

# Aproximación a las condiciones sociohistóricas de la gerencialización de la política asistencial en el Uruguay “progresista”<sup>1</sup>

## Approach to Sociohistorical Conditions of Management of Assistance Policy in “Progressive” Uruguay

Laura Vecinday<sup>2</sup>, Alejandro Mariatti<sup>3</sup>

### Resumen

El artículo pretende identificar la forma que toma la gerencialización de la política asistencial y reconstruir las condiciones sociohistóricas bajo las cuales se desarrolló este proceso. A partir de una reconstrucción histórica de procesos y transformaciones societarias, se analizará el devenir de la producción, la revolución informacional, el avance de la automatización, la nueva gestión administrativa de gerenciamiento empresarial de recursos humanos para el ámbito público y la metamorfosis laboral, como precarización y flexibilización, entre otros fenómenos. La jerarquización de los parámetros de eficiencia, la emergencia de una nueva institucionalidad, el énfasis en la evaluación de resultados y el monitoreo de procesos, los requerimientos de saberes y agentes profesionales que, tradicionalmente, no han estado asociados a las intervenciones asistenciales, etc son indicativos de la institucionalización de una modalidad de asistencia gerencial cuyos rasgos se podían identificar en las políticas de combate a la pobreza de los 90. Principios y orientaciones característicos de la producción de mercancías han permeado la “producción” de los servicios sociales. Si bien se destacan las particularidades del caso uruguayo, creemos aportar a un debate más amplio acerca de los rasgos institucionales de la política asistencial “moderna” y los procesos de trabajo a ella asociados.

**Palabras clave:** gerencialización, asistencia, administración.

---

1 El presente documento forma parte del desarrollo del proyecto de investigación financiado por CSIC 2017-2019, titulado: “La activación como estrategia de combate a la pobreza. Análisis de las estrategias de activación presentes en los programas socio-laborales del Plan de Equidad”.

2 Doctora en Ciencias Sociales. FLACSO-Argentina, Magister en Servicio Social. Universidad de la República (UDE-LAR) - Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ). Asistente Social Universitaria. UDELAR. Docente del Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la UDELAR. Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores (ANII). Correo electrónico: lauravecinday@gmail.com

3 Doctorando en Trabajo Social. FCS. UDELAR. Magister en Trabajo Social. FCS. UDELAR. Licenciado en Trabajo Social. FCS. UDELAR. Docente del DTS de la FCS de la UDELAR. Investigador activo del Sistema Nacional de Investigadores (ANII). Correo electrónico: alejandromariatti@gmail.com

## Abstract

The article tries to identify the form that takes the management of the assistance policy and to reconstruct the sociohistorical conditions under which this process was developed. From a historical reconstruction of processes and societal transformations, we will analyze the future of production, the information revolution, the advance of automation, the new administrative management of business management of human resources for the public sphere and the metamorphosis of labor, as Precarization and flexibilization, among other phenomena. The hierarchy of efficiency parameters, the emergence of a new institutionality, the emphasis on the evaluation of results and the monitoring of processes, the knowledge requirements and professional agents that traditionally have not been associated to the assistance interventions, etc. are indicative of the institutionalization of a form of managerial assistance whose features could be identified in the policies to combat poverty in the 1990s. Principles and orientations characteristic of the production of goods have permeated the “production” of social services. While highlighting the particularities of the Uruguayan case, we believe that we contribute to a broader debate about the institutional features of “modern” care policy and the associated work processes.

**Keywords:** Management, Assistance, Administration.

## Introducción

América Latina asiste a una reciente e inédita ampliación de la política socio-asistencial que obedece a su jerarquización como respuesta para hacer frente a los elevados índices de pobreza e indigencia producidos por los efectos sociales regresivos de las políticas implementadas a partir de los 90. Sin embargo, aunque superados los momentos más agudos de la crisis y registrando indicadores de crecimiento económico y reducción del desempleo, la política asistencial conserva su alcance ampliado.

La masividad y la institucionalización de la respuesta asistencial han tomado la forma, fundamentalmente, de transferencias de renta condicionada. Todo parece indicar que esta respuesta asistencial llegó para quedarse reorganizando sus procesos de trabajo, en especial, aquellos vinculados a la identificación, selección y vigilancia de la población destinataria.

Es objetivo de este trabajo examinar las condiciones sociohistóricas bajo las cuales la racionalidad gerencial se introdujo en los procesos de trabajo desplegados en la política asistencial “moderna” en Uruguay.

En primer lugar, situamos y trazamos los rasgos sustantivos de la Reforma Social para luego examinar las condiciones sociohistóricas de irrupción del paradigma de la nueva gestión pública; a modo de conclusión planteamos la persistencia y

el empuje de la modalidad de asistencia gerencial como expresión del legado institucional de los 90 que ha sido apropiado por los gobiernos con independencia de su orientación política.

### 1. La Reforma Social del Uruguay “progresista”: características centrales

Cuando el Frente Amplio llegó al gobierno nacional en 2005, una de sus primeras medidas fue la implementación del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) como respuesta a la situación social derivada de la crisis económica de 2002 que dejó niveles inéditos de desempleo, pobreza e indigencia. Fue objetivo del PANES aliviar la pobreza de forma inmediata a través de transferencias de renta y, en el largo plazo, desarrollar estrategias para la superación de desventajas asociadas a la pobreza. Junto con el PANES se creó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) destinado a orientar y coordinar la intervención social del Estado.

Una vez culminado el PANES, tal como estaba previsto a los dos años de su inicio, se formuló el Plan de Equidad considerado un hito de la denominada “nueva matriz de protección social”: “El conjunto de las políticas sociales convergen en un sistema o, como preferimos pensarlo, en una nueva matriz de protección social en la que

se articulan políticas universales, focalizadas y de acción afirmativa” (MIDES, 2014: 12).

Dos documentos recogen los principios que estructuran la nueva matriz de protección social: el Plan de Equidad (2007) y el plan de acción de la Reforma Social (MIDES, 2011).

A) En el Plan de Equidad se formulan dos ejes de reformas. Uno de ellos apunta a transformar los componentes estructurales de la matriz de protección social: reforma tributaria, reforma de la salud, revisión de las políticas de empleo, vivienda y educación. El objeto del segundo eje de reformas son los componentes de la denominada “Red de Asistencia e Integración Social” (RAIS). Este conjunto de reformas pretende incidir sobre la equidad social mediante cambios en los componentes estructurales y consolidar y extender la asistencia articulando estas prestaciones con aquellas de carácter universal (MIDES, 2011).

B) La Reforma Social redactada en 2011 delimita tres grupos objetivo: la población en general, la población pobre y la población vulnerable a la pobreza y la pobreza extrema. Sobre este tercer grupo, que alcanzaría al 3% de los hogares, operan los programas de la RAIS que “agrupa un conjunto de políticas orientadas a garantizar el ejercicio de los derechos sociales por personas en situación de pobreza y vulnerabilidades asociadas, tendiendo puentes hacia las políticas universales y cuyo objetivo es la superación de esta situación” (MIDES, 2014: 11).

Este trabajo toma como objeto las condiciones sociohistóricas bajo las cuales se procesa la gerencialización del trabajo en el campo socioasistencial. Para ello, el análisis toma de la Reforma Social los programas centrales de la RAIS. Esta red desarrolla acciones específicas para indigentes y vulnerables a la indigencia procurando su inclusión a través de programas focalizados y de un acompañamiento familiar cercano (MIDES, 2011). Transferencias de renta condicionada y programas de proximidad con acompañamiento familiar configuran, entonces, la principal estrategia de “combate” a la pobreza. La Asig-

nación Familiar del PE<sup>4</sup> y la Tarjeta Uruguay Social<sup>5</sup> transfieren renta como estrategia para reducir la indigencia y la vulnerabilidad en el corto plazo. A estas transferencias se suman, en 2011, los programas con metodologías de proximidad o cercanías: Uruguay Crece Contigo<sup>6</sup>, Cercanías<sup>7</sup>, Jóvenes en Red<sup>8</sup> y Siete Zonas<sup>9</sup> (MIDES, 2014). Estos programas desarrollan intervenciones territorializadas, de proximidad, con fuerte focalización e interinstitucionales (MIDES, 2014: 72-73).

La denominada Reforma Gerencial ha sido promovida en varios países para transformar la administración pública. Se trata de un modelo inspirado en las transformaciones organizacionales de las empresas privadas. Procura transformar la forma burocrática piramidal de la administración pública, promoviendo su flexibilidad y aumentando la autonomía de decisión de los “gerentes”. Como resultado se espera que la administración pública gerencial sustituya a la administración pública burocrática para introducir

4 “dirigida a menores de 18 años y a mayores de 18 años con discapacidad que pertenecen a hogares en situación de vulnerabilidad social. Tiene por objetivo la mejora de las transferencias de ingresos de los hogares vulnerables e implica la asistencia a la educación y a la atención en salud” (MIDES, 2014: 172)

5 “tarjeta prepaga con formato de banda magnética utilizada para la adquisición de alimentos, artículos de higiene personal y del hogar” (MIDES, 2014: 172).

6 Se propone “contribuir a definir e implementar intervenciones focalizadas para el fortalecimiento de la atención de los niños y niñas más vulnerables a través de un abordaje de cercanía para la protección de familias con mujeres embarazadas y niños menores de cuatro años” (MIDES, 2014: 205).

7 “Cercanías desarrolla un trabajo integral y de proximidad con las familias, para garantizar un acceso rápido y eficiente a las prestaciones sociales básicas existentes” (MIDES, 2014: 208).

8 “El objetivo general ha sido promover el ejercicio de derechos de jóvenes desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo con un abordaje integral, territorial y en comunidad” (MIDES, 2014: 207).

9 “tiene como objetivo mejorar la convivencia en el área metropolitana, desplegando un conjunto de intervenciones estratégicas en tres áreas en forma simultánea: el rediseño urbano, los programas sociales y la seguridad en barrios y comunidades” (MIDES, 2014: 209).

y jerarquizar parámetros de eficiencia. La Reforma Gerencial supone una crítica a la burocracia weberiana de la cual rescata solo un elemento: la profesionalización de un núcleo estratégico de funcionarios en el centro del Estado (CLAD, 1998).

La orientación gerencial de la gestión ha formateado la organización del trabajo socio-asistencial desarrollado en el marco de la RAIS. Rastrear el contexto de emergencia del paradigma de la nueva gestión pública es central para comprender por qué este tipo de respuesta, siendo un producto de los indiscutidos años de hegemonía neoliberal, ha sido robustecido en este período que algunos han nombrado como “posneoliberal”.

## **2. Condiciones sociohistóricas de irrupción del paradigma de la nueva gestión pública**

### **2.1. Consideraciones preliminares**

El crecimiento económico posterior a la segunda posguerra generó superabundancia de capitales y escasez de lucro. Sucesivos intentos del capitalismo monopolista promovieron la búsqueda de alternativas a una crisis que se presentó como recesión generalizada de la economía internacional, marcando el fin a un padrón de crecimiento sostenido por tres décadas (Mandel, 1990). La política se vio subordinada al mandato del mercado. Las tesis del “Informe de la Trilateralidad” (Crozier, Huntington & Watanuki: 1975) colisionaron con el ímpetu democratizador de ampliación de la ciudadanía. Se consolidó la descentralización, transnacionalización y fragmentación geográfica del proceso de trabajo. Las relaciones laborales se precarizaron, se rompió el pacto de pleno empleo apareciendo la sub-proletarización y la expansión del desempleo estructural.

Estas transformaciones contemporáneas en los modos de acumulación de capital han propiciado la búsqueda de nuevos dispositivos de regulación en el marco del “tercer” espíritu del capitalismo. Esta construcción incluye la reconfiguración de

las bases de legitimidad que, de forma más o menos coherente, dará lugar a nuevos encuadres institucionales y simbólicos de la intervención del Estado: el “tercer espíritu deberá ser isomorfo a un capitalismo mundializado que se sirve de nuevas tecnologías” (Boltansky y Chiapello, 2002: 26). En el marco de este “tercer espíritu” nace el paradigma de la “Nueva Gestión Pública” (NGP). Un tercer espíritu desarrollado a la luz del proyecto neoliberal y que, a nuestro entender, continúa vigente en sus principios esenciales. Continúa vigente pero metamorfoseado pues estamos ante una reingeniería del Estado, funcionalmente necesaria para, entre otras cosas, administrar los efectos sociales regresivos de la libre competencia. Sin embargo, la libre competencia en todas las esferas de la vida social como principal estrategia del proyecto neoliberal continúa vigente (Vecinday, 2017).

Dos procesos de larga duración, a saber, las transformaciones del mundo del trabajo y las mutaciones de la intervención estatal configuran el contexto de emergencia del paradigma de la organización gerencial del Estado. Sin dudas, el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación es condición necesaria para la automatización de operaciones de identificación, selección y vigilancia de la población destinataria y, respecto al trabajo profesional, contribuye a su monitoreo, control y evaluación de resultados. Pero este desarrollo no es condición suficiente para comprender la adopción de una racionalidad gerencial en la política asistencial.

También la institucionalización y la masividad de la respuesta asistencial impulsan la reorganización de los procesos de trabajo involucrados en el campo socioasistencial. Pero no se deduce de ello que la gerencialización de la asistencia es simple consecuencia directa de su ampliación y del uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Expansión de la asistencia y tecnología disponible son factores decisivos, pero no suficientes para comprender las condiciones sociohistóricas de emergencia y consolidación de la racionalidad gerencial en el campo socioasistencial.

Como bien señala Castel (1997), la historia de la asistencia puede ser interpretada como la historia de su tecnificación. Las prácticas clasificatorias de la asistencia son expresión del sentido práctico del conocimiento instrumentalizado y su creciente sofisticación camina junto a una mayor profesionalización y tecnificación de los procesos de trabajo involucrados en la política asistencial. Ahora bien, su creciente tecnificación es solo un aspecto de la gerencialización. Alteraciones institucionales, ideonormativas o filosóficas también son promovidas por un modelo gerencial de organización de la política asistencial. En ese sentido, el proceso de trabajo en los servicios públicos, en general, y en los servicios sociales, en particular, se ve afectado tanto por las nuevas pautas y mecanismos de organización del trabajo como por las mutaciones del sentido de la intervención del Estado y su repertorio de respuestas para atender las necesidades/demandas colectivas.

## 2.2. El capital humano y el ethos empresarial

La necesidad del capitalismo de conmensurar el valor del trabajo y su productividad tiene en 1891 un antecedente importante cuando fue publicado en el Reino Unido un artículo de J.S. Nicholson intitulado “El capital vivo del Reino Unido”<sup>10</sup>. Allí se pueden identificar las bases que más adelante portarán los mentores del “capital humano” y de otras nominaciones emparentadas con el discurso empresarial (Ver López Ruiz, 2007). El problema para Nicholson era encontrar el valor monetario de este capital vivo, “[...] de la misma forma en que sus pianos y cajas de pinturas lo son en el capital muerto [...] de la misma forma que los muebles de un stock inanimado” (López Ruiz, 2007: 404). En 1937 será el texto de F.V. Hayek “Economía y conocimiento” el que considerará el trabajo como un valor que potenciaría el crecimiento y es considerado como un antecedente directo de la teoría del “capital humano” (Ver Pino Freire et al, 2010:105). En 1959, T.W. Schultz hablará de modo más refinado, identificando este valor ya definitiva-

mente como “capital humano”: “los habitantes son, también, una parte importante de la riqueza de las naciones” cuya consideración viene siendo omitida por la economía (López Ruiz, 2007: 400). La educación será vista como una inversión y desde 1960, fue notorio el aumento de literatura en el campo de la teoría del “capital humano” (López Ruiz, 2007).

Para López Ruiz, los años 60 en la Universidad de Chicago, de la que Schultz fue su director, marcan el inicio de esta reflexión que permite pensar lo humano como capital: “[...] el trabajo es producto de una inversión, por lo tanto no un medio de producción originario sino un medio de producción producido” (Schultz *Apud* López Ruiz, 2007:408). Detrás de esta concepción del trabajador como un medio de producción producido, estaba Harry Johnson<sup>11</sup>, economista canadiense que trabajó en la Universidad de Chicago desde 1959 hasta su muerte en 1977. Los trabajadores serán vistos como empresas unipersonales “[...] capitalistas de sus propias destrezas y habilidades” (López Ruiz, 2007:410), es decir, como trabajadores-inversores.

Ampliando las concepciones de Schultz, para Sen (1997:69) el “[...] concepto se concentra en el carácter de agente de los seres humanos que, por medio de sus habilidades, conocimientos y esfuerzos, aumentan las posibilidades de producción”. Sin embargo, repara en la debilidad de esta interpretación que mide lo humano de modo reduccionista y reivindica su ampliación, complejizando esta primera aproximación llamada agencia y entendida como un capital. Para Sen el desarrollo del entorno favorece el desempeño de este “capital humano” y lo incorpora reformulándolo en términos de “capacidad humana”.

El concepto de capital humano es más limitado puesto que sólo concibe las cualidades humanas en su relación con el crecimiento económico mientras que el concepto de capacidades da énfasis a la expansión de la libertad humana para vivir el tipo de vida que la gente juzga valedera.

10 Nicholson, J. S. (1891), The Living Capital of the United Kingdom, *The Economic Journal*, 1: 95-107.

11 Johnson, Harry G. (1960), The Political Economy of Opulence, *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 26, (4): 552-564.

Cuando se adopta esta visión más amplia, el proceso de desarrollo no puede verse simplemente como un incremento del PIB sino como la expansión de la capacidad humana para llevar una vida más libre y más digna (Sen, 1997: 68)

El escenario para el desarrollo de esta “capacidad humana” como agencia es el de la recomposición de la tasa de lucro vía mundialización de la economía, ampliando como nunca los mercados y su lógica civilizatoria (Dardot y Laval, 2009) y de la mano de la revolución tecnológica que hizo posible una metamorfosis sustantiva del mundo del trabajo. Hacer el trabajo más productivo es abaratarlo y sustituirlo cuando es posible por la automatización del proceso. Como veremos, la revolución informacional especializa funciones, simplifica tareas y complejiza las relaciones de producción. La actitud emprendedora que Schumpeter (1976) creía privilegio de unos pocos, ahora es el espíritu global, convertido en la nueva racionalidad difundida para todos como nuevo ethos. La literatura managerial es la “ideología que justifica el compromiso que los sujetos tienen con el capitalismo” (Zangaro, 2011:21). El concepto de “activación” será clave para nominar dicho cambio a través del “fomento de la agencia individual (autonomía económica) para permitir una optimización de la posición individual en el mercado” (Crespo et al, 2009: 96).

Hacer de lo humano un campo para la especulación sobre la formación del capital tiene poco de novedoso. Sin embargo, su amplia aceptación reciente y su comportamiento como fundamento de las intervenciones públicas reactualiza los riesgos que comporta: la neoresponsabilización privada y superiores niveles de cosificación.

### 2.3. La Nueva Gestión Pública y su «neutralidad» política

La Nueva Gestión Pública (NGP) es un enfoque para ejecutar en las organizaciones de servicio público, instituciones y agencias del gobierno. El término fue introducido por primera vez por académicos en el Reino Unido durante la década de 1980 en pleno gobierno de Margaret Thatcher como parte de un paquete que intentó

hacer del servicio público algo similar al mundo comercial, mejorando su eficiencia mediante la utilización de modelos de gestión del sector privado.

Bresser-Pereira (2010) señala que la reforma gerencial fue una respuesta de los Estados para mejorar los niveles de eficiencia de los servicios públicos y mejorar su legitimidad social. Continúa afirmando que tal reforma se volvió necesaria frente al gran crecimiento del aparato de Estado luego de la Segunda Guerra Mundial. Desde su perspectiva, la reforma gerencial queda justificada por los procesos de ampliación del Estado Social. Diríamos que se trata de una respuesta técnica para un problema esencial de legitimidad social y política. Ahora bien, si es indudable la necesidad del Estado de ensayar nuevas capacidades institucionales para la administración de complejos asuntos de la vida social contemporánea, también es cierto que no es suficiente explicar la adopción de una racionalidad gerencial por la ampliación del aparato estatal.

Cuando Narbondo (2011), superando los límites de aquella lectura, analiza el paradigma de la NGP se detiene a interpretar su contexto de génesis<sup>12</sup> es decir, la crisis del Estado Keynesiano de Bienestar y la expansión de las reformas neoliberales. Señala que el blanco de estas reformas ha sido la burocracia weberiana y que sus postulados son contradictorios con una acción pública de orientación keynesiana.

Si bien es cierto que el desarrollo de las fuerzas productivas hizo crecer los servicios públicos a la par del crecimiento de las necesidades colec-

12 Bresser-Pereira no desconoce el contexto de origen de la reforma gerencial pero no le atribuye un peso determinante sobre el sentido y orientación de las alteraciones por ella promovidas: „Em meio a essa onda ideológica neoliberal, surgiu na Grã-Bretanha, na segunda metade dos anos 1980, a Reforma Gerencial do Estado – a segunda grande reforma do aparelho do Estado moderno, também chamada de Reforma da Gestão Pública. Inspirava-se nas estratégias de gestão das empresas privadas, e sua teoria foi chamada de Nova Gestão Pública; ou seja, uma série de ideias desenvolvidas a partir do final dos anos 1980 que buscavam tornar os administradores públicos mais autônomos e responsáveis, e as agências executoras dos serviços sociais mais descentralizadas“ (2010: 114).

tivas, también es cierto y el análisis no puede desconocer que el paradigma de la NGP nació, entre otras cosas, para transportar la lógica de la empresa privada hacia la acción estatal. Claro está que dos particularidades ponen límite a este trasvase de la lógica empresarial al quehacer del Estado: (i) las necesidades de legitimación social y política de los Estados democráticos explican buena parte de sus prácticas y permanecen ajenas a la lógica práctica empresarial orientada por el afán de lucro y (ii) la normalización y automatización del proceso de trabajo - en general, pero fundamentalmente en los servicios - avanza hasta tropezar con la irreductibilidad del comportamiento humano y del trabajo relacional impreso en la prestación de servicios que no se somete a las pretensiones del gobierno absoluto de la incertidumbre.

#### 2.4. La revolución informacional

En los últimos treinta años se abrió camino la mundialización de la economía que, de forma constante, promueve la desaparición de barreras extraeconómicas. Privatización, tercerización, desregulación, flexibilización laboral, hipertrofia del sector financiero, tercerización, residualismo y un avance sustancial de la tecnología informática (Lojkine; 1995) son algunas de las características centrales de este proceso.

En este marco debe considerarse el impacto que produjo y continúa produciendo “la revolución informacional” (Lojkine, 1995). La invención del computador a finales de la segunda guerra mundial es “[...] una condición material esencial para la elevación de la productividad del trabajo en todas las esferas de la vida” (Lojkine, 1995:50). La automatización de fines de siglo XX es un proceso simétrico a aquel vivido en la época del maquinismo en plena revolución industrial y acentúa dos características,

las nuevas funciones cerebrales objetivadas en la máquina no remiten más a funciones manipuladoras (de la mano), y sí a la función sensorio-reflexiva, que interviene en la dirección-vigilancia de los procesos autonomizados; la flexibilidad y la integración de esas máquinas se opone a la rigidez

o la segmentación-parcialización del sistema mecánico (Lojkine, 1995:107).

Esta transformación opera como inflexión fundamental en la naturaleza de las fuerzas productivas humanas, una vez que la fuerza física manipuladora (de la mano) es sustituida por fuentes de energía exteriores al hombre: la “mano inteligente” (Lojkine, 1995: 58). De este modo. “[...] los nuevos medios informáticos de trabajo abren una nueva era en la historia de la humanidad; y de la objetivación, por la máquina, de funciones abstractas, reflexivas, del cerebro – no más funciones cerebrales ligadas a la actividad de la mano” (Lojkine, 1995:63-64)<sup>13</sup>.

Siguiendo a Lojkine (1995: 114), las dos innovaciones científicas fundamentales que están en la raíz de la revolución informacional son los progresos de control de la materia y la elaboración de nuevos medios de tratamiento de la información. Los nuevos lenguajes informáticos, la telemática, serían impensables sin los progresos decisivos del control sobre la materia como el silicio, los materiales transconductores o las fibras ópticas que permiten conexiones extremadamente largas.

El capital se apropia de la dimensión cognitiva del trabajo. Las empresas necesitan cada vez más de la cooperación y el compromiso subjetivo del trabajador. Hay un secuestro de saberes intelectuales: “la maquinaria informacional pasa a desempeñar acciones propias de la inteligencia humana” (Antunes, 2009: 35).

#### 2.5. El papel de los organismos internacionales

Siguiendo con el examen de las condiciones sociohistóricas bajo las cuales se procesa la gerencialización de la asistencia, es destacable el papel desempeñado por los organismos internacionales en la promoción de formas gerenciales para

13 “las revoluciones tecnológicas anteriores [...] siempre combinaron, de hecho, un modo específico de transformación de la naturaleza material con un modo específico de tratamiento de la información [...] la constitución de la división del trabajo manual y trabajo intelectual, fundamento de las sociedades de clases” (Lojkine, 1995:109-110).

organizar el quehacer del Estado. La reforma del Estado ha sido tema de la agenda de negociaciones y recomendaciones entre representantes de dichos organismos y de los sucesivos gobiernos. La modernización del Estado y la adopción de mecanismos gerenciales de gestión ha sido promovida por los organismos internacionales a partir, fundamentalmente, de los 80. Estos organismos han fomentado y contribuido activamente con este proceso de gerencialización de la política asistencial. Los préstamos que ofrecen no son sólo financieros sino también conceptuales e instrumentales y tienen efectos reales en el sentido de que efectivamente logran imprimir sus principios para orientar la acción pública en el campo social. Claro que no se trata de una simple y mera reproducción a escala nacional de las sugerencias promovidas por los organismos internacionales de asesoramiento y crédito. Obviamente, tales sugerencias “dialogan” con los saberes vernáculos en el marco de las particulares correlaciones de fuerza de cada contexto, resultando en estrategias que, de forma más o menos ortodoxa, se ciñen a los marcos cognitivos e ideológicos que orientan la intervención social del Estado.

## 2.6. Una nueva institucionalidad social

A lo largo de los 90 se crearon Ministerios o Secretarías Sociales en la mayoría de los países de América Latina. Uruguay fue el último pasajero latinoamericano en embarcarse en estas iniciativas, promovidas por los organismos internacionales -los mismos que en su momento recomendaron el “ajuste”- y problematizadas por parte de la literatura que ve en ellas “el paso neoliberal más importante en materia social” (Boltvinik, 2013, p. 279) pues su creación -en vez de interpretarse como el “retorno del Estado”- consolida un principio sustantivo del proyecto neoliberal: lo social legítimo debe entenderse solo como el auxilio a la pobreza. En ese sentido, alcanza un análisis superficial de los programas promovidos por el MIDES para poder renominarlo como Ministerio de Focalización Social, tal como lo sugiere Bentura (2014).

La creación de un Ministerio de Desarrollo para Uruguay era una deuda según las palabras de representante del BID en el año 2000 en Midaglia:

hay que agregarle que sucede ahora, que además de tener muchas instituciones públicas, tenemos instituciones que no son públicas involucradas en proyectos [...] quien es el que está responsabilizado de llevar adelante programas de este tipo [...] Hoy por hoy en Uruguay no existe un ámbito que tenga asignadas esas funciones, como por ejemplo un Ministerio Social (Midaglia, 2001: 212).

La institucionalización de estos Ministerios tiene como potencialidad el rango de integrar el Poder Ejecutivo y tener presupuesto asignado. La Ley 17.866 crea el MIDES, con la competencia para coordinar las acciones y cubrir las “necesidades básicas” de quienes se encuentran en “indigencia o pobreza extrema”, según describe el artículo 9 literal F.

Bajo la orientación gerencial de la gestión social se redefinieron los papeles del Estado, de las organizaciones privadas, los profesionales y los usuarios del campo socio-asistencial. Un aspecto central de la gerencialización del Estado es la transferencia de aquellas actividades que no se consideran de exclusividad estatal. Esas actividades son realizadas por organizaciones no estatales con financiación pública. Para ello, la nueva institucionalidad representada en la creación del MIDES dió cuenta de dicho principio. El Estado define el objeto, objetivos, recursos, reglas, normas y procedimientos que ordenarán la intervención asistencial. Las organizaciones ejecutan las intervenciones y emplean trabajo técnico-profesional sujetándose a los instrumentos, protocolos y exigencias de su contraparte estatal. La coparticipación público – privada es subsidiaria de una reforma gerencial que se propone discriminar entre actividades de competencia estatal exclusiva y aquellas no exclusivas para transferirlas hacia otras organizaciones. La tercerización de los servicios sociales es una conocida estrategia de los 90 y esta tendencia no se ha revertido en el transcurso de estos años. Los programas del MIDES son implementados mediante contratos con organizaciones de la sociedad civil que no han dejado de multiplicarse desde su creación en

2005. Esta tendencia de transferir tareas desde el Estado hacia estas organizaciones conservando para sí la definición de las orientaciones y el control *a posteriori* de la coherencia con los objetivos perseguidos se consolida en este período:

Existe, así, una relación entre la concentración de nuevas formas de control centralizadas, especialmente a través de los sistemas informáticos, y el desarrollo de sectores en libertad bajo tutela, es decir invitados a autogestionar las limitaciones que les son impuestas. Conjunción de un polo de organización estricta y otro de iniciativas circunscritas (Castel, 1984: 218).

Por su parte, los profesionales (o cuasi profesionales) se encuentran con un campo de intervenciones cada vez más normalizadas, protocolizadas y con una temporalidad definida previa y centralmente. La NGP propone una modalidad de gestión que jerarquiza la evaluación de las prácticas profesionales en función de sus resultados. Los Ministerios y las secretarías de evaluación “miden” lo que “realmente” hacen los profesionales sin importar lo que éticamente creen o defienden (Hamzaoui, 2005). La Gestión por Objetivos es un dispositivo conceptual para analizar e identificar “la ruta más rápida y por supuesto menos costosa para lograr un objetivo [...] presupone el diseño de sistemas de información y seguimiento [...] para ir *controlando la ruta*. La eficacia de una gestión equivale casualmente al logro concreto de un objetivo propuesto siguiendo una ruta en la que continuamente se corrigen los *desvíos*” (Bustelo, 2007: 12).

Y los usuarios son convocados a servirse de la asistencia para integrarse socialmente, para “activarse” bajo pena de perder los magros beneficios recibidos. La preocupación por la dependencia asistencial del Estado subyace a las intervenciones y por ello su énfasis en el proyecto de vida y el egreso de los programas. En palabras de Bustelo (2007: 6) “lo inmoral es depender del Estado y de los programas sociales; lo moral es bastarse por sí mismo. Es una *moralidad* cuyo objetivo es hacer pecaminoso el gasto público”. Esta preocupación por la activación y el egreso promueve un segundo efecto: confirmar la norma social a través de la cual en las sociedades capitalistas el

trabajo asalariado es la forma legítima de obtener ingresos para satisfacer nuestras necesidades.

El novel ministerio ha hecho gala de su aprovechamiento de los efectos de la revolución informacional que le ha permitido construir redes interinstitucionales para registrar y compartir información al instante sobre las ofertas de prestaciones del campo social y sus destinatarios. Utiliza para su despliegue georeferencias mapeadas que condensan información de diferentes organismos públicos. A partir de la incorporación de ingeniería en Software y sistemas Data Warehouse (DW) se logra ordenar datos e información y a la vez tomar decisiones de acuerdo a los cometidos de los programas (Álvarez de Ron et al, 2012). Según la definición clásica [...], un Data Warehouse (DW) es un conjunto de datos orientado a temas, integrado, no volátil y variable en el tiempo, el cual se organiza para brindar soporte a la toma de decisiones.” (Álvarez de Ron et al, 2012: 5). Se busca que los datos estén organizados de forma tal que todos los elementos relativos al mismo evento u objeto queden relacionados entre sí. Incluye también las herramientas de los “Data Mars” que funcionan como base de datos, como un DW, pero que incorpora datos de organizaciones y “Modelos Multidimensionales” que representan la información como matrices multidimensionales, llamadas “Cubos”, cuyos ejes se denominan Dimensiones y sus elementos Medidas (Álvarez de Ron et al, 2012: 6).

Un proceso de desceme, que altera los roles en el campo de ejecución de los Programas de Transferencia de Renta Condicionada (PTRC), donde un pequeño grupo de expertos en economía, administración e ingeniería informática son separados como trabajadores especializados, de una gran masa de trabajadores con una tarea devaluada por el imperante servicio de la tecnología vía computadora portátil y la previsibilidad del abordaje pautado por la exigencia del algoritmo. A su vez la inestabilidad laboral opera como escenario para estos visitantes. A este avance en términos de heterodeterminación tecnocrática, se suma los huecos que la nueva legislación laboral flexible permite hacer con una profesión aun sin reglamentar. La ges-

ción de estos nuevos programas que se realizan desde ese ministerio cuenta con más del 80% de sus trabajadores contratados de forma tercerizada (Pucci y Vigna, 2013: 13) y con apelo al voluntariado con un programa de recepción permanente en este sentido. Según la O.N.S.C. en 2015, a diez años de su creación, el MIDES tenía entre funcionarios públicos (386) y no públicos (1555) un total de 1941 trabajadores. Según el Primer Censo de Trabajadores Sociales de ADASU, “el MIDES es el organismo que presenta los mayores niveles de tercerización” (Claramunt et al, 2015: 101).

La casi totalidad de estas innovaciones institucionales introdujeron funciones de evaluación y monitoreo de la acción pública social. La industria de la evaluación (Dubet, 2002) tiene una historia reciente que avanza a un ritmo intenso y se ha impuesto como parte del paquete ofrecido y promovido por diversos organismos internacionales. El cambio del paradigma orientador de la acción pública trajo consigo un tipo de evaluación que coloca al propio Estado en el centro “en cuanto a su funcionamiento como ente al servicio de clientes o usuarios que demandan eficiencia y eficacia en los servicios prestados” y desdeña la evaluación en función de los objetivos de bienestar definidos (Solarte Pazos, 2002: 17).

Uruguay presentaba insuficiencias en su tradición en materia de monitoreo, seguimiento y evaluación de políticas sociales [...] aunque en la década de los 90’ a impulso de organismos internacionales se ensayaron modalidades puntuales de evaluación de algunos de los nuevos programas sociales. Tampoco se contaba con sistemas de información que permitieran diseñar una estrategia de evaluación seguida en el tiempo (MIDES, 2010).

Desde aquel momento los estímulos a la gerencialización del campo socio-asistencial se han materializado en innovaciones tecnológicas e institucionales, siendo las funciones de identificación de usuarios, monitoreo y evaluación y vigilancia poblacional los principales motores de tal proceso.

## Consideraciones finales

La reforma gerencial es un legado institucional de los 90 reproducido y reactualizado por los gobiernos “progresistas”. Bresser-Pereira (2010) ¿está acertado, entonces, cuando señala que la Reforma Gerencial es neutra políticamente y puede servir tanto a objetivos de derecha como de izquierda? Es una posible interpretación. Sin embargo, me inclino hacia otra interpretación que entiendo más ajustada para comprender el conjunto de reformas de la acción pública: si la reforma gerencial permanece en la agenda de los gobiernos “progresistas” no es por la maleabilidad política que permitiría su presunto carácter políticamente neutro; la reforma gerencial es un legado integrado al repertorio de “reacciones estratégicas” (Offe, 1990) de las sociedades capitalistas ante las dificultades para administrar la creciente diferenciación social y es una reforma ajustada al proyecto neoliberal - “al que pueden adherir indistintamente los políticos de la derecha y los de la izquierda” (Wacquant, 2011: 8) - porque se propone dotar al Estado de un formato y de unas capacidades institucionales coherentes con su concepción de la función pública. En palabras de Bresser-Pereira, “la reforma gerencial es un modelo estructural” porque “não se limita a estratégias de gestão, mas envolve mais do que mudanças organizacionais: implica mudanças na estrutura do Estado, porque envolve todo tipo de parcerias público-privadas, porque os serviços sociais e científicos que a sociedade exige que o Estado forneça são terceirizados para organizações não-estatais” (2008: 394).

La adopción de medidas propias del paradigma de la NGP contribuye a la transformación de la institucionalidad y de los instrumentos de gestión. Específicamente en el campo de la política asistencial, en el siglo XXI se robustecen y consolidan alteraciones institucionales y tecnológicas orientadas por una racionalidad gerencial que ya se encontraba en estado embrionario en los 80 y un tanto más desarrollada en los 90. Por ello, si bien, como vimos, la creación del Ministerio de Desarrollo Social es un hito central para comprender la consolidación de esta modalidad de gestión, es posible encontrar procesos incipientes

de gerencialización durante la “hegemonía neoliberal” para algunos erosionada por los gobiernos de izquierda en América Latina y, para otros, prácticamente fortalecida con independencia de la orientación política de nuestros gobiernos.

Esto supuso la presencia de saberes expertos, como la ingeniería informática, la administración empresarial y la economía neoclásica, que comenzaron a tener un rol protagónico como reservorio de ideas y asesoría. La posibilidad que habilitó la revolución informacional permitió incorporar sistemas de análisis de flujo de información en la admisión a los programas sociales y fue el soporte para un nuevo gerenciamiento. El novedoso diseño jerarquiza y prioriza estos saberes, promoviendo un nuevo escenario para la creación, implementación y abordaje de la política social, subordinando a las profesiones de campo, como nunca antes, a un dispositivo tan ajeno y como heterodeterminante. Por si fuera poco, las relaciones laborales promovidas en esta nueva gestión están plagadas de contratos tercerizados, a término, conviviendo con varias formas de voluntariado y filantropía, lo que supone además una precarización, no en los términos de la formalidad del contrato, pero si, en la estabilidad laboral.

Definición y focalización de perfiles, control de condicionalidades, nuevas formas de vigilancia poblacional y del trabajo profesional, etc. son procesos que encuentran en el desarrollo tecnológico su posibilidad de realización y obtienen su legitimidad social y política del deterioro de los principios que sustentaron un pacto de bienestar donde lo social, lo estructural, lo colectivo primaba como explicación y como respuesta a los problemas sufridos individualmente.

La protección social individualizada se sirve del paradigma gerencial para operar sobre individuos y poblaciones, es decir para conocer, registrar y monitorear comportamientos y trayectorias individuales. Se trata de formas individualizadas de protección social donde los padecimientos son interpretados como consecuencia de decisiones individuales sobre comportamientos y estilos de vida. En palabras de Danani (2008: 45), esta orientación de la protección social “se caracteriza

por atar las condiciones de vida de las personas a la situación y las prácticas, en sentido amplio, del sujeto en tanto individuo; y que, a la vez desvincula esas condiciones de vida y las consecuencias de esas prácticas de toda relación con y de toda pertenencia a grupos o agregados mayores”. Para ello, la racionalidad gerencial se servirá de los avances en las tecnologías de la información para «inventariar sistemáticamente todos los sujetos que componen una población dada» (Castel, 1984: 138).

En síntesis, el modelo gerencial en la organización de la acción pública social invita a reflexionar acerca del sentido y los efectos de la introducción de mecanismos con racionalidad y lógica mercantil en el corazón del Estado.

## Bibliografía

- Álvarez de Ron, N. Bernasconi y M. Goicochea, W. (2012). Data Warehouse en los programas del Mides. Tesis Inédita. Facultad de Ingeniería. UDELAR.
- Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006). Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana [http://www.ciesu.edu.uy/universalismo/%2804%29\\_andrenacci-repetto.pdf](http://www.ciesu.edu.uy/universalismo/%2804%29_andrenacci-repetto.pdf).
- Antunes, R. (2009). Diez tesis sobre el trabajo del presente (y el futuro del trabajo). En: Neffa, J. C., de la Garza Toledo, E. y Muñoz Terra, L. (comps.) *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales*. Buenos Aires, CLACSO: CAIC y T. pp. 29-44.
- Bentura, P. y Vecinday, L. (2013) La evaluación “tautológica” de los programas sociales. *Revista Políticas Públicas*, 17 (1): 139-148.
- Boltansky, L. y Chiapello, E. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. España. Ediciones Akal.
- Boltvinik, J. (2013). *Necesidad de reformar la reforma social neoliberal implantada en México a partir de los años 90*. En: Huesca, L; Aranda, P; Horbath, J; Valencia, E. (comps.) *Alternativas en la crisis para la transformación de las políticas sociales en México*. México: Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo. pp. 279-308.

- Bresser-Pereira (2010). Democracia, Estado Social y Reforma Gerencial. *Revista de Administración de Empresas*, 50, (1): 111-116.
- Bustelo, E. (2009). La Política social sin Política. Política Saúde em Debate. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=406345310019>
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires: Paidós.
- Castel, R. (1984). *La gestión de los riesgos (De la antipsiquiatría al post-análisis)*, Barcelona: Anagrama.
- Claramunt, A. (2015). García, A y García, M. Primer Censo de Egresados de Trabajo Social. Montevideo: FCS. UDELAR-ADASU.
- Crespo, E., Revila J.C. y Serrano, A. (2009) Del Gobierno del trabajo al gobierno de las voluntades: El caso de la activación. Psicoperspectivas, VIII, Disponible en: <http://www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/issue/view/10>
- Crozier, M, Huntington, SP y Watanuki, J. (1975). The crisis of democracia. The Trilateral Commission. New York University Press: 75-27.
- Danani, C. (2005). Las políticas sociales en los '90: los resultados de la combinación de individualización y comunitarización de la protección», Coloquio Internacional Trabajo, conflictos sociales e integración monetaria: América Latina en una perspectiva comparada, Buenos Aires: Instituto de Ciencias (UNGS), Institut pour le développement, ANPCYT-FONCYT.
- Dardot, C. y Laval, P. (2009). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa.
- Dubet, F. (2002). *El declive de las instituciones. Profesionales sujetos e individuos ante la reforma del Estado*. Barcelona : Gedisa
- Franssen, A. (2003) Le sujet au coeur de la question sociale. *La revue nouvelle*, 12: 10-51.
- Hamzaoui, M. (2005) *El trabajo social territorializado. Las transformaciones de la acción pública en la intervención social*. Valencia: PUV, NAU.
- Lojkin, J. (1995) *La revolución informacional*. Sao Paulo: Cortez.
- López Ruiz, O. (2007) Ethos empresarial: el <capital humano> como valor social. *Revista Estudios sociológicos*, Vol XXV (74): 399-425.
- Mandel, E. (1990). *A crise do capital: os fatos e sua interpretação marxista*. São Paulo: Ensaio.
- Midaglia, C. (2001). Los dilemas de la colaboración público-privada en la provisión de servicios sociales. En: Calame. P. y Talmant. A. (comps.) *Con el Estado en el corazón*. Montevideo: Trilce.pp. 203-223.
- Narbond, P.(2011). Contratos gerencialistas, Estado neoliberal y autonomía enraizada. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 20, (1): 95-129.
- Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Pérez, L. y Vecinday, L. (2016). De la reconceptualización a nuestros días: contradicciones de las políticas asistenciales. *Fronteras*, 9: 91-103.
- Pino, F y González, P. (2010). Carlos Marx y el capital... ¿humano? *Revista internacional Marx Ahora*. La Habana: 103-121.
- Pucci, F. y Vigna, A. (2013). Condiciones de trabajo de la unidad de trabajo en la unidad de seguimiento de programas del Mides. XII Jornadas FCS. Montevideo. Disponible en: [http://fcea.edu.uy/Jornadas\\_Academicas/2013/file/MESAS/Unidad%20de%20seguimiento%20de%20programas/CONDICIONES%20DE%20TRABAJO%20EN%20LA%20UNIDAD%20DE%20SEGUIMIENTO%20DE%20PROGRAMAS%20DEL%20MIDES\\_PUCCI-VINA.docx](http://fcea.edu.uy/Jornadas_Academicas/2013/file/MESAS/Unidad%20de%20seguimiento%20de%20programas/CONDICIONES%20DE%20TRABAJO%20EN%20LA%20UNIDAD%20DE%20SEGUIMIENTO%20DE%20PROGRAMAS%20DEL%20MIDES_PUCCI-VINA.docx).
- Salvia, A. (2011). De marginalidades sociales en transición a marginalidades económicas asistidas. En: Barba y Cohen (coords.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Sen, A. (1997). *Cuadernos de economía*, 17 (29): 67-72.
- Solarte Pazos, L. (2002). La evaluación de programas sociales en el Estado liberal. En: Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la administración pública. Lisboa.

- Wacquant, L. (2011). Forjando el Estado neoliberal. Workfare, Prisonfare e Inseguridad Social. *Prohistoria*, 16. Disponible en: <[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-95042011000200006&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-95042011000200006&lng=es&nrm=iso)>
- Zangaro, M. B. (2011). *Subjetividad y trabajo. Una lectura foucaultiana del management*. Buenos Aires: Herramienta.
- Ministerio de Desarrollo Social (2014) De la equidad hacia la igualdad. Las políticas sociales del gobierno nacional en el período 2010 – 2014. [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/32099/1/14.10\\_-\\_de\\_la\\_equidad\\_hacia\\_la\\_igualdad.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/32099/1/14.10_-_de_la_equidad_hacia_la_igualdad.pdf).
- Ministerio de Desarrollo Social (2011). La Reforma Social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay.
- Ministerio de Desarrollo Social (2010). De la emergencia a la equidad social: cuatro años de políticas sociales. Montevideo
- Ministerio de Desarrollo Social (2006). Consulta técnica sobre reforma social. [http://www.bps.gub.uy/bps/file/4729/1/0953\\_reforma-social---documentos-tecnicos.pdf](http://www.bps.gub.uy/bps/file/4729/1/0953_reforma-social---documentos-tecnicos.pdf)
- Plan de Equidad (2007). Disponible en: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan\\_equidad\\_def.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf)

### Fuentes documentales

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1998). Una nueva gestión pública para América Latina.

Instituto Cuesta Duarte – Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) (2015) Informe de Coyuntura trimestral – Primer trimestre de 2015. Disponible en: <http://cuestaduarte.org.uy/investigacion/economia/informes-de-coyuntura/item/64-informe-de-coyuntura-primer-trimestre-de-2015>. Acceso: 5/5/2015