

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**  
**Tesis Licenciatura en Trabajo Social**

**Una aproximación a la construcción de la figura del  
“Operador de Cercanías” en el Programa Uruguay  
Crece Contigo**

**Jianina Milene Vazquez Moreira**  
Tutora: Laura Vecinday

**2019**

# Índice

<b>Introducción</b> .....	3
<b>Capítulo 1</b>	
1.1 Transformaciones en el mundo del trabajo.....	9
1.2 Alteraciones en el proceso de trabajo en el campo socio-asistencial .....	16
<b>Capítulo 2</b>	
2.1 Paradigma de la Nueva Gestión Pública.....	19
2.2 La Gerencialización de la asistencia.....	23
<b>Capítulo 3</b>	
3.1 Análisis de la mirada institucional en torno a la construcción de la figura del operador de cercanías de UCC. ....	31
3.2 Análisis de los discursos de los “Operadores de Cercanías” del programa Uruguay Crece Contigo.....	38
<b>Reflexiones finales</b> .....	45
<b>Bibliografía</b> .....	47

## **Introducción**

El presente documento corresponde a la Monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social perteneciente a la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República; el mismo le otorga cierre a la formación curricular para la obtención del título de grado.

El trabajo se llevó adelante con la finalidad de analizar y comprender la construcción de la figura del “Operador de Cercanías” del programa Uruguay Crece Contigo (UCC) en el marco de las alteraciones en el proceso de trabajo en el campo socio-asistencial. Se procura aproximar algunos elementos que nos permitan problematizar acerca de la construcción de la figura del “Operador de Cercanías” poniendo a dialogar los aportes teóricos con las entrevistas recabadas para poder comprender su función como parte del proceso de transformaciones del mundo del trabajo en el campo socio-asistencial.

De este modo, se comenzó por presentar el objeto de estudio, seguido de los objetivos generales y específicos para luego dar paso a la fundamentación acerca de la importancia de la temática planteada y el diseño de investigación correspondiente. En relación a la organización del documento, el lector se encontrará con un escrito dividido en tres capítulos y las reflexiones finales acerca del mismo, que posibilitará mostrar una ruta de análisis a medida que el lector avance.

En el primer capítulo, se hace referencia a las transformaciones generales en el mundo del trabajo a partir del despliegue del proyecto neoliberal y cómo estas se expresan en el ámbito de los servicios sociales en particular, dando cuenta de la situación de precariedad e incertidumbre laboral desde la crisis de la sociedad salarial.

En el segundo capítulo, se abordan las principales características del paradigma de la nueva gestión pública y cómo el mismo se expresa en el campo socio-asistencial, exponiendo algunas de las nuevas modalidades y mecanismos de intervención social.

En el tercer capítulo, a la luz de los aportes del marco teórico expuesto, se ahonda en un análisis reflexivo de las interrogantes que fueron surgiendo en el correr del documento, generando un diálogo con las entrevistas realizadas. En este sentido, por un lado, se analizan algunos elementos acerca de la mirada institucional del programa UCC construida en torno al lugar que ocupan los “Operadores de Cercanías” en el programa y,

por otro lado, se problematizan los discursos recogidos que despliegan los “Operadores de Cercanías” acerca del papel que institucionalmente se espera de ellos.

Finalmente, a modo de cierre de la Monografía final de grado, se exponen las reflexiones finales desde una mirada crítica en torno al conjunto de los aspectos más relevantes del proceso de investigación.

### **Presentación del Objeto de Estudio**

El objeto de estudio del presente documento es la construcción de la figura del “Operador de Cercanías” del programa UCC, tanto desde la mirada institucional construida acerca del lugar que ocupan dichos agentes profesionales, así como desde los propios “Operadores de Cercanías”, en el marco de las alteraciones en el proceso de trabajo en campo socio-asistencial. Se hace énfasis en cuestionar acerca de cuáles son las expectativas, demandas, acciones, estrategias y metas que el programa deposita sobre el trabajo profesional de los “Operadores de Cercanías” y problematizar los discursos que despliegan los propios “Operadores de Cercanías” acerca del papel que institucionalmente se espera de ellos.

De acuerdo a esta línea de investigación, se analiza la mirada del programa así como la de los propios “Operadores de Cercanías” en el marco de las transformaciones en el mundo del trabajo y en particular en el campo de los servicios sociales, donde se genera como consecuencia directa un proceso de gerencialización asistencial que produce alteraciones en la modalidad de trabajo en el campo socio-asistencial, que nos permite dar luz y comprender cómo se construye la figura del “Operador de Cercanías” en el programa UCC y problematizar algunos elementos del papel que institucionalmente se espera de los mismos.

En relación al programa “Uruguay Crece Contigo”, tomado como referencia para la presente investigación, el mismo es desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y tiene como objetivo general:

*“(…) consolidar un sistema de protección integral a la primera infancia. Para ello se propone el desarrollo de acciones universales y focalizadas que garanticen los cuidados y protección adecuados de las mujeres embarazadas y el desarrollo de niños y niñas menores de 4 años, desde una perspectiva de derechos, género y generaciones.” (UCC, 2015)<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Extraído de: <http://uruguaycrece.mides.gub.uy/41937/uruguay-crece-contigo-ucc>

En este sentido, UCC se dirige a los hogares con mujeres embarazadas y/o niñas y niños menores de 4 años de edad que residen en el Territorio Nacional, realizando acciones universales y focalizadas en una triple institucionalidad programática y política enmarcadas en: las políticas de Primera Infancia de INAU, objetivos sanitarios del MSP y los ejes estratégicos del MIDES.<sup>2</sup>

Para alcanzar el objetivo general cabe destacar, que el programa se organiza en tres componentes fundamentales para la implementación de estrategias; por un lado, se encuentra la división “Protección Integral a la Primera Infancia” donde se llevan adelante acciones universales y aquellas que contribuyen a las estrategias de Salud Integral dirigidas a embarazadas y niños/as menores de cuatro años de edad, con el objetivo de facilitar el acceso a sus derechos. Por otro lado, se encuentra la división “Territorios para Crecer” que desde un enfoque territorial pretende promover el desarrollo infantil temprano con el propósito de igualar las oportunidades desde el nacimiento y por último como tercera división, se desarrollan acciones para la producción de conocimiento que contribuyan al desarrollo infantil temprano y a la generación de respuestas en torno a la atención en Primera Infancia. (Protocolo de UCC en Beltran y Espeldoype, 2017)<sup>3</sup>

En esta organización, cabe señalar que la figura del “Operador de Cercanías” así como la de otros equipos que trabajan a nivel local (facilitadores/as, supervisores/as) dependen de la coordinación territorial llevada adelante por la División “Territorios para Crecer” de la Dirección Nacional UCC que desarrolla el Programa de Acompañamiento Familiar.

## **Objetivos**

**Objetivo General:** Analizar la construcción de la figura del “Operador de Cercanías” del Programa Uruguay Crece Contigo en el marco de las alteraciones en el proceso de trabajo en el campo socio-asistencial.

---

<sup>2</sup> Nuevo protocolo de trabajo de los equipos técnicos del componente de “Acompañamiento familiar y trabajo en cercanías” de la División Territorios para Crecer dependiente de la Dirección Uruguay Crece Contigo del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Comienza a regir en octubre de 2016, producto de la elaboración en forma conjunta por el equipo de Uruguay Crece Contigo durante el 2013 y 2014. (Beltrán y Espeldoype, 2017)

<sup>3</sup> Cabe señalar, que el programa surge como un espacio de articulación de las distintas estrategias que viene desarrollando el Estado desde las diferentes instituciones orientadas a la atención de dicha población. Para ello se realizaron acuerdos interinstitucionales con el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF), el Instituto Nacional de Alimentación (INDA), el Banco de Previsión Social (BPS), el Ministerio de Salud Pública (MSP), la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) entre otros.

### **Objetivos Específicos:**

- Indagar la construcción institucional de la figura del “Operador de Cercanías” del programa Uruguay Crece Contigo.
- Recuperar las autorepresentaciones<sup>4</sup> de los “Operadores de Cercanías” del programa Uruguay Crece Contigo.
- Problematizar la mirada institucional y la de los “Operadores de Cercanías” desde las transformaciones ocurridas en proceso de trabajo en el campo-socio asistencial.

### **Fundamentación del Tema**

Tomando en cuenta el tema seleccionado para la presente investigación consideramos que resulta académicamente relevante su estudio, ya que hasta el momento la mayoría de los estudios no se han aproximado a conocer e ilustrar en profundidad algunos elementos acerca del papel que cumple el “Operador de Cercanías” en el programa UCC, el cual desempeña una función fundamental de intervención en el territorio en contacto directo con los usuarios que participan del programa. Esto nos hace reflexionar acerca de cómo es pensada esta figura (que no delimita un perfil ajustado a una formación profesional específica) problematizando cuáles son las estrategias que desarrollan, así como las expectativas que le son colocadas al momento de llevar adelante la intervención. Es por eso que resulta necesario recoger la mirada institucional y de los mismos “Operadores de Cercanías”, para aproximarnos a comprender y problematizar de forma más profunda la construcción de su figura.

En relación a la elección de la figura del “Operador de Cercanías” como objeto de estudio, responde a la particularidad que presenta el programa UCC en comparación con otros programas prioritarios, al distinguir dos perfiles de “Operadores de Cercanías”: del área salud y del área social, reunidos en la conformación de una dupla para llevar adelante el proceso de intervención, resultando ser más paradigmática esta relación para la investigación.

Asimismo, vale destacar que el estudio pretende contribuir en la ampliación de conocimientos con respecto a las estrategias de intervención desplegadas por dichos

---

<sup>4</sup> Se considera pertinente señalar que cuando se hace referencia a autorepresentaciones en la presente investigación se hace alusión a construcciones mentales y discursos que despliegan los “Operadores de Cercanías” en relación a su ejercicio profesional en el programa UCC.

agentes profesionales con la primera infancia en situación de riesgo sanitario y social en el marco de la actual modalidad de intervención de proximidad que desarrolla como programa prioritario.

### **Estrategia Metodológica**

La investigación sigue una línea metodológica de corte cualitativo de carácter exploratorio, debido a que permite un diseño “flexible”, que no apunta hacia un plan de investigación unidireccional y rígido, sino que por el contrario, alude a la posibilidad de continuas modificaciones a lo largo del proceso de indagación, donde el investigador se encuentra abierto a lo inesperado, siendo proclive a revisar y modificar sus líneas de investigación, los datos a recabar, así como las imágenes y los conceptos en la medida en que progresa el estudio. (Mendizábal, 2007)

En torno al objeto de estudio planteado, el diseño de investigación reunió dos técnicas metodológicas para la recolección de la información: las entrevistas semiestructuradas y fuentes documentales, que junto a la revisión de bibliografía específica se procuró obtener una mirada más profunda de la problemática estudiada.

En cuanto a la utilización de entrevistas semi-estructuradas, se llevaron adelante a través de una guía de preguntas previamente formuladas, que permitió por una parte conocer a partir de la generación de un diálogo con los supervisores, la mirada institucional construida acerca del lugar que ocupan los “Operadores de Cercanías” en el programa y por otro lado, se recogió los discursos que despliegan los “Operadores de Cercanías” acerca del papel que institucionalmente se espera de ellos. Las mismas fueron llevadas a cabo en diferentes departamentos, a Operadores del área social y del área de salud de diversas profesiones, que nos permitió obtener una mirada más amplia acerca de las realidades de los Operadores de distintas regiones y en relación a su formación profesional.<sup>5</sup>

Cabe señalar, en lo que respecta al análisis de la información recabada de las entrevistas realizadas, se recurrió a los aportes de Bourdieu (1999), con la intención de situarse mentalmente en el lugar que los encuestados ocupan en el espacio social para comprender de forma reflexiva los discursos, manifestaciones y opiniones subjetivas que

---

<sup>5</sup> Las entrevistas fueron realizadas a Supervisores y Operadores de Cercanías del programa UCC, que desempeñan su labor profesional en el departamento de Cerro Largo, Montevideo, Salto y Rocha. Las mismas fueron realizadas en el periodo entre octubre de 2017 y setiembre de 2018.

le atribuyen a la figura del “Operador de Cercanías” y a sus prácticas profesionales en el programa UCC.

En segundo lugar, en relación a las fuentes documentales, se recurrió a la revisión de distintos documentos, que incluyeron informes elaborados por organismos públicos, investigaciones y documentos académicos que propiciaron el acercamiento, así como la problematización sobre la temática de estudio. (Batthyány y Cabrera, 2011)

De igual modo, cabe destacar que la siguiente investigación se posiciona desde el paradigma “interpretativo”, que permite conocer el mundo desde los significados atribuidos por los individuos, en donde existen diversidades de realidades construidas que varían sus contenidos entre culturas, grupos e individuos. Apostando a la interacción empírica entre el investigador y el entrevistado a lo largo del proceso de estudio, en donde el conocimiento se produce a través de un “descubrimiento en la realidad” por parte del investigador quien se acerca a la misma libre de prejuicios y teorías preconstituidas. (Corbetta, 2003)

Finalmente se considera conveniente aclarar que, debido a los límites y posibilidades del desarrollo de la presente Monografía Final de grado, no se pretende realizar un estudio representativo de la construcción de la figura del “Operador de Cercanías” en el programa UCC sino aproximar elementos para ilustrar el fenómeno estudiado.

## **Capítulo 1**

Para aproximarnos a comprender la construcción de la figura del “Operador de Cercanías” en el programa Uruguay Crece Contigo, es preciso en primer lugar abordar las transformaciones en el mundo del trabajo introducidas a partir del despliegue del proyecto neoliberal y como estas alteraciones se expresan en el ámbito de los servicios sociales, que constituye el campo de inserción laboral de los “Operadores de Cercanías”, que nos permitirá vislumbrar las bases materiales y subjetivas en la cual se construye su figura.

### **1.1 Transformaciones en el mundo del trabajo**

El despliegue del proyecto neoliberal se consolidó en la década de los noventa a escala mundial y regional produciendo no sólo una transformación en el régimen de acumulación productivo, sino que también implicó alteraciones en las condiciones de trabajo a finales del siglo XX. Estos cambios se constituyen no como un hecho aislado en su contexto histórico y social, sino que repercuten y nos permiten comprender las actuales condiciones materiales y subjetivas de los trabajadores en el siglo XXI.

En el transcurso de la década de los setenta se introducen rápidas e intensas transformaciones neoliberales, donde se produce “(...) *la primera recesión generalizada de la economía capitalista internacional desde la Segunda Guerra Mundial.*” (Mandel *apud Netto, 1996: 90*). Esta recesión significó el fin del Estado de Bienestar provocando el agotamiento del capitalismo monopolista basado en un régimen de acumulación “rígido”, denominado “fordista-keynesiano”; para reproducir un nuevo patrón “flexible”, designado “toyotismo” configurando así la etapa actual de desarrollo del capitalismo, denominada como “capitalismo tardío” (Mandel en Netto, 2012). Este nuevo proyecto pretende enfrentar la agudización de las nuevas contradicciones desde dicho régimen de acumulación “flexible”, que representa un nuevo modo de regulación (Harvey en Netto, 1996) propiciando así, un contexto en el que surgen rápidas e intensas transformaciones societarias. (Netto, 1996)

El despliegue del proyecto neoliberal implicó una “desregulación” que consagró al capital la libertad de movimiento, eliminando las protecciones comerciales-aduaneras de los Estados más débiles y generando, entre otros efectos, ataques especulativos en contra de las económicas nacionales. Dicha “desregulación” que el capital viene llevando adelante, incrementó de forma excesiva las actividades financieras (producto de la especulación desenfrenada y la superacumulación), que cada vez más se encuentran

desregularizadas por el Estado y provistas, gracias a las tecnologías de la comunicación, de importante movilidad espacio-temporal. (Netto, 2012)

Esta dinámica de la globalización económica ligada a la articulación de las grandes corporaciones monopolistas y la “financiarización” del capitalismo, no sólo torna limitada la intervención estatal a nivel macroeconómico dada la articulación privada de las actividades del capital, superando los controles estatales, sino que también acarrea una “privatización” del patrimonio estatal, donde se transfiere al capital excesivas partes de la riqueza pública. En este sentido, la lógica neoliberal pretende un “Estado Mínimo” que defienda los intereses del mercado (Netto, 2012) y permita “(...) *constitui um, un proyecto histórico de derecha, dirigido para liberar la acumulación capitalista de todas las cadenas impuestas por la democracia.*” (Prezeworski apud Netto, 2012: 7) Por consiguiente, la regresión del régimen socialdemócrata comenzó a actuar próximo a las medidas y programas neoliberales basándose en una reestructuración a nivel económico y estatal como mencionamos con anterioridad, y en la implementación de políticas fiscales y monetarias que están en concordancia con los organismos internacionales del capital (FMI) e implementadas en los países desarrollados y subdesarrollados que terminan afectando por consiguiente a la propia clase trabajadora (Antunes, 2000)

De esta forma, según Antunes (2000) como respuesta del capital al proceso de crisis estructural de la época, el neoliberalismo ha desarrollado dicho modelo de acumulación “flexible” que ha dado lugar a una alteración en el propio proceso productivo, debido al desarrollo de una producción horizontalizada, descentralizada y segmentada, que sobrepasa los límites nacionales, favorecido por los avances tecnológicos de la automatización, robótica y la microelectrónica. El autor sostiene que estos cambios han sido producto, por un lado de la misma competencia intercapitalista y por otro, de la propia necesidad de controlar el propio movimiento obrero, a través no solo de la reestructuración de dicho proceso productivo sino también desde el plano ideológico, a partir de la promoción de ideales individualistas en contra de las formas de solidaridad y organización colectiva de la clase trabajadora.

Estas transformaciones del proceso productivo implicaron una sustitución del modelo de producción “taylorismo/fordismo” por un nuevo sistema denominado “toyotismo” (introducido por la fábrica Toyota en Japón y expandido al resto del occidente capitalista) que representa una nueva forma de organización del trabajo, que se caracteriza por una producción heterogénea vinculada a la demanda, basada en un trabajo en equipo de los trabajadores, con funciones múltiples, fundada en un principio “just in

time” que consiste en aprovechar el mayor tiempo posible de producción, así como, se caracteriza por ser horizontaliza y transferible a “terceros” una gran parte de lo que anteriormente era producido en el interior de las fábricas. (Antunes, 1996) Este nuevo proceso de organización del trabajo, supone un involucramiento de los trabajadores que acarrea una “interiorización del trabajo alienado” que se torna más manipulatório, donde el trabajador se convierte en su propio vigía que piensa y hace para el sistema, lo que profundiza la subordinación del trabajador al capital. (Antunes, 2000)

De este modo, el modelo de acumulación flexible acarrea una reestructuración en el mundo del trabajo, flexibilizando los derechos sociales, reduciendo el proletariado fabril estable típico del modelo “taylorismo/fordismo”, producto de la flexibilización y horizontalización del espacio físico de la producción, que da lugar a un enorme incremento del trabajo precarizado, que crea un proceso de “subproletarización” industrial, que son los propios “subcontratados”, “tercerizados”, “part-time”, funcionales al modo de producción flexible que ha incrementado el asalariado en el sector de servicios, aumentado el trabajo femenino, introducido el trabajo infantil y reducido la participación de los jóvenes y viejos en el mercado laboral, formando así, una clase trabajadora más fragmentada, compleja y heterogénea. (Antunes, 2000)

En efecto, por un lado, la clase trabajadora en escala minoritaria se torna más calificada, creándose un trabajador “multifuncional” y “polivalente” de la era informática, donde se desarrolla una relativa intelectualización del trabajo y por otro parte, se encuentra una enorme cantidad de trabajadores precarizados, descalificados, subcontratados, “part-time” o en desempleo estructural.

Ahora bien, según el autor estas transformaciones en el interior de la clase trabajadora no significan el fin del mundo del trabajo, por el contrario, el capital podrá impulsar una mano de obra compleja, precarizada y tercerizada así como incrementar el trabajo muerto (expresado en la incorporación de tecnologías) y reducir el trabajo vivo, sin embargo, no podrá eliminarlo ya que la interacción del trabajo humano con los medios de producción dan lugar a la generación de mercancías del capital.

Por tanto, siguiendo los lineamientos de Antunes (2000) “(...) *o capital é incapaz de realizar sua autovalorização sem utilizar-se do trabalho humano. Pode diminuir o trabalho vivo, mas não eliminá-lo. Pode precarizá-lo e desempregar parcelas imensas, mas não pode extinguí-lo.*” (p.38)

Sin embargo, estos cambios terminan afectando no sólo la materialidad de la clase trabajadora, sino también su subjetividad, su forma de ser, su política e ideología que

guían su accionar, debilitando así los movimientos políticos, sociales y sindicales de los trabajadores en los países capitalistas avanzados y subdesarrollados. Constituyendo así, un desafío mayor para la clase trabajadora el unir los lazos de “pertenencia de clase” que existen entre los distintos segmentos que conforman el mundo del trabajo, para desafiar las formas de “(des)socialización” contemporáneas impuestas por el capital. (Antunes, 2000)

Este contexto de transformaciones en el mundo del trabajo a nivel global repercute en los países latinoamericanos, quienes adoptaron un conjunto de reformas neoliberales desplegadas durante la década de los noventa, que tuvieron como telón de fondo el denominado “Consenso de Washington”, que consistió en un paquete de medidas, dirigidas a la ampliación de los mercados, estabilización económica, liberación financiera y la desregulación y privatización de los servicios públicos y las empresas. (Moreira y Delbono, 2010)

Este conjunto de medidas promovidas por los organismos internacionales, algunos gobiernos y grupos académicos y empresariales internacionales, priorizaron a partir de la década de los ochenta, en su primera formulación; privatizaciones, desregulaciones, liberalización comercial y financiera, apertura a las inversiones extranjeras, reforma fiscal, control del presupuesto y cambios en las prioridades del gasto público. (Garreton, 2012) Sin embargo, al obtener mayores costos que beneficios en su implementación, se plantearon reformas de “segunda generación” que incluyeron reformas laborales (con diferencias en cada región) que acentuaron una desregulación del Estado en los mercados laborales, flexibilización de las relaciones contractuales, disminución de la intervención a través de mecanismos, por ejemplo, la fijación del salario mínimo, así como, menores niveles de sindicalización y negociación colectiva, que fueron acompañadas por gobiernos de facto en la región. (Weller, 2011)

En este contexto, se acentuó el desempleo en América Latina registrando su mayor incremento a partir de 1995 hasta el 2003, período en donde la generación de empleo resultó insuficiente para compensar el aumento de la oferta laboral. Sin embargo, a partir de 2004 se presentó una disminución de los niveles de desempleo, gracias a la generación de empleo en la región, donde hubo un crecimiento de la tasa de ocupación del 52,6% en 2003 hasta llegar a un 54,7% en 2007, donde se registra una disminución del 8,0% de la tasa de desempleo en comparación del 11,0% alcanzado en el periodo de 2002-2003. (CEPAL en Weller, 2009)

En este escenario laboral ya hacia fines de la década del 2000, la calidad del empleo representó una moderada mejora específicamente en relación al aumento de los contratos escritos, de acceso a vacaciones y de salud. A pesar de ello, varios indicadores señalaron la existencia de grandes brechas entre trabajadores, bajos ingresos percibidos y el incremento de contrarios a término, de plazo fijos, en disminución de los contratos permanentes, de plazo indefinido, así como, posteriormente en el periodo de 2004- 2007 se constata la existencia acentuada de relaciones contractuales más inestables. (OIT, 2016)

Ahora bien, si observamos en nuestros días el desempeño laboral de América Latina y el Caribe se constata que en el año 2016 ha empeorado, debido a la desaceleración económica iniciada en 2011, convertida en contracción económica a partir de 2015, que ha impactado significativamente en los mercados laborales, en donde la tasa de desocupación promedio ha aumentado de forma abrupta de 6,6% en 2015 a 8,1% en 2016, representando 25 millones de desocupados en la región, aproximadamente 5 millones más que en 2015. Esta panorámica laboral viene acompañada de un deterioro en la calidad del empleo, en donde se ha incrementado la informalidad estimándose que en 2016 habrá 134 millones de trabajadores con empleo informal en la región.<sup>6</sup> A estos cambios relacionados con la calidad del empleo, se le suma la reducción de los salarios, la pérdida de puestos de trabajo asalariado y como contrapartida el aumento del empleo por cuenta propia asociados en muchos casos a condiciones de trabajo menos favorecidas, con menores ingresos, menores beneficios laborales y escasa cobertura de seguridad social. (OIT, 2016)

De acuerdo con Beck (2000), estas transformaciones en el mundo del trabajo forman parte de la segunda modernidad, donde impera un régimen de riesgo no solo en el ámbito laboral sino también en el campo político, económico y en la sociedad, que nos introduce en una era de incertidumbre e inseguridad en todos los aspectos de la vida humana, donde se exige a los hombres y mujeres el impulso de sus proyectos personales, movilidad y el desarrollo de estrategias para hacerle frente a sus adversidades.

Entonces, ya no nos encontramos en la primera modernidad de la economía de la seguridad, donde regía una sociedad laboral del pleno empleo y protección estatal y colectiva, sino que estamos frente a una era de incertidumbre donde rige una sociedad de riesgo, rápidamente conformada gracias entre otras cosas, al aumento de las relaciones

---

<sup>6</sup> A pesar de esta panorámica, cabe mencionar que en la era progresista se logró reducir el empleo informal la que aún permanece en niveles próximos al 25%.

laborales “flexibilizadas” y “desregularizadas”, donde urge la toma de decisiones, así como la pluralización y la individualización en el ámbito laboral. Por tanto, la actual trayectoria laboral de los trabajadores en nuestros días deja ser estable y pasa a recorrer caminos de incertidumbre en un régimen de riesgo que no resulta calculable ni para el Estado, la Política o la vida de los individuos. En este panorama laboral de extensión del trabajo precario y el subempleo mal remunerados conlleva al aumento de la presión que sienten los trabajadores por compensar la pérdida de ingresos con más trabajo, en lo cual, se ven con la necesidad de aceptar trabajos en negro, parciales y de aparente autonomía, esto debilita la posición de los individuos en este mercado, lo que acarrea procesos de pobreza. De esta manera, “(...) fenómenos que antes se excluían corren ahora de la mano: trabajo y pobreza.” (Beck, 2000: 100)

Estas nuevas formas de organización del trabajo en parte responden a una nueva lógica de racionalización empresarial, de reducción de los costos salariales, flexibilización, que hace recaer en los empleados la responsabilidad de hacerle frente a los riesgos a través de estrategias individuales.

En este sentido,

*“(...) nunca la creatividad de los individuos fue tan importante como en nuestros días, en los que la innovación en la producción depende de la aplicación creativa de novedades en el campo del saber y la tecnología de la información. Pero, por otra parte, nunca los trabajadores (...) fueron más vulnerables que en nuestros días: trabajan de manera individualizada, sin ningún contrapeso colectivo y más dependientemente que nunca, pues trabajan en unas redes flexibles cuyo sentido y pautas les resultan indescifrables a la mayoría de ellos.” (Beck, 2000: 96)*

Es más, a partir de los aportes de Castel (1997), quien entiende al trabajo como “soporte privilegiado de inscripción en la estructura social” (p.13) y no desde las técnicas de producción como fue planteado con anterioridad. Sostiene que hoy en día nos encontramos frente a una mutación completa de nuestra relación con el trabajo, que se remonta a las transformaciones del empleo en las sociedades capitalistas, que sin desconocer el significativo aumento del desempleo, entiende a su vez que la precarización del trabajo se torna una característica importante de las sociedades contemporáneas, que incluyen una multiplicidad de situaciones heterogéneas que alimentan las situaciones de vulnerabilidad social y generan “desafiliación”.<sup>7</sup> Donde el problema de la sociedad actual

---

<sup>7</sup> Castel (1995), en su texto “La metamorfosis de la cuestión social”, plantea que existe una fuerte correlación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y la participación en los vínculos de sociabilidad y en los sistemas de protección social que cubren a los individuos frente a riesgos, a partir de esto es que el autor plantea la idea

no sólo abarca la constitución de una “periferia precaria”, sino también la “desestabilización de los estables”, donde el proceso de precarización logra atravesar algunas zonas antes estables del empleo, “instalándose” en el presente de nuestra sociedad.

No obstante, en el momento en que las protecciones vinculadas a las trayectorias ocupacionales estables, formales y sólidas propias de las sociedades industriales comienzan a desestabilizarse a partir de la creciente flexibilización, informalidad y precarización de las trayectorias laborales, terminan por conducir a crecientes sectores de la población a situaciones de desprotección y vulnerabilidad. (Vecinday, 2013) De hecho, lo que antes conformaba una clase social, integrada por “empleados” y “desempleados”, ahora constituye un conjunto de individuos atomizados: los “competitivos” y los “incapaces” (pobres). (Dominguez en Vecinday, 2013)

Retomando los aportes de Castel (1995), es a partir de estas transformaciones en el mundo del trabajo que nos encontramos actualmente frente a una “nueva cuestión social” que consiste en la existencia nuevamente de: “(...) *“inútiles para el mundo”, supernumerarios, y alrededor de ellos una nebulosa de situaciones signadas por la precariedad y la incertidumbre del mañana, que atestiguan el nuevo crecimiento de la vulnerabilidad de masas.*” (p.465)

Estas poblaciones que se caracterizan por ser poco calificadas, los mismos “inempleables” de la sociedad, ya no resultan ser objeto de intervención de las “políticas de integración” típicas del “welfare state”, sino que en la actualidad son orientados hacia nuevas “políticas de inserción”, que pretenden elevar el nivel de vida de ciertas poblaciones particulares a través del despliegue de estrategias dirigidas a lograr una integración esperada, enmarcada en una vida decente, una escolaridad “normal”, un empleo estable, etcétera. (Castel, 1995) Es decir que, “(...) *se trata de asistir a aquellos sectores de población que, estando en condiciones de trabajar, no logran integrarse al mercado laboral o su integración es tan precaria que compromete su reproducción como individuo y la de su grupo social de pertenencia.*” (Vecinday, 2013: 705)

Por tanto, estas políticas sociales se vuelven según Guerra (2002): “(...) *formas racionalizadas e instrumentales de la resolución inmediata de los problemas sociales,*

---

de “zonas” de cohesión social. Entonces, quienes se encuentren con un trabajo y una inserción social estable pertenecen a una zona de “integración social” y a la inversa quienes no participan en alguna actividad productiva y ausencia de redes sólidas se encuentran en una zona que el autor denomina “desafiliación”. Distinta a la zona intermedia de “vulnerabilidad social”, donde se encuentran la precariedad del trabajo y fragilidad de los soportes de proximidad.

*tanto que al ser formalizadas en el ámbito de jurídico-formal las políticas sociales se convierten en procedimientos racionalizadores de las necesidades, intereses y luchas de la clase trabajadora.” (p.7)*

Estos nuevos programas de combate a la pobreza, colocan a los individuos más pobres en el centro de referencia de la política social, excluyendo al resto de la sociedad, que forma parte de la categoría de la “no pobreza extrema”. (Baraibar, 2005) Las mismas se caracterizan por ser focalizadas hacia crecientes grupos o categorías sociales determinadas, que comienzan a clasificarlos de acuerdo al déficit de integración, escondiendo interpretaciones que destacan atributos morales y psicológicos individuales para la gestión de los problemas sociales de la sociedad contemporánea. (Castel en Mitjavila, 2002)

Estos sectores más vulnerables resultan ser justamente la población con la que interviene nuestra profesión el Trabajo Social, en el marco de la implementación de las políticas sociales que constituyen su soporte institucional. En definitiva, dichas políticas se han constituido históricamente en un mercado de trabajo para los trabajadores sociales, funcionales a la atención, preservación y control de los sectores más empobrecidos, afectados por dichas transformaciones en el mundo del trabajo. (Guerra, 2002)

## **1.2 Alteraciones en el proceso de trabajo en el campo socio-asistencial**

Vinculado a lo anterior podemos comprender que estas transformaciones en el mundo del trabajo, asociado a la producción de mercancías donde se reduce el trabajo vivo por el trabajo muerto, se vuelve más determinante cuando el trabajo no tiene que ver con la producción de mercancías, sino que se procesa en el campo de los servicios y en particular en el campo de los servicios sociales. Esto nos invita a reflexionar acerca de cómo se expresan las formas de precarización laboral en dicho sector, en donde se construye y por ende se desempeña la figura del Operador de Cercanías de UCC.

En palabras de Britos (2006), en el ámbito de los servicios funciona una lógica distinta en donde el trabajo no puede separarse de la actividad, es decir que no existe un producto distinguible de su propia actividad como es la prestación de servicios, lo que lleva a profundizar la conflictividad potencial del trabajo vivo en este ámbito en particular. Esto se debe, a que el trabajo en el sector de servicios no funciona fundamentalmente con materias primas, ni instrumentos, sino que sus recursos son símbolos, discursos, información e interacción con los usuarios. De este modo, “(...) *la producción inmaterial es aquella que no existe separada de la propia actividad de*

*producir y que de manera ideal comprime las fases económicas tradicionales de producción, circulación y consumo en un solo acto.” (De la Garza apud Britos, 2006: 24)*

Entre sus principales características y condiciones propias del sector, puede ser definido como aquel que:

*“(…) abarca la totalidad de las funciones que se realizan en el proceso de reproducción social y que se dirigen a la reproducción de las estructuras formales, las formas procedimentales y las condiciones enmarcadas de carácter cultural bajo las que tiene lugar la reproducción material de la sociedad (...) Incluye el mantenimiento de las condiciones físicas de la vida social, de los sistemas normativos culturales y legales, la transmisión y el desarrollo del fondo de saberes de una sociedad así como sus sistemas de información y comunicaciones.” (Offe apud Britos, 2006: 27)*

En relación a los servicios sociales, Britos (2006) comprende a este campo como propio de los servicios donde se destaca una configuración inmaterial, distinguiendo en el interior de dicho servicio, subsectores que abarcan: servicios sociales comerciales, servicios sociales no gubernamentales o del tercer sector y servicios sociales estatales.<sup>8</sup> Más allá de su forma organizativa, los servicios sociales no ha sido objeto de mecanismos de racionalización compatibles con los ocurridos en el ámbito industrial, sin embargo, siguiendo los aportes de Britos (2006) que retoma los planteos de Offe, sostiene que se han introducido estrategias de “mecanización y de racionalización organizacional”, tomadas del caudal de medidas implementadas en el sector industrial. En relación a las estrategias de “mecanización”, que ha llevado a la eliminación de puestos de trabajo en dicho sector, han encontrado límites en la relación social imprescindible y por tanto irremplazable en dicho sector. Es por esto que la introducción de tecnologías, podrá contribuir a mejorar la eficiencia de ciertas tareas, cumpliendo un papel secundario en apoyo a la relación social pero no sustituyéndola. Por otro lado, se encuentran las estrategias de “racionalización organizacional”, que incluyen desde incentivos para aumentar las actividades que realizan los empleados, controles de tiempo y ritmos de

---

<sup>8</sup> Britos (2006), clasifica a los servicios sociales, remitiendo a la combinación de dos criterios: la distancia con respecto a la producción mercantil y las trayectorias de institucionalización. El primer subsector son los servicios sociales comerciales, que se caracterizan por contar con fines de lucro por parte de las empresas privadas, produciéndose en la medida en que los costos sean mayores a los beneficios. El siguiente subsector refiere a los no gubernamentales o de tercer sector, que no son producidos con fines de lucro, pero se acercan a una lógica de funcionamiento mercantil en relación al cálculo de los costos de financiamiento de dichos servicios. Por último, se encuentran los servicios sociales estatales, que se distribuyen generalmente de forma gratuita y basándose en el presupuesto estatal para poder brindar las prestaciones, así como en las decisiones político-institucionales que se rigen por criterios normativos.

trabajo, así como producción de sobrecarga de tareas apelando a la reduciendo de puestos de trabajo. Por último y como tercera estrategia nueva se encuentra la “externalización”, que consiste en el desplazamiento de las funciones ya sea a organizaciones comerciales, no-gubernamentales o al propio ámbito familiar. Esta dinámica es observada en el subsector estatal, que no significa la desaparición de los servicios sociales sino la externalización y privatización a los otros subsectores, que conlleva a cambios en las formas de disposición efectiva de los servicios para la población.

Estos cambios que afectan las formas de organización del trabajo al interior de los servicios sociales y por ende a esas políticas y prestaciones brindadas por el Estado, son permeados por la introducción de transformaciones en el mundo del trabajo, en donde como se ha mencionado con anterioridad, afecta también el campo socio-asistencial, en relación a las formas de contratación, organización y disposición del trabajo profesional.

Tomando en cuenta, dichas alteraciones en la organización del trabajo al interior de los servicios sociales, no podemos olvidar que este ámbito se constituye como un campo privilegiado de inserción laboral del Trabajo Social, así como, de otros profesionales y técnicos; que si partimos de comprenderlos como la “Burocracia Plebeya”, denominada así según Perelmiter (2016), conformada por aquellos trabajadores que en su desempeño cotidiano establecen relaciones directas con los destinatarios de las políticas sociales, concediendo acceso a una prestación o a un beneficio con independencia de su relación contractual (directa o indirecta) con el Estado, es que entendemos que los mismos resultan ser objeto de estos cambios al interior del Estado producto del modelo neoliberal.

Nos hace reflexionar que estos técnicos o profesionales se encuentran expuestos a las mismas dinámicas de alteraciones en el mundo del trabajo a nivel global introducidas por el modelo Neoliberal. Es así, que las relaciones contractuales con el Estado, así como, su vinculación directa, deja de ser un espacio de inserción laboral que históricamente se había constituido como el paradigma del empleo seguro, sino que pasan a transitar por caminos de precariedad laboral. (Guimenez, 2012)

Estas alteraciones que no escapan del proceso político-cultural y económico-social, que representó el modelo neoliberal que ha transformado la lógica Estatal, según Guimenez (2012) estuvo impregnado por un cuerpo de ideas de la “Nueva Gestión Pública”, que impone una lógica formal de “eficiencia” en las acciones que brinda el sector público a través de una mayor exigencia de acreditaciones a los funcionarios y personal técnico, que resulta pertinente poder profundizar en el siguiente capítulo.

## **Capítulo 2**

Dichas transformaciones en el mundo del trabajo y en particular en el campo de los servicios sociales, toma preceptos y principios propios de la reforma gerencial que la aproximan a una gerencialización de la asistencia que genera alteraciones en la modalidad de trabajo en el campo socio-asistencial. De esta manera en el presente capítulo, se analizará la modalidad de asistencia gerencial y su repercusión en el estatuto del ejercicio profesional en el campo socio-asistencial, que nos proporcionará elementos explicativos que permitirán, primero comprender los principios de la nueva gestión pública y después ver cómo esto se expresan en el campo socio-asistencial.

### **2.1 Paradigma de la Nueva Gestión Pública**

En una primera instancia, la respuesta neoliberal-conservadora a la crisis de finales de los setenta del modelo de Estado propuesto por los países desarrollados en la postguerra, se dirigió a la reducción de la capacidad de intervención estatal, a la remercantilización, focalización de los derechos sociales, eliminando su participación proactiva en la economía y promoviendo el papel del mercado. (CLAD, 1998)

En este contexto, como fue dicho con anterioridad varios países latinoamericanos adoptaron un conjunto de reformas neoliberales desplegadas durante la década de los noventa, que tuvieron como telón de fondo el denominado “Consenso de Washington”. Este conjunto de medidas, en su primera formulación implicó una desregularización, privatización y liberalización comercial e financiera, restringiendo la intervención del Estado. De igual modo, estas estrategias no resolvieron varios problemas desde el punto de vista económico y político de los países latinoamericanos y de la propia económica internacional, por lo cual se impulsó no el desmantelamiento del Estado sino su reconstrucción. (CLAD, 1998)

De este modo, se plantearon reformas de “segunda generación” que incluyeron, una modernización gerencial del Estado, creación de instituciones, afianzamiento de los sistemas políticos democráticos, con el fin de crear condiciones necesarias de apoyo al sector privado, estimulando comportamientos eficientes de los agentes públicos, privados y al resto de los actores sociales. A pesar de los cambios políticos, económicos y sociales ocurridos en el transcurso de la década de los noventa, sus esfuerzos en generar una mayor equidad e inclusión social no se lograron, por el contrario, se mantuvieron y se profundizaron las desigualdades en varios países de la región. (Mota, 2008)

Cabe señalar que, a pesar de la difusión de las estrategias del orden internacional, la situación de Uruguay no continuó estrictamente las reformas neoliberales, sino que siguió un modelo “híbrido”, debido a que impulsó un proceso de liberación laboral y económica e introdujo un nuevo Estado social con beneficiarios delimitados, manteniendo a su vez, las características propias del modelo estatista a diferencia del resto de los países latinoamericanos. (Alegre y Filgueira, 2009)

De cualquier modo, estas reformas de “segunda generación”, según Narbondo (2010) se presentan como un retorno del Estado adecuado a las lógicas del mercado, representando la específica construcción del Estado Neoliberal, luego de ser reducido en la “primera generación” de reformas.

Este proceso de reconstrucción y reorganización del Estado, incluyó una reforma administrativa del Estado.

En consecuencia:

*“Las reformas administrativas son otro componente de la reforma del Estado, distinto, pero estrictamente vinculado a las transformaciones de las funciones y objetivos del Estado. Esta estrecha correlación se funda, en primer lugar, en que el aparato administrativo es el conjunto de capacidades, medios o capacidades técnicas que dispone el Estado y la adecuación técnica de medios y capacidades depende y varía según los objetivos.” (Narbondo, 2011:47)*

Siguiendo los lineamientos del autor, la reforma administrativa del Estado, representa el desarrollo de una Nueva Gestión Pública, que se presenta como una alternativa a superar los problemas del sistema burocrático-weberiano.

Esta reforma gerencial de acuerdo al Centro Latinoamericano para el Desarrollo (1998) debe ser comprendida como: *“(…) una modificación estructural del aparato del Estado. No puede ser confundida con la mera implementación de formas de gestión. (...) Se trata de cambiar los incentivos institucionales del sistema, de modo de transformar las reglas burocráticas más generales.” (p. 12)*

El modelo gerencial se inspira:

*“(…) en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron las formas burocrático-piramidal de la administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes -de ahí el nombre gerencial. Con estos cambios, se pasó de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos. Este nuevo modelo procura responder con mayor rapidez a*

*los grandes cambios ambientales que acontecen en la economía y la sociedad contemporánea.” (CLAD, 1998: 10)*

Este nuevo paradigma, según Narbondo (2011), se camufla en principios de neutralidad técnica para la acción, siendo funcional al sistema neoliberal, ya que se propone que el sector público sea gestionado a partir de estrategias y lógicas propias del sector empresarial, que tiene como objetivo entre otras cosas la eficiencia de los servicios públicos.

En este sentido, es que la reforma gerencial del aparato estatal inspirado en las lógicas del mercado apunta a optimizar la eficiencia de los servicios públicos, lo que conlleva a transformaciones profundas en las formas administración de dichos servicios. De acuerdo con esto, este nuevo modelo plantea la separación de funciones entre las estructuras encargadas de formular las políticas y aquellas organizaciones descentralizadas que las ejecutan, teniendo como finalidad aumentar la flexibilidad de la administración pública Estatal. Estas unidades descentralizadas serán controladas por la administración central, con el propósito de obtener una mayor eficiencia y efectividad de los servicios públicos. (CLAD, 1998)

Este control se enfoca en los resultados logrados en la ejecución de las políticas públicas por parte de las unidades descentralizadas, dejando de lado el análisis minucioso que llevaba adelante el sistema-weberiano, con el objetivo no solo de controlar el cumplimiento o no de las metas sino también a partir de la experiencia mejorar o modificar las acciones futuras.

De este modo, se tiene preocupación más por la eficiencia y efectividad de las políticas, teniendo un control minucioso de las unidades descentralizadas, llevado adelante a través de la combinación de cuatro formas de control: por un lado, de los gastos y con esto la eficiencia de los recursos; también el control de los resultados a través de indicadores que muestran el desempeño; así como el control por competencia administrativas en la cual las unidades pretenden ofrecer el mejor servicio a los usuarios y por último, se encuentra el control social de los ciudadanos donde los mismos son encargados de evaluar y en muchos casos participar de su gestión. (CLAD, 1998)

Esta dinámica de la Nueva Gestión Pública que se lleva adelante responde al establecimiento de relaciones contractuales entre el Estado y las agencias descentralizadas, donde se fijan las formas de evaluación, sanciones, incentivos y metas a cumplir por parte de las unidades, para aumentar así la transparencia del sistema frente a los ciudadanos.

Asimismo, la introducción de lógicas del mercado en los servicios públicos conlleva a que las agencias ya sean públicas, privadas o del tercer sector, compitan entre sí, generando así obligaciones y estímulos en las unidades y hasta en los propios funcionarios, para lograr no solo una mayor efectividad y eficiencia si no también adecuación de los servicios a las demandas de los ciudadanos.

De manera que, nos encontramos frente a dos administraciones que conviven tensamente en nuestro Estado; por un lado, una Burocracia Estatal propia del modelo weberiano y por otro un modelo centrado en satisfacer las demandas de los ciudadanos.

En el campo de los servicios sociales, la descentralización juega un papel importante, en el abastecimiento de los mismos, sin embargo, esto no significa la privatización de los servicios sociales ya que la administración central se encargará en líneas generales de la formulación, la regulación y financiamiento de las políticas sociales. En este aspecto, es que la reforma gerencial impulsa y apoya la formación de ONG, que conforman espacios públicos no- estatal, en la cual el sector público y la sociedad forman parte de la gestión de los servicios sociales.

Es así que para el CLAD (1998) y los promotores de la reforma gerencial del Estado, estas organizaciones público-no estatal, generan ventajas a la reforma gerencial no solo por la flexibilización que conlleva el aumentar la eficiencia sino también participación activa de grupos sociales comprometidos con la causa, la asociación con el tercer sector, la aplicación de conocimiento especializado y el mismo mercado, que conforman un “Estado Red” con el propósito de mejorar las posibles dificultades que tenga el Estado en la prestación de servicios.

Por último, cabe mencionar que el llevar adelante este nuevo modelo de gerencialización de la administración pública implica y requiere de acuerdo al CLAD (1998), la profesionalización de la alta burocracia técnicamente formada y motivada para la formulación, supervisión y evaluación de las políticas. Es por eso, que se propone que esta élite burocrática se organice en cuerpos de Estado, que tengan una mayor autonomía y que por ende, asuman una mayor responsabilidad de los resultados ante el sistema político y la sociedad.

Por lo tanto, la Nueva Gestión Pública se presenta como un modelo dirigido al perfeccionamiento de la gobernabilidad democrática, en la medida en que desarrolla acciones inspiradas en la transparencia y responsabilidad de los actores en la administración Estatal. (CLAD, 1998)

Sin embargo, según Narbono (2010), este modelo debilita el poder de la democracia sobre el aparato Estatal ya que no representa un cambio neutro sino político debido a que debilita el poder del gobierno frente al aparato Estatal e impulsa el poder de una alta tecnocracia contratada, en la cual resulta ser un cambio funcional al modelo de Estado Neoliberal.

Ahora bien, cabe señalar, que dicha reforma gerencial de los servicios públicos no reemplaza al modelo tradicional-weberiano, sino que se presenta de forma tendencial, coexistiendo en un mismo sistema ambos modelos distintos y hasta cierto punto contradictorios.

## **2.2 La Gerencialización de la asistencia.**

La adopción de medidas articuladas con el paradigma de la Nueva Gestión Pública, que tienden a introducir en el Estado y la administración pública formas de gestión similares a las logias propias del sector privado, ha generado grandes transformaciones en el campo asistencial en relación a la forma de administración y gestión de las políticas sociales.

La concepción de la administración gerencial de la asistencia se plasma en el Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1990, realizado por diversos organismos internacionales que promovieron la implementación no solo de programas dirigidos a la reducción de la pobreza (centrados en las “capacidades” de los individuos, con la necesidad de convertirlos en “activos” de su propia situación) sino que también incentivaron la adopción de los principios de la Nueva Gestión Pública. (Perelmiter, 2016)

La implementación por parte de los países latinoamericanos de este conjunto de medidas propuestas por los organismos internacionales responde a los ajustes macroeconómicos realizados por el neoliberalismo en la región, que ha generado efectos negativos en relación a la producción de excedentes poblacionales, que implicó el desarrollo de una política social dirigida a compensar las repercusiones nocivas y atender las situaciones de pobreza y exclusión social, que requieren de un respaldo Estatal. Ante lo dicho, las políticas sociales a diferencia del modelo “fordista-Keynesiano”, son consideradas parte del gasto ante los costos macroeconómicos y no de la inversión proyectada al desarrollo social. De esta manera, las políticas sociales podrían ser consideradas como acciones en momentos donde se produzcan tensiones políticas que

pongan en cuestión la legitimidad y representen un riesgo para la estabilidad y desarrollo del orden financiero y comercial. (Vilas en De Martino, 2001)

En este contexto, la orientación de las nuevas políticas sociales, asumen tres características relevantes a destacar. En primer lugar, la tendencia a la descentralización en su ejecución, donde la atención pasa a ser puntual, localizada, que conlleva a que las regiones pobres redistribuyen los recursos insuficientes para la satisfacción de sus necesidades. A su vez, las mismas suelen ser privatizadas, para hacerle frente a la crisis fiscal y evitar alguna ventaja sobre la gratuidad, así como incrementar la eficiencia de las mismas. Por último, las políticas comparten la peculiaridad de ser focalizadas, fundamentadas en la exigencia de redistribuir los recursos escasos de acuerdo a los objetivos definidos, dirigiéndose únicamente a los individuos y poblaciones específicas con necesidades puntuales. En esta última modalidad, incide la expansión de ciertas lógicas gerenciales que consisten no solo en la necesidad de adecuar la acción social del Estado a cierta racionalidad económica sino también el incrementar la eficiencia de los recursos de dichas políticas, característica que forman parte de esta nueva era moderna. (De Martino, 2001)

De esta manera, el agravamiento de la pobreza debido al ajuste estructural del neoliberalismo en los noventa, fue uno de los argumentos utilizados para el despliegue de estas políticas sociales impulsadas por los organismos internacionales, que han promovido a su vez, una reforma gerencial en las formas de gestión Estatal en el campo asistencial. En este sentido, bajo la orientación del modelo gerencial se han impulsado importantes cambios que resulta importante profundizar: por un lado, el papel del Estado en relación a las formas de prestación de los servicios sociales y en su relación con las organizaciones de la sociedad civil. Por otra parte, esta reforma también ha producido cambios en los procesos de identificación y selección, así como seguimiento y vigilancia, de los usuarios en el cumplimiento de las condicionalidades de las prestaciones y programas sociales, que se vinculan a una política asistencial “activa” dirigida a “integrar” socialmente a los usuarios. En estos cambios enmarcados en la NGP, ha jugado un papel importante el desarrollo de los avances informáticos en la gestión de lo social. Por último, estas transformaciones han generado nuevas demandas y requerimientos a los profesionales del campo socio-asistencial. (Vecinday, 2017) aspecto último que se profundizará en el siguiente apartado.

En primer lugar, en relación al papel del Estado se ha creado una nueva institucionalidad social promovida por los organismos internacionales. Dicha

institucionalidad social hace alusión a la instalación de Ministerios Sociales en varios países latinoamericanos, encargados de:

*“(...) garantizar la protección social de grupos poblacionales cuya vulnerabilidad reposa en su condición de pobreza o en su carácter de portadores de ciertos atributos que representan un hándicap social. (...) La institucionalidad naciente también responde a la necesidad de gestionar una multiplicidad de iniciativas diversas y dispersas que focalizan sus prestaciones en estos grupos sociales.” (Vecinday, 2013: 707)*

En el caso uruguayo la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), posiciona a nuestro país como el último en sumarse a esta nueva institucionalidad social promovida por estos organismos internacionales, dando paso a la consolidación de las políticas de combate a la pobreza e intensificando formas de gerencialización de la asistencia. (Vecinday, 2017)

El Ministerio de Desarrollo Social fue creado mediante la Ley N° 17.866 de la Constitución de la República, el 1 de marzo de 2005, cuando el Frente Amplio (principal fuerza política de izquierda de nuestro país) asume el gobierno nacional por primera vez en el Uruguay. Los principales argumentos para su creación fue la necesidad de contar con un marco institucional que admitiera la implementación y monitoreo de las políticas y programas sociales dirigidos a los sectores vulnerables y más pobres y que a su vez, permitiera la coordinación del conjunto de políticas sociales que ofrece el Estado. En su surgimiento se le adjudicó la instrumentación del Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES) de duración de dos años (2005-2007), dirigido a atender la emergencia social producida por la aguda crisis económica que azotó a la región y al Estado Uruguayo en el año 2002. De este modo, su surgimiento se conformó como garantía pública para hacerle frente a situaciones de vulnerabilidad y exclusión social que no tiene lugar en las clásicas Secretarías Sociales, es decir, la de educación, trabajo, salud. (Midaglia y Castillo, 2011)

En relación a las competencias del Ministerio entre ellas se encuentra: la formulación de políticas y programas sociales dirigidos a los sectores vulnerables de la sociedad, tanto a nivel territorial como nacional; asegurar el ejercicio de los derechos sociales, a la salud, al trabajo, a la seguridad social, al disfrute de un medio ambiente sano, a la no discriminación y a la vivienda. Asimismo, se encarga de diseñar un sistema de información social con indicadores sobre los individuos en situación de vulnerabilidad social, para la localización de políticas sociales a nivel nacional; a su vez administra un

sistema de información, registro y selección de los individuos o familias beneficiarios de los programas sociales.<sup>9</sup>

Posteriormente a la instrumentación del PANES, en el año 2008 se implementa el Plan de Equidad actualmente en vigencia, que tiene como objetivo:

*“(…) asegurar el pleno ejercicio de los derechos de todas y todos los habitantes del Uruguay en condiciones de equidad, en especial de aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad social; garantizar igualdad de oportunidades en el acceso a trabajo digno, servicios sociales universales y prestaciones sociales de calidad; promover la cohesión social” (p.4) <sup>10</sup>*

En este sentido, el Plan de Equidad se constituye, por un lado, por componentes estructurales del Sistema de Protección Social (la reforma tributaria, políticas de empleo, el Plan Nacional de Vivienda, el Sistema Integrado de Salud, políticas educativas y el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos). Por otro lado, se encuentran los componentes de la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS), que apunta a conformar un sistema de protección social articulado, conformado por: Asignaciones Familiares (AFAM-PE), Tarjeta Uruguay Social (TUS), pensiones para la vejez, políticas de infancia y adolescencia (CAIF, Aulas Comunitarias), políticas de trabajo protegido (Uruguay Trabaja), políticas para personas en situación de discapacidad, incentivo a la formación de cooperativas sociales y emprendimientos. (Custodio, 2016)

A posteriori de la creación del Plan de Equidad, en el año 2011 el Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) aprueba La Reforma Social, que intenta avanzar y ahondar hacia la integridad y articulación de las políticas sociales, con el propósito de construir una nueva Matriz de Protección Social. <sup>11</sup>

Este plan de acción, que se inscribe como iniciativa a mediano y largo plazo ya instituido en el Plan de Equidad, distingue tres poblaciones objetos de intervención, dadas las condiciones de vida de los hogares y orientando sus estrategias al abordaje y superación integral de sus problemáticas. El primer grupo comprende el conjunto de los habitantes del país, a quienes dirigen reformas estructurales desde una visión universal y el desarrollo del Sistema Nacional de Cuidados como pilar central de protección social. El segundo grupo abarca la población en situación de pobreza, donde se propone para su

---

9 Extraído de: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/4378/3/innova.front/cometidos>

10 Extraído de:  
[http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/15754/1/documento\\_reforma\\_social\\_aprobado\\_por\\_cnps.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/15754/1/documento_reforma_social_aprobado_por_cnps.pdf)

11 Extraído de:  
[http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/15754/1/documento\\_reforma\\_social\\_aprobado\\_por\\_cnps.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/15754/1/documento_reforma_social_aprobado_por_cnps.pdf)

atención, la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS), que despliega un sistema de acciones y políticas focalizadas. Por último, se encuentra la población en situación de pobreza extrema (indigencia y vulnerables a la indigencia) objeto de intervención de estrategias focalizadas de la RAIS, que despliega acciones con un fuerte componente territorial y en una articulación sostenida con las familias. Para este último grupo, es que se crean los llamados programas prioritarios del gobierno en 2012: Jóvenes en red, Cercanías y Uruguay Crece Contigo.<sup>12</sup>

Asimismo, si bien la Reforma se orientó al conjunto de la población, sus estrategias principales apuntaron a la reducción sostenida y sustentable de la pobreza, concentrando esfuerzos en la atención de hogares en situaciones de pobreza extrema, para que puedan acceder efectivamente a los servicios y prestaciones sociales que en la actualidad no lo logran, ya sea por la fragmentación en la oferta de servicios a nivel territorial y/o la falta de información sobre el ejercicio de sus propios derechos.<sup>13</sup>

Este nuevo modelo que impulsaron los dos gobiernos anteriores y el actual bajo esta nueva institucionalidad como es el MIDES, ha ido contribuyendo a una nueva forma de gestión de lo social con respecto a las situaciones de indigencia y vulnerabilidad a la indigencia, a través de la combinación de transferencia de renta condicionada con programas de proximidad como estrategia de trabajo territorializada. (Vecinday, 2017)

Esta nueva institucionalidad social que interviene fuertemente desde el territorio, conserva a su vez la estrategia impulsada desde la década de los noventa: la tercerización de los servicios sociales, donde muchos de los programas que desarrolla el Ministerio son mediante contratos con organizaciones de la sociedad civil. El mismo define las líneas generales de las políticas; los objetivos, metas y procedimientos a realizarse, que deben ejecutar las ONG que se encargan a su vez de contratar a los profesionales y técnicos demandados por el propio Estado. La coparticipación público - privada que desarrolla el Ministerio resulta ser complementaria a la reforma gerencial, que se propone como se mencionó con anterioridad, la división entre la administración central encargada de formular las políticas y las ONG encargadas de llevar adelante las mismas. Es así que se transfiere algunas actividades que no se consideran de realización exclusiva del Estado para las organizaciones no estatales con financiación pública. (Vecinday, 2017)

---

12 Extraído de:  
[http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/15754/1/documento\\_reforma\\_social\\_aprobado\\_por\\_cnps.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/15754/1/documento_reforma_social_aprobado_por_cnps.pdf)

13 Extraído de:  
[http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/15754/1/documento\\_reforma\\_social\\_aprobado\\_por\\_cnps.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/15754/1/documento_reforma_social_aprobado_por_cnps.pdf)

En segundo lugar, en relación a las concepción y vigilancia de los individuos, cabe señalar, que esta nueva gestión pública en lo social representada en el MIDES, así como en la aprobación de leyes y normas que ordenan la conducción de las políticas sociales, subyace una concepción propia de activación de la demanda, de las capacidades de los individuos para que puedan hacerse cargo de su protección social. Es decir, que las estrategias de activación tienen por preocupación principal la dependencia de los individuos a las prestaciones del Estado, por el cual se incentiva la movilización, que pretende activar a los individuos para que no dependan de la asistencia que brinda el Estado (Vecinday, 2017)

También cabe señalar, que estos sistemas de información de las políticas sociales no solo se ocupan de vigilar a la población destinataria sino que a su vez, desarrollan funciones de control y monitoreo del trabajo profesional en el acompañamiento de las familias a través de la estandarización de las practicas, delimitación de los tiempos de intervención, contenidos a trabajar y sobre todo con respecto al seguimiento de acciones y resultados que se obtienen a partir del cumplimiento de metas preestablecidas. (Vecinday, 2017)

Tal como señala Merklen (2013), nos encontramos frente a “políticas del individuo o individuación” que se distancian de la concepción de individuo propia de la sociedad organizada donde el mismo emerge a partir de su pertenencia a los colectivos y a las protecciones sociales universales, sino que las actuales políticas apuntan al individuo como tal, definiéndolo como entidad “responsable” y “activo” frente a sus adversidades y proyectos futuros. Las mismas apuntan a la “autonomía” de los sujetos, a través del despliegue de estrategias de acompañamiento, formación, orientación, proximidad, así como participación que pretende movilizar y activar a los individuos en el enfrentamiento de sus dificultades actuales y futuras. Estas exigencias generan un nuevo control social que consiste en supervisar el papel activo de los sujetos beneficiarios de las prestaciones del Estado a través de las “contrapartidas” donde se encuentran obligados a rendir cuenta, debido a su “(...) *deuda con la sociedad que los ayuda y deben en consecuencia hacer algo (activarse) para devolver lo recibido.*” (p.81) Por tanto, dichas políticas se caracterizan por una lógica operativa de la asistencia que ha pasado del pasivo “procesamiento de las personas” al activo “cambio de las personas” dirigidas a poblaciones problemáticas. (Wacquant, 2010)

El desarrollo de las tareas de control social y vigilancia de los usuarios útiles para la verificación de las condicionalidades de los programas, en relación a los

comportamientos esperados y otras cuestiones afines, son llevadas adelante por los avances tecnológicos en los últimos tiempos. Esto no significa solo una forma de producir y registrar información para la planificación de las políticas sociales, sino que también conlleva un importante seguimiento de las trayectorias de los beneficiarios, que han permitido también sacar la información de su contexto de producción y circularla en ámbitos desconocidos y aún menos manipulables para los usuarios, partícipes de la relación en donde se produce la información. (Vecinday, 2017)

Esta creciente tecnificación de los sistemas informáticos en la gestión de lo social, se asienta como parte fundamental de la modalidad de asistencia gerencial y responde a la necesidad de identificar, clasificar y contar a los beneficiarios de las políticas y programas sociales. (De Martino y Vecinday, 2011) La asistencia gerencial justificó la designación de los recursos a los individuos, no a través de la evaluación y criterios de los técnicos o profesionales que trabajan “cara a cara” con los usuarios, sino a partir un fundamento técnico-burocrático, basándose en la verificación de las condicionalidades materiales. (Perelmiter, 2016)

En este sentido, esta modalidad de asistencia gerencial se visualiza claramente en el Ministerio de Desarrollo Social, quien realizó un despliegue informático importante para el tratamiento e intervención de la pobreza. En primer lugar, se destaca el desarrollo de un Sistema de Monitoreo y Administración de Resolución de Trámites (SMART) con el objetivo de registrar las consultas y las acciones llevadas adelante desde distintos dispositivos territoriales del Ministerio en relación al primer nivel de atención de la población. El mismo contiene el software de Atención al Ciudadano (ATC), que tiene como motivo registrar la información de quien consulta, su derivación y seguimiento de la trayectoria del consultante. Así como, permite conocer el historial de consultas que realizó la persona en otros servicios del MIDES.<sup>14</sup> En segundo lugar, cabe señalar, la construcción de un dispositivo tecnológico denominado “Índice de Carencias Críticas” utilizado para la selección de los beneficiarios de la Asignación familiar del Plan de equidad (AFAM-PE), de la Tarjeta Uruguay Social (TUS) y programas prioritarios. (Vecinday, 2013) Dicho algoritmo se constituyó como línea de pobreza, que logró cuantificar el ingreso de las personas y las características de los hogares. (Mariatti, 2014)

El despliegue de estos instrumentos de operacionalización social, nos permite observar, siguiendo los aportes Mitjavila (2002), que la introducción de la informática en

---

<sup>14</sup> Extraído:  
[https://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2013/noticias/NO\\_L723/Informe%20MIDES%202011-2012.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2013/noticias/NO_L723/Informe%20MIDES%202011-2012.pdf)

los espacios de gestión administrativa, produce una reorganización de los cimientos materiales y simbólicos en la detección de los problemas sociales de los sujetos. En consecuencia, los dispositivos tecnológicos generan la dilución de las particularidades del individuo, para retener los “factores de riesgo”, establecidos por los propios intereses políticos y administrativos que controlan los espacios de gestión de lo social.

El desarrollo de los recursos informáticos, de carácter instrumental resultan ser propios del modelo de gestión de riesgos. Siguiendo los aportes de Mitjavila (2002), quien retoma los planteos de Castel, sostiene que estas nuevas políticas economizan el carácter inmediato de las relaciones entre los servicios y los sujetos, que suelen ser objeto de categorizaciones diagnósticas en el campo social. Donde no resultan ser los individuos sino las correlaciones estadísticas entre los factores, que tratan de definir destinos homogéneos a los individuos que se encuentran expuestos a determinados riesgos.

Asimismo, la creciente tecnificación en el campo social seguido de la demanda de conocimiento experto especializado, ha generado transformaciones en la división del trabajo técnico-profesional, donde la identificación de los pobres merecedores de ayuda deja de ser el campo privilegiado de la práctica profesional del Trabajo Social, pasando a ser los criterios estadísticos quienes terminan seleccionando los beneficiarios de las prestaciones. (Vecinday, 2013)

Por lo tanto, la administración gerencial en el campo asistencial se observa primordialmente en esta creciente tecnificación que resulta funcional a la focalización de las políticas sociales, al control y seguimiento de las trayectorias de los usuarios beneficiarios, reconocimiento de los recursos superpuestos y hasta el propio control del trabajo profesional (Vecinday, 2017) De este modo, *“La Administración gerencial de la asistencia se consolida como parte de la reforma del Estado al imponerse una lógica formal de la eficiencia (Grassi apud Vecinday, 2017) que opera como motor de las innovaciones tecnológicas.” (Vecinday, 2017:24)*

### **Capítulo 3**

Partiendo de la complejidad que invade nuestro objeto de estudio y a partir de las entrevistas recabadas, se pretende en el presente capítulo, adentrarnos al análisis de la figura del “Operador de Cercanías” del programa Uruguay Crece Contigo.

En este sentido, para ilustrar el fenómeno estudiado se aproximarán algunos elementos acerca de la mirada institucional del programa UCC construida en torno al lugar que ocupan los “Operadores de Cercanías” en el programa y por otra parte, se analizarán los discursos que despliegan los propios “Operadores de Cercanías” acerca del papel que institucionalmente se espera de ellos.

#### **3.1 Análisis de la mirada institucional en torno a la construcción de la figura del “Operador de Cercanías” de UCC.**

Retomando lo planeado hasta el momento, comprendemos que la introducción de principios y mecanismos de la reforma gerencial que han implicado una tendencial gerencialización de la asistencia, repercute directamente sobre la organización del ejercicio de los profesionales en el campo socio-asistencial. Esto queda en evidencia, a partir de la aplicación de lógicas propias del sector privado de control de los procesos, evaluación de los resultados, metas a cumplir, incremento de la eficiencia y efectividad en el accionar de los servicios públicos; así como la demanda de saberes técnicos que no estaban vinculados a la intervención en el ámbito asistencial etc. En este escenario emerge la figura del "Operador" cuyos rasgos se constituyen en función de los objetivos y metas a cumplir del programa que a través de protocolos y nuevos dispositivos técnicos de intervención que controlan y evalúan su labor, logrando de alguna manera "reformatear" el accionar profesional, con la intención de mejorar los niveles de eficiencia del programa y su legitimidad social.

En este sentido, comprendemos que: *"(...) en el abordaje en cercanías la figura del operador social no está delimitada, sino que lo que están delimitados son los objetivos de los programas y en función de estos se diagrama la función".(Rodríguez et al. apud Vecinday, 2017: 193)* Esto nos permite pensar que la construcción de la figura del “Operador de Cercanías” se aproxima a la idea de trabajador “flexible” y “polivalente” que no permite refugiarse en los perfiles profesionales sino que se dibuja acorde a los objetivos del programa. (Vecinday, 2017)

Por consiguiente, en la construcción de la figura del “Operador de Cercanías” de UCC, se evidencia en los propios requisitos de los llamados a concurso para desempeñar dicho puesto en donde se demandan distintas Licenciaturas (Nutrición, Psicomotricidad, Enfermería, Trabajo Social, Antropología, Sociología, Educación, así como Psicología) sin llegar a delimitar así una formación profesional específica <sup>15</sup>.

De hecho, a partir de las entrevistas realizadas a los supervisores del programa sostienen que: “(...) *la construcción del rol del operador más allá de la disciplina tiene muchas complejidades, porque de hecho para nosotros trabajadores sociales tiene una impronta especial, para una nutricionista otra, para una psicóloga, una psicomotricista, una partera, una licenciada en enfermería.*” (Supervisora de UCC)

Es, así pues, que las instituciones construyen figuras técnicas desacopladas de la formación específica, llevando a desdibujar las fronteras disciplinares logrando “desprofesionalizar” los perfiles profesionales. (Vecinday, 2017) “(...) *la construcción de este rol de operador, es como que te saca un poco de tu disciplina en algunos momentos para construirte en esto, que vas como con otro en esta interdisciplina (...)*” (Supervisora de UCC)

De hecho, si nos remitimos a la simple nominación del puesto “Operador de Cercanías” deja entrever lo que se busca de aquel trabajador, por un lado, un “Operador” es decir un, “profesional que maneja aparatos técnicos” (RAE), esto queda en evidencia en los llamados a concurso a partir de la exigencia de “conocimientos / cursos de herramientas informáticas” para el desarrollo de dicho trabajo. Por otra parte, se encuentra el término “Cercanías” que hace alusión a una modalidad de intervención de proximidad, la cual consiste en el desarrollo de estrategias focalizadas de intervención social en el hogar, que el “Operador” en UCC deberá dirigir a mujeres embarazadas y niños/as menores de cuatro años de edad en situación de riesgo social y sanitario. (Custodio, 2016)

Esta modalidad de trabajo en “Cercanías” que llevan adelante los Operadores se despliega en duplas conformadas por un técnico del área salud y un técnico del área social, considerándose este mecanismo de intervención de suma importancia ya que: “(...) *si llega a estar una operadora sola para ciertas cuestiones se puede intervenir solo, pero para otras no, la intervención amerita que estén dos, que son una dupla y que tengan como ese sustento de las miradas diferentes de uno y de otro.*” (Supervisora de UCC)

---

<sup>15</sup> Extraído: Llamado a concurso para desempeñar tareas en la modalidad de contrato de trabajo para el puesto Operador/a de Cercanías para el año 2017.

De modo que, la figura del “Operador de Cercanías” no se encuentra delimitada a una formación profesional específica, sino que se construye en función de la tarea a ejecutar en duplas desde una modalidad de intervención de proximidad de carácter territorial.

Por consiguiente, el objetivo principal que tienen los Operadores de acuerdo a lo establecido por el programa consiste en: *"Realizar el acompañamiento socio- sanitario a las familias que cumplen con los requisitos de ingreso al Programa de Acompañamiento de Familiar."*<sup>16</sup>

Para llevar a cabo dicho acompañamiento, en una primera instancia:

*"(...) se toma contacto con la familia, se hace un acuerdo de trabajo, se presenta el programa y se inicia un proceso de intervención que genera un vínculo y desde ahí empieza como a desplegarse distintas herramientas metodológicas e instrumentos, tenemos como varias herramientas de acuerdo a lo que se vaya trabajado con la familia en distintos momentos de esa intervención."* (Supervisora de UCC)

El despliegue de estos instrumentos, así como los momentos de intervención se enmarcan en un protocolo de actuación de los equipos técnicos, que, de acuerdo a los relatos de los supervisores, el mismo no solo incluye la cantidad de familias a trabajar, los indicadores de riesgo sanitario y social para el ingreso al programa y los objetivos del mismo, sino que, a su vez contiene líneas de acción debe llevar adelante el operador.

Retomando los aportes planteados por Narbondo (2011) es que nos hace comprender a dichas herramientas de intervención como parte de los distintos mecanismos que incorpora el aparato estatal (inspirado en las lógicas del mercado) para la orientación técnica y metodológica de los equipos de trabajo con el propósito en sí de controlar y mejorar eficiencia de los servicios públicos.

En el mismo se plantean dos modalidades de intervención a desplegar, por un lado, “Buen Comienzo”, que está dirigida a mujeres embarazadas y continúa hasta los siete meses del niño o niña; y luego se encuentra “proximidad para la crianza”, orientada a los niños o niñas menores de cuatro años, priorizando a los menores de un año de edad.

En ambas modalidades de intervención los Operadores realizan un diagnóstico situacional, seguido del establecimiento de metas con las familias y el plazo de cumplimiento de las mismas. En función de esta planificación, se realizará una propuesta mensual de temáticas y actividades a abordar y coordinaciones interinstitucionales a

---

<sup>16</sup> Extraído: Llamado a concurso para desempeñar tareas en la modalidad de contrato de trabajo para el puesto Operador/a de Cercanías del año 2017.

realizar. En efecto si bien los tiempos de intervención se encuentran pautados por el programa, pueden llegar a variar en su duración e intensidad de acuerdo al diagnóstico inicial y al logro de los objetivos a lo largo del acompañamiento, así como otras cuestiones que puedan surgir:

*“(...) En Buen Comienzo se supone que ahí da para hacer un buen proceso, pero el tema que, por ejemplo, en Salto pasa, que somos uno de los departamentos que captamos tardíamente los embarazos, llegan al parto con muy poco controles las embarazadas entonces esa modalidad te queda como corto el tiempo y eso se extiende muchas veces por cuestiones mismo de la familia. En cuanto a proximidad para la crianza, te genera un poco más de tiempo con la familia, también queda sujeta a estas otras modalidades que tenemos a veces, ligado a lo de vivienda o a otras cuestiones, pero en realidad hemos sido un poco flexible con esos tiempos porque es muy difícil protocolizar nuestra práctica, es muy dinámica, muy compleja, tenemos como muchas aristas ahí de intervención (...)” (Supervisora de UCC)*

De modo que, los supervisores reconocen en sus discursos la complejidad que envuelve el protocolizar la intervención del Operador, la cual es llevada adelante a través del despliegue de distintas herramientas tecnológicas y metodológicas de captación, registro y seguimiento que debe emplear la dupla en los momentos intervención. Luego del ingreso del hogar al programa, los Operadores coordinan la primera entrevista en el domicilio de la familia, en donde se presenta el programa, se genera un acuerdo de trabajo, dando inicio a la intervención y la aplicación de distintos formularios.

*“Trabajamos con un formulario de línea de base que es como la foto inicial de la familia y un formulario que se hace al cierre, en medio de eso se trabaja con la “Bitácora” que es todo el registro de la intervención que los operadores vienen haciendo (...) el registro tiene como distintos filtros y ahora tiene, por ejemplo, un informe para los supervisores que te da como una devolución de qué va como el equipo, en distintas líneas, trabajo con niños, trabajo con embarazadas este... y es un insumo importante para la planificación, para la revisión de la práctica también.” (Supervisora de UCC)*

Como hemos señalado previamente y siguiendo los aportes de Vecinday (2017), la incorporación de estos sistemas informáticos de registro y monitoreo de la intervención responden a la necesidad creciente de identificación y seguimiento no solo de las trayectorias de los hogares, en este caso de las mujeres embarazadas, niños y niñas menores de cuatro años de edad que participan del programa, sino que también apuntan al control del desempeño de los trabajadores, es decir los Operadores en su intervención en el programa.

Estos instrumentos tecnológicos empleados en el quehacer profesional del Operador forman parte de una característica fundamental de la racionalidad gerencial en el campo socio-asistencial, la cual conlleva a estandarizar el desarrollo de la práctica profesional. (Vecinday,2013) *“(...) el operador abre línea de base ahí ya pone la modalidad (...) con la que va a trabajar y también de ahí se te definen como los tiempos de intervención, el mismo sistema te lo va marcando y eso se mantiene y ahí te avisa cuando estás pasado de los plazos de cierre con la familia. (Supervisora de UCC)*

Sin embargo, se presentan algunas resistencias por parte de los Operadores en la apropiación y utilización de dichas herramientas e instrumentos de registro de la información para la intervención: *“(...) ahora se ha logrado con mayor rigurosidad, pero la dificultad en el registro es el karma que tenemos todos, pero en realidad estamos trabajando más en eso porque esos datos estadísticos se levantan del sistema informático (...)” (Supervisora de UCC)*

Para llevar adelante el control del registro sistemático de la información recabada y la gestión del trabajo de los equipos técnicos con las familias, se coordinan reuniones de supervisión, en donde *“(...) se va viendo un poco cada intervención, analizando un poco la práctica, revisando la planificación (...)” (Supervisora de UCC)* y focalizando esfuerzos en torno al cumplimiento de los plazos del Operador al momento de cierre de la intervención:

*“(...) a los operadores les cuesta tremendamente generar el cierre, estoy siempre con la presión, porque en el sistema te sale en rojo los que están pasados de la fecha, el mismo programa te va marcando las fechas de cierre. Hay prorroga, yo lo voy extendiendo y eso está para que lo hagan los supervisores el estar manteniendo fechas y argumentando porqué y bueno hay familias que a veces, eso lo trabajo con los operadores, que por más que nos quedemos dos años más la familia no va a cambiar rápidamente porque son procesos lentos, que tienen que ver con historias de vida, prácticas de crianzas que vienen de generación en generación, con núcleos muy duros de la pobreza y bueno por eso a veces es el cumplir con las metas del programa, poder hacer como una buena conexión con otra institución (...)” (Supervisora de UCC)*

Esto deja en evidencia continuando con los aportes de Vecinday (2017) que la figura del “Operador de Cercanías” es pensada en torno al cumplimiento de los objetivos y metas que establece el programa, en este caso, el realizar un acompañamiento socio-sanitario a las familias y poder vincularlas a ciertos espacios al momento del cierre de la intervención.

Una vez definido este perfil en función a las tareas a ejecutar, la evaluación de su ejercicio profesional quedará sujeta a los criterios que establezca el programa.

*“En realidad, se hace una evaluación todos los años de los operadores desde el inicio, se cuantifica esa evaluación, tanto que tiene unos indicadores que son muy del relacionamiento y tienen un valor, que eso queda como en la historia de cada operador, pero eso, todos los años se hace una evaluación, que la hace la supervisora en el caso de los operadores (...) Después hay una instancia colectiva que cada equipo lo arma, de evaluación del proceso grupal.” (Supervisora de UCC)*

Esto nos permite reflexionar, según los planteamientos CLAD (1998) acerca de dichos mecanismos de evaluación del programa, aplicados en este caso por los supervisores que trabajan a nivel departamental, técnicamente formados y motivados para la supervisión y evaluación de los Operadores que intervienen a nivel barrial, con el propósito no solo de mejorar el desempeño del trabajo de los Operadores con las familias sino que también, aumentar la efectividad del programa y su mayor transparencia frente a los beneficiarios. Este último aspecto puede visualizarse a través de la aplicación de ciertos mecanismos de evaluación:

*“En el programa ya se hizo una evaluación externa que fue una evaluación de post intervención se seleccionó al azar familias con las que se había intervenido y se hizo una encuesta, que fue como cruzada, nunca fue la persona que había intervenido la que le tocaba y fue una encuesta que nos aportó muchos elementos de que es lo que le queda a la familia de ese proceso y bueno de ahí algunas cosas por ahí se han modificado, otras se han sacado y otras hemos incluido, que vemos que sumaban.” (Supervisora de UCC)*

Asimismo, la búsqueda de la eficiencia en los servicios públicos no solo se servirá de distintos mecanismos de evaluación del trabajo en el accionar del programa, sino que también a través de la exigencia de mayores conocimientos y capacitaciones de los Operadores. De acuerdo a Guimenez (2012) la NGP exige a los trabajadores nuevas acreditaciones, adaptación a los cambios, mantenerse bajo presión entre otras cuestiones.

*“Creo que hoy hay a una mayor exigencia que tiene que ver con la construcción de ese rol, con un trabajo que ya estaba aprendido, por lo tanto puedes exigir más en función de que hay un conocimiento, porque el programa se ha encargado de generar sus capacitaciones y buen soporte técnico para sostener estas intervenciones entonces en función de eso también estas como en otras condiciones de exigirle a un operador como que mayor compromiso con esa función, en función de la calidad, es más una prioridad para este año fue medir la calidad de las intervenciones.” (Supervisora de UCC)*

Por tanto,

*“(…) las prácticas profesionales orientadas al acompañamiento de las familias asistidas son objeto de regulación y control. Plazos que delimitan los tiempos de intervención, la definición de un plan o proyecto de trabajo, el seguimiento de los resultados según metas, protocolos de egreso, instrumentos de registro, contenidos a trabajar. En síntesis, se programan intervenciones con poblaciones preseleccionadas, plazos predefinidos, protocolos y modelos de atención que prescriben acciones y contenidos que operan como parámetros para evaluar la práctica profesional de terreno.” (Vecinday, 2017: 198)*

Por otra parte, en el marco de esta modalidad de intervención de proximidad que ejecutan los Operadores en el programa, debemos destacar también las exigencias y expectativas colocadas en torno al rol a construir y sostener al momento de intervenir en este escenario:

*“(…) Tiene que haber una organización, una planificación, el encuadre, esta situación del vínculo profesional porque nosotros nos ponemos en ese escenario que es el hogar también para la familia, quedas como distendido, por eso tienes que construir tu institucionalidad en ese escenario a veces un operador solo o dos con una mochila frente a una familia, entonces no es lo mismo que una familia que va al centro de salud, tiene como otro vínculo institucional, en el caso nuestro tiene que construir el vínculo en ese escenario y construir tu rol en esa interinstitucionalidad, no vas de visita, no sos un amigo, tienes un objetivo y tienes una función ética y profesional que tienes que volcar en ese escenario.” (Supervisora de UCC)*

A partir de la modalidad de intervención de proximidad orientada a la atención de poblaciones que se encuentran en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad social, en este caso mujeres embarazadas niños y niñas menores de cuatro años, es que posicionan a los Operadores en un escenario complejo y particular de intervención, en constante presión y negociación con los distintos actores involucrados en la intervención:

*“Y el operador es la parte más vulnerable que está como más expuesto en la línea porque estás expuesto permanentemente como al estrés de las familias, de las situaciones, de las demandas, de los tiempos institucionales y eso genera una presión importante, también hay una presión en cuanto al programa a lograr las metas que se proponen y poder revertir esas metas y eso es una presión porque (...) siempre con esta impronta de que el perfil de la primera infancia es como en el aquí y ahora, vos te demoras tres años en lograr algo y ese niño ya no lo ves más porque ya pasó esa primera etapa de vida y nosotros cada vez tenemos más elementos y estamos cada vez más convencidos del factor importante de la intervención oportuna y a tiempo en esa etapa de vida y también lo que se genera para adelante (...)” (Supervisora de UCC)*

Por último, cabe señalar, de igual forma que los Operadores no solo se encuentran expuestos a un nivel de estrés importante sino además transitan por una situación de inestabilidad laboral que forma parte también de las condiciones en las cuales se desarrolla su trabajo. En este caso el pasar de cumplir las exigencias de un contrato como “unipersonal” hacia un “provisorato” para luego poder ser presupuestados.

*“(…) eso es nuestra gran debilidad porque desde que empezamos este programa tiene el peso de la incertidumbre institucional, cuando estábamos en OPP teníamos contratos a término como empresa unipersonal pero hoy estamos en proceso de provisorato en el ámbito del MIDES, pero todo eso es un proceso muy lento, es todo para que el programa pase como a formalizarse, pero todo eso genera una inestabilidad laboral, una incertidumbre en cuanto al futuro del programa y en lo laboral muy pesado.” (Supervisora de UCC)*

En suma, sin la intención realizar un estudio representativo, es preciso reconocer como las relaciones contractuales de trabajo, junto al cumplimiento de protocolos de actuación, la introducción de instrumentos de intervención, demandas depositadas en el Operador, y las diferentes formas de evaluación; dejan en entretener como es pensada y construida la figura del Operador desde el programa (permeada por lógicas de efectividad y eficiencia de la empresa privada) que de cierta forma colocan expectativas en relación a su función y cumplimiento de metas establecidas que nos hace reflexionar en torno a la “autonomía” relativa de su accionar.

### **3.2 Análisis de los discursos de los “Operadores de Cercanías” del programa Uruguay Crece Contigo.**

En el presente apartado, ante las entrevistas realizadas y en diálogo con los aportes teóricos planteados hasta el momento, se pretende problematizar los discursos que despliegan los propios “Operadores de Cercanías” en relación a su ejercicio profesional en el programa UCC con la intención de continuar aproximando elementos para una comprensión abarcativa del fenómeno estudiado.

En este sentido, frente a la construcción institucional de la figura del Operador desarrollada anteriormente, pudimos observar no solo las condiciones de trabajo en las cuales se colocan a los Operadores para el desarrollo de su función sino también las relaciones contractuales que mantienen con la institución.

En primer lugar, ante dicho vínculo laboral que mantienen con la institución, los Operadores expresan:

*“ (...) yo creo que es digno tener un trabajo con un contrato bien hecho y que sea uno porque nosotros hemos cambiado mucho de contrato de repente un año pasábamos, después otra vez por un año, entonces yo tenía una antigüedad de cuatro años pero ahora oficial con el provisorato me figura uno (...) también en la licencia, por ejemplo, antes teníamos veinte días ahora vamos a tener diez días, porque nos exigieron que nos fuéramos tomando para entrar al próximo contrato que tenemos ahora a partir del primero de julio que estuviéramos a cero de la licencia (...) y esto es un trabajo con alta carga de estrés que si bien tenemos capacitaciones para eso pero en realidad no son eficaces (...)” (Operadora de UCC 4)*

*“(...) Yo si bien paso de que me pague la CNDE a que me pague MIDES, yo estoy haciendo el mismo trabajo, estoy trabajando con las mismas familias, vengo con la misma remerita, en lo personal, esto es mi opinión como un castigo por pasar a la órbita pública, yo no pedí facturar ya sabía que esas eran las consecuencias y bueno lo acepte al firmar el contrato y al empezar este trabajo pero (...) es como si te estuvieran haciendo un favor y como si vos estuvieras cambiando de trabajo (...)” (Operadora de UCC 3)*

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, podemos dar cuenta como estas formas de contratación de los Operadores que ha variado a lo largo del desarrollo del programa representa una forma de precarización laboral en el campo de los servicios sociales, que responde a la introducción de transformaciones en el mundo del trabajo, en la cual los coloca de cierta forma en una situación de vulnerabilidad que los mismos deben afrontar.

De modo que, retomando los aportes de Castel (1997) ya no nos encontramos únicamente frente a procesos de precarización que incluyen la constitución de una “periferia precaria”, sino también estamos ante la “desestabilización de los estables”.

En este sentido, y en base de los aportes de Guimenez (2012), cabe destacar que dicha precariedad laboral acentuada en las relaciones laborales establecidas entre el Estado y los “Operadores de Cercanías”, los lleva a estos últimos a transitar por caminos de continua incertidumbre e inestabilidad laboral en un ámbito que históricamente se encontraba asociado al empleo estable y por tiempo indefinido. En consecuencia, resulta ser el propio Estado quien imparte relaciones laborales precarias, comenzando a ser una práctica cotidiana la incorporación de trabajadores a la administración pública bajo vías precarias.

Estas condiciones de precariedad del trabajo, no solo se expresan en dichas relaciones contractuales establecidas sino también en la construcción institucional de la figura del Operador, al no delimitar una formación profesional específica.

Frente a como es pensada su figura los mismos “Operadores de Cercanías” opinan:

*“(...) nosotros enmarcamos como que el trabajo en UCC es de dupla y es de operador, los objetivos del programa son estos, nosotros vamos a trabajar hacia esto, sin importar tanto qué es cada uno, después lo que tiene que ver con el pienso de la situación o con una estrategia específica o recomendación familiar, si va a servir (...) un trabajo más profundo en lo que tiene que ver con la alimentación ahí mi compañera nutricionista va a tener más incidencia, si tiene que ver con lo vincular de pronto yo voy a tener más incidencia, pero las dos somos referente de las familias, las dos trabajamos los distintos aspectos y de hecho todos los operadores hemos sido capacitados en las distintas temáticas generales que el programa aborda (...)” (Operadora de UCC 3)*

De esta forma, frente al desanclaje de los perfiles profesionales, retomando los aportes de Vecinday (2017), podemos observar como los “Operadores de Cercanías”, adecuan su accionar en función al cumplimiento de los objetivos y metas que se establece el programa. En consecuencia, el peso y los aportes de la formación específica de las disciplinas, así como las definiciones profesionales de sus competencias resultan ser desacreditadas.

De modo que, para poder desarrollar su función los Operadores destacan lo significativo que resulta ser el poder asumir y adecuarse a los propósitos que tiene el programa más allá de su formación para llevar a cabo su intervención:

*“(...) es muy importante para la construcción del rol, como uno se pare y se defina ante las familias y las instituciones y como uno acepte que yo soy psicóloga pero acá estoy trabajando como operadora, no estoy haciendo una intervención psicológica, estoy haciendo una intervención de cercanías, un acompañamiento que implica distintas cosas, distintas aéreas que tienen que ver con el desarrollo y el crecimiento de estos niños y de esta familia, mi formación específica ayuda a que yo pueda ver y hacer una lectura a ciertos elementos pero mi trabajo tiene que ver con los objetivos específicos del programa y las acciones específicas que como operador puede llevar a cabo con la familia (...)” (Operadora de UCC 3)*

Esto nos conduce a reflexionar sobre los discursos asumidos por la mayoría de los Operadores en torno a la construcción de su figura, la cual, si bien su práctica cotidiana se conduce al cumplimiento de los objetivos del programa se han visto asimismo forzados a adecuarse.

*“(...) generalmente tenemos capacitaciones de manera mensual que son por videoconferencias claro tienes una amplitud de temas, muy variados y claro (...) como si yo fuera psicomotricista, profesora, psicóloga, trabajadora social o nutricionista entonces nunca sabes en que rol estas y como profesional nutricionista a veces eso queda súper desdibujado (...)” (Operadora de UCC 5)*

De acuerdo a los aportes teóricos planteados, debemos reconocer como su accionar, se adecua a los principios y preceptos propios de la reforma gerencial que tienden a permearse en las transformaciones de los procesos de trabajo en los servicios sociales, generado así alteraciones importantes en la modalidad de trabajo en el campo socio-asistencial.

Una de las alteraciones significativas a destacar es la creciente tecnificación en el campo socio-asistencial, observada claramente en el programa a través de los protocolos de actuación, así como en los sistemas de control y registro de la información que resultan ser las herramientas de trabajo de los cuales se sirve el Operador para el desarrollo de su intervención.

*“ (...) Son formularios a papel que luego se ingresan al sistema informático, cada familia tiene sus datos y vos después ingresas al sistema y tienes todo el listado de familias y vos en cada familia ingresas los formularios de línea de base, el formulario del hogar, del niño etc y después de cada familia tienes la bitácora, entonces de cada familia vos pones la fecha, si es una visita o un contacto telefónico y que se hace en esa visita o contacto telefónico y después tienes el formulario de cierre, como que el seguimiento, monitoreo, ese sería la bitácora en todo caso pero no es como algo que al operador le sirva como herramienta, capaz que le sirve más al supervisor para ver en qué estamos nosotras pero no es algo que nosotros usemos como para ir evaluando, porque tampoco está como pensado para eso, porque la forma no es práctica es difícil de leer, es como que tienes que ir para atrás, para adelante, abrir, desplegar cosas, no es algo amigable para trabajar.” (Operadora de UCC 5)*

Retomando lo expuesto, podemos observar cómo estos mecanismos no solo pretenden vigilar la población destinataria sino también se dirigen a controlar el accionar de quienes las aplican. A su vez, debemos reconocer que dichos instrumentos hacen a las condiciones materiales que cuentan los Operadores para el desarrollo de su trabajo y que en muchos casos no resultan ser de fácil aplicación y adaptación a la intervención:

*“ (...) encontramos colgado hacer todas esas preguntas, algunas muy personales y algunas que las familias ante un operador externo del Estado que viene a tu casa, ” no te voy a contar la verdad” y ¿porque te tengo que hablar de esto no? la gente nos contesta igual, pero te das cuenta que te mienten razonablemente, por supuesto que la aplicación tal cual el instrumento como debería ser no lo hacemos (...)” (Operadora de UCC 3)*

*“ (...) a veces es difícil de aplicarlos y tienen como cosas que estaría bueno que se modificaran y cosas que no cuadran como situaciones que no encajan con el formulario, con la pregunta, no encaja (...)” (Operadora de UCC 5)*

Ante las dificultades que presentan dichos instrumentos de trabajo los Operadores han exigido cambios: *“(...) nosotros somos muy críticos, hemos planteado muchas veces cambios y pocos de los cambios se han tomado pero bueno esto también tiene ver con cómo funciona la oficina que hace los cambios, pero bueno.” (Operadora de UCC 3)*

De modo que, según Vecinday (2017) pareciera que la nueva gestión pública coloca a los profesionales bajo sospecha ante la identificación de los usuarios, por lo cual se pretende minimizar su toma de decisiones al momento de llevar adelante dicha política.

*“(...) en cuanto a lo que son los instrumentos específicos los tenemos que llenar (...) el sistema ni siquiera nos deja cerrar la “línea de base” si está incompleta, o sea el formulario lo tienes que llenar tanto de “línea de base” como de “cierre” (...)” (Operadora de UCC 3)*

Ahora bien, en cuanto a los protocolos de intervención pareciera que los Operadores encuentran un relativo margen de adaptación y autonomía para su aplicación.

*“(...) lo que sí es variable es lo que tiene que ver con el protocolo (...) de que trabajar con cada familia, que haces más énfasis que haces menos y ta, hay cosas que ni siquiera las puedes trabajar (...) a veces por las características de las familias o lo que te habilitan y lo que no (...) (Operadora de UCC 3)*

*“(...) los protocolos han ido cambiando mucho, (...) que yo creo que cada equipo más o menos se arma o cada dupla tiene más o menos su modalidad de trabajo y varía mucho según el territorio, que eso es un tema que también se ha discutido un poco, que a veces hay cosas que por protocolo se deberían de hacer de tal forma pero en realidad en tal territorio funciona en otros no, por articulaciones que yo que sé que en Montevideo funcionan mejor y en el interior no o al revés (...)” (Operadora de UCC 2)*

De igual forma,

*“Ante la imposibilidad de un control absoluto de las pequeñas grandes decisiones adoptadas por los burócratas callejeros se intenta minimizar el efecto “desvío” de éstas respecto a la orientación normativa de la política. Es en este sentido que la tecnificación y la burocratización de las prácticas profesionales operan como un cerco alrededor de la autonomía relativa y como mecanismo de control del trabajo de los burócratas de calle.” (Vecinday, 2017: 197)*

Asimismo, en dicho protocolo de intervención se establece la cantidad de familias y los tiempos de intervención que debe cumplir el Operador, con respecto a esto los Operadores sostienen:

*“(...) nosotros creemos que el tiempo de intervención en UCC en cualquiera de las modalidades es poco, (...) normalmente nunca cerramos en el tiempo estipulado, son poquitas las familias que realmente el trabajo que hiciste, fueron permeables a esto que*

*vos quisiste trabajar, lograron cumplir con los acuerdos y puedes cerrar tranquilamente, pero la mayoría en realidad no.” (Operadora de UCC 2)*

*“ (...) pedimos que una vez por semana que nos dejaran hacer bien el diagnóstico y poder plantearnos los objetivos, pero el trabajo este no te daba tiempo a parar, era salías de una casa e ibas a otra (...) y que en medio de todo eso teléfono y vos veías a tres mujeres ese día capaz, pero habías atendido capaz que a cuatro por teléfono que te pedían cosas que te contaban determinada situaciones o instituciones que te preguntaban “con tal niño ¿Que me puedes contar?” y así tienes que parar, acordarte toda esa familia, yo por ejemplo (...) me manejaba con un cuaderno (...)” (Operadora de UCC 1)*

Esta modalidad de intervención de proximidad de carácter territorial, en donde se pautan la cantidad de familias a trabajar en determinado tiempo a cumplir, se esconde bajo ciertos criterios de eficiencia promovidos por la administración gerencial de la asistencia. En consecuencia, se genera una dinámica de trabajo de constante “que hacer” ante las demandas en detrimento de una intervención de carácter reflexiva.

*“ (...) ellos quieren abarcar cada vez más familias, nos exigen mucho el número de familias, pero pasa que no es solo ir a la visita, es ir, tramitar la tarjeta, coordinar con instituciones o ministerios, con la intendencia, carnet de salud, una cantidad de cosas que tenemos que hacer, entonces a veces se desdibuja, tienes que tener tiempo para sentarte y pensar porque si tú no te sientas y piensas, actúas espontáneamente y a veces no ves los resultados, pero considero que tendrían que ser menos familias pero con más recursos y pensando diferente la estrategia. (Operadora de UCC 4)*

*“ (...) la intervención no es de calidad, no puedes, vos tienes que ver a la familia todas las semanas para poder trabajar bien porque capaz que vas un día y no te pueden atender (...) un montón de factores (...) y vos cuando quieres trabajar temáticas como la alimentación, el vínculo materno (...), el tema de las prácticas de crianza, no es algo que puedas trabajar una vez por mes porque ya se olvidaron, tiene que haber una continuidad y aparte vos estás haciendo un acompañamiento, no una visita cada tanto tiene que ser más frecuente, la idea en realidad es que cada quince días era como lo que se esperaba, (...) muy difícil tenías que priorizar por determinada situación (...) ” (Operadora de UCC 1)*

Por tanto, cabe señalar que esta capacidad de rendimiento constante y eficiente que llevan adelante los Operadores junto a dichos recursos materiales asignados para el cumplimiento de los objetivos del programa, hace a las condiciones de trabajo en las cuales se enmarca la labor de los Operadores. Según los aportes de Vecinday (2017) quien retoma los planteos de Lipsky, estos “burócratas de calle” se encuentran “desgarrados” ante las demandas que reciben del programa en relación a una mayor sensibilidad y

eficiencia y por otro lado, se encuentra el grupo de ciudadanos quienes exigen que mejoren su eficiencia y eficacia en la prestación de servicios.

Ante estas condiciones de trabajo que se encuentran expuestas, los Operadores sostienen:

*“Desde UCC se habla mucho del "cuidado del operador" del "cuidado del que cuida" que no hacían nada se llenaban la boca y nos preguntaban a nosotros que queríamos, que construyéramos esto de "cómo se podía cuidar al operador" y quedaba ahí, se hacían jornadas enteras de esto con todo el país, venían operadores de todo el país y nunca se llegó a nada (...) en realidad, nos apoyamos entre nosotras es así, la básica lo primero tu dupla.” (Operadora de UCC 1)*

Por último, los Operadores no solo reconocen la falta de apoyo a nivel emocional sino también el limitado apoyo técnico para el desarrollo de su trabajo, el cual forma parte además de sus condiciones materiales de trabajo.

*“En cuanto a los recursos materiales, no tienes como un lugar y eso yo creo que es una de las cosas de cuidado donde el programa falla por falta de recursos, pero incluso de la gestión de los lugares no fue que nadie nos gestionó el rinconcito en la policlínica, no tenemos consultorio ni nada para recibir a la gente, vamos al multiuso pero saben dónde encontrarnos, alguna vez esta enfermería libre o si no es en el pasillo o fuera, pero esto de nosotras poder estar ahí, calentamos la comida, sentarnos un rato forma parte del cuidado, del día a día y el poder aguantar porque si le sumas a la dificultad del trabajo a todo lo otro, hay gente que dejo porque estaban cansados (...) eso te cambia, yo siempre digo si no fuera por el auto mío y la policlínica yo ya hubiera renunciado hace rato al trabajo por esto del desgaste.” (Operadora de UCC 3)*

En razón a lo señalado y a modo de culminar el tercer y último capítulo, tomaremos un fragmento de la entrevista realizada a la Operadora del departamento de Rocha, quien no solo reconoce la falta de apoyo a nivel técnico y emocional para el desarrollo de su trabajo, sino también, lo complejo que resulta ser el intervenir con poblaciones en situación de extrema pobreza, lo que los lleva como trabajadores a la búsqueda de otras alternativas de apoyo y respaldo para el desarrollo de su trabajo.

*“Es un trabajo muy estresante porque trabajamos con el núcleo más crudo de la sociedad uruguaya con la pobreza y con la pobreza infantil y estaría bueno poder generar estrategias para que eso no se haga tan duro para los operadores, que por eso también fue que venimos hoy a reunirnos con salud ocupacional a ver qué podemos hacer para cambiar algo de eso y con el sindicato también. Como bueno ya que no contamos con las estrategias en Rocha las venimos a buscar en Montevideo, vamos a ver si por ese lado logramos encontrar más apoyo.” (Operadora de UCC 5)*

## **Reflexiones finales**

A partir de los aportes expuestos y tras haber finalizado nuestro proceso de investigación urge realizar ciertas reflexiones a las cuales se pudo arribar, mediante el análisis de las entrevistas realizadas y los aportes teórico específicos, sin la intención de realizar un estudio representativo.

En la presente monografía se planteó desde el inicio, analizar la construcción de la figura del “Operador de Cercanías” del Programa Uruguay Crece Contigo desde las transformaciones ocurridas en proceso de trabajo en el campo-socio asistencial.

En base a la metodología empleada, la cual permitió el alcance del objetivo propuesto, pudimos analizar la mirada institucional construida en torno al lugar que ocupan los “Operadores de Cercanías” en el programa y, por otro lado, los discursos que despliegan los propios Operadores acerca del papel que institucionalmente se espera de ellos, con la intención de aproximar elementos para una comprensión abarcativa del fenómeno estudiado.

En este sentido, se pudo apreciar como estas dos miradas forman parte de la constitución de la figura del Operador, en la cual, por un lado se piensa el papel del Operador como un mero ejecutor del programa que debe cumplir con ciertos objetivos y metas bajo determinado tiempo de intervención, ajustándose al cumplimiento de pautas y protocolos de actuación y por otra parte, se encuentra un actor con sus propias subjetividades, que desde su posición y en constante negociación con la institución busca ganar espacios de “autonomía” relativa para transformar la realidad de esas familias.

En este escenario de intervención que emerge la figura del Operador, el programa controla y evalúa su labor a través de estos nuevos dispositivos técnicos de intervención, logrando de alguna manera "reformatear" el accionar profesional, es decir, ajustar su actuación en función de estos instrumentos que en cierta medida indican que acciones y metas debe cumplir, colocando de alguna manera expectativas en el desarrollo de su práctica profesional.

Tal como señala Vecinday (2013):

*“En la medida en que la prescindencia del factor humano es imposible, la estandarización de las prácticas del campo asistencial contribuye a minimizar los espacios de incertidumbre y aleatoriedad, característicos del comportamiento humano, sujetándolos al seguimiento y apego a reglas y procedimientos estandarizados. Los procedimientos instrumentalizados y estandarizados estrechan los límites para el*

*ejercicio de una práctica profesional autónoma y (...) pueden afectar su naturaleza.”*  
(p.718)

Esto queda en evidencia no solo en la estandarización de su práctica, sino también en la cantidad de familias a trabajar, delimitación de los tiempos de intervención, contenidos abordar, realización de procedimientos en el cierre o interrupción del acompañamiento entre otras cuestiones que compromete ciertos aspectos como la “autonomía” relativa de la práctica profesional y que, por otra parte, nos lleva a preguntarnos por la calidad de intervención a la que se logra apuntar.

Sumado a este marco de intervención pudimos observar a su vez, los escasos recursos materiales que cuentan los Operadores como, por ejemplo: la falta de instalaciones edilicias para llevar a cabo su labor, que hacen a las condiciones en las cuales se desarrolla su trabajo, así como la falta de apoyo a nivel emocional, tomando en cuenta la complejidad y estrés que implica a nivel personal y profesional el intervenir con la pobreza infantil.

Ante estas condiciones de precariedad laboral no debemos pasar por alto las relaciones contractuales que se establecen entre la institución empleadora y los trabajadores en este caso, los Operadores, quienes se encuentran desde el comienzo del programa bajo una inestabilidad laboral que hace también a la construcción de su figura. Siguiendo los aportes de Guimenez, (2012) debemos comprender que: *“la precariedad se transformó en la norma del empleo estatal para quienes ingresaban a trabajar en las instituciones públicas y que tal aspecto, no escapa a la lógica del proceso político-cultural y económico-social que representó el ethos neoliberal.”* (p.143)

A modo de culminar la presente monografía, cabe destacar que estos ámbitos como son las políticas sociales resultan ser escenarios privilegiados de inserción laboral del Trabajo Social, así como de otros profesionales y técnicos, los cuales deben afrontar estos desafíos que se le presentan en su ejercicio profesional, que forman parte de las alteraciones en la organización del trabajo al interior de estos servicios sociales.

## Bibliografía

- Alegre, Pablo y Filgueira, Fernando (2009)** “Una Reforma híbrida. La política social y laboral en Uruguay de 1985 a 2008” en: Revista Internacional del Trabajo. Vol 128, N° 3. Ed. OIT. España.
- Antunes, Ricardo (1996)** “¿Adiós al Trabajo? Ensayo sobre las metamorfosis y la centralidad del mundo del trabajo” en: Revista Servicio Social y Sociedade Vol.17, N° 50, abril. Ed. Cortez. São Paulo, Brasil.
- Antunes, Ricardo (2000)** “Trabalho e precarização numa ordem neoliberal” en: Gentili, Pablo y Frigotto Gaudêncio (Coord): *A cidadanía negada políticas de exclusão na educação e no trabalho*. Ed. CLACSCO, Buenos Aires, Argentina.
- **Baráibar, Ximena (2005)** “Transformaciones en los regímenes de protección social y sus impactos en el Trabajo Social” en: Revista Katálysis, Vol 8, N°2 jul./dic. Ed. Universidad Federal de Santa Catarina. Florianópolis SC, Brasil.
- Beck, Ulrich (2000)** “Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización”. Ed. Paidós Ibérica, S.A. Barcelona, España.
- **Beltrán, María José y Espeldoye, Claudia (2017)** “Un análisis de los criterios de selección de beneficiarios en el programa de acompañamiento familiar de Uruguay Crece Contigo” en: XII Congreso Nacional de Trabajo Social *Transformaciones sociales, protección social y trabajo social*. Ed. FCS- DTS, UdelaR. Montevideo, Uruguay.
- **Bourdieu, Pierre (1999)** “La miseria del mundo”. Ed. Fondo de Cultura Económica de Buenos Aires, Argentina.
- **Batthyány, Karina y Cabrera, Mariana (Coord.) (2011)** “Metodología de la investigación en ciencias sociales: Apuntes para un curso inicial”. Ed. Comisión Sectorial de Enseñanza de la Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- **Britos, Nora (2006)** “Ámbito profesional y mundo del trabajo: políticas sociales y trabajo social en los noventas”. Ed. Espacio. Buenos Aires, Argentina.
- **Castel, Robert (1997)** “La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado”. Ed. Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- **Corbetta, Piergiorno (2003)** “Metodologías y técnicas de la investigación social”. Ed. McGrawHil. Madrid, España.
- **Custodio, Lorena (2016)** “Cómo abordar la pobreza desde la política social. Revisión del caso uruguayo” en: Colección: *Estudios sobre la pobreza y las desigualdades* N°3. Ed. CLACSO. Buenos Aires, Argentina.

- **De Martino, Mónica (2001)** “Políticas sociales y familia. Estado de Bienestar y neo-liberalismo familiarista” en: Revista Fronteras, N° 4, septiembre. Ed. Fundación de Cultura Universitaria. Ed. DTS-FCS, UdelaR. Montevideo, Uruguay.
- **De Martino, Monica y Vecinday, Laura (2011)** “Notas sobre nuevas formas de gestión de la pobreza: individualización, informatización y responsabilidad familiar de los problemas sociales” en: Revista Fronteras N° 6. Ed. DTS-FCS, UdelaR. Montevideo, Uruguay.
- **Guimenez, Sandra (2012)** “Neoliberalismo y precariedad laboral en el Estado Argentino (1990-2007)” en: Revista Ciencias Sociales, Vol I-II N° especial. Ed. Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- **Guerra, Yolanda (2002)** “Instrumentalidad del proceso de trabajo y servicio social” en: Revista Trabajo Social: Revista regional de trabajo social. Vol 16, N°24. Ed. Ediciones populares para América Latina. Montevideo, Uruguay.
- **Mariatti, Alejandro (2014)** “Desarrollo Social despolitizado: "lioofilización" e individuación en los PTRC (Programas de Transferencia de Renta Condicionada) en Uruguay” en: XIII Jornadas de Investigación. Ed. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- **Mendizábal, Nora (2007)** “Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa” en: Vasilachis de Gialdino, Irene (Coord.): *Estrategias de investigación cualitativa*. Ed. Gedisa. Barcelona, España.
- **Midaglia Carmen, y Castillo, Marcelo (2010)** “El significado político del Ministerio de Desarrollo Social Uruguayo” en: Mancebo, María Ester y Narbono, Pedro (Coord): *Reformas del Estado y las Políticas Públicas de la administración de Tabaré Vázquez: acumulaciones conflictos y desafíos*. Ed. fin de siglo –CLACSO-ICP. Montevideo, Uruguay.
- **Mitjavila, Myriam (2002)** “O Risco como recurso para a arbitragem social” en: Revista Tempo Social, Vol 14, N° 2 octubre. Ed. Sociología da USP. São Paulo. Brasil.
- **Moreira, Constanza y Delbono, Andrea (2010)** “De la era neoliberal a la emergencia de la “cuestión social” en: Mancebo, María Ester y Narbono, Pedro (Coord): *Reformas del Estado y las Políticas Públicas de la administración de Tabaré Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Ed. fin de siglo –CLACSO-ICP. Montevideo, Uruguay
- **Mota, Laura (2008)** “Instituciones del Estado y producción y reproducción de la desigualdad en América Latina” en: Cimadamore Alberto D. y Cattani, Antonio D.

(Coord.) *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*. Ed. Consejo CLACSO. Buenos Aires, Argentina.

- **Merklen, Denis (2013)** “Las dinámicas contemporáneas de la individualización” en: Castel, Robert; Kessler, Gabriel; Merklen, Denis y Murard, Numa *Individualización, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?* Ed. Paidós. Buenos Aires, Argentina.

- **Narbondo, Pedro; Fuentes, Guillermo; Rumeau, Dominique (2010)** “La reforma de la administración central: marchas, contramarchas y bloqueo” en: Mancebo, María Ester y Narbondo (Coord): *Reformas del Estado y las Políticas Públicas de la administración de Tabaré Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Ed. fin de siglo –CLACSO-ICP. Montevideo, Uruguay

- **Narbondo, Pedro (2011)** “La reforma de la administración central del Uruguay: entre proyectos neoweberianos y un statu quo discrecional y heterogéneo funcional al neoliberalismo subdesarrollado” en: Caetano, Gerardo; Mancebo, María Ester; Moraes, Juan Andrés (Coord): *Política en tiempos de Mujica: en búsqueda del rumbo*. Ed. DCP-FCS, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.

- **Narbondo, Pedro (2011)** “Contratos gerencialistas, estado neoliberal y autonomía enraizada” en: Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 20 Ed. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, Uruguay.

- **Netto, José Paulo (1996)** “Transformações societárias e serviço social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil” en: Revista Servicio Social y Sociedade Vol.17, N° 50, abril. Ed. Cortez. São Paulo, Brasil.

- **Netto, José Paulo (2012)** “Crise do capital e consequências societárias” en: Revista Servicio Social y Sociedade. N° 111, julio/septiembre. Ed. Cortez. São Paulo, Brasil.

- **Perelmiter, Luisiana (2016)** “Burocracia Plebeya: la trastienda de la asistencia social en el estado argentino” Ed. Universidad Nacional de Gral. San Martín. Buenos Aires, Argentina.

- **Vecinday, Laura (2013)** " La reconfiguración del campo asistencial: el caso del plan de equidad de Uruguay", en: Revista Servicio Social y Sociedade N° 116, octubre-diciembre. San Pablo, Brasil.

- **Vecinday, Laura (2017)** “La reingeniería de la política asistencial en el Uruguay “progresista” y sus repercusiones para el Trabajo Social” en: XII Congreso Nacional de Trabajo Social *Transformaciones sociales, protección social y trabajo social*. Ed. FCS-DTS, UdelaR. Montevideo, Uruguay.

- **Vecinday, Laura (2017)** “Alteraciones institucionales y tecnológicas de la política de asistencia social en el Uruguay del siglo XXI ¿Hacia un nuevo modelo de gestión social de la pobreza?” en: Revista Frontera N° 10, abril. DTS-FCS, UdelaR. Montevideo, Uruguay.
- **Waquant, Loic (2011)** “Forjando el Estado neoliberal. Workfare, Prisonfare e Inseguridad Social” en: Revista Prohistoria, N° 16, julio – diciembre. Rosario, Argentina.
- **Weller, Jurgen (2009)** “El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo” Ed. Siglo XXI, CEPAL. Buenos Aires, Argentina.
- **Weller, Jurgen (2011)** “Panorama de las condiciones de trabajo en América Latina” en: Revista Nueva Sociedad, N°232, marzo-abril. Ed. Fundación Friedrich Ebert. Caracas, Venezuela.

#### **Bibliografía Web**

- **Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD)** “Una nueva gestión pública para América Latina” Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000161.pdf> [Acceso 23/07/2018]
- **Ministerio de Desarrollo Social (2009)** “Cometidos” Disponible en: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/4378/3/innova.front/cometidos> [Acceso: 26/04/2018]
- **Ministerio de Desarrollo Social (2011)** “La Reforma Social. La nueva matriz de protección social del Uruguay. Plan de acción. Disponible en: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/15754/1/documento\\_reforma\\_social\\_aprobado\\_por\\_cnps.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/15754/1/documento_reforma_social_aprobado_por_cnps.pdf) [Acceso: 05/05/2018]
- **Ministerio de Desarrollo Social (2013)** “Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011-2012” Disponible en: [https://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2013/noticias/NO\\_L723/Informe%20MIDES%202011-2012.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2013/noticias/NO_L723/Informe%20MIDES%202011-2012.pdf) [Acceso: 30/04/2018]
- **Ministerio de Desarrollo Social (2017)** “Bases del llamado” Operador/a de Cercanía, Disponible en: [file:///C:/Users/Equipo/Downloads/Bases\\_Operador\\_de\\_Cercanias.pdf](file:///C:/Users/Equipo/Downloads/Bases_Operador_de_Cercanias.pdf) [Acceso: 12/02/2019]
- **OIT (2016)** “Panorama laboral 2016. América Latina y el Caribe” Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/americas/rolima/documents/publication/wcms\\_537803.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/americas/rolima/documents/publication/wcms_537803.pdf) [Acceso: 08/06/2018]

# Anexos