturalmente distinta” (V Informe Anual, p.31). Este carácter mediador, hace que la organización y sus trabajadorxs se definan “siempre del lado de lxs más vulnerables” como sostuvo el director del Área Institucional.

Al situarse al margen de la estatalidad, los alcances de la DPPBA son también más limitados que los de un Ministerio u organismo del Estado. Se construye como un instrumento de intervención y recomendación sobre las políticas públicas, la gestión y la administración, pero “no administra justicia, ni sustituye la administración [...] No tiene funciones decisorias.

Sólo aconseja y recomienda [...]” (V Informe Anual, p.36). Aunque no tenga carácter definitivo, sí son de un peso político importante las acciones e intervenciones de la DPPBA.

Su distanciamiento del Estado podría condensarse en la adscripción a los Principios de París. Las instituciones que adoptan dichos principios se caracterizan porque no dependen de ninguno de los tres poderes; son instituciones no gubernamentales; sus dirigentes no son elegidxs por el pueblo, pero son nombradxs por representantes electos; forman parte del Estado como entidades de derecho, pero éste no puede obstaculizar de ningún modo sus acciones; y son, por último, un nexo entre el Estado y la ciudadanía.

En definitiva, esta tensión entre ser y no ser del Estado inscribe a la DPPBA en un entramado cultural que se apoya sobre un respaldo estatal, mediante el cual se abordan conflictos y problemáticas de la sociedad, y buscan a partir de la intervención en las mismas influir en el diseño y ejecución de políticas públicas. Por otro lado, dado que no responden a un poder estatal concreto, se reconocen independientes y al servicio de lxs más vulnerables. La Defensoría se construye a partir de esta definición, y sus trabajadorxs identifican esta independencia como base sobre la cual definir sus pautas de acción.

“Hay que tener cintura política”

De la mano de lo anterior, la definición de las acciones de la DPPBA como hechos eminentemente políticos constituye otro elemento clave para pensar la cultura de la organización. Varixs de lxs entrevistadxs, remarcaron esto como una cuestión central: es un organismo político, pero no se trata de una institución que responda al gobierno de turno, o que simpatice con la adscripción política del Defensor. No existe una afiliación partidaria, pero defender los derechos de lxs habitantes de la provincia es una tarea intrínsecamente política. *“No estamos acá a título personal, cumplimos un rol institucional”* nos dijo una entrevistada, al remarcar la independencia política y la no pertenencia a ninguna agrupación o ideología en particular. Otro de lxs entrevistadxs nos dice: *“Cada uno deja la camiseta en su casa, y en el trabajo cumple un rol distinto.”*

Por un lado, está el rol del Defensor en tanto figura central de la Defensoría, como mediador entre el Estado y la sociedad. Tiene que resolver conflictos e intervenir en situaciones pero su pertenencia partidaria tiene que quedar de lado. Al asumir el cargo de Defensor, de tener afiliación a un partido político el mismo deberá desafiliarse. Por el otro, está la posición de cada unx de lxs trabajadorxs, que se afirman en su actividad política pero

sin mencionar preferencias o inclinaciones. Ésta es en términos ideales la cultura que alienta y prescribe la Defensoría para sí misma y para sus trabajadorxs, una institución en donde conviven multiplicidad de ideologías que sin embargo trabajan hacia un objetivo común: el de la defensa de los derechos de lxs habitantes de la provincia.

El director de una las áreas con las que trabajamos nos dice: *“el defensor ideal tiene que ser una persona que sea del partido opositor para poder hacer un control más eficaz del gobierno, conocer sobre gestión y administración para poder manejar los tiempos y, sobre todo, es elemental que el cargo esté ocupado.”* En primer lugar, se ve que en términos prácticos, no da lo mismo cual es la afiliación política del Defensor. Sin hablar de gobiernos de turno, para este director son mejores las posibilidades de ejercer un control sobre el Estado cuando se trata de alguien que es opositor al gobierno vigente. En segundo lugar, aparece el problema de que efectivamente exista un Defensor. Este comentario aparece porque actualmente el cargo del Defensor está ocupado de manera interina, dejando a la Defensoría acéfala. Las dos cámaras legislativas no llegan a un acuerdo, por lo que el más alto cargo está siendo ocupado por el Secretario General de la gestión anterior. Si bien esto no interrumpe el flujo de actividades cotidianas, es un problema para planificar a largo plazo ya que trabajan sobre un piso de incertidumbre.

En su carácter de institución política, la Defensoría necesita buscar las formas de convivir con el Poder Ejecutivo de turno. La necesidad de “tener cintura política” aparece reiteradas veces en las entrevistas, haciendo referencia tanto al Defensor como a la institución en general. Dado que el objetivo central del organismo es resolver problemas e intervenir en conflictos que vulneran derechos de distintxs habitantes, el resto de las intervenciones y acciones quedan subordinadas a esto. Es decir que el rol de la Defensoría no es denunciar y hacer público todo lo que les llega e investigan, sino resolver los problemas. Este punto es muy delicado, ya que generalmente cuentan con información, datos de relevancia pública, y tienen mecanismos para visibilizarlo si así quisieran. Pero cuando la denuncia y escrache no ayuda a resolver los problemas detectados, entienden que no es la mejor forma de proceder. “Tener cuidado”, “actuar con criterio”, “no desprestigiar a la organización” son preocupaciones centrales que marcan los modos de proceder, identificarse y actuar. El vínculo con los medios de comunicación aparece en esta línea como otro punto de intervención clave,

ya que les permite muchas veces ejercer presión para resolver conflictos, mientras que otras veces les genera distancias y paredes con gobernantes o dirigentes.

Tener cintura política implica también *“levantar el teléfono y llamar a un funcionario, es decir, facilitar las cosas por contacto”*, nos aclara unx de sus trabajadorxs.

El informe Anual N°3 pretende clarificar esta tensión de la siguiente manera: *“No hay que confundir autonomía política, con que la Defensoría del Pueblo es autónoma de la política. Este organismo se encuentra íntima e inevitablemente ligado a la política (...) pero manteniendo el principio inquebrantable de la independencia respecto a los Partidos Políticos, no respondiendo a los dictámenes de estos.”*

La judicialización como último recurso

La no judicialización es otro de los principios fundamentales de la Defensoría y a nuestro entender es otro de los elementos constitutivos de su cultura organizacional.

En primer lugar la no judicialización supone *“no judicializar las quejas recibidas hasta tanto no sea absolutamente necesario”*, tal y como nos comenta unx de nuestrxs entrevistadxs. Esto implica sustituir el juicio por instancias previas como el diálogo, la negociación, o el acuerdo. Lo que muestra no sólo una determinada manera de actuar de la Defensoría, sino que deja ver una concepción de la democracia y lxs actores que la conforman de una forma muy particular. En términos del propio Informe Anual V *“(..) buscar soluciones heterodoxas a los conflictos sociales, propiciando la participación directa de las partes involucradas”*. Esta manera de proceder no es sólo un accionar particular que tiene la DPPBA sino que representa uno de sus objetivos. Es decir que los logros de la DPPBA estarían en estrecha relación a su capacidad para intervenir en conflictos de manera tal que con su mediación se logre evitar esta instancia. Por esto aquí entra en juego el rol del Defensor como mediador, entre actores individuales y colectivos, ya sea en relación a un conflicto salarial docente, a un problema en la zona roja, a un desalojo en una zona rural, según nos han ejemplificado sus trabajadorxs.

Pero hay otro elemento que hay que tener en cuenta para comprender la lógica y los objetivos de este principio organizacional, que es la intención de no generar denuncias públicas o escándalos mediáticos en pos de preservar una relación de diálogo con el gobierno;

donde se inscribe a la Defensoría como un actor necesario para remediar, resolver, destrabar y no para confrontar.

“Facilitar las cosas por contacto, saltar pasos, resolver problemas”

Con estas palabras uno de lxs trabajadorxs de la DPPBA nos intentaba explicar por qué su manera de gestionar no se asimilaba a los demás organismos estatales. Su forma particular de resolución de problemas tiene que ver con un corrimiento de los procedimientos altamente burocratizados, para afirmarse sobre procedimientos más flexibles: algo tan simple como un llamado telefónico, por ejemplo. De esta manera, siguiendo a Guimenez (2008) se pueden flexibilizar las formas para arribar igualmente a un mismo objetivo, en este caso la modificación o proposición de políticas públicas. Nos resulta interesante entonces, pensar cómo en aquellas situaciones cotidianas donde los programas y proyectos quedan sujetos a los pasos del circuito administrativo que se presenta como implacable, la Defensoría resulta más eficiente al proceder de manera menos rígida.

“Los procedimientos utilizados por los agentes públicos son resultado de una construcción histórica y cultural que se reproducen día a día, gestión a gestión independientemente del partido político que se encuentre en el gobierno. En general, los procedimientos no son revisados, simplemente se ejecutan” (Guimenez, 2008, p16) Ahora bien, ¿por qué recuperamos esta cita? Porque este no es el caso de la DPPBA, la construcción de sus procedimientos se dio a la luz de las experiencias que la precedieron y de las que estaban mirando. Las herramientas con las que funciona la Defensoría fueron pensadas a partir de las prácticas de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, organismo mucho más antiguo. Es decir, los procedimientos utilizados por la DPPBA fueron pensados y elaborados teniendo en cuenta su real eficacia en relación a los objetivos planteados, de esta manera podemos entender la decisión de correrse de una administración atendida a los procedimientos sin repensarlos. La introducción de métodos informales - un llamado telefónico, un contacto en un ministerio- se tornan centrales para poder entender el funcionamiento de la Defensoría, y, a la vez, comprender cuáles son los valores que expresa. Al constituirse como un organismo abocado a la resolución de problemas, la Defensoría no podría haber adoptado procedimientos altamente burocratizados, ya que estos hubiesen

dificultado su accionar. La DPPBA buscar correrse de esta manera de aquellas trabas a las que cotidianamente se enfrentan lxs habitantes, la burocracia, de ahí que buscan “no ser una traba más”. Y si hubiese retomado aquellos procedimientos se habría distanciado de su principal objetivo: la resolución de los problemas de manera rápida y eficaz

Ahora bien, ¿cómo podemos pensar esta gestión de la DPPBA? Como lo señalamos en los apartados anteriores, buscamos complejizar el lugar de la Defensoría en el esquema planteado por Gradin (2013):

Estilo de gestión normativo-tradicional	Estilo de gestión gerencial
burocracia mecánica	eficiencia y eficacia
aparato jerarquizado	descentralización
atenencia al expediente	gestión por proyectos
procesos estandarizados	fragmentación de estructuras de gestión

En el cuadro vemos algunas de las características principales de ambos estilos de gestión que nos permiten pensar a la DPPBA como un organismo cuya gestión funciona como una especie de híbrido entre ambos. Esto es posible a partir de lo que señalamos unos párrafos más arriba, la Defensoría tuvo en cuenta las debilidades y fortalezas de la Defensoría del Pueblo de CABA.

La DPPBA se nos presenta como un organismo jerarquizado, donde en su vértice superior encontramos al Defensor del Pueblo, seguido por la Unidad Defensor, y luego de ocho secretarías con sus respectivas subdivisiones y áreas. Es claro que el Defensor aparece no sólo como la cara visible sino como la figura de autoridad. Al mismo tiempo, la DPPBA se caracteriza por la gran magnitud de su estructura, que puede verse en catorce Casas de Derecho en la provincia, así como también dieciséis sedes en los distintos partidos.

Por otro lado, si bien siguiendo a Gradin, podemos pensar que *“el estilo de gestión gerencial reactualizó la diferenciación entre política y administración, a partir de una voluntad de despolitizar la gestión pública en base a un esquema técnico de la misma [...] donde el saber técnico profesional adquirió un lugar preponderante en el funcionamiento estatal”* (Gradin. 2013, p. 40) en el caso de la DPPBA la introducción de un saber profesional la constituye en un organismo mucho más “político” en los términos que señalamos en el

apartado anterior. Es decir, no significó una despolitización, sino una revalorización de la política, que implicó pensar nuevas formas de acción para alcanzar los objetivos. Estas nuevas formas, tal y como lo venimos señalando, tienen que ver con un corrimiento de la “burocracia mecánica” para pensar formas basadas en la eficiencia y eficacia, formas más flexibles e informales que les permiten llegar a sus metas de una manera más inmediata.

Asimismo, encontramos que el funcionamiento de recepción de problemas en la Defensoría funciona de la siguiente manera: 1) requerimiento, 2) queja, y por último 3) expediente. Se considera que un problema se enmarca en un requerimiento, cuando la solución ha sido obtenida de manera (casi) instantánea; la queja engloba aquellas situaciones cuyas respuestas pueden ser obtenidas dentro de un plazo de treinta días. En caso que el problema no haya podido ser resuelto a través de estos, se habla de un expediente. De esta manera, en estas situaciones, la DPPBA trabaja con expedientes, debe responder y pensar a partir de éstos, constituyéndose en su forma de expresión y acción. Sin embargo, encontramos también una fuerte gestión a través de la elaboración de proyectos, los cuales pueden surgir de la voluntad exclusiva del Defensor, o de las distintas áreas. En cualquiera de los dos casos, se realizan en vinculación con otros organismos, principalmente Universidades, que funcionan como insumos o herramientas para la planificación de políticas públicas.

Para concluir con el esquema que hemos propuesto podemos mencionar que en la DPPBA conviven procesos estandarizados con procesos fragmentados o desregulados. Uno de los primeros insumos para la investigación que nos fue ofrecido por parte de lxs trabajadorxs de la Defensoría fue el “Manual de Procedimientos” de la organización, en él se recopilan todas aquellas acciones y reacciones que se espera que cualquier integrante lleve a cabo en su labor cotidiana. Pero al mismo tiempo, encontramos que el pilar fundamental de la Defensoría en su manera de gestión es el teléfono, el cual funciona como un facilitador para ellxs. Tal y como nos lo explicaban lxs trabajadorxs, hay problemas que pueden ser solucionados con algo tan simple como un llamado telefónico al organismo o persona correspondiente.

Dicho todo esto, podemos considerar que la DPPBA se erige como una organismo cuyo estilo de gestión funciona con la convivencia de dos estilos completamente diferentes, aunque también podemos entenderla como una propuesta superadora de ambos.

A modo de cierre

Como conclusiones de un trabajo que, como señalamos con anterioridad, es exploratorio nos parece pertinente señalar que observamos un cierto grado de influencia de la cultura organizacional en el modo particular de gestión que presenta la DPPBA. Esto es, sus valores vertebrales de no judicialización, su pertenencia o no al Estado y la importancia de la cintura política tienen un grado de incidencia en el particular estilo de gestión que tiene la DPPBA.

Volviendo al carácter exploratorio del trabajo, las conclusiones se vuelven el lugar óptimo para plantear líneas de investigaciones posibles en un futuro. Una línea podría ser la de ampliar el objeto de investigación, sumando las restantes dependencias de la DPPBA que quedaron fuera de análisis para pensar si en ellas se presenta la misma conjugación de cultura y gestión que observamos en nuestro trabajo. Otra posibilidad sería profundizar el trabajo ya realizado en la Ciudad de La Plata sumando otras técnicas de investigación, como por ejemplo haciendo encuestas en las dependencias que visitamos a fin de utilizar tanto métodos cualitativos como cuantitativos para enriquecer aún más la investigación en un futuro.

Por último, nos parece interesante señalar que este trabajo nos permitió pensar los aportes que la sociología podía hacerle al campo de las organizaciones pero no sólo en tanto un campo de desarrollo profesional, sino que permitió que nos encontráramos como futuras sociólogas pensando teóricamente a partir de la búsqueda por comprender organizaciones específicas, con lógicas determinadas y problemáticas concretas. Es decir que permitió vislumbrar nuestros posibles aportes de una manera más tangible, más en diálogo con lxs actorxs, tejiendo puentes entre lo teórico y lo empírico, no forzando el campo a encajar en nuestras teorías sino intentando desentrañar su funcionamiento y lógicas propias, aunque por supuesto fuese teniendo en mente conceptos y categorías teóricas.

Bibliografía

Bauman Zygmunt (2000): *La Modernidad Líquida*, Introducción: “Acerca de lo Leve y lo Líquido”. FCE, Buenos Aires.

Coller, X. y Garvía, R. (2004), *Análisis de organizaciones*, Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid: Siglo XXI

Crozier, Michel y Friedberg, Erhard (1990). El actor y el sistema: las restricciones a la acción colectiva. Alianza, México

Deleuze Giles (1999). “Posdata Sobre las Sociedades de Control”. en Conversaciones, Valencia: Editorial Pretextos

Editorial Pretextos.

Frassa, Juliana (2011), Título: “Cultura Organizacional: Conceptualizaciones y Metodologías detrás de un concepto complejo”, en Revista Dirección y Organización, N° 44, Junio 2011, pp.74-85, Centro de Estudios de Postgrado de Administración de Empresas (CEPADE),

Gradin, A. (2013). El proceso de integración política de los Movimientos de Desocupados a la gestión del Estado en la Argentina kirchnerista: un análisis del estilo de gestión de los Programas Promotores Territoriales para el cambio Social y de Fortalecimiento y Participación de las Mujeres Juana Azurduy durante el periodo 2003-2009.

López, Andrea (2007). “Nueva Gestión Pública. Algunas precisiones para su abordaje conceptual”, en Chaves, Guillermo (comp), La nueva política del pensamiento a la acción. EDULP – Ministerio de Gobierno: La Plata

Marradi A., Archenti N. y Piovani J.I. (2010) “Metodología de las ciencias sociales”. Buenos Aires: Cengage.

Martínez Nogueira, Roberto (2008) “Estado, Administración pública y sociedad. Aportes para el análisis de la gestión pública”, Colección de Artículos. Universidad Politécnica de Valencia. España.

Mayntz, Renate (1980). Sociología de las Organizaciones. Editorial Alianza Universidad; España.

Mintzberg, H. (1992) “Burocracias Mecánicas, Burocracias Profesionales”, en “Diseño de organizaciones eficientes” El ateneo, Bs. As.

Mintzberg, Henry (1989). Mintzberg y la dirección. Madrid: Diaz De Santos

Mintzberg, Henry (1992). Diseño de organizaciones eficientes. Buenos Aires: Ed. El Ateneo

Montoya, M. M. El Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires: Marco constitucional y Normativo de su organización y funcionamiento

Oszlak, O y O'Donnell, G. (1982): “Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación” en “Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas:

retomando el debate de ayer para fortalecer el actual” Edición Jefatura de Gabinete de Ministros (Proyecto Modernización del Estado) 2ª Edición, 2008

Oszlak, Oscar (1999), “De menor a mejor, los desafíos de la segunda reforma del Estado”, en Revista Nueva Sociedad, N° 160, Venezuela

Perrow, Charles (1992). “Una sociedad de organizaciones”, Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS), N° 59

Petit, Francois (1984). Psicología de las Organizaciones. Introducción a sus fundamentos teóricos y metodológicos. Barcelona: Herder, Biblioteca de Psicología N° 13

Pierini, A. Defensora del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/5/defensor-del-pueblo-y-la-reforma-constitucional-de-1994.pdf>

Schein, Edgar (1988). La cultura empresarial y el liderazgo, Barcelona: Edit. Plaza y Janés.

Schlemenson, Aldo (1990). La perspectiva ética en el análisis organizacional”. Buenos Aires: Paidós

Weber, Max (1969) Economía y Sociedad (Esbozo de sociología comprensiva). México, Fondo de Cultura Económica.

Selección de:

I Informe Anual <http://www.defensorba.org.ar/publicaciones/primer-informe-anual/>

II Informe Anual <http://www.defensorba.org.ar/publicaciones/segundo-informe-anual/>

III Informe Anual <http://www.defensorba.org.ar/publicaciones/tercer-informe-anual/>

IV Informe Anual <http://www.defensorba.org.ar/publicaciones/cuarto-informe-anual/>

V Informe Anual <http://www.defensorba.org.ar/publicaciones/quinto-informe-anual/>

VI Informe Anual <http://www.defensorba.org.ar/publicaciones/sexta-informe-anual/>