

XII

JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

16, 17 y 18 de SETIEMBRE 2013

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

DERECHOS HUMANOS EN EL URUGUAY DEL SIGLO XXI

LIBERTADES

DIVERSIDAD

JUSTICIA

**Historia institucional de la unidad de
seguimiento de programas: la perspectiva
de los principales actores del proceso**

Marcia Barbero Portela
Franco González Mora

HISTORIA INSTITUCIONAL DE LA UNIDAD DE SEGUIMIENTO DE PROGRAMAS
LA PERSPECTIVA DE LOS PRINCIPALES ACTORES DEL PROCESO¹

Marcia Barbero Portela², Franco González Mora³

RESUMEN

Esta presentación da cuenta del trabajo realizado en el marco de un convenio entre la Unidad de Seguimiento de Programas (en adelante USP), de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo - Ministerio de Desarrollo Social- y la Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales, realizado en el año 2012⁴. El objeto del convenio fue elaborar un diseño institucional que diera cuenta de los procedimientos, infraestructura y recursos humanos necesarios para el desarrollo y sostenimiento de las bases informacionales del Plan de Equidad y la Reforma Social relacionadas con las tareas de visitas a los hogares y territorios.

El análisis que a continuación se presenta muestra cómo una serie de elementos fundacionales del Ministerio –focalizado en la implementación del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (en adelante PANES)- perduran en el posterior desarrollo y formalización de la USP y que, por consiguiente, su estructura posterior refleja en parte la época en la que se fundó. El trabajo hará foco en tres dimensiones: los antecedentes de la USP en el período fundacional del PANES, el período de institucionalización de la USP y su historia reciente, signada por su desarrollo y consolidación.

PALABRAS CLAVE:

Sociología/MIDES/Institucionalidad

¹ Trabajo presentado en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo, 16-18 de setiembre de 2013.

² Socióloga y candidata a Magister en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Investigadora Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. Investigadora Sistema Nacional de Investigadores – ANII. marcia.barbero@gmail.com

³ Sociólogo y candidato a Magister en Demografía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Investigador Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. francodel79@gmail.com

⁴ Dicho convenio fue coordinado por el Dr. Miguel Serna.

1. Introducción

Los resultados de investigación que se presentan en esta ponencia surgen en el marco de un convenio entre la Unidad de Seguimiento de Programas (en adelante USP), de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo - Ministerio de Desarrollo Social- y la Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales, realizado en el año 2012⁵. El diagnóstico realizado persiguió la de elaboración un diseño institucional que diera cuenta de los procedimientos, infraestructura y recursos humanos necesarios para el desarrollo y sostenimiento de las bases informacionales del Plan de Equidad y la Reforma Social vinculadas con las tareas de visitas a los hogares y territorios.

La USP constituye una de las unidades centrales de soporte de las bases de información sobre los hogares beneficiarios del Ministerio de Desarrollo Social para la focalización y el seguimiento de los programas sociales en todo el territorio nacional, así como del intercambio de información con otros organismos del sector público social.

Es de advertir que no se buscó hacer un análisis prefigurado de modelos de lo que debe o debiera ser la USP, sino de comprender primero la matriz fundacional que explica su origen, sus características particulares que configuran la estructura de funcionamiento, así como la dinámica posterior de la organización que la lleva a determinados procesos de cambios.

A partir de ese diagnóstico, el análisis procura detectar por una parte, cuáles son las potenciales de este tipo de diseño organizacional, y por otro, identificar tensiones, problemas o dilemas que enfrenta hacia el futuro.

2. El período fundacional del PANES: los antecedentes de la USP

Llamamos *período fundacional* a la primera de las etapas identificadas en la historia de surgimiento, institucionalización y desarrollo de la USP. Una de las principales características esta etapa consiste en el establecimiento de un cuerpo de voluntarios y funcionarios dedicados al desarrollo de las tareas de visita a potenciales hogares beneficiarios del PANES. Situamos temporalmente a este período coincidiendo con la asunción del primer gobierno de izquierda

⁵ Dicho convenio contó con la coordinación del Dr. Miguel Serna.

en el país, e identificamos su inicio con unos meses de anterioridad a la creación formal del nuevo Ministerio de Desarrollo Social (Ley 17.866 del 21 de marzo de 2005).

La planificación y ejecución inicial del PANES en el año 2005 (llamada *Fase 0*), es identificada por algunos de los entrevistados como el principal antecedente de la USP. La denominada en su momento *Fase 0* se caracterizaba por la ausencia de una estructura formal, de institucionalidad y es definida como caótica, desordenada y se desarrolla prácticamente en paralelo con el propio Ministerio. Se estaba planificando e implementando al mismo tiempo un plan que resultaba novedoso no solamente en su dimensión y envergadura por el tipo de política y la población que pretendía abarcar, sino fundamentalmente en su metodología. Los tiempos técnicos parecían estar sujetos a los tiempos políticos y a las urgencias sociales del país. Ello, sumado a la falta de experiencia en procesos como este, al hecho de gestarse con un gobierno incipiente y en formación de sus cuadros directivos, generaba una sensación de caos y problemas de gestión entre algunos de los protagonistas de esa etapa.

Del análisis de los relatos recogidos puede señalarse que las tareas de visita a los hogares en el marco del PANES constituyen el antecedente directo de la USP, lo cual a su vez permite afirmar el origen de la Unidad como estructura emergente de la implementación de dicho Plan. La interpretación de que la USP como tal se empieza a gestar como una necesidad de especialización de tareas y división del trabajo ya en las fases iniciales del PANES, se respalda en los testimonios de los propios protagonistas. Tales apreciaciones se sustentan en las demandas crecientes que empiezan a trasladarse sobre la organización y tecnificación del trabajo, así como la adaptación de la estructura organizacional.

A la impronta “voluntarista” y a la predisposición de muchos funcionarios del Estado (con calificaciones y competencias diversas) a participar a través del MIDES de la puesta en práctica de un programa de tales dimensiones, se fue imponiendo una mirada técnico-profesional del proceso, identificando y delimitando áreas de trabajo, flujos de trabajo, perfiles de tareas, metas de corto y mediano plazo así como controles de calidad de la gestión.

En esta etapa, la USP no existe formalmente como tal en la estructura organizativa del Ministerio. Según las opiniones de buena parte de los entrevistados para este diagnóstico, las tareas de relevamiento en ese entonces dependían en parte de la Dirección Nacional de Coordinación Territorial y en parte de la DINEM. Por otra parte, dichas tareas contaban con el apoyo de técnicos externos a partir de un vínculo de cooperación importante establecido con la UdelaR.

Algunas de las visiones sobre este proceso marcaban que las actividades más directamente vinculadas al relevamiento se hacían desde la Dirección Nacional de Coordinación Territorial (DNCT), mientras que las actividades de procesamiento y análisis de las bases de datos son identificadas en la DINEM. La interpretación asumida por algunos de los involucrados en el proceso de que el antecedente inmediato de la USP deberíamos remontarlo a la *Fase 0* generará más tarde la existencia de dos perspectivas vinculadas a la relación USP – DINEM: una que identifica los orígenes de la USP en la DINEM y otra que la vincula con esta última Dirección solo más recientemente, a partir del año 2010.

En el período fundacional, una serie de características iniciales del trabajo y su organización se destacan en tanto se trata de aspectos que a futuro dotarán de atributos particulares a la modalidad de trabajo de la Unidad. Es por tanto relevante prestar especial atención a una serie de elementos fundacionales que perduran en el posterior desarrollo y formalización de la Unidad, en tanto la estructura posterior que asume la USP refleja en parte la época en la que se fundó. En este sentido, como veremos a continuación, ha de destacarse que la tónica *emergencial* vinculada a la implementación del PANES será un aspecto central que permea toda la estructura organizacional.

1.1. El apoyo técnico externo de otras instituciones en la implementación del PANES

La articulación interinstitucional que el MIDES debió emprender en su etapa fundacional con otras instituciones públicas puede entenderse como resultado de una voluntad política con una plataforma social y metas sociales ambiciosas, la necesidad y compromiso con la UDELAR para contar con socios estratégicos para el apoyo técnico y la cooperación con instituciones con un largo acervo en gestionar prestaciones sociales y brindar cobertura a población en condiciones de vulnerabilidad social para la ejecución de los programas sociales.

En ese proceso, el MIDES se crea como una estructura innovadora y flexible que logró establecer una convergencia interinstitucional en el marco de un clima de trabajo positivo de cooperación y respaldo para la puesta en marcha del PANES. Una puesta en marcha caracterizada por el predominio del sentido “ético” de compromiso social y de voluntad y solidaridad como norte del PANES, la presión política e institucional en lograr resultados en corto plazo, la cooperación *aluvional* de capacidades técnicas de diversas instituciones y una logística de implementación basada en el ensayo y error de los dispositivos de implementación del Plan.

1.1.1 El BPS como socio estratégico del PANES: el BPS también se constituyó como un socio estratégico desde los momentos fundacionales del PANES y el MIDES. Este trabajo de articulación del naciente Ministerio con el BPS, institución encargada de brindar servicios para asegurar la cobertura de las contingencias sociales y la recaudación de los recursos, así como la promoción de políticas e iniciativas en materia de seguridad social, fue prácticamente “natural” a su propio papel en la materia. Si el MIDES se proponía como su primer objetivo fundamental el diseño y puesta en marcha de un Plan de transferencias monetarias, recurrir a la articulación con el BPS resultó crucial en tanto este último contaba en su legado histórico con la experiencia suficiente para brindar el apoyo requerido desde el Ministerio. No sólo contaba con un sistema de información informático sino que además poseía un *know how* específico en materia de *prestaciones sociales*.

Entre los integrantes del equipo técnico del BPS existe una perspectiva que visualiza cierta falta de planificación del MIDES en relación a cómo aterrizar la idea del PANES, que tendría su corolario en la necesidad de resolver sobre la marcha una serie de complejidades frecuentes que no se habían tenido en cuenta inicialmente. El factor *tiempo* es mencionado en esta oportunidad como uno de los aspectos cruciales en el proceso de diseño e implementación del Plan.

En el vínculo BPS-MIDES, las dificultades encontradas en el camino se relacionan fundamentalmente con aspectos operativos en cuanto a la gestión de la información y de las bases de datos, no encontrándose grandes discrepancias en cuanto a los lineamientos generales del PANES. Dichas dificultades se iban tramitando sobre la marcha, en tanto no existía un acuerdo formal previo en que se delimitasen las actividades que cada institución realizaría. Quizás esta sea una de las diferencias más importantes en el vínculo establecido entre el MIDES y el BPS en comparación al vínculo generado entre el Ministerio y la UdelaR, sobre el que abordaremos en la sección siguiente.

Desde el BPS se identifican cambios en la tónica de las políticas diseñadas e implementadas luego del PANES, tales como la redefinición de las prioridades de atención así como la pérdida del sentido de la urgencia, producto de una situación menos acuciante en el plano socioeconómico y el asentamiento de las reformas implementadas con algunos ajustes.

1.1.2 La articulación de la UDELAR con el PANES: en los momentos iniciales del Ministerio y en el proceso de planificación y ejecución de las actividades técnicas y operativas del relevamiento y posterior análisis, la UdelaR y en especial las facultades de Ciencias Sociales y CCEEA, jugaron un papel central, dejando un importante legado técnico e instalando capacidades en el nuevo Ministerio.

En este proceso, la UdelaR fue la principal aliada del naciente Ministerio inclusive antes de su creación formal en los momentos previos de la asunción del primer gobierno de izquierda en el país. Desde el equipo político que impulsó la plataforma programática se identificó a la UdelaR como un actor fundamental para la articulación de las actividades vinculadas a la puesta en marcha del PANES. En este sentido, uno de los aspectos centrales valorados a favor de la UdelaR fue su autonomía política. Se consideraba además que este intercambio no sólo beneficiaría al nuevo Ministerio sino que traería beneficios a la Universidad, sobre todo a los estudiantes, que entrarían en contacto directo con la realidad social del país.

En este proceso de cooperación con la UdelaR, que perduraría en el tiempo asumiendo características diversas, la articulación institucional e intercambio de conocimiento y saberes se generó fundamentalmente con el Departamento de Sociología y el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, así como con el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.

1.1.2.1 *La colaboración del Departamento de Sociología (DS): la organización del relevamiento de campo:* la demanda del MIDES al DS tuvo que ver en sus inicios con la identificación y localización de los potenciales beneficiarios del PANES. Los requerimientos específicos consistían en la planificación y realización de un relevamiento de campo con el fin de conocer las características sociodemográficas y socioeconómicas de los hogares en contexto de vulnerabilidad que serían los potenciales beneficiarios del plan. En este proceso, no sólo parecían confundirse los límites en el alcance de las atribuciones de una y otra institución sino que, además, la *racionalidad técnica* y la *política* estaban difusas y en ocasiones hasta tensionadas. Las tensiones en el diálogo entre las “urgencias *políticas*” y las decisiones *técnicas* eran evidentes y se dejaban notar principalmente en los aspectos referidos a la puesta en marcha de la operativa en el territorio, proceso en el que participó desde la UdelaR principalmente el DS de la FCS.

A lo largo de este proceso de articulación interinstitucional, poco a poco se fue especificando el vínculo. Como ejemplo de ello, desde el DS se formalizaron ciertas condiciones para la realización del trabajo. Las primeras tensiones en este vínculo MIDES – DS surgirían en torno al objetivo principal perseguido: la identificación de los hogares potenciales beneficiarios del nuevo Plan social. La premura que el trabajo exigía en el plano político (el mismo constituía uno de los ejes centrales del programa del nuevo gobierno) y los requerimientos técnicos para llevarlo a cabo. Para el equipo técnico del DS, el PANES estaba muy bien pensado pero no se había trabajado en la logística de su implementación, lo cual implicó que el proceso se hiciese “sobre la marcha”. A ello se sumó la magnitud del trabajo y las dificultades operativas que fueron encontrándose en el camino. Los problemas operativos identificados de parte de los miembros del equipo del DS se vinculan fundamentalmente a la ausencia de información rigurosa en relación a la selección de los territorios en los cuales realizar los desembarcos.

Otro de los aspectos identificados como problemáticos en esta cooperación inicial entre el naciente Ministerio y el DS se vincula a la inexperiencia en relación al trabajo a realizar, así como al desgaste generado por las características propias de la actividad en campo.

En este contexto, la cantidad de visitas a realizar fue otro de los tópicos que generó algo de controversia entre el equipo político, que, como ya mencionamos, quería apresurar el proceso para que los resultados comenzasen a verse lo antes posible, y el equipo técnico del DS, más preocupado por la calidad técnica del trabajo de relevamiento.

A pesar de las discrepancias en torno al “cómo”, el DS logró cumplir en un muy corto plazo un importante número de visitas en campo en consonancia con las metas planteadas desde el MIDES. Además el DS participó en algunas instancias de crítica y verificación de la información relevada.

En este proceso aluvional de implementación sobre la marcha, se produjeron sinergias de acervos de conocimientos logísticos de otras instituciones públicas, valorándose como positiva la cooperación del ejército en la realización de los operativos de relevamiento, proporcionando asistencia en la tarea de mapeo pero además de recursos tales como vehículos, hospedaje, entre otros. En el camino de convergencia de voluntades institucionales en la práctica, el MIDES fue ganando capacidades propias a partir de la captación y cooptación de un grupo de técnicos de la Facultad de Ciencias Sociales, algunos de ellos aún en formación, e integrándolos a su propia estructura.

Una vez culminado el PANES, surgen nuevas demandas al DS de parte del MIDES. Según nuestros entrevistados, el carácter del vínculo ha variado, siendo más puntal y generado a partir de la necesidad de dar respuesta a demandas más específicas, lo cual se debe a la paulatina profesionalización del MIDES, que actualmente cuenta entre sus líneas con técnicos especializados en las tareas de relevamiento, monitoreo y evaluación.

1.1.2.2 *El aporte del Instituto de Ciencia Política (ICP): una base de datos de programas sociales del Estado:* en la llamada *Fase 0* y la posterior etapa del PANES la colaboración no fue directamente respecto a la implementación Plan sino que se solicitó el aporte de un técnico de Ciencia Política más analítico y general respecto al de coordinación de políticas públicas de protección y asistencia social.

La demanda concreta del MIDES al ICP consistió en la elaboración de un relevamiento de todas las prestaciones sociales brindadas por el Estado, que conformaría luego el Repertorio de Políticas Sociales. Ello se vincula, según nuestros consultados, a la tarea encomendada al MIDES en tanto rector de las políticas sociales. Asimismo, se señala que otra de las finalidades de este relevamiento consistía en la elaboración de un catálogo de prestaciones al servicio del trabajo de los operadores sociales en territorio. Por su parte, se manifiesta que el interés del ICP en el intercambio radicó en la posibilidad de obtener un beneficio de retroalimentación académica para la investigación en Políticas Sociales.

Cabe señalar una diferencia sustancial en el vínculo del ICP con el MIDES en comparación al relacionamiento que se mantuvo desde el DS, en tanto el primero no estaba signado por la urgencia, aspecto clave en el segundo. Los aportes del ICP consistieron en la elaboración del Repertorio Social, así como en la colaboración en el montaje de una Unidad para el relevamiento y generación de información vinculada a las prestaciones sociales del Estado.

En cuanto al vínculo de trabajo establecido, el mismo es valorado de manera positiva, en tanto el ICP contó con la colaboración institucional para el relevamiento de la información al tiempo que los resultados del trabajo realizado fueron publicados. No obstante, se señala que el vínculo comienza a desgastarse producto de lo que se entienden como cambios en la impronta ministerial en el último período de gobierno. En tal sentido, se afirma que habría ocurrido un cambio en torno a las énfasis de políticas del segundo gobierno frenteamplista, que ya no se sitúan prioritariamente en la órbita del sector público social, sino en las arenas productiva y de la seguridad ciudadana.

Al igual que se señaló desde el DS, desde el ICP se tiene una valoración positiva del proceso de fortalecimiento de las capacidades técnicas de la DINEM en el marco de la institucionalización progresiva del Ministerio.

1.1.2.3 *La contribución del Instituto de Economía: dispositivos técnicos para el PANES:* la principal demanda del MIDES al Instituto de Economía consistió en un pedido de apoyo para la implementación del PANES. La demanda hacia Economía estaba dirigida a la elaboración de una herramienta técnica para la selección de los hogares beneficiarios del Plan. En este contexto, la afinidad política de sensibilidad hacia la temática de desigualdad y pobreza, así como la experiencia previa y acumulación de saberes, parecen haber jugado un importante papel en el proceso de intercambio y colaboración entre ambas instituciones.

No obstante, en el proceso de trabajo conjunto se produjeron tensiones, una vez más, vinculadas a la coexistencia de dos *racionalidades* en pugna, la *política* y la *técnica*. Desde el MIDES se plantea que en la articulación con el IECON el factor tiempo fue al menos discutido, en tanto nuevamente, al igual que desde el DS, desde el equipo técnico del Instituto se consideraba que para realizar un trabajo de calidad debería primero realizarse una prueba piloto.

Al igual que en el caso de la articulación con el DS, la tónica emergencial es uno de los aspectos que caracterizó el vínculo con el IECON, que a su vez fue dando lugar a prácticas que se califican como artesanales. A lo anterior se suma en forma retrospectiva en la opinión de los propios protagonistas, la falta de experiencia y tal vez cierta ingenuidad de un equipo político que, no contando con la experticia técnica necesaria, creyó que la implementación del PANES sería mucho menos compleja de lo que en realidad fue.

Por su parte, desde el IECON se identifican dificultades en el vínculo con el MIDES debidas a la ausencia de una contraparte técnica para el intercambio profesional, sobre todo en los inicios del trabajo de articulación interinstitucional. A ello se agrega que a lo largo del trabajo realizado por el IECON se fueron encontrando dificultades estrictamente técnicas, que dieron lugar a un posterior proceso de revisión y ajuste del Índice de Carencias Críticas (ICC).

La preocupación central del IECON en la construcción del ICC consistía en poder elaborar un instrumento no manipulable por los operadores ni por los destinatarios. De esta manera, se podrían evitar discrecionalidades, lo cual dotaría de confiabilidad técnica y legitimidad pública al Plan y al naciente Ministerio.

Desde el MIDES, a pesar que se visualizan algunas de las dificultades que fueron encontrándose en el trabajo con el IECON, sobre todo aquellas vinculadas a la diferencia de racionalidades, el vínculo de trabajo de cooperación establecido entre ambas instituciones es valorado positivamente. Por su parte, desde el IECON, a diferencia de lo que se plantea desde el ICP, no se pensaba en la obtención de un rédito académico sino que se veía como una actividad de apoyo a la puesta en marcha de políticas sociales. No obstante, el proceso de crecimiento profesional y el trabajo científico-académico realizado en el marco de la cooperación interinstitucional es uno de los aspectos más valorados de dicho vínculo.

Tal como se plantea desde el ICP, desde el IECON existe también la percepción de que ha habido cambios en la impronta ministerial pos PANES y los objetivos perseguidos en la fase más reciente. En relación a las prestaciones brindadas por el Ministerio, desde el IECON se señala que en el último período se ha diluido la perspectiva de integralidad de las políticas sociales que el Plan de Equidad pretendía consolidar.

En los cambios entre el período fundacional y la fase de institucionalización, se reconocen, desde el IECON -tal como desde el DS y el ICP-, avances en la conformación de los equipos técnicos del MIDES, del proceso de división de trabajo y estructura organizacional de Ministerio, con una valoración positiva del proceso de la paulatina profesionalización la DINEM.

1.2. Flexibilidad en la estructura y diseño organizacional del MIDES

Como mencionáramos, en los inicios del MIDES e incluso desde los meses anteriores a su creación formal, una serie de factores parecen haber influido en la selección de los parámetros de diseño organizacional, dando lugar a una estructura que en sus orígenes puede caracterizarse como artesanal. Esto se debe en gran medida al requerimiento de adaptarse a una tarea para la cual no había experiencia previa y que demandaba además un cumplimiento en un período de tiempo relativamente corto.

Estos factores comprenden desde la infraestructura hasta el diseño organizacional. Identificamos en esta etapa fundacional una estructura muy flexible en la cual existía poca diferenciación de roles y funciones. La ausencia de un diseño organizacional definido y la baja formalización redundaron en la dependencia difusa de las actividades vinculadas a la implementación del PANES, que más tarde traería importantes consecuencias en la estructura organizacional así como en el plano del poder y su distribución al interior del Ministerio.

Esta baja formalización y la flexibilidad en la estructura organizativa imperantes en la etapa fundacional eran esperables, en tanto son las organizaciones con trabajos más rutinizados las que suelen presentar mayores niveles de formalización. El hecho de que se trataba de una estructura nueva imbuida en un proceso de trabajo novedoso y hasta el momento no ensayado en el país, contribuyó a que estas fuesen características centrales de la estructura organizativa inicial del Ministerio. No obstante, ello no impidió obtener logros efectivos, sino que, por el contrario, se tenía muy en claro cómo llegar y cómo trabajar con la población objetivo.

1.3. Primeros pasos hacia la tecnificación y organización profesional del trabajo

El desgaste del sistema de voluntariado y los riesgos emergentes sobre la calidad del trabajo condujeron a que la etapa posterior del relevamiento de información de los hogares, durante el proceso de crítica de los formularios y verificación de la información, cediera a necesidades crecientes de tecnificación y organización profesional del trabajo.

La profesionalización y protocolización de la gestión y puesta en marcha del proceso fueron permeando y sustituyendo a las modalidades de trabajo que signaron las etapas iniciales del PANES. La mirada más calificada y profesional comienza a imponerse en cada etapa del proceso dando lugar a equipos de trabajo que combinan experiencia y conocimiento técnico.

2. Período de institucionalización de la USP

El *período de institucionalización* refiere al proceso por el cual se le confiere carácter institucional a la Unidad de Seguimiento de Programas en la estructura organizativa del Ministerio.

La estructura organizacional desempeña tres funciones básicas: a) la producción de resultados y el cumplimiento de los objetivos organizacionales; b) la minimización o regulación de la influencia de las diferencias individuales sobre la organización; c) el ejercicio del poder, en tanto las estructuras son el medio en el cual se ejerce el poder, en el cual se toman decisiones y en el cual se llevan a cabo las actividades de la organización. Toda relación social involucra poder y las pugnas y conflictos interorganizacionales por la distribución de ese poder pueden resultar cruciales para el diseño organizacional, entre otros

tantos elementos. Las decisiones están muy influidas por factores organizacionales así como por el grado de poder de los individuos que las tomen.

Recién en el año 2008 -por rendición de cuentas- se crea la Unidad de Seguimiento de Programas, situándose bajo la órbita del ejecutivo ministerial y dependiendo directamente de la subsecretaría. Esta etapa se caracteriza por una menor dependencia externa pero continúa predominando la flexibilidad característica del período fundacional. Si bien ya en las etapas finales del PANES había comenzado a ganar terreno la racionalidad técnica en los procesos de trabajo, el hecho de que la Unidad de Seguimiento dependiese en este momento de la Subsecretaría del Ministerio –no formalmente pero sí “en los hechos”- pone en evidencia un predominio de la racionalidad política y control en cuanto a la toma de decisiones vinculadas al otorgamiento de las prestaciones sociales.

Una de las fuentes de conflicto en una organización consiste en la existencia de unidades con funciones similares dentro de una misma organización. Como mencionáramos, la dependencia de los procesos de relevamiento en la etapa fundacional del Ministerio fue difusa, vinculándose en parte con la Dirección Nacional de Coordinación Territorial, en parte con la DINEM. Es así que podemos sospechar acerca de la existencia de conflictos (latentes o manifiestos) de competencias en este sentido entre la DNCT y la DINEM. A ello se le habrían sumado conflictos vinculados al orden de lo estrictamente político-partidario. Parece ser que estos conflictos estuvieron en la base de la decisión de la cúpula ministerial de situar a la USP en dependencia directa de la Subsecretaría.

Es aquí cuando se empiezan a pedir rubros directamente para la Unidad de Seguimiento de Programas. En este nuevo marco institucional, la Unidad fue creciendo; la nueva estructura incluía a un asesor técnico principal, un equipo técnico (conformado por un geógrafo, un estadístico, entre otros) y una Jefatura. El personal de Mesa de Entrada -supervisores y asistentes de campo- no quedó incluido formalmente en esta estructura, siendo contratable año a año. El equipo encargado del seguimiento de los programas se conformaba por una asesoría técnica, un Jefe de Campo, una Mesa de Entrada y un equipo de Supervisores, críticos, digitadores y asistentes de campo. Se había creado también un equipo para Casos Especiales. Este equipo “bombero” cumplía una función “más allá de todo lo social”⁶. En esta etapa también se incorpora el programa Asistencia a la Vejez.

⁶ “...hay problemas sociales que se judicializan y al judicializarse pasan a ser obligatorios y al pasar a ser obligatorios tenés que darles respuesta...”

En el nuevo período de gobierno de izquierda, bajo la segunda administración del MIDES, la USP se divide, quedando la parte de relevamiento en la órbita de la cúpula ministerial y situándose lo estrictamente técnico en la órbita de la DINEM. Así pues, se produce un período de transición e incertidumbre organizacional, con posturas distintas dentro del MIDES: a) una primera postura señalaba que la USP originalmente se vinculaba funcionalmente con la DINEM (durante la *fase 0*), b) una segunda posición suponía que durante la primera administración del MIDES se produjeron disputas internas y decisiones de la cúpula ministerial y que la DINEM no tuvo vínculo con la USP, ni si quiera en sus orígenes.

Una de las tensiones fundamentales para analizar estos movimientos en la estructura organizativa se vincula al papel asignado a lo técnico y lo político. En este sentido, se visualizan dos posturas diferentes en cuanto al papel asignado a lo político y lo técnico en la organización. Mientras que para algunos entrevistados el papel político de la Unidad ha sido relegado, dándose paso a la primacía de la toma de decisiones en base a criterios técnicos, para otros ni siquiera cabría incorporar criterios extra técnicos en el trabajo de la Unidad, menos aún en la toma de decisiones acerca de quienes se benefician o no de los subsidios o programas del Ministerio.

Otro rasgo de este período es el decaimiento de la mística y del compromiso social, la creciente racionalidad y competencias de autoridad y poder en la distribución de funciones y tareas dentro de la estructura del MIDES.

Finalmente, con el cambio de autoridades en el Ministerio (nos referimos específicamente a la tercera administración del Ministerio) el trabajo de campo de la USP pasa a depender de la DINEM. El traslado hacia la DINEM va a desencadenar un nuevo impulso a la organización más especializada de la división del trabajo y reforzar los elementos técnicos en el seguimiento de los criterios de selección y monitoreo de los hogares beneficiarios.

3. La USP: innovación, desarrollo y consolidación

A partir del 2011, la USP atraviesa un proceso de cambios organizacionales, funcionales y de competencias que, si bien no es ajeno a la realidad MIDES (actualmente en proceso de reestructura) tiene sus especificidades. Es probablemente la Unidad que más se profesionalizó y tecnificó en los últimos tiempos y también una de las unidades que mayor cantidad de

personal demanda. Desde agosto de 2011, coincidiendo con el relevo de autoridades ministeriales, la USP pasó a nuclear las actividades profesionales ligadas a la generación, procesamiento y análisis de bases de datos con las actividades de relevamiento. Mientras para algunos esto significó la unificación de la Unidad por primera vez en la órbita de la DINEM, para otros era el regreso de responsabilidades y competencias a dicha dirección.

A partir de este momento la USP está signada por la necesidad e interés de mejorar los resultados cuantitativos y cualitativos en las actividades de relevamiento. En ese sentido, son objetivos prioritarios el perfeccionamiento y la estandarización de los instrumentos como medios para mejorar la focalización de hogares en contexto de vulnerabilidad plausibles de ingresar a algunos de los programas sociales vigentes. La USP se posiciona de esta manera como un área altamente especializada en un conjunto de actividades muy específicas y respecto a las cuales no existen importantes antecedentes en otras instituciones del Estado.

Cabe señalar que estos procesos de cambios y redefiniciones de la USP se dan en un contexto en el que se registran los menores niveles de pobreza e indigencia desde que se realizan mediciones en el país.⁷ Por otra parte, confluyen en la Unidad el Seguimiento diversos programas sociales de menor cobertura que se suman a los ya tradicionales como Asignaciones Familiares y Tarjeta Uruguay Social. Los cambios de tiempos de desarrollo social transformaron las perspectivas y prioridades del Ministerio.

En la actualidad la USP depende íntegramente de la DINEM y se encuentra en un proceso de reestructura donde presenta cambios notorios respecto a su último organigrama formal (agosto 2011). Entre ellos se destacan la creación de un Departamento de Geografía. Por otra parte, se destaca el desprendimiento (de la gestión política) de Asistencia a la Vejez que pasa a otra Dirección, así como también lo hace el área de Derivaciones y Casos Especiales

La piramidización de la estructura de relevamiento es el resultado de la preocupación por la mejora de la productividad y el ritmo de trabajo cotidiano, acompañado de un incremento sustantivo del personal y nuevas prácticas de control y verificación de la información relevada.

El punto que pone en cuestión la permanencia de los programas en la Unidad es la toma de decisiones en relación a los criterios y requisitos para el ingreso de los potenciales beneficiarios de los programas. Al respecto, la postura política que prima en el seno de la DINEM es que estas responsabilidades/competencias deberían situarse por fuera de la USP.

⁷ Línea de pobreza por el método del ingreso. Cepal e INE.

Se busca con ello separar la gestión estricta de relevamiento de las acciones técnico-políticas que implican la toma de decisiones para la inclusión/exclusión de beneficiarios a los diferentes programas. Más adelante se profundizará sobre estos aspectos, que refieren a los cometidos de la Unidad y las tensiones entre la racionalidad técnica y la racionalidad política.

Tal como se señaló, uno de los objetivos en el presente de la USP es la revisión, mejora e innovación de los instrumentos orientados a la focalización de la población objetivo, fundamentalmente de AFAM y Tarjeta Uruguay Social.

Este punto, el de la focalización, despertó diferentes sensaciones entre autoridades actuales y pasadas vinculadas a la USP. Hay quienes relativizan o directamente cuestionan tener como objetivo focalizar y plantean la necesidad de dar continuidad a los criterios adoptados hasta el momento, remontándose inclusive a las etapas fundacionales del MIDES. Y es esta una discusión que da indicios de un aspecto más de fondo que se profundizará más adelante y tiene que ver con las tensiones entre "racionalidades técnicas y políticas" y la centralidad de funciones en la DINEM.

Otro objetivo que aparece como prioritario y en el que se enmarcan varias de las nuevas medidas adoptadas en la Unidades la mejora en la productividad: mayor cantidad de visitas y reducción de los tiempos de crítica y digitación. No obstante, en la actualidad los resultados obtenidos en el corto plazo deben interpretarse considerando que la búsqueda de los mismos se dan en paralelo al desarrollo de la Unidad: tecnificación, especialización e incorporación de personal. A su vez, tanto la incorporación como la rotación más o menos constante de personal repercuten en el rendimiento y productividad de la Unidad al tiempo que genera importantes desafíos.

4. A modo de cierre

La ponencia se ha centrado en el desarrollo de la historia de institucionalización de la USP en el MIDES. Hemos recorrido tres etapas en este proceso, la primera de las cuales refiere al período fundacional del PANES, en el cual ubicamos los antecedentes directos de lo que luego sería la USP.

En este período, la lógica de la emergencia llevó a que las tareas y los roles se desempeñaran de forma flexible y esta flexibilidad que permeó la estructura organizacional signaría también

el posterior desarrollo y formalización de la USP en el naciente Ministerio. Como resultado, el diseño organizacional poco definido y la baja formalización, dieron lugar a una dependencia difusa de las actividades relacionadas a la implementación del PANES. Tiempo después, esto generaría consecuencias en la estructura organizacional así como en el plano del poder y su distribución al interior.

Otro aspecto central de esta etapa consistió en la articulación interinstitucional. En este sentido, la naciente institución se apoyó fuertemente en el intercambio con la UDELAR y el BPS, en tanto se trataba de un proceso de trabajo novedoso que aun no había sido ensayado en el país. Este intercambio en el proceso de planificación y ejecución de las actividades técnicas y operativas del relevamiento y posterior análisis, dejó instalado un importante legado técnico en el nuevo Ministerio. Estas alianzas están fundamentadas y sostenidas por el compromiso político con el primer gobierno de izquierda en el país.

Así como una serie de instituciones públicas y de la sociedad civil participaron de este proceso de cooperación, también lo hizo un numeroso cuerpo de voluntarios. Si bien este grupo de personas fue de gran utilidad en las tareas de visita y relevamiento de hogares para el PANES, tanto el desgaste de la propia tarea de voluntariado como el requerimiento de una mayor calidad técnica en la etapa de verificación y crítica de los formularios, llevaron a que el trabajo comenzar a instrumentarse a partir de criterios más profesionales.

La segunda de las etapas identificadas es la de la institucionalización de la USP en la estructura organizativa del MIDES. Durante esta etapa dicha Unidad adquiere carácter institucional, crece y comienza a contar con sus propios rubros y recursos. En este período la Unidad atraviesa una serie de cambios: se reubicó; se dividió (durante la segunda administración ministerial) y se volvió a unificar bajo la DINEM. Estos movimientos, ligados a disputas internas y decisiones de la cúpula ministerial, generaron una suerte de incertidumbre organizacional.

Podemos inferir, a través del análisis del discurso de los entrevistados, que los criterios subyacentes a este proceso de definiciones y redefiniciones del lugar de la Unidad en el Ministerio se vinculan al pale conferido a *lo político* y a *lo técnico* en la organización. De esta forma, por un lado, para ciertos entrevistados el papel político de la Unidad fue relegado, primando la toma de decisiones en base a criterios técnicos; por otro lado, para otros no corresponde incorporar criterios extra técnicos en el proceso de toma de decisiones acerca de quienes se benefician o no de los subsidios o programas del Ministerio.

Esta discusión acerca del papel asignado a *lo político* y a *lo técnico* es de fondo y permeará otra serie de discusiones hasta la actualidad. La postura institucional al respecto es que estas responsabilidades y competencias deberían situarse por fuera de la USP, buscándose así separar la gestión de relevamiento de las acciones técnico-políticas que implican la toma de decisiones para la inclusión o exclusión de beneficiarios a los diferentes programas.

Hacia el año 2011 la USP atraviesa un proceso de desarrollo y consolidación. En tal sentido, se introducen una serie de cambios organizacionales, funcionales y de competencias vinculados a la necesidad de mejorar los resultados cuantitativos y cualitativos de las actividades de visita y relevamiento de hogares. El perfeccionamiento y la estandarización de los instrumentos para la focalización de hogares en contexto de vulnerabilidad son los objetivos prioritarios de la actual etapa.

Como resultado, podemos afirmar que la USP es la que más se profesionalizó y tecnificó en los últimos tiempos. Se trata también de una de las unidades que mayor cantidad de personal demanda. Lo anterior posiciona a la Unidad como un área con alta especialización en una serie de tareas específicas de las que no existen antecedentes de importancia en otras instituciones del Estado.



Facultad de
Ciencias Sociales



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY