



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Ciencias
Sociales

**Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Trabajo Social
Maestría en Trabajo Social**

**Nueva gestión pública y modernización de la política socioasistencial en el Uruguay
del siglo XXI: transformaciones y continuidades del modelo gerencial**

Estudiante: Violeta Ruiz

Tutora: Profa. Dra. Laura Vecinday

Montevideo, Uruguay

2024

Agradecimientos

A la Universidad de la República y a esta casa de estudio por las oportunidades

A el equipo docente del DTS por su valiosa contribución a la formación profesional

A Laura, la tutora de este trabajo, por su generosidad como docente y por su calidez al acompañarme en este proceso

A colegas, compañeras-os de trabajo y a mis grandes amigas por alentarme de distintas formas

A mi familia grande por ese legado familiar que nos ha impulsado siempre

A mis padres por las enseñanzas y el cariño, en especial a mi queridísima madre por todo y sobre todo

A mi mejor equipo, mi compañero Julio y mi hija Alma por su apoyo y amor cotidiano

Principalmente a Alma que desde la panza me acompañó en esta Maestría

GLOSARIO DE SIGLAS

AFAM	Asignación familiar
AFAM PE	Asignación familiar Plan de Equidad
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPS	Banco de Previsión Social
CEPRE	Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado
DINEM	Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo
DINTAD	Dirección Nacional de Transferencias y Análisis de Datos
FMI	Fondo Monetario Internacional
ICC	Índice de Carencias Críticas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
NGP	Nueva Gestión Pública
NPM	New Public Management
ONSC	Oficina Nacional de Servicio Civil
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PANES	Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social
PTRC	Programa de Transferencias de Renta Condicionada
RAIS	Red de Asistencia e Integración Social
SEV	Sistema de Evaluación de Gestión Pública
SIIAS	Sistema de Información Integrada del Área Social
SIIF	Sistema de Información Financiera
TUS	Tarjeta Uruguay Social
TMC	Transferencias Monetarias Condicionada
TRC	Transferencias de Renta Condicionada
UDELAR	Universidad de la República

Tabla de Contenido

Resumen	6
Abstract	7
Introducción	9
Capítulo I. La reforma del Estado, la administración pública y la Nueva Gestión Pública	16
I.I La Crisis del Capitalismo, el Neoliberalismo y el Management	16
I.II Reforma del Estado y reforma administrativa	21
I.III Las reformas en el Estado Uruguayo: un recorrido por los gobiernos democráticos pos dictadura	26
I.IV La administración pública uruguaya y los fundamentos de reforma de Nueva Gestión Pública	32
I.V La administración pública: entre la burocracia weberiana y la Nueva Gestión Pública	35
I.V.I La burocracia weberiana	36
I.V.II Los paradigmas de gestión pública	38
I.V.III El New Public Management	39
I.V.IV Critica al New Public Management	42
I.V.V Los desafíos para el Management contemporáneo y la Nueva Gestión Pública	44
Capítulo II- La política social, la política socioasistencial y sus transformaciones	47
II.I El campo socio asistencial: configuración histórica y caracterización de la asistencia.	47
II.II Las transformaciones de las políticas sociales y la profundización de la política socioasistencial	51
II.III Las Transferencias Monetarias (TMC) o transferencias de Renta Condicionada (TRC) en el desarrollo de la política socioasistencial.	56
Capítulo III. El Ministerio de Desarrollo Social: transformaciones y continuidades del modelo gerencial en la política socioasistencial	61
III.I El desarrollo de la política socioasistencial a partir de la creación del MIDES	61
III.I.I El desarrollo de los sistemas de información o tecnologías de la información	67
III.I.II El desarrollo de los programas de transferencias de renta condicionada: el énfasis en las transferencias	70
III.II Principales rasgos de gerenciamiento en el modelo de política socioasistencial: ¿transformaciones o continuidades?	74

Consideraciones finales:	89
Bibliografía.....	95
Fuentes documentales.....	98
Notas periodísticas	99

Resumen

El presente trabajo se propone indagar en las transformaciones recientes de la política socioasistencial en Uruguay a través del Ministerio de Desarrollo Social y su relación con los procesos de reforma administrativa gerencial del New Public Management (NPG). Tiene como objetivo analizar la relación entre las alteraciones recientes de la política socioasistencial y los fundamentos, principios y orientaciones de la reforma gerencial de la administración pública, analizando el desarrollo de los Programas de Transferencias de Renta Condicionada (PTRC). Dichos instrumentos de gestión en la asistencia se caracterizan por una atención dirigida al núcleo de mayor pobreza de la sociedad, incorporando fuertes criterios de focalización, participación y tercerización.

Se observa que los procesos de reforma de la administración pública no fueron lineales, sino que muestran gradualidad. De este modo, los sucesivos gobiernos jerarquizaron algunos procesos de reforma frente a otros componentes de la propuesta del NPG dependiendo de sus orientaciones político-ideológicas y las correlaciones de fuerza en cada momento: gobiernos mayormente alineados con el objetivo de reducir el Estado, privatizar funciones y servicios públicos, y ajustar los gastos hicieron propia esta propuesta e intentaron avanzar en ese sentido; mientras que otros introdujeron mayor desarrollo de las denominadas reformas de segunda generación dirigidas a mejorar la gestión y eficiencia de las instituciones, atender la pobreza, entre otros.

La metodología seleccionada incorpora el análisis de documentos y entrevistas publicadas en diarios y sitios web que recogen propuestas de quienes lideraron estos procesos de mejora de la gestión de la asistencia, tanto por los gobiernos de coalición de izquierda como por el actual gobierno de coalición de derecha.

El desarrollo de este trabajo permite afirmar que en el transcurso del denominado período progresista (2005-2020) la política socioasistencial procesó varias transformaciones que en términos de reforma administrativa incorporaron una orientación claramente gerencial de la asistencia. Dicho proceso marcó el camino hacia la adopción de un modelo gerencial para administrar la política socioasistencial que presenta continuidades claras en período de gobierno actual.

Las nuevas formas de organizar la política socioasistencial impactan en los espacios ocupacionales y en las formas de uso del trabajo profesional con una fuerte presencia de tecnologías. Asimismo, estos procesos producen impactos directos a nivel organizativo, en el desempeño de las profesiones socioasistenciales y sobre los propios beneficiarios de la asistencia.

Palabras clave: política socioasistencial, Nueva Gestión Pública, transferencias monetarias condicionadas, reforma de la administración pública del Estado.

Abstract

The present document aims to investigate the recent transformations of social assistance policy in Uruguay through the Ministry of Social Development and its relationship with the processes of administrative management reform of the New Public Management (NPM). Its objective is to analyze the relationship between recent alterations in socio-welfare policy and the foundations, principles and orientations of the management reform of public administration, analyzing the development of Conditional Income Transfer Programs (PTRC). These assistance management instruments are characterized by attention directed to the poorest core of society, incorporating strong criteria of targeting, participation and outsourcing.

It is observed that the public administration reform processes were not linear, but rather showed gradualness. In this way, successive governments prioritized some reform processes compared to other components of the NPG proposal depending on their political-ideological orientations and the correlations of force at each moment: governments mostly aligned with the objective of reducing the State, privatizing functions and public services, and adjust expenses made this proposal their own and tried to move forward in that direction; while others introduced greater development of the so-called second generation reforms aimed at improving the management and efficiency of institutions, addressing poverty, among others.

The selected methodology incorporates the analysis of documents and interviews published in newspapers and websites that collect proposals from those who led these processes to

improve aid management, both by the left-wing coalition governments and by the current right-wing coalition government.

The development of this document allows us to affirm that during the course of the so-called progressive period (2005-2020) the social assistance policy processed several transformations that in terms of administrative reform incorporated a clearly managerial orientation of assistance. This process marked the path towards the adoption of a management model to administer the social assistance policy that presents clear continuities in the current government period.

The new ways of organizing socio-care policy impact occupational spaces and the ways in which professional work is used with a strong presence of technologies. Likewise, these processes produce direct impacts at the organizational level, on the performance of social-care professions and on the beneficiaries of assistance themselves.

Key words: the social assistance policy, new public management, Conditional Income Transfer Programs, reform of public administration.

Introducción

Este trabajo corresponde a la tesis final de la Maestría en Trabajo Social y resulta de un proceso de investigación y reflexión que pone atención en las transformaciones recientes de la política socioasistencial en el Uruguay y su relación con los procesos de reforma administrativa de corte gerencial.

En primer lugar, la preocupación inicial por el tema surge fundamentalmente a partir del desempeño profesional por el Ministerio de Desarrollo Social (en adelante Mides) durante el período de expansión de dispositivos de atención a familias en situación de extrema vulnerabilidad.

El tema seleccionado se ubica dentro del campo de estudios de la política asistencial, más precisamente se ocupa de las reformas que se vienen observando en la política socioasistencial a través del Ministerio de Desarrollo Social, que involucra tanto a la maquinaria administrativa del Estado como el uso de nuevas herramientas de gestión.

Al mismo tiempo se asocia a la incorporación del nuevo paradigma de gestión pública con tecnologías de la información, conceptos y técnicas orientadas a mejorar la capacidad de evaluación vinculado a la aplicación de marcos lógicos para la definición de acciones, la sistematización de los lineamientos políticos y el manejo de información en la gestión pública. Dichos instrumentos de gestión en la asistencia se caracterizan por una atención dirigida al núcleo de mayor pobreza de la sociedad, incorporando fuertes criterios de focalización, participación y tercerización, promovidos por la matriz liberal en lo que respecta a la identificación de los grupos más vulnerables y la focalización del gasto social.

En cuanto a los antecedentes con relación al tema, se enmarcan dentro del campo de investigaciones que vienen desarrollándose por investigadores de la Facultad de Ciencias Sociales y del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de la República (UDELAR). Los mismos abarcan temas vinculados a la profundización del campo de la política asistencial en nuestro país desde la creación del Mides en el año 2005, período que comprende la denominada “era progresista”.

Entre los temas en curso se destacan investigaciones acerca de los dispositivos o

programas de atención social, los denominados programas prioritarios de combate a la pobreza, etc. Al mismo tiempo, en la región se destacan distintas investigaciones vinculadas a programas que emergen para combatir la pobreza dentro del campo socioasistencial, así como también análisis acerca de la configuración de los Ministerios de Desarrollo Social o Secretarías Sociales a lo largo de América Latina.

Con respecto a investigaciones que analizan los paradigmas de gestión pública a nivel organizacional son muy vastos los aportes internacionales y nacionales que se pueden identificar, aunque escasean, por ser más incipientes, en el caso de la política socioasistencial bajo el formato de transferencias de renta.

La selección de este problema de investigación busca contribuir a la exploración de la particularidad de prácticas burocráticas que se consolidan a partir de estas nuevas formas de gestión de la “asistencia”.

Este estudio se organiza en cuatro partes. La primera, contiene la introducción al tema que comprende la delimitación del objeto de estudio y por otro lado el abordaje teórico y metodológico que sustenta este proceso de investigación.

La segunda parte corresponde al capítulo I que se ocupa de desarrollar los conceptos centrales de esta investigación, que involucra a la reforma del Estado uruguayo, la administración pública y la nueva gestión pública; al mismo tiempo se ocupa de contextualizar y desarrollar un eje central para este trabajo como es la propuesta contenida en el denominado New Public Management.

Por otra parte, el capítulo II va a colocar la mirada sobre otro de los ejes centrales de análisis como es la política social y la política socioasistencial. En este sentido, interesa señalar los aspectos centrales de la asistencia, la configuración histórica del campo asistencial, desarrollo y transformaciones.

El capítulo III se ocupa de examinar las transformaciones recientes de la política socioasistencial a partir de la creación del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) hasta la actualidad, poniendo atención en uno de los instrumentos más destacados en el desarrollo de la política socioasistencial: instrumentos de medición de pobreza, sistemas de información y transferencias de renta condicionada (TRC).

A su vez, este capítulo se ocupa de analizar cómo se ponen en juego los rasgos del nuevo paradigma de Gestión Pública (NGP) en el desarrollo de los sistemas de información e instrumentos que se han implementado en el período “progresista” y en el período de gobierno actual tales como Tarjeta Uruguay Social (TUS), Asignaciones familiares Plan de Equidad (AFAM PE), Bono Crianza, App Mides.

Por último, se presentan las consideraciones finales de este trabajo que surgen en torno a la pregunta acerca del avance de la política socioasistencial hacia un modelo gerencial de la asistencia, las principales tensiones que se ponen en evidencia y la persistencia de este modelo gerencial como orientador de las reformas en el marco del cambio de signo político del gobierno, ocurrido en 2020 cuando una coalición de partidos de centro derecha y derecha desplazó al Frente Amplio, partido emparentado con el pensamiento político de izquierda y centro izquierda.

Con respecto a la delimitación del tema, vale señalar que el tema seleccionado y el objeto delimitado se centra en la intersección de dos campos de estudios, fundamentalmente. Por un lado, el campo de estudios de la política social al proponerme identificar las transformaciones de la política socioasistencial acontecida a partir de la creación del Mides en Uruguay en el año 2005 hasta la actualidad. Por otro lado, los estudios sobre el Estado pues pretendo bucear en los procesos de modernización y reforma o “contrarreforma” (Behring, 2003) del Estado, que involucra tanto a la maquinaria administrativa del Estado como el uso de nuevas herramientas de gestión de las políticas, los servicios, las poblaciones y el trabajo de las burocracias a través del cual se realiza la política.

El trabajo versa sobre la incorporación del nuevo paradigma de gestión pública (NGP) en la política socioasistencial y el desarrollo de tecnologías de la información incluyendo las concepciones que la sustentan como las técnicas orientadas a mejorar la capacidad de evaluación y aplicación de marcos lógicos e instrumentos de gestión en el campo socioasistencial.

Esta propuesta se enmarca dentro del estudio de temas vinculados a las transformaciones recientes de la política socioasistencial y sus formas de gestión desde la creación del Mides, momento en el cual las prestaciones socioasistenciales toman el formato predominante de transferencias de renta condicionadas. Se trata de explorar cuáles son los rasgos característicos de las reformas del Estado uruguayo en la política socioasistencial a través del

Mides en la era progresista, período que se ha caracterizado por la expansión de la política asistencial, en el marco de un gobierno de coalición de izquierda Frente Amplio (2005-2020) pero además intenta explorar la continuidad o discontinuidad en el período de gobierno actual de coalición de derecha (2020-2025)

En este sentido, interesa explorar la propia configuración que asume Mides en virtud de las prácticas e instrumental técnico que desarrolla a través de los Programas de Transferencias de Renta Condicionada (PTRC), analizando cuáles son los elementos y rasgos distintivos de estas tecnologías en el campo socioasistencial que responden a los lineamientos del nuevo paradigma de gestión pública (NGP).

La pregunta central que se intenta responder con este trabajo es la siguiente: ¿qué contenidos y propuestas de la reforma gerencial del Estado se pueden identificar en las transformaciones de la política socioasistencial en el transcurso del siglo XXI?

Es de señalar que la política socioasistencial se constituye en un ámbito privilegiado de inserción profesional de trabajadores sociales, el cual se ha visto transformado con la profundización de esta política a partir del 2005 en términos de gerenciamiento e incorporación de nuevas tecnologías. Las nuevas formas de organizar la política socioasistencial impacta en los espacios ocupacionales y en las formas de uso del trabajo profesional con una fuerte presencia de tecnologías que repercuten sobre la autonomía relativa de las prácticas profesionales en este campo.

Dichas reformas se enmarcan en un contexto de grandes transformaciones sociales, pero al mismo tiempo responden a paradigmas acerca de - pensar y hacer- la gestión de lo público y más precisamente la administración pública de la asistencia a los pobres. Estas visiones no son para nada neutras, por tal analizarlas y discutir las, nos posibilita una mirada crítica para comprender los procesos a los que nos enfrentamos en la gestión pública del campo socioasistencial, en tanto produce impactos directos a nivel organizativo, en el desempeño de las profesiones socioasistenciales y sobre los propios beneficiarios de la asistencia.

El objetivo general de este trabajo es analizar la relación entre las alteraciones recientes de la política socioasistencial y los fundamentos, principios y orientaciones de la reforma gerencial de la administración pública.

Dentro de los objetivos específicos propuestos se definen los siguientes:

1. Examinar los principios orientadores del paradigma de la Nueva Gestión Pública.
2. Identificar los puntos de contacto entre los principales rasgos de la NGP y atributos de la política socioasistencial a partir de la creación del Mides hasta la actualidad.
- 3- Analizar las transferencias monetarias condicionadas y las tecnologías de información utilizadas por el Mides considerando los requerimientos de gestión que organizan la perspectiva promovida por la NGP.

A continuación, resumo las principales consideraciones teórico-metodológicas que orientaron este trabajo a fin de alcanzar los objetivos propuestos.

La construcción del problema de estudio aquí definido se basa en una perspectiva bourdiana, la cual supone que el objeto no es algo acabado, sino que merece una atención constante la relación entre teoría y empiria. Para Bourdieu, romper con lo evidente y sobrepasar las nociones de sentido común, es comprender de una forma crítica la realidad que se estudia.

Según Bourdieu la construcción del objeto de estudio de forma crítica pone en tela de juicio a los “objetos preconcebidos” como una forma de romper con los objetos de investigación positivista y dicha operación requiere pensar en términos relacionales.

Una de las dificultades del análisis relacional es no caer en una regresión de la realidad de las unidades sociales pre-construidas. Para evitarlo sugiere utilizar un instrumento muy simple y práctico de construcción del objeto: un cuadro de propiedades pertinentes de un conjunto de agentes o instituciones (Bourdieu, 2005).

De acuerdo con Bourdieu uno de los mejores instrumentos en la construcción del objeto es el pensamiento analógico que se apoya en la intuición razonada de las homologías. Dicho de otra manera, pensar en términos analógicos permite sumergirse por completo en la particularidad del caso.

Este modo de pensar se cumple plena y lógicamente en y a través del método comparativo, que le permite pensar relacionamente un caso particular constituido como un

ejemplo particular de los posible, basados en las homologías estructurales que existen en los diferentes campos. (Bourdieu, 2005, p 288).

El abordaje teórico-metodológico de esta propuesta está basado en esta perspectiva, asentándose en una metodología cualitativa que apuesta a captar esos procesos que se configuran en el campo de la política socioasistencial, que responden una visión histórica y compleja, y así también, recuperar las relaciones que se configuran entre los distintos agentes que forman parte de dicho campo, tales como: el Estado, la política socioasistencial, el cuerpo administrativo (burocrático y técnico), la sociedad civil organizada y las agencias internacionales.

En este sentido, adquiere relevancia la idea de *campo* de Bourdieu en el abordaje de estudio de la política socioasistencial, el Estado, la administración pública y los procesos de reforma administrativa. Los campos sociales para Bourdieu (1997) se definen como espacios estructurados de posiciones o jerarquías. En este sentido, la sociedad es un sistema relacional de distinciones en el que se dan una serie de campos con sus reglas de juego particulares. Bourdieu analiza la relación entre posiciones sociales (concepto relacional) disposiciones (*habitus*), tomas de posiciones (elecciones). El concepto de *habitus* responde a la interiorización subjetiva de la posición social, actitudes que son adquiridas, incorporadas y transferidas, lo que sería el estilo de vida de una posición. (1997). El *agente social* no sólo actúa hacia el exterior, sino que está condicionado subjetivamente por el sistema de sus disposiciones adquiridas.

Para Bourdieu, los *campos sociales*, son entendidos como espacios de lucha distribuidos por diferentes tipos de capital que se imponen a los agentes y en cierta forma favorecen la continuidad o transformación de la estructura social ya que está presente la idea de conflicto. En virtud de ello, interesa rescatar esas prácticas y formas de hacer en el campo socio asistencial y el Estado, ya que su condición de espacios productores y reproductores de prácticas y discursos, posibilita entender los procesos de reforma que aquí se intenta analizar.

Bourdieu plantea (2015) que el Estado es un campo, dentro de los cuales se encuentra el campo administrativo que es un sector particular del campo del poder, un espacio de oposiciones que se estructura en función de formas de capital e intereses diferentes según las formas organizativas. El Estado como tal conforma lo que Bourdieu designa como campo burocrático.

Para Bourdieu el Estado¹ (2015) es una especie de principio de orden público, entendido desde su forma física y simbólica inconsciente, cuya función es la producción y establecimiento de categorías sociales. Entre las funciones del Estado se encuentra la producción de una identidad social legítima, esto es que comprende una realidad que es validada por consenso o consentimiento. En este sentido, el Estado tiene un papel muy definido en la producción y reproducción del orden simbólico, construyendo en base a percepciones particulares una percepción universal, un conocimiento especializado dotado de validez y poder por el Estado.

En palabras de Bourdieu:

Si tuviera que apuntar una definición provisional de lo que llamamos «Estado», diría que el sector del campo del poder, que podemos llamar «campo administrativo» o «campo de la función pública», el sector en el que se piensa sobre todo cuando se habla del Estado sin más precisiones, se define por la posesión del monopolio de la violencia física y simbólica legítima. (2015, p.7)

Señalado estas consideraciones, me interesa concluir este apartado explicitando la metodología definida para responder a los objetivos del trabajo. La misma reúne, por un lado, la técnica documental, lo cual implica técnica de fichero de material bibliográfico, revistas, documentos, normas y protocolos, sitios web, etc. A su vez, se utiliza la técnica de la evidencia que consiste en la selección de resultados de tesis en base a documentos publicados y revisión de los antecedentes, fuentes y documentos institucionales del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), fundamentalmente.

¹Bourdieu, P. (2015). *Sobre el Estado. Cursos en College France 1989- 1992*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

Capítulo I. La reforma del Estado, la administración pública y la Nueva Gestión Pública

I.I La Crisis del Capitalismo, el Neoliberalismo y el Management

“El mercado es idolatrado; el Estado es satanizado; la empresa privada es exaltada y el “darwinismo social del mercado” aparece como algo deseable y eficaz desde el punto de vista económico.” (Borón, 1999, p. 108).

Para comenzar este capítulo que trata de introducirnos a la comprensión del modelo Gerencial o Managerial, que tendrá como propósito el estudio del gerenciamiento en las políticas sociales del Estado, más particularmente en las reformas acontecidas en la política socioasistencial, vale convenir que no sería posible sin hacer referencia al contexto socio histórico de su emergencia; pero tampoco sería factible inadvertir la influencia de la ideología neoliberal que lo sustenta y que se halla fuertemente imbricada con la reestructuración del sistema capitalista registrada fundamentalmente a partir de los años 70 del siglo XX.

Después de la segunda guerra mundial se produjeron dos tendencias importantes. Una fue la extensión de los mercados, en relación al mercado mundial de mercancías, que generó una fuerte tendencia al aumento de la competencia. Borón afirma que “esto se expresó, empíricamente en el hecho de que el comercio mundial creció más rápidamente que la producción” (1999, p. 35).

Otra tendencia, tuvo que ver con el crecimiento del Estado en el período de la posguerra, manifiesto en los Estados de Bienestar, más precisamente en Europa Occidental y América del Norte en los años 60.

La crisis del modelo capitalista de los años setenta comprendió cambios que afectaron el patrón de acumulación y crecimiento capitalista que había prosperado desde la segunda posguerra y por casi treinta años, los denominados *treinta gloriosos* o *época de oro*. “Según Hobsbawm, durante la edad de oro tienen lugar sucesos trascendentes: consolidación de la condición salarial, y de los Estados de Bienestar, Revolución Tecnológica, globalización y

Revolución cultural” (Baráibar, 1999, p.11). La crisis del capitalismo se “resolvió” en el pasaje del modelo de acumulación rígido al de flexibilización, y tuvo como propósito hacer frente a las contradicciones immanentes de la lógica del capital. El patrón de crecimiento y acumulación rígido que había prosperado durante treinta años, llamado capitalismo monopolista, comienza a verse afectado por lo que llaman ondas largas recesivas de la economía, lo que implicó que el capital estableciera reajustes y reconversiones, que produjeron nuevas tensiones y derivaron en el surgimiento de auténticas transformaciones societarias.

(...) a crise dos anos setenta assinalou a exaustão do padrão capitalista monopolista fundado num regimen de acumulacao “rígido”, que el designa como fordista-keynesiano”, para preservar-se e reproducir-se, o capitalismo monopolista contemporâneo- que caracterizou como capitalismo tardio-quer enfrentar a nova agudização das suas contradições imanentes recorrendo a um outro regime de acumulacao, “flexible”, que implica, necessariamente, um correspondente modo de regulação. (Netto, 1996, p.90)

El crecimiento económico de la edad de oro al entrar en crisis, por un lado, descentraliza la producción, y por otro, agudiza la concentración de capital. Las nuevas exigencias económicas y tecnológicas de la evolución del capitalismo moderno generadas por la propia globalización, entendida como aceleración de las innovaciones tecnológicas y generalización, así como también la disminución de los poderes nacionales, provocan transformaciones en los modelos productivos y el mercado empleo.

En 1973, con la llegada de la gran crisis del modelo económico de posguerra, cuando todo el mundo capitalista avanzado cayó en una larga y profunda recesión, las ideas neoliberales empezaron a ganar terreno. Hayek afirmaba que los sindicatos y el movimiento obrero habían socavado las bases de acumulación privada con sus presiones sobre los salarios y su presión para que el Estado aumentase los gastos sociales. A partir de allí, la ola de derechización del capital fue ganando sustento político más allá del que le garantizaba la crisis económica del período (Borón, 1999).

La crisis del capitalismo tardío (Habermas, 1999) derivada no solamente de una contestación cada vez mayor de carácter político, sino de la caída de la tasa de beneficios ante la creciente fragmentación de los mercados y la conflictividad social

se hizo evidente en la década de los setenta. Los shocks económicos como la crisis del petróleo de 1973 y 1979 y las dificultades de las empresas en un contexto más globalizado fueron las bases del cambio. (Fernández, 2022, p.40)

El neoliberalismo comprende un conjunto particular de recetas económicas y de programas políticos que comenzaron a ser propuestos en los años setenta, recetas que han tenido como inspiración principal la obra de Milton Friedman. Asimismo, estas ideas nos remontan a Hayek y la llamada Escuela Austriaca. Por otro lado, y concomitantemente, ha ocurrido a nivel mundial un cambio histórico en las relaciones institucionales entre el mercado y el Estado y entre las empresas y los mercados (Borón, 1999).

Los primeros en incorporar estas ideas fueron los gobiernos de Thatcher en Inglaterra (1979), el primer régimen en un país capitalista avanzado. Luego, le siguió Reagan en Estados Unidos, en este período las consignas más fuertes fueron achicar el Estado, las privatizaciones, y reducción del gasto público para mantener una disciplina fiscal, un decidido combate a la inflación, desregulación de los mercados, apostando a la inversión privada y apertura a la economía internacional.

El neoliberalismo reinterpreta el proceso histórico de cada país: los villanos del atraso económico pasan a ser los sindicatos, y con ello las conquistas sociales y toda forma de lucha por la igualdad, la equidad y la justicia social. Al mismo tiempo la derecha, los conservadores, se reconvierten a la modernidad, en su versión neoliberal, por la vía de las privatizaciones y un modelo Estado mínimo. (Borón, 1999, p. 98).

El neoliberalismo como ideología nace después de la segunda guerra mundial, en una región de América del Norte donde imperaba el capitalismo (1999). Goran Therborn lo define como: “una superestructura ideológica y política que acompaña una transformación histórica del capitalismo moderno” (Borón, 1999, p.31).

Vale señalar que estas ideas neoliberales provienen de una ideología política y económica tendiente a propulsar transformaciones en lo atinente al mercado de economía capitalista de forma de empujar a los países denominados atrasados o subdesarrollados hacia el desarrollo. El neoliberalismo como proyecto ha logrado poder político y un número significativo de posiciones administrativas que al mismo tiempo que logró consolidarse ha exportado sus ideas a América Latina, en muchos casos logrado a través de gobiernos dictatoriales.

Esta hegemonía que fue ganando el neoliberalismo se ha hecho más fuerte cuanto más débil es el Estado Nación y más débiles las redes que controlan el mercado económico, mercado de trabajo y seguridad social. Autores como Sader plantean que el neoliberalismo como modelo, no solo hegemónico sino de dominación de clase referidas a relaciones económicas, sociales e ideológicas, nace más que nada como una crítica económica al Estado de Bienestar. En este sentido plantea que: “La hegemonía neoliberal se impone recomponiendo las relaciones del Estado, el mercado, las empresas, los obreros, los empleados, los excluidos, los marginados o superexplotados” (Borón, 1999, p. 10).

Por su parte, Salama sostiene que las políticas neoliberales fueron y continúan siendo políticas de exclusión, incluso dice que si se tiene en cuenta que ha logrado éxitos en lo que respecta a frenar la inflación, lo hizo a costa de crecientes desigualdades sociales y de un déficit muy alto en la balanza comercial (Borón, 1999).

Respecto a los Estados de Bienestar, el propósito consiste en retroceder a criterios más selectivos y particulares de entender los derechos, lo que supone una de las características más importantes de la corriente neoliberal en tanto aspiran a una red de protecciones para “los más pobres”. Esto conlleva a que se mantengan ciertos esquemas de Estados de Bienestar que dificultan la adopción de políticas restringiendo los beneficios a ciertos grupos de la población.

Fue una reacción teórica y política vehemente contra el Estado intervencionista y de Bienestar. Se trata de un ataque apasionado contra cualquier limitación de los mecanismos del mercado por parte del Estado, denunciado como una amenaza letal a la libertad, no solamente económica sino política. (Borón, 1999, p.16)

La política Gerencial o Managerial no se podría entender sin comprender el contexto de políticas neoliberales de los años 80 que se despliegan en el Reino Unido de la mano de Margaret Thatcher.

El discurso del management de esa época refiere a la transición hacia un modelo nuevo en la medida que el sistema de producción en serie tambalea ante la fragmentación de los mercados y la resistencia obrera (Fernández, 2022).

Lo que Thatcher va a proponer es un giro, en cierto sentido, revolucionario para el Reino Unido: llevar a la práctica una nueva política económica y social basada en

principios neoliberales, en los que se ponen en marcha medidas de desregulación de los distintos mercados con el fin de incrementar la competitividad de la economía. (Fernández, 2022, p.163)

Es así, que la expansión del managerismo se produce en un contexto histórico marcado por los gobiernos conservadores de Thatcher en Reino Unido y Reagan en Estados Unidos. Su programa neoliberal se basa en valores productivistas y materialistas de la sociedad del consumo, valores de mercado tales como la *eficacia*, *el rendimiento*, *la rentabilidad* y *la flexibilidad*. En ese período, surge una vasta producción de obras de negocios y empresariales.

Drucker, considerado el principal representante de la gestión empresarial o Management en lo que respecta al análisis y dirección de empresas, acérrimo defensor del liberalismo económico y el pragmatismo norteamericano (Fernández, 2022) preconiza la mercantilización de la protección social, y acuña el término *privatización* para referirse a la privatización de los servicios públicos y empresas estatales. El mismo afirma que las políticas sociales más exitosas son las que se subcontratan a una empresa u organización sin fines de lucro y acusa al Estado de Bienestar de incompetencia, por tal “lo que más se puede esperar del Estado de Bienestar es una “mediocridad competente”, pero por lo general, según el autor, solo se obtiene una total incompetencia” (Fernández, 2022, p. 79).

Estas ideas que promulgan estas nuevas ideologías gerenciales están basadas en el éxito empresarial y personal marcado por un neoliberalismo que hace propaganda al libre mercado que intima a cambiar la organización del trabajo tanto a los empresarios como a los trabajadores (Fernández, 2022). Estas concepciones se amalgaman bien con la política internacional de principios de los ochenta y lo que hacen Thatcher y Reagan es dar un giro económico en esa línea, maximizando el rol del mercado frente a la intervención del Estado.

Junto a medidas de reforma bien conocidas (reducción del Estado de Bienestar, privatización de los servicios públicos, cambios en el mercado de trabajo), el neoconservadurismo genera una retórica muy relacionada con los valores propios de las clases empresariales, pretendiendo una reacción, un despertar de las economías norteamericana y europea (Harvey, 2007). (Fernández, 2022, p.111)

El discurso gerencial basado en valores de innovación, flexibilidad y competitividad, cliente, el marketing salen de los márgenes de la empresa privada para abarcar a otras organizaciones

como la administración pública, partidos políticos, asociaciones, etc. (Fernández, 2022)

Las ideologías directivas, gerenciales o manageriales forman parte de lo que algunos autores denominan “el nuevo espíritu del capitalismo”, tal como lo definen Boltanski y Chiapello (2002); esto es la ideología que justifica el compromiso de las personas con el sistema capitalista en la actualidad y que hace ese compromiso atractivo. (Fernandez, 2022, p. 22)

Tal como se enuncia en este apartado, el modelo neoliberal propuesto para enfrentar la crisis del capitalismo, condujo a transformaciones históricas en las relaciones entre el Estado, el Mercado, las empresas y la sociedad civil. En cuanto a la forma de introducir dichas reformas en la órbita de las instituciones burocráticas que componen el Estado fue mediante las orientaciones del New Public Management.

El apartado siguiente va a referirse a dichas reformas, aclarando la distinción entre reformas de Estado y reformas de la Administración Pública, ambas promovidas e impulsadas por los organismos internacionales como salida a la crisis económica y financiera de los países de América Latina, países que, a diferencia de sus pares europeos, lejos han estado de desarrollar Estados de Bienestar sólidos y aun así, se propone desde múltiples actores de la escena internacional y local, la adopción de estos principios de reforma de la estatalidad.

I.II Reforma del Estado y reforma administrativa

Oszlak (1992) realiza una distinción entre reforma del Estado y reforma administrativa. Para el autor, la primera responde a un proceso más abarcativo que la reforma administrativa, esta última, caracterizada por procesos *intra burocráticos*, de mejora de la gestión pública, racionalidad, asignación de recursos, desarrollo de tecnologías, recursos humanos, entre otros. En este sentido, la reforma del Estado supone un proceso más amplio de transformaciones de las relaciones entre el Estado y la sociedad, establece nuevas fronteras con la sociedad civil, entre la esfera de lo público y lo privado, así como redefiniciones en torno al rol y papel del Estado e incorporando una revisión de la intervención del Estado en asuntos sociales. (Oszlak, 1992)

Con respecto a la reforma administrativa se trata de procesos centrados a la interna del Estado tales como la mejora de distintos aspectos de gestión pública. Para la reforma del

Estado este se torna un aspecto parcial, que se encuentra subordinado a la estrategia de la reforma, pasando a ocuparse del rol que debe asumir el Estado, sus límites de intervención en la sociedad, la definición de relaciones entre lo público y lo privado, las relaciones con el mercado. La reforma *se externaliza, es decir*, ya no se trata de un proceso de cambio interno o sea *intra burocrático*. (Oszlak, 1992). Dice: “Por lo tanto, es incorrecto referirse a la reforma estatal como un proceso confinado al aparato del Estado, que pretende únicamente mejoras tecnológicas” (Oszlak, 1992, p.3)

El autor plantea que la reforma administrativa se ha visto desplazada por la reforma estatal y bajo la premisa de “reforma del Estado” se han lanzado tanto masivas privatizaciones de servicios públicos como nuevas modalidades de retiros voluntarios de los funcionarios, creación de sistemas de información o servicios descentralizados. Oszlak reflexiona acerca del uso indistinto del término, pero considera que detrás de dichas distinciones que no son solo semánticas se está produciendo un cambio de énfasis desde una reforma gerencial y tecnológica hacia una reforma política e ideológica (1992). Pero como argumenta el autor, no es de extrañar que cuando las sociedades atraviesan crisis profundas surja el debate acerca del rol del Estado y su capacidad o incapacidad, en tanto es el principal articulador con la sociedad y cuando hay crisis su papel integrador es inmediatamente cuestionado.

El objetivo último no parece ser tanto mejorar sino reducir el Estado. La acción ya no está guiada principalmente por los viejos principios de la "triple e" -eficiencia, eficacia y economía- sino por una nueva concepción acerca de cuál debe ser el rol apropiado del Estado. (Oszlak, 1992, p.2)

Se trata de una tendencia que se manifiesta a escala mundial, ya sea que se trata de distintos regímenes políticos, culturales o países en distinta etapa del desarrollo. Lo cual da cuenta de un proceso de homogeneización de la reforma, que en palabras de Oszlak es “derivado de un rechazo generalizado de la intervención estatal, la revalorización de la iniciativa privada, y la participación social” (1992, p.2).

Es a partir de los años 80 que varios países de la región de América Latina experimentan cambios vinculados a reforma económica y política que tienen su correlato en cambios en las estructuras de administración pública de los Estados, entre las cuales se encuentra Uruguay. Si bien, es a fines de los años noventa que la reforma de los aparatos administrativos tiene

relevancia para los países de la región como para los organismos internacionales. (Peters, 1999).

La modernización del Estado y la incorporación de mecanismos gerenciales en la administración pública también han sido promovidos por los organismos internacionales a partir de los ochenta del siglo XX (Perelmiter, 2016).

Es de señalar que la reforma del Estado en América Latina involucra distintos momentos en sus objetivos particulares, recomendaciones y ámbitos de reforma privilegiados. Por un lado, encontramos las reformas de primera generación que se refieren al tamaño del Estado y promueven achicar su volumen y funciones. Por otro, y en un momento posterior, emergen las propuestas de reforma de segunda generación que impulsan el gerenciamiento y la eficiencia en el sector público a través del modelo del New Public Management. Estas últimas son las que este trabajo pondrá especial atención, que involucran la administración pública del Estado. Corresponde señalar que, si bien estamos frente a paquetes de reformas de distinta generación, ambos refieren a ajustes y modificaciones estructurales que se fueron procesando de manera gradual, contradictoria, con marchas y retrocesos. Por ello, a lo largo de los sucesivos gobiernos democráticos encontraremos reformas tanto de la era del Consenso de Washington como del llamado pos consenso.

Con respecto al primer momento de reformas que refieren al achicamiento del Estado, es interesante el planteo de Oszlak que recupera tres medidas para lograrlo: “la transformación del papel del Estado; en segundo lugar, la reestructuración y reducción de su aparato institucional; y por último, el recorte de su dotación de personal” (1992, p. 6). A su vez, las medidas utilizadas para reducir la intervención del Estado son la privatización, la desmonopolización, la desregulación y la descentralización.

Mientras que la privatización supone una modificación del papel del Estado en la gestión de los asuntos sociales con consecuencias sobre las vinculaciones con los diferentes actores, en el caso de la descentralización no se produce un retiro del Estado, sino que reduce su centralidad, pero aumenta la capacidad decisora y gestión de lo local incrementando el ejercicio de ciudadanía.

La descentralización política y administrativa no implica, en principio, una retirada del Estado seguida por la ocupación de espacios de decisión y gestión por la sociedad, como ocurre con la privatización. Pero sí supone un achicamiento del Estado nacional

y una correlativa expansión de los Estados locales que asumen las funciones descentralizadas, a lo cual debe agregarse por lo general una mayor presencia de la sociedad local en los procesos de decisión, gestión o control vinculados con estas funciones. (Ozslak, 1992, p. 6)

La *desmonopolización y desregulación* conducen, en ambos casos, a disminuir la intervención del Estado, pero mientras la desmonopolización se asocia a la privatización de las empresas públicas que funcionaban como monopolios de servicios públicos, la desregulación conduce a una supresión de funciones llevadas adelante por distintos organismos del Estado en lo que refiere al diseño, la evaluación y el control de las regulaciones.

Otro aspecto a tomar en cuenta para estrechar el Estado es la *racionalización de la estructura organizativa* lo cual responde a una preocupación de la reforma administrativa clásica y tiene que ver con los cambios en la estructura u organigrama de las instituciones y, por último, la reducción de personal o plantilla de funcionarios públicos aplicando medidas que van desde retiros voluntarios hasta el desestímulo a la función pública, la definición de bajos salarios, etc.

Merece atención el identificar cuáles han sido esos agentes impulsores de estas reformas de administración pública y del Estado. Cabe señalar que la introducción de estas propuestas de reforma del Estado en América Latina fue impulsada por el Consenso de Washington² en 1989. Integrado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Tesoro de los EEUU, sus recomendaciones tenían el propósito de orientar a los países subdesarrollados para superar las crisis económicas por las que atravesaban.

John Williamson plantea respecto a la agenda del Consenso de Washington, que los principales postulados enmarcados en las reformas de primera generación fueron la *disciplina fiscal, la reforma fiscal y el desarrollo de la inversión*. Las reformas de segunda generación tratan de un conjunto de reformas dirigidas a las instituciones públicas, temas de pobreza, pero, como vimos, surgen posteriormente debido a los resultados de las reformas de

²La denominación Consenso de Washington fue acuñada por el economista británico John Williamson en 1989 para referirse al paquete de reformas propuesto para los países en vías de desarrollo que atraviesan crisis financieras y se encuentran bajo la órbita de Washington D.C.

primera generación con el propósito de superar las crisis financieras de los países en desarrollo.

En palabras de Williamson: [...] las reformas de segunda generación necesitan atacar dos importantes áreas económicas. La primera involucra la modernización de la infraestructura institucional de una economía de libre mercado [...] La otra necesidad importante para la reforma institucional está en el sector financiero. Lo que se necesita en este campo [...] es una serie de cambios aparentemente menores tales como mejorar la transparencia, modernizar la contabilidad, fortalecer los derechos de los accionistas minoritarios, facilitar la recuperación de los activos asignados como garantías y desarrollar registros de crédito. (Martínez y Soto, 2012, p.58)

Luego de décadas de políticas de lucha contra la pobreza y del fracaso de las medidas de desarrollo económico dirigidas a los países subdesarrollados surge el denominado pos consenso de Washington (Serna, 2008). Resulta sustancial recuperar el aporte de Miguel Serna (2008) por referirse a las políticas pos consenso de Washington dirigidas a enfrentar los problemas de pobreza de los países de América Latina. Según el autor, los efectos regresivos y crisis económicas que generaron las reformas económicas neoliberales en América Latina condujeron a un debate, iniciado el milenio, acerca de las políticas sociales y los límites del modelo de desarrollo hegemónico. “(...) el denominado “pos-consenso de Washington” es un ciclo histórico reciente pautado por un debate global entre la persistencia de las ideas del denominado neoliberalismo típico de los noventa y la búsqueda de enfoques alternativos en materia de desarrollo social” (Serna, 2008, p. 47).

En este sentido, son las agencias internacionales como el Banco Mundial (BM) y el programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) donde están comprendidas las principales orientaciones de las denominadas políticas pos consenso de Washington (Serna, 2008). Por tal razón, según Serna (2008) las orientaciones de desarrollo social se debaten entre un liberalismo social y un reformismo social global. Esto significa que en términos de orientaciones del BM prevalece una orientación de corte neoliberal donde las políticas sociales de “combate a la pobreza” cumplen una función de control del conflicto social ante los disloques de la economía capitalista.

Dentro de los lineamientos que según el BM deben asumir las políticas sociales se encuentran: la prioridad de la economía, la focalización del gasto público en los sectores

pobres, el incentivo a la privatización de los servicios sociales públicos, la promoción de la sociedad civil en la gestión de las políticas sociales, el emprendedurismo y el desarrollo de las capacidades de los sectores pobres (Serna, 2008).

Este revisionismo del año 2000 del BM incluye tres ideas centrales. Por un lado, el buen desempeño de las instituciones públicas basadas en la eficiencia de la administración de los recursos públicos reducidos, orientándose hacia los pobres y apostando al desarrollo de capacidades. En segundo lugar, propiciar el desarrollo de la participación activa de la sociedad civil en la cogestión de las políticas sociales. En tercer lugar, la concepción de redes sociales de seguridad como alternativa a las situaciones de riesgo y vulnerabilidad (Serna, 2008).

En resumen, se demuestra que las reformas del Estado y de la Administración pública propiciadas por los organismos internacionales a partir de los años noventa para enfrentar la crisis de la economía capitalista en países subdesarrollados, estuvieron orientadas a atender el crecimiento económico y la hegemonía de mercado. No obstante, sus escasos resultados o más bien su fracaso dados los efectos sociales regresivos y el aumento de la pobreza derivados del ajuste estructural promovido por la primera generación de reformas, generaron un nuevo paquete de propuestas luego de ajustar y revisar sus postulados de desarrollo social para el nuevo milenio y, en ese contexto, toman fuerza las llamadas políticas de combate a la pobreza.

De forma de explorar cómo se procesaron estas reformas en nuestro país a partir de la década del noventa, en el próximo apartado se intenta profundizar en la vinculación del Estado uruguayo con la agenda de reformas aquí mencionadas.

I.III Las reformas en el Estado Uruguayo: un recorrido por los gobiernos democráticos pos dictadura

La reforma del Estado uruguayo se ha caracterizado históricamente por ser un proceso gradual, determinado por los lineamientos de los paradigmas de gestión pública de cada momento, los organismos internacionales y los gobiernos de turno de acuerdo a sus orientaciones políticas. A su vez, parte de ese carácter gradual también se debió a las luchas

populares contrarias a las reformas propuestas que, en el caso uruguayo, puso freno a algunas de las iniciativas del gobierno impulsando mecanismos de democracia directa.

Es entonces que los sucesivos gobiernos pos dictadura (1985 en adelante) fueron impulsando distintas reformas destinadas a llevar adelante la agenda promovida por las agencias internacionales como *el ajuste fiscal, la contención del gasto público y la reforma del Estado* (Bentura, 2020).

El primer gobierno de restauración democrática (1985-1989) liderado por Julio María Sanguinetti no se ocupó de la llamada Reforma del Estado. Plantean Narbondo y Ramos (1999) que durante dicho período más que nada se instaló en el discurso el tema de la Reforma del Estado, pero en los hechos se tomaron medidas que no fueron significativas en términos institucionales.

La reforma del Estado en el período de gobierno de Lacalle Herrera (1990-1995) se caracterizó por una política de fuerte orientación neoliberal y la llegada a Uruguay de las reformas de primera generación del Consenso de Washington. El gobierno de aquel momento se concentró en dos áreas de reformas: por un lado, la reforma de la seguridad social y, por otro, la privatización de las empresas públicas mediante la llamada “*Ley de empresas públicas*”. En el caso de esta última, fue anulada tras referéndum popular. En el caso de la seguridad social el fracaso fue absoluto ya que ni siquiera llegó a aprobarse la ley (Caetano, 2005).

Entonces, ante la imposibilidad de Lacalle Herrera de achicar el Estado mediante la privatización de las empresas públicas se centró en la reforma empresarial de las mismas (Narbondo, 1999).

Dentro de las principales reformas en dicho período para reducir el tamaño del Estado y desburocratizar la gestión se encuentran: la apertura del mercado de telecomunicaciones móviles, la privatización de la empresa de gas, las concesiones a empresas privadas de los servicios de la Administración de Puertos, la desmonopolización del mercado de seguros y modificaciones y flexibilización en los procedimientos de compras estatales. Asimismo, mediante incentivos para el retiro voluntario de funcionarios públicos redujo el personal del Estado en unos 10.000 funcionarios (Narbondo, 1999).

Este período se caracterizó por la fuerte ofensiva del neoliberalismo y la consecuente resistencia del movimiento social. La estrategia del gobierno se concentró en desarrollar políticas focalizadas financiadas por endeudamiento externo y una tenaz desfinanciación de todo el sistema de protección social de corte universal desmercantilizador. (Bentura, 2020, p. 34)

El segundo período de gobierno del Dr. Sanguinetti (1995-1999) continuó adhiriendo a los postulados del *Consenso de Washington* impulsados por las distintas agencias internacionales con reformas de primera y segunda generación, pero sobre todo se destacan las reformas administrativas que incorporan lineamientos del nuevo gerenciamiento o New Public Management (Pérez, 2000).

Este período de gobierno no solo se ocupó de la reducción del gasto y tamaño del Estado, sino que se abocó a mejorar la eficacia y eficiencia de las instituciones públicas. Dentro de las principales reformas del período se encuentran la reforma de la seguridad social, la educación pública, la reforma constitucional que introdujo cambios en el sistema político electoral pero principalmente se destacan las reformas administrativas en las organizaciones ministeriales del Estado (Narbondo, 1999).

En el terreno de las políticas sociales se registra, como apunta Filgueira (1998), un pasaje de políticas universales, sectoriales y centralizadas a políticas focalizadas, integrales y descentralizadas. Una de las características relevantes de estas políticas fue que su financiamiento se sustentó a través de préstamos del exterior, por lo cual las sustentabilidades en el tiempo nunca fueron claras (Midaglia, 1993). (Bentura, 2020, p. 36)

El gobierno de Jorge Batlle (2000-2005) estuvo determinado por lo que el mismo Batlle denominó *estado del alma* que en sus propias palabras se refería a “lo que se puede hacer y lo que no se puede hacer” en una sociedad (Caetano, 2005). En este sentido, este periodo se caracteriza por la puja entre la imposición de políticas de corte neoliberal y el mantenimiento del sistema de protecciones sociales.

En aquel momento, ese estado del alma toleraba la imposición de políticas de claro corte neoliberal, pero no el desmonte del sistema de protección anterior, generando la imposibilidad de la financiación del nuevo modelo; el freno a las privatizaciones,

el plebiscito de los jubilados, la necesidad de que la reforma de la seguridad social fuera hacia un sistema mixto y no privado. (Bentura, 2020, p. 37)

Según Caetano (2005), durante el gobierno de Batlle el país padeció las denominadas siete plagas (aftosa, desequilibrios monetarios con la región, crisis financieras, desacomodamiento de los mercados internacionales, etc) y marcado por la crisis del año 2002 que dejó a importantes contingentes de la población en la pobreza e indigencia, el gobierno apostó a la estabilización de la economía y una agenda más restringida: “..se priorizaría el cuidado del frente fiscal y el aumento de la eficiencia del Estado”(Caetano, 2005, p.321).

El impacto de la crisis del 2002 hace que resurjan nuevas demandas de reforma en el Estado, tales como sistema tributario, políticas sociales, sistemas de información, fortalecimiento de los instrumentos del *accountability* (en la salud, sistema financiero, judicial, etc), ampliación de derechos de ciudadanía (Caetano, 2005).

La llegada de la coalición de izquierda Frente Amplio al gobierno en el año 2005, liderada por Tabaré Vázquez (2005-2010) marcó el comienzo de una serie de reformas en lo social, en la política de salud, en la estructura impositiva, y otra con un fuerte énfasis en atender la Emergencia Social de un amplio sector de la sociedad uruguaya que había caído en la pobreza. Al mismo tiempo estas transformaciones orientaron el proceso de reformas en el área de la administración pública. Es así, que el gobierno del Frente Amplio diseñó e implementó lo que denominó como Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) cuyo propósito principal fue dar respuesta a la crisis que había generado el aumento de la pobreza y la exclusión, pero también buscó hacer frente a demandas de transformaciones que se tornaron necesarias para el Estado. La creación del MIDES que se produce en el 2005 nace en un contexto de emergencia social que requería de acciones rápidas dirigidas a los hogares con más bajos ingresos. Al nacer en este contexto su invención aparece permeada por algunos de los principios de la propuesta gerencial en tanto, por ejemplo, requiere de modalidad rápida de contratación de personal técnico, diseño, planificación estratégica, estrategias de atención y un esfuerzo por llegar a la población objetivo. El PANES que tuvo dos años de implementación se transforma posteriormente en el Plan de Equidad que irá estableciendo mejoras en cuanto a cobertura, prestaciones, etc. Si bien esta cuestión será abordada más adelante, interesa señalar que en los años sucesivos el MIDES continúa incorporando gradualmente medidas que responden a estos principios de NGP, ya

sea en la gestión organizacional y de sus RRHH como en el desarrollo de los distintos Programas de la política socioasistencial.

El gobierno de coalición de derecha liderado por Lacalle Pou (2020-2024) en su programa de gobierno³ plantea una aplicación de medidas de fuerte corte neoliberal, con criterios de ajuste y achicamiento del Estado así como de medidas de mejora de la gestión y eficiencia de las instituciones y empresas públicas. La mejora de la gestión de los dineros públicos, del gasto público, la eficiencia y la descentralización marcan las primeras propuestas de este período.

En resumen, se observa que los procesos de mejora de gestión pública en términos de reforma de administración pública no fueron lineales, sino que muestran gradualidad, fueron objeto de marchas y contramarchas en algunos momentos. No obstante, surge que algunos gobiernos estuvieron más alineados desde el punto de vista ideológico político a los lineamientos neoliberales en términos de achicamiento del Estado, ajuste fiscal, privatizaciones, mientras que otros introdujeron mayor desarrollo de las denominadas reformas de segunda generación pos consenso de Washington dirigidas a mejorar la gestión y eficiencia de las instituciones, atender la pobreza, entre otros.

Al analizar el abanico de reformas propuestas desde el retorno democrático hasta hoy en día, se observa que la cuestión de la pobreza y la focalización del gasto público social fueron ganando espacio en la agenda de reformas y, concomitantemente, también ocupó un lugar central, la necesidad de reorganizar las agencias estatales encargadas de “lo social” ya sea reformando las existentes o promoviendo una nueva institucionalidad.

El próximo apartado está dedicado a indagar en las reformas de la administración pública de corte gerencial. De forma de clarificar el proceso de reformas durante los distintos gobiernos pos dictadura, se crea este cuadro con el objetivo de graficar su evolución e ilustrar su carácter gradual. Dichos aspectos serán desarrollados en los capítulos siguientes.

³ <https://lacallepou.uy/descargas/programa-de-gobierno.pdf>

Cuadro de elaboración propia sobre reformas en gobiernos post dictadura.

1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025
Lacalle Herrera	J.M Sanguinetti	Jorge Batlle	Tabaré Vázquez	José Mujica	Tabaré Vázquez	Lacalle Pou
Reformas de primera generación	Reformas de primera y segunda generación.	Reformas de primera generación	Reformas de Estado: impositiva, salud, emergencia social (creación del MIDES)	Se continúan procesos de reforma de periodo anterior	No se introducen nuevas reformas. Se continúan lineamientos anteriores	Se profundizan medidas de primera generación en términos de ajuste fiscal
Fuerte impronta neoliberal	Se destacan reformas segunda generación en administración pública. Introducción del NPM	no se destacan reformas administración pública	Se continúan procesos de reforma de segunda generación administración pública del Estado NPM.	Se profundizan lineamientos de segunda generación NPM	Se profundizan reformas de segunda generación NPM.	Se profundizan reformas de segunda generación NPM.
Ley de empresas públicas: freno a reformas privatizadoras mediante referéndum. Se centra en la reforma empresarial. Políticas sociales focalizadas financiadas con endeudamiento externo.	Políticas sociales: pasaje de políticas universales a focalizadas	Límites a reformas privatizadoras de primera generación: plebiscitos, iniciativas populares.	Políticas sociales: focalizadas y universales	Se consolidan y profundizan reformas en política socio asistencial	En política socio asistencial: Consolidación de Transferencias monetarias y sistemas de monitoreo.	En política socio asistencial: se continúan lineamientos de TMC.
Desfinanciamiento del sistema de protección universal	Organismos internacionales: lineamientos BID.		Continuidad con lineamientos del BID	DINEM – MIDES Desarrollo de sistemas de gestión, evaluación y monitoreo en política socio asistencial.	DINEM MIDES Consolidación del área de Evaluación y monitoreo. Gestión y evaluación de Políticas sociales: implementación del SIAS	Reestructura: Reducción y ajuste de programas sociales. Transformación de DINEM por DINTAD

I.IV La administración pública uruguaya y los fundamentos de reforma de Nueva Gestión Pública

Interesa en este apartado precisar a qué nos referimos cuando hablamos de Administración pública del Estado uruguayo. La administración pública uruguaya abarca a todos aquellos organismos estatales que tienen funciones administrativas tales como el Poder Ejecutivo y los organismos departamentales. Con respecto a la estructura organizativa del Estado uruguayo determinada por la Constitución de la República Oriental del Uruguay⁴, cabe mencionar que el sector público en Uruguay está integrado por el Gobierno Central, las Empresas y Bancos públicos (Entes Autónomos y Servicios descentralizados) y los 19 Gobiernos Departamentales. En cuanto al Gobierno Central está compuesto por la Administración Central, Poder Legislativo y demás organismos regidos por la Constitución en su artículo 220.

Ramos y Narbondo (1999) en un trabajo que analiza el nuevo paradigma en la administración central en el gobierno de Sanguinetti (período 1995-2000), realizan una descripción de la Administración pública en el Estado en 1995, en tanto resulta el antecedente sobre el que se instituyen las reformas administrativas de la nueva gestión pública. Aspecto que resulta importante en tanto es en el período de Sanguinetti que se comienzan a implementar las denominadas reformas de segunda generación. En este sentido, describen que la administración central estaba compuesta por Presidencia y doce Ministerios en 1995. Los cuales se organizan en Unidades Ejecutoras (UE) que se estructuran en divisiones, departamentos y secciones que responden a una lógica de subordinación jerárquica de tipo *weberiano clásico* (1999).

Dentro de los funcionarios de la administración, se ubican aquellos catalogados por ley como personal de confianza, por el ejemplo el caso de los directores de las UE, entre otros. El resto son funcionarios públicos en calidad de presupuestados, contratados (tiempo indefinido o a término) o zafrales. También hay otras categorías que no revisten como funcionarios públicos tales como becarios, pasantes, contratos eventuales. Los funcionarios públicos están divididos en escalafones según se trate de profesionales, especialistas técnicos,

⁴ <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>

administrativos, y estos escalafones también clasifican al personal permanente, del político y de confianza. Los escalafones están integrados por grados, el personal ingresa por el grado más bajo y hace carrera administrativa. A su vez, los grados varían según los Ministerios y la UE. (Ramos y Narbondo, 1999). Con respecto a la carrera administrativa, ésta se establece para los funcionarios presupuestados. Si bien, plantean los autores, se observa un respeto a los procedimientos formales de carrera administrativa, es cierto que en 1995 visualizan una serie de distorsiones o dificultades en cuanto a procedimientos de selección y ascenso, diferencias entre cargo y puesto, estructura organizativa, como aquellas que se derivan del régimen de salarios.

Retomo estos aspectos porque describen el modelo de la Administración pública del Estado uruguayo que se caracteriza por ser una organización burocrática de corte weberiano, modelo que ha merecido la crítica del New Public Management.

¿Pero cuáles son los argumentos que se esgrimen en el período de gobierno de Sanguinetti (1995-1999) para introducir esta serie de reformas de modernización y transformación institucional además de reducir el tamaño y gasto del Estado? Es cierto que, el primer argumento es de peso político ya que se trata de decisiones frente a las reorientaciones y funciones que debe asumir el Estado que conducen hacia un Estado menos intervencionista, y menos proveedor de servicios y más estricto en su gasto, regulador e impulsor de la sociedad civil.

En esta perspectiva, la administración de la Administración Central tiene por fundamento, según lo expresado en los documentos de CEPRE, la necesidad de adecuar el desempeño del Estado y el peso de la Administración pública a los desafíos de los años 90. Estos son articular las demandas de equidad social con las exigencias de mayor competitividad y eficiencia, en función de la nueva realidad de una economía más abierta a la competencia internacional, a las innovaciones tecnológicas y a los procesos de integración regional (Mercosur). (Ramos y Narbondo, 1999, p. 43)

Según el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) lo que se plantea es construir un Estado más gerencial, eficiente e inteligente para lo cual es necesario que también sea más pequeño (OPP CEPRE 1998). El CEPRE, que se crea por ley de presupuesto de 1996 y está integrado por el Director de OPP, el Ministro de Economía y Finanzas y el

director de ONSC, es el encargado de “implantar y dar continuidad al programa de modernización del Estado, así como verificar el cumplimiento de las metas fijadas al respecto” (Ramos y Narbondo, 1999, p. 44).

Plantean Ramos y Narbondo que lo típico de la reforma administrativa en el Uruguay, y que se observa en sus propuestas es que son pensadas como soluciones objetivas a problemas de eficiencia y agrupa en esas propuestas u objetivos en dos tipos de categorías: “por un lado, la reestructura de los Ministerios y, por otro, la creación de un sistema de evaluación de gestión por resultados y de un sistema integrado de información financiera” (1999, p. 46).

Interesa a los efectos de este trabajo enfocarnos en la segunda categoría que comprende la incorporación de instrumentos de mejora en la gestión. En este punto, las reformas en la estructura organizativa del Estado fueron acompañadas por la instalación de instrumentos de planificación estratégica y rendición de resultados que confluyeron en el desarrollo de un Sistema de Evaluación de Gestión Pública (SEV) que exigió cambiar los procedimientos tradicionales de control por el control de gestión por resultados, que se enfoca en la evaluación, medición y cumplimiento de metas o resultados proyectados a partir de la construcción de indicadores de gestión de cada UE. Es de señalar que el desarrollo de la SEV se complementa con la creación de un Sistema de Información Financiera (SIIF) que se ocupa de contabilizar los ingresos y egresos de cada UE. (1999). Según CEPRE (1998), con respecto a los sistemas de información tanto el SEV como el SIIF si bien se implementaron y lograron un control más eficaz sobre los recursos del Estado, también fueron creados para dotar de mayor autonomía y responsabilidad a la gestión de los jerarcas públicos, pero en dicha etapa no se implementaron mecanismos para efectivizar.

Alguna de las transformaciones de la presente reestructura revisten un carácter gradualista, en el sentido de que parecen constituir primeras etapas dentro de un proceso más amplio de transformación gerencial, que queda pendiente no solo de la implementación, sino de definición concreta. Esto en los dos terrenos fundamentales de la reforma, la reestructura organizativa, así como la implementación del SEV y el SIIF. (Ramos y Narbondo, 1999, p. 51)

Hasta aquí, interés colocar cuales han sido las bases organizacionales de administración pública del Estado Uruguayo sobre las que se fueron erigiendo las reformas de administración

pública. El siguiente apartado procura profundizar en los fundamentos sobre los cuales se van instituyendo las reformas de NGP.

I.V La administración pública: entre la burocracia weberiana y la Nueva Gestión Pública

Ahora bien, la pregunta que subyace a estos procesos de reforma refiere a cuáles son los motivos por los cuales el Estado introduce estos nuevos criterios de reforma de nueva gestión pública en la administración y qué aspectos vienen a resolver en el Estado.

Para ello, interesa enfocarnos en el origen de la administración pública pero más precisamente en su origen que se remonta al *modelo burocrático tradicional o burocrático jerárquico*. La visión del modelo burocrático buscó mediante un fuerte liderazgo político otorgar centralidad a la función pública como una tarea asignada a personas con mérito y alta vocación de servicio público basada en una jerarquía constituida por un funcionariado *permanente, neutral y anónimo*, promoviendo una lógica de “servir” a lo público sin aplicar una orientación político partidaria y sin obstaculizar las decisiones políticas de los gobiernos de turno (Pérez, 2000).

Guy Peters (1999) sostiene que la burocracia pública puede ser un factor de beneficio para la sociedad en su conjunto, pero se debe poner atención en la relación con los componentes políticos de gobierno.

La administración y la burocracia son el aspecto más importante del aparato gubernamental en casi todos los países del mundo. El trabajo que realiza la burocracia para llevar adelante la administración de lo público es central “la burocracia pública ha sido el componente más persistente del gobierno” (1999, p. 68).

Guy Peters (1999) plantea que debe diferenciarse el concepto de administración pública del concepto de burocracia, si bien la mayoría de los organismos públicos son burocráticos.

El autor describe la administración pública como estructuras gubernamentales que tienen como función el proceso de la aplicación de reglas generales. Define esa función de la siguiente forma ()... “el proceso mediante el cual las reglas generales se convierten en decisiones específicas para casos individuales” (1999, p. 68).

Con respecto al término burocracia se refiere a ella como: “organizaciones que tienen una administración piramidal, que aplican reglas universales e impersonales para mantener la estructura de autoridad, y que subrayan los aspectos no discrecionales de la administración” (Peters, 1999, p.68).

El autor también señala que no toda organización pública debe considerarse burocrática pero que la gran mayoría de las organizaciones públicas tienen una cantidad de elementos burocráticos que tienden a afectar su desempeño.

I.V.I La burocracia weberiana

Ahora bien, la teoría burocrática se remonta al siglo XIX cuyo gran exponente es Max Weber (1864-1920) quien define la burocracia como la forma más eficiente y racional de organización.

La burocracia para Weber es un *tipo de dominación*, la que define de la siguiente forma:

(...)debe entenderse por dominación, de acuerdo a la definición ya dada, la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos). No es, por tanto, toda especie de probabilidad de ejercer “poder” o “influjo” sobre otros hombres. En el caso concreto esta dominación (“autoridad”), en el sentido indicado, puede descansar en los más diversos motivos de sumisión: desde la habituación inconsciente hasta lo que son consideraciones racionales con arreglo a fines. Un determinado mínimo de voluntad de obediencia, o sea de interés (externo o interno) en obedecer, es esencial en toda relación auténtica de autoridad. (Weber, 1987, p.70)

Weber se refiere a la dominación legal con administración burocrática, la cual se sustenta en las siguientes ideas; por un lado, el derecho es *pactado u otorgado* y por otro, se basa en un *modo racional con arreglo a fines o a valores* con la pretensión de que sea respetado por las personas o asociación que realice acciones o establezca relaciones sociales. Se trata, además de que todo derecho determina intencionalmente reglas, lo jurídico implica la aplicación de reglas y la administración supone el cuidado racional de los intereses que

provee. Por lo cual, quien obedece, lo hace como miembro de una asociación y solo lo hace a derecho.

Según Weber (1987) las categorías fundamentales en la dominación legal son: el ejercicio de acuerdo a la ley y las funciones. Lo cual se enmarca en el *principio de jerarquía administrativa* que contempla un ordenamiento basado en autoridades con facultades, que proceden en base a reglas, técnicas o normas que configuran una racionalidad, una formación profesional. El tipo más puro de *dominación legal* es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático, el cual se compone de un funcionario público provisto de una serie de características especiales. Concibe la administración burocrática como la más racional desde el punto de vista formal y técnico, e inseparable de las necesidades de la administración de *masas*.

Weber resalta que la burocracia representada en los funcionarios se caracteriza por su permanencia a pesar de que cambien los gobiernos y las orientaciones, resaltando su carácter garantista.

Se tiene que elegir entre la burocratización y el dilentantismo de la administración; y el gran instrumento de la administración burocrática es éste: el saber profesional especializado, cuyo carácter imprescindible está condicionado por los caracteres de la técnica y de la economía moderna de la producción de bienes, siendo completamente indiferente que tal producción sea en la forma capitalista o en la socialista. (Weber, 1987, p.178)

En tal sentido, Narbondo (2011) plantea que la burocracia weberiana se caracteriza por la subordinación del personal administrativo sobre la autoridad jerárquica del gobierno representativo, basado en un sistema de carrera funcional que otorga protecciones para no aceptar órdenes ilegítimas y garantizar los procedimientos de la racionalidad legal y técnica de la función especializada.

La burocracia weberiana implica la estricta subordinación del aparato y del personal administrativo a la autoridad jerárquica del gobierno representativo y del personal político electo a la cabeza del ejecutivo. Esto es factor necesario y constitutivo del

predominio de la democracia representativa sobre al aparato técnico del Ejecutivo.
(Narbondo, 2011, p. 4)

La crítica a la burocracia weberiana que sustenta los nuevos modelos de gestión pública señala que algunos de estos rasgos mencionados actúan en contra de la eficiencia administrativa. Por un lado, algunas críticas consideran que los funcionarios o servidores públicos limitan o son un obstáculo a las innovaciones, hacen mal uso y gasto de los recursos y no se preocupan por subsanar errores o conseguir buenos niveles de eficiencia. Por otro lado, otras críticas plantean que los principios de estricta jerarquía y racionalidad formal e información plantean rigidez siendo un conflicto al sistema democrático (Pérez Bravo, 2000).

I.V.II Los paradigmas de gestión pública

La comprensión de las nuevas tendencias de la gestión pública requiere indagar en los paradigmas contemporáneos que subyacen a dichas modalidades de organización de la administración de la gestión pública y que nacen de la crítica a la burocracia weberiana.

En primer lugar, destacar que la gestión pública contempla dos paradigmas. Por un lado, el paradigma clásico centrado en la administración y, por otro, el nuevo paradigma que introduce reformas para modernizar la gestión pública denominado *New Public Management*.

En este sentido, retomo a Aucoin (1990) quien plantea que se pueden describir dos grandes corrientes de ideas que influyen en los sistemas de gobierno y gestión. Por un lado, la corriente denominada Teoría de la Elección Pública (Public Choice Theory) y, por otro lado, teorías que responden a la Escuela de Pensamiento Gerencial.

El primer conjunto de ideas emana de la escuela de pensamiento conocida como la «Teoría de la Elección Pública» (Public Choice Theory), la cual se centra en la necesidad de restablecer la primacía del gobierno representativo sobre la burocracia. El segundo conjunto de ideas, conocido actualmente como la Escuela de Pensamiento Gerencial, se centra en la necesidad de restablecer la primacía de los principios gerenciales sobre la burocracia. (Aucoin, 1990, p.493)

Siguiendo al autor, resulta importante hablar de paradigmas en tanto los mismos integran una dimensión intelectual y otra ideológica. En referencia a ello plantea: “la teoría de la elección pública promueve la centralización, la coordinación y el control; mientras que el gerencialismo aboga por la descentralización, la desregulación y la delegación” (Aucoin, 1990, p. 507).

En pocas palabras, el primer paradigma o corriente de ideas denominado “Teoría de la Elección Pública” señala la pérdida de poder de los representantes políticos sobre las burocracias repercutiendo en la maximización del interés público. Se trata de ideas que emergen en el sistema norteamericano como forma de responder a la crisis de representatividad de los Estados Modernos frente a las burocracias, pero asimismo responde a los principios que rigen el gobierno representativo (Aucoin, 1990).

Desde esta perspectiva la cuestión es generar mecanismos que refuercen el poder de los representantes frente a las burocracias de forma de promover una democracia más directa, a través de criterios de centralización, coordinación y control.

En ese sentido, esta perspectiva se construye en oposición al paradigma “gerencial” cuyas ideas involucran fuertes criterios de racionalización y desburocratización de las complejas organizaciones públicas (Aucoin, 1990).

Como se indica existen dos paradigmas de Gestión Pública, por un lado, está el paradigma Nueva elección pública al que se hizo referencia brevemente y por otro, el paradigma de Nueva Gestión Pública que particularmente es el que interesa desarrollar debido a su alcance e implementación y es objeto de este trabajo.

I.V.III El New Public Management

Como ha sido mencionado, la emergencia del Nuevo Paradigma de Gestión Pública (NGP) o New Public Management (NPM) se produce en la década de 1980 con el gobierno de Margareth Thatcher en el Reino Unido y la implementación de medidas neoliberales basadas en la transferencia de los modelos de gestión del sector privado al sector de servicios públicos, el desmantelamiento del Estado Keynesiano y la consecuente desregulación de los mercados de trabajo (Du Gay, 2000).

El paradigma de gerencialismo o NPM transporta ideas que, como fuera dicho en párrafos anteriores, involucran fuertes criterios de racionalización y desburocratización en las complejas organizaciones públicas. De esta forma, mediante estructuras gerenciales y prácticas desburocratizadoras se apuesta a mejorar la eficiencia en la administración pública. Estas ideas si bien provienen de modelos de organización privada comparativamente se las confronta a las complejas organizaciones públicas (Aucoin, 1990). En relación a los criterios que promueve el gerenciamiento se hallan la descentralización extensiva, desregularización y la delegación, como forma de llevar adelante una buena gestión basada en principios organizativos que refuercen la capacidad de los gestores en el cumplimiento de objetivos y metas de la organización, de sus funcionarios y clientes (1990).

Según Narbondo (2011) este nuevo paradigma de la gestión pública (NGP) es funcional al Estado Neoliberal en tanto limita el poder del gobierno representativo, las democracias y la administración pública a favor del mercado. El autor plantea que la emergencia y consecuente desarrollo del NGP coincide con la crisis del Estado de Bienestar Keynesiano y la expansión de las reformas neoliberales. Al mismo tiempo sostiene que tanto el neoliberalismo como el NGP comparten la crítica a las burocracias weberianas.

La NGP surgió y se desarrolló desde finales de la década del 70' y comienzos de la década del 80' como una alternativa a la clásica organización pública de tipo burocrático-weberiana. Partiendo del diagnóstico de las deficiencias de las burocracias weberianas, en materia de eficiencia, flexibilidad, innovación y sensibilidad a los usuarios, la NGP postula una nueva forma de organización pública que busca eliminar y superar esos problemas. (Narbondo, 2011, p. 2)

Si bien el surgimiento del NPM se produce en Inglaterra, se trata de un fenómeno que resulta en uno de los cambios más importantes en términos de administración pública.

Pérez Bravo (2000, p.15) destaca las principales tendencias del NPM:

- a. intento para disminuir o revertir el peso del Estado en términos de gasto público y de su estructura, así como las características del personal de los organismos públicos.
- b. Un cambio orientado a la privatización o cuasi privatización, a la vez de un distanciamiento del gobierno como centro de actividades, amén de un señalado énfasis en el concepto de “subsidiariedad” en la provisión de servicios (Hood, 1987, Dunleavy 1989).

- c. Importante movimiento de actualización de la tecnología informática en el proceso de producción y distribución de servicios públicos.
- d. Advenimiento de una agencia internacional cada vez más preocupada por los temas de gerenciamiento público, formas de tomar decisiones y cooperación internacional en la materia.

Pérez Bravo (2000) retoma las principales estrategias del NPM, señalando que se encuentran, por un lado, *el Gerenciamiento de los componentes internos y por otro, la Administración de las relaciones externas*. Con respecto a la primera estrategia se centra en la estructura, es decir asignación de las direcciones, las autoridades, las responsabilidades y procedimientos. Se ocupa de la dirección de personal y administración. Así como también del control y desarrollo de los sistemas de información y control. La administración de relaciones externas, involucra a dos autoridades y solucionar asuntos que requieran esfuerzos conjuntos para el logro de objetivos, por ejemplo, el caso de dos gerencias que requieren coordinarse con sus administraciones para llevar adelante el logro de determinados objetivos. A su vez, facilita el relacionamiento con otras organizaciones y mejora los canales de comunicación. Busca el mejoramiento de las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil.

Los cambios que propone el NPM promueven una forma de *eficiencia* asociada con la inversión fundada en el desarrollo de información a tiempo y exacta que permita la mejor toma de decisiones entre las distintas agencias estatales.

El NPM tiende a la aplicación de nuevas perspectivas gerenciales que apuestan a un relacionamiento entre distintas jerarquías, agencias y unidades del sector público y la revalorización del vínculo entre el Estado y el mercado.

Otra de las ideas más importantes del NPM es la dirección por objetivos y se propone su generalización, desde los mandos de dirección hacia los trabajadores que deben aprender a autogestionarse reforzando, de este modo, las estrategias de control.

Uno de los conceptos más llamativos en el discurso *managerial* es el de cliente y más aún cuando este rasgo tan característico de este New Public Management es trasladado al sector público y adoptado por parte de la administración pública.

El concepto de cliente comienza a desarrollarse en el discurso *managerial* y la literatura empresarial a partir de los setenta del siglo XX cuando empieza a prosperar la disciplina del

marketing. Sin embargo, es en la década del ochenta que el concepto adquiere relevancia como un agente central en la estrategia de negocios y se convierte en el eje de la planificación empresarial y se configura en pilar transformador para la nueva gestión pública (Fernández, 2022).

Esta adopción de cliente consumidor del NPM en la lógica managerial, que se produce a raíz de la fragmentación de los mercados, caída de la productividad y avance del capitalismo, viene a resolver las dificultades de las empresas para atender la segmentación de las necesidades de los consumidores. Este postulado, lo que se propone es acortar la distancia entre cliente y empresa mediante la eliminación de las jerarquías intermedias. Se trata de establecer una estructura más horizontal que sirva a la empresa para conocer mediante sus trabajadores las necesidades del consumidor. Este concepto va a ir adquiriendo mayor fortaleza en un mundo de economías cada vez más globalizadas ante la necesidad de las empresas “..() de ofrecer servicios que se adapten a las necesidades del consumidor ..” (Fernández, 2022, p.13)

Hasta aquí, se pretendió describir los rasgos principales y más relevantes del NPM o Managerismo en tanto resulta la categoría central para el posterior análisis. No obstante, al NPM o Managerismo también le comprende una sustancial crítica que interesa presentar a continuación.

I.V.IV Crítica al New Public Management

Paul Du Gay en “Elogio a la burocracia” (2000) realiza una revisión teórica y empírica de los resultados que señala poco eficientes de los procesos de desburocratización, de mercantilización y privatización de los servicios públicos británicos que resulta interesante de incorporar como insumo teórico para la discusión de este tema. Para Du Gay, la obra de Weber sienta las bases de su argumentación teórica, en tanto se centra en la dimensión ética y en la filosofía política de la burocracia.

El autor demuestra cómo las supuestas soluciones del mercado han provocado además de mayores costos sociales, consecuencias no deseadas de la acción que llegan hasta poner en cuestión la idea de democracia. Al mismo tiempo centra el debate en el ataque que se da a la racionalidad misma de la burocracia que afecta al modelo de ciudadanía social defendido

por la modernidad. Consecuentemente plantea que pocos conceptos han sido tan desacreditados como el *concepto de burocracia* por la ideología neoliberal.

Según plantea el autor, la burocracia ha sido asociada a ineficiencia, largas esperas y procedimientos lentos, etc.

El proyecto de eliminar la burocracia de todas las esferas de la existencia se convertirá, de hecho, en un pilar central del llamado “nuevo espíritu del capitalismo” (Boltanski y Chiappello, 2002; Fernández Rodríguez, 2007 a) y tendrá su reflejo en algunas de las medidas políticas, administrativas y económicas adoptadas por los gobiernos capitalistas desde la década de los ochenta hasta la actualidad. (Du Gay, 2000, p.14)

Los profundos cambios organizacionales que suponen la consolidación de las ideologías gerenciales enfatizan la necesidad de adoptar culturas organizativas emprendedoras. Du Gay da cuenta de la penetración del discurso en torno al consumo en la configuración de las identidades de los empleados del sector servicios, como resultado de nuevas subjetividades fruto de lo que denomina nuevas formas de “gobierno de vida” dentro de las organizaciones empresariales.

El autor plantea que el cambio de gestión puede introducir mejoras económicas a corto plazo, de forma coyuntural, pero, al hacerlo, pone en riesgo ciertos logros de la burocracia destacando la eliminación de favoritismos, el combate a la corrupción y la fiabilidad y equidad en el tratamiento de las respuestas administrativas.

Agrega que:

Estas reformas no sólo suponen la ruptura de ciertos principios básicos político-constitucionales, sino que desvirtúan las relaciones tradicionales entre las esferas de la política y la administración, pretendiendo que criterios relacionados con el mundo de los negocios sustituyan el ethos propio de organizaciones en torno a la racionalidad y legalidad. (Du Gay, 2000, p.22)

Plantea Du Gay que estos discursos que *re mercantilizan los servicios públicos* traen aparejados varios problemas.

Este discurso del ciudadano consumidor legitima prácticas individualistas, pero el servicio público no se dirige a individuos, sino a colectivos: la maximización de la satisfacción individualista de un consumidor no coincide necesariamente con la satisfacción de todo un colectivo de personas. (2000, p.28)

El autor realiza una defensa del *ethos burocrático* en tanto considera cumple una función fundamental con respecto al trato de igualdad que reciben los seres humanos. Sostiene que: “los valores que representan el *ethos* de la función pública burocrática son tan válidos ahora como lo fueron entonces, y debemos preservarlos frente a los ataques interesados de los defensores del gerencialismo y otros críticos románticos” (Du Gay, 2000, p.22).

En la medida en que el nuevo gerencialismo propone una gestión de los recursos públicos como si se tratara de una empresa. “Se pasa de hablar del citizen as consumer, ciudadano como consumidor, al que se debe satisfacer como si de un cliente de una empresa se tratase” (Du Gay, 2000, p.27). Este criterio resulta interesante ya que para el autor esta concepción supone un desplazamiento del concepto de ciudadano con derechos económicos y sociales que termina legitimando el discurso de la privatización de los servicios públicos.

I.V.V Los desafíos para el Management contemporáneo y la Nueva Gestión Pública

Interesa colocar algunas discusiones en torno a los desafíos presentes y futuros del desarrollo del capitalismo vinculado a las consecuencias que tiene para el Management empresarial y sector público el avance sin precedentes de los sistemas tecnológicos e informáticos tales como la inteligencia artificial y los algoritmos. Se trata de discusiones que no serán desarrolladas en este trabajo pero que no se pueden desconocer pues indican que estamos frente a un campo de problemas y reformas en curso, es decir, en movimiento.

Retomaré para ello principalmente algunas discusiones del sociólogo Carlos Fernández en *Cadenas, Redes y algoritmos* (2022) colocando especial énfasis en tres aspectos que marcan tensiones. Por un lado, se pregunta por el desarrollo de la tecnología y los nuevos modelos de negocios que se basan en soportes tecnológicos, aplicaciones y redes de internet, lo cual supone una nueva arquitectura empresarial donde el uso de plataformas provoca una verdadera revolución en el consumo y el consumidor. El acelerado desarrollo de las innovaciones tecnológicas tales como aplicaciones, software, robótica, la inteligencia

artificial, gps, 3d, entre otras traerá aparejado la precarización del empleo no solo vinculado a la reducción de cantidad de lugares o puestos de trabajo, sino también en la calidad impactando en la degradación de las condiciones laborales, sobre todo, para los menos calificados.

La economía de plataformas caracterizada por la inmediatez, la disponibilidad y la adaptación a los deseos del consumidor tiende, por otro lado, a la intensificación de la explotación laboral en tanto requiere de una maximización de la flexibilidad en términos logísticos, de Recursos Humanos (2022). Al mismo tiempo, provoca una maximización de la lógica taylorista de división del trabajo, entre los trabajadores del conocimiento (ingenieros, informáticos) y los trabajadores manuales (personas dedicadas a brindar los servicios), con condiciones laborales y remuneraciones según su calificación. En síntesis, la emergencia de plataformas y algoritmos trae aparejada la precarización laboral de quienes se desempeñan en estos espacios ocupacionales. En esta línea es que se entiende que se trata de instrumentos que responden al desarrollo del capital, “los algoritmos no son en ningún caso tecnologías neutrales o benevolentes, sino herramientas diseñadas para satisfacer los intereses de quienes han encargado su programación” (Fernández, 2012, p. 203).

Si bien el discurso empresarial habla de la *libertad, flexibilidad, y multiplicar posibilidades de ingreso*, lo cierto es que, al menos hasta el momento, ciertas transformaciones han favorecido los bajos ingresos, la informalidad y una marcada degradación de las condiciones laborales.

El consumidor digital como refiere el autor se enfrenta a innumerables, servicios, productos ofertas sin intermediarios provocando una fragmentación e individuación del proceso de consumo.

Por otro lado, se refiere a los impactos de lo que denomina cisnes negros: pandemias, guerras e impacto climático en la medida que ha puesto a la teoría del gerenciamiento contra las cuerdas. La tercera década del S XXI se ha caracterizado por eventos que han golpeado fuertemente las organizaciones empresariales y las economías en general, en la medida en que no solo responden a las crisis económicas y sociales del funcionamiento cíclico del capitalismo. El autor refiere a que eventos inesperados como la pandemia del SARS COV 2, la guerra de Ucrania, el cambio climático ha dejado el discurso del Management contemporáneo y las empresas ante un escenario inédito y con grandes desafíos.

Por último, discute algunos escenarios de la crisis de Management sobre la base de algunos de sus postulados que han sido sustituidos o quedan obsoletos (caso de control de proceso de trabajo, dirección) producto de la aceleración de la tecnología principalmente algoritmos e inteligencia artificial y financiarización. Surgen nuevas doctrinas denominadas *tecnopopulistas*, denominadas así por que apuestan a un *darwinismo social desaforado* demandando soluciones tecnológicas para resolver todos los problemas organizacionales. (2022).

Estos nuevos desafíos que discute el autor interpelan tanto al sector privado como al público. Como se ha visto en este capítulo resulta insoslayable la transferencia de instrumentos del Management del sector privado al sector público. Si bien se ha visto que su incorporación ha sido producto de reformas graduales en nuestro país, el Managerismo se ha ido introyectando en las instituciones públicas y cada vez es menos probable que algunos principios como eficiencia, la planificación estratégica, sistemas de desarrollo tecnológico e información no formen parte de los procedimientos de la administración pública del Estado. El siguiente capítulo procurará abordar particularmente los procesos de reforma orientados por la perspectiva de la Nueva Gestión Pública que involucran a los sistemas de protección social y particularmente refieren a las reformas, que recogiendo postulados y principios de la NGP, han dado cierto sentido a las alteraciones recientes de la política socioasistencial.

Capítulo II- La política social, la política socioasistencial y sus transformaciones

Este capítulo se propone indagar en varios aspectos que hacen a la configuración de la política socioasistencial. En un primer momento, resulta central introducirnos en los antecedentes y aspectos históricos que hacen a la configuración y desarrollo del campo socioasistencial. Por lo cual, va a recorrer conceptualmente la política socioasistencial, atendiendo además aspectos vinculados a la asistencia y a la mirada sobre la pobreza.

Por otro lado, resulta necesario contextualizar el modelo de políticas sociales para América Latina y en particular para el caso de Uruguay. Comprender las características de la protección social y transformaciones que asume la política social, a partir de las transformaciones del capitalismo y las reformas introducidas a América Latina en la década de los noventa, posibilita una visión contextualizada del desarrollo de la política socioasistencial.

II.I El campo socio asistencial: configuración histórica y caracterización de la asistencia.

Para introducirnos en los rasgos que asume la política asistencial en la actualidad es primordial tener en cuenta los antecedentes históricos que configuran el campo asistencial y considerar las características que componen la asistencia.

Es importante señalar que el campo socio asistencial es entendido desde la perspectiva de Bourdieu.

De esta manera, entendemos por campo socio asistencial al conjunto de soportes institucionales organizados por el Estado dirigidos a intervenir sobre las condiciones de reproducción social de los sectores de población específicos, aunque numerosos: los casos sociales, los minusválidos y los pobres (Castel, 2003:42). (Vecinday y Pérez, 2016, p. 93)

La política socio asistencial entendida como *campo* en palabras de Vecinday (2019) es definida como aquella que:

Compone el repertorio disponible para gestionar los problemas de reproducción social de la fuerza de trabajo y, como vimos, sus potenciales receptores han sido definidos por su incapacidad para el trabajo o por sus déficits de integración al mercado laboral. Así la explícita articulación de transferencias materiales y simbólicas- característica típica de la política socio asistencial- contribuye a un doble objetivo: la satisfacción de necesidades inmediatas y el encuadramiento normativo de las poblaciones destinatarias. (2019, p. 32)

Baráibar (2015), señala dos aspectos centrales que contribuyen a la configuración del campo asistencial: por un lado, la perspectiva histórica de lo asistencial y por otro, las características que componen la asistencia.

Con relación a *la perspectiva histórica de lo asistencial*, el campo de la asistencia se configura a partir de un proceso histórico que se remite a el siglo XVI e involucra una serie de reglamentaciones que pautan su desarrollo posterior, en tanto previamente la Iglesia era la responsable de dar socorro a los indigentes. Se destacan tres normativas inglesas fundamentales: la ley de pobres de 1601, la ley de Speenhamland de 1795 y la nueva ley de pobres de 1835.

Estas leyes se constituyen en las primeras acciones en términos de asistencia regulada por el Estado que establecieron sistemas de ayudas que delimitaban el campo de la asistencia, además de suponer la secularización de la asistencia y la represión de los pobres.

En el caso de la ley de pobres de 1601 establece un sistema de ayuda nacional, legal, obligatorio y secular. Se trata de asignar a las parroquias la potestad local de recaudar y administrar los recursos para la asistencia y se le encomienda a la parroquia la tarea de cuidado a las personas que no tienen medios de subsistencia en su comunidad de residencia o nacimiento. En tal sentido, la contribución monetaria a la obra que brinda la parroquia deja de ser voluntaria y pasa a ser obligatoria, y entonces: “Así va naciendo una concepción de la pobreza y la asistencia que se caracterizará por la condena de la mendicidad, la obligatoriedad del trabajo para los sanos y la intervención de los poderes públicos” (Baráibar, 2015, p.35).

La ley de pobres, señala Pereira (2008) fue pionera en términos de gestión de grupos en tanto establece distintas categorías de pobres a ser atendidos y determina diferentes acciones; los pobres incapaces eran enviados a las Poor Houses, los pobres que podían trabajar a las Work houses y a los pobres que no querían trabajar se los enviaba a reformatorios o

correccionales. En tal sentido, el trasfondo de la ley de pobres era la persecución al vagabundeo mediante la represión y obligación al trabajo (Baráibar, 2015).

Otra de las leyes que marca un precedente en términos de derecho y protección social, es la *ley de Speenhamland* de 1795. La misma decreta que cualquier “hombre pobre y trabajador” con un ingreso por debajo del nivel determinado por el precio del pan y cantidad de miembros de su familia tiene derecho a recibir un subsidio por parte de la parroquia para alcanzar un mínimo de subsistencia. Esta ley no reduce la asistencia a quienes son incapaces para trabajar, sino que otorga el derecho al trabajador pobre. No obstante, establecía contrapartidas entre las que se encontraba la exigencia de domicilio y prohibición de movilidad geográfica de mano de obra, ligando así la asistencia al territorio e inscripción en la comunidad. Esta ley según Polanyi (1997) fue un verdadero obstáculo a la conformación de un mercado de trabajo. (Baráibar, 2015).

Por tanto, en 1834 y a medida que se consagra la revolución industrial, la ley *Speenhamland* es sustituida por la nueva ley de pobres, la cual se plantea el propósito de estimular la formación del proletariado industrial y evitar que la asistencia provoque desestímulo al trabajo.

La Nueva Ley de Pobres de 1834 desarrolla fuertemente el criterio de incapacidad para trabajar, a partir del postulado de que quienes puedan trabajar se mantengan mediante su trabajo. Al mismo tiempo, elimina las ayudas salariales otorgadas por la *speenhamland law* a los trabajadores pobres y unifica las ayudas a los pobres basándose en la distinción categórica entre pobre e indigente (Baráibar, 2015).

De estas reglamentaciones sobre los pobres –antecedentes históricos- devienen algunos aspectos que se tornan en rasgos característicos de la asistencia y que continúan estando vigentes. Con relación a los rasgos que pautan las prácticas asistenciales Baráibar recupera dos vectores fundamentales: la relación de “proximidad” entre quienes asisten, son asistidos y la relación con el trabajo o incapacidad. En cuanto al primero, el criterio de proximidad se refiere a la posibilidad de asignar a cada persona pobre la inscripción en una comunidad y de esta forma delimitar las responsabilidades para el acceso a la “ayuda”. En este sentido, la proximidad es entendida como esa relación de parentesco o vecindad, esa red que brinda soporte y da cuenta de una pertenencia a la comunidad. Ante la pérdida o ruptura de estos

vínculos de solidaridad, la asistencia a través de la domiciliación pretende combatir esta desafiliación sobre la base de la inscripción territorial (Baráibar, 2015).

Con respecto al segundo, la asistencia se asigna a población que no tiene capacidad para cubrir sus necesidades trabajando. Vale diferenciar la definición de no tener capacidad para cubrir necesidades con el trabajo que la de ser incapaz para trabajar (Baráibar, 2015).

La incapacidad para trabajar se torna en el criterio esencial para recibir auxilio y de acuerdo a la relación que mantienen con el trabajo reciben un tratamiento distinto. Por un lado, se agrupan los que no trabajan por una razón considerada legítima y no están obligados. Tal es el caso de quienes padecen deficiencias físicas o psíquicas, enfermedades, los niños o ancianos, o ciertas situaciones familiares o sociales.

Por otro lado, siguiendo a Baráibar (2015) aparece otro grupo, que siendo capaces de trabajar no lo hacen, como el caso de los indigentes válidos. Sobre la figura del indigente válido se esgrimen atributos entre los denominados “buenos pobres” que merecen asistencia y “los malos pobres” que intentan ser asistidos cuando deberían trabajar. Existían dos modalidades para el paradigma común de la obligación de trabajar: los talleres de caridad y los depósitos de mendicidad. En ambos casos la obligación de trabajar formaba parte de prácticas punitivas y represivas, pero además se tornaba necesario que ese trabajo no compitiera con el trabajo común. Lo que en definitiva trataba era que el trabajo fuera preferible a la asistencia en una work house. A ello se le denomina principio de *less eligibility*.

Pero además de lo antes mencionado, resulta importante precisar algunos aspectos que hacen a la configuración de la política asistencial como campo y es que la política asistencial emerge como tal cuando el Estado asume para sí la atención de la cuestión social. Es decir: “el carácter de la asistencia asume su significación más completa y compleja cuando es el Estado que toma para sí la atención de las expresiones problemáticas derivadas de la cuestión social” (Pérez y Vecinday, 2016, p. 93). Ello, en la medida que involucra la gestión pública de las demandas sociales, a diferencia de las prácticas asistenciales fundadas en su origen en la concepción de “ayudar a los necesitados” mediante prácticas de la filantropía y la caridad.

En este aspecto, la política asistencial va sufriendo transformaciones que se encuentran fuertemente imbricadas en relación con el mundo del trabajo y las consecuencias de la precarización y exclusión del trabajo. Pérez y Vecinday (2016) plantean que la política asistencial si bien se ha dirigido a los sectores poblaciones cuya problemática es que no

pueden resolver sus necesidades a través del trabajo, se ha limitado a aliviar mínimamente sus condiciones de reproducción desvinculando la situación de pobreza del problema del trabajo.

II.II Las transformaciones de las políticas sociales y la profundización de la política socioasistencial

Las reformas promovidas por Reagan en EEUU y Thatcher en Gran Bretaña en los años 80 y 90 del pasado siglo y las reformas sugeridas a los países de América Latina en materia de ajuste fiscal, privatización y crítica al Estado de bienestar no se tradujeron en un desmantelamiento radical del Estado y las reformas no se dieron de la misma forma para todos los países de América Latina. En el caso de Brasil, Argentina y Uruguay las reformas se dieron mediante gobiernos elegidos democráticamente, a diferencia de Chile.

Si bien ello implicó verdaderos cambios en materia de políticas sociales, resulta importante comprender cuáles eran las características más importantes de esos Estados sociales en América Latina, sobre todo para contextualizar el Estado uruguayo en relación con la protección social.

A fines de la década del 90 Fernando Filgueira bajo la noción de “modelos de bienestar” afirmaba que en América Latina existían tres modelos regionales: el universalista, el dual, y el excluyente. Los países de la región que se ubican en el modelo universalista son Argentina, Chile, Uruguay. El régimen universalista se refiere a aquel que alcanza mayor nivel en el proceso de salarización, de la mano de un gran despliegue de instituciones y políticas que garantizan derechos sociales a amplios sectores de la sociedad. (Barba, 2018)

Es de señalar que Filgueira crea esta categorización en base a los regímenes de bienestar de Esping-Andersen (1990), entendidas como “las articulaciones variables del Estado, el mercado y la familia para enfrentar una estructura de riesgos sociales (de clase, del curso de la vida e intergeneracionales) en el ámbito de los Estados-nación” (Barba, p. 81).

Es de señalar que los regímenes de bienestar de América Latina no son equivalentes a los que han prevalecido en las grandes economías de Europa. Barba (2018) plantea que la producción literaria acerca de los sistemas de prestaciones sociales latinoamericanos hace

referencia a que el modelo de bienestar latinoamericano se aproxima a los regímenes conservadores europeos, aunque más excluyente.

A partir de los conceptos de regímenes de Bienestar de Esping-Andersen y las categorías de modelos de bienestar de Filgueira, Barba (2018) propone un enfoque en el que considera elementos relacionados a la producción y distribución del bienestar de cada país y plantea que ello determina la arquitectura de bienestar. Por lo cual, para analizar el Estado pone la mirada en el tipo de enfoque de políticas sociales y la configuración institucional desarrollada históricamente. A su vez, analiza el gasto social, tipo de seguridad social, cobertura de los servicios en educación y salud, en la medida que ello tiene efectos en los diferentes grados de desmercantilización para distintos segmentos de la población.

En el caso del mercado, analiza los procesos o modelos de desarrollo en base a la desigualdad en términos de mercados laborales formales y la situación del empleo. En cuanto a la familia, analiza si en las políticas públicas incorporan avances en términos de desfamiliarización de los cuidados y desnaturalización de las desigualdades de género.

Barba (2018) plantea que los regímenes de bienestar bajo este enfoque se sintetizan en la siguiente clasificación de regímenes universalistas que incluyen a Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica y, señala que:

Se caracterizan comparativamente por contar con estados muy activos en materia social, que impulsaron una expansión gradual y universalizante de los derechos sociales. Estos regímenes mantuvieron un enfoque familiarista en el ámbito del cuidado y se articularon con el mercado laboral formal y las organizaciones de clase obrera. Este tipo de regímenes muestran consistentemente los mejores indicadores regionales en materia de desarrollo institucional, gasto social, cobertura de la seguridad social, educación y salud, así como los menores niveles de desigualdad, pobreza y subempleo. (Barba, 2018, p.83)

En el caso de los regímenes duales ubica a Brasil y México y se asemejan a los universalistas en el medio urbano, aunque en el medio rural tienden a ser más excluyentes. En cuanto a sus características en términos de desigualdad, pobreza y empleo son inferiores y muestran menores niveles de gasto social y cobertura de seguridad social, educación y

salud. Se caracterizan por un fuerte familiarismo, mayor informalidad de sus mercados laborales y desarrollo en un contexto de alta heterogeneidad etno-cultural (Barba, 2007).

Por otro lado, Barba (2018) ubica dentro de los regímenes excluyentes o informales-familiaristas a la mayoría de los países de Centroamérica, además de Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay. En estos países existe un fuerte grado de informalidad de los mercados laborales y los sistemas de protección social son muy limitados, regresivos y excluyentes. La protección social reposa en la familia y la comunidad, recientemente en la sociedad civil y en organizaciones internacionales.

Al mismo tiempo, Barba retoma el debate de las políticas sociales en torno a los paradigmas que sustentan el universalismo y la focalización. El universalismo en políticas sociales, en términos generales, responde a principios democráticos de igualdad de derechos y de estatus, sin distinción de clase o posición en el mercado. En el campo de los sistemas de bienestar esto supone garantizar los mismos beneficios sociales y los mismos estándares de calidad para todos los ciudadanos.

Por su parte, la focalización supone un paradigma asistencialista cuyos límites a las políticas sociales consisten en prestaciones básicas y temporales destinados a los sectores más pobres, cuando presentan incapacidad para satisfacer sus necesidades básicas por sus medios, pero con la condición de que dicha asistencia no provoque dependencia ni interferencia en el mercado. Es por este motivo que la asistencia recurre a dos instrumentos centrales según Barba, por un lado, la “prueba de medios” y por otro, las condicionalidades (Barba, 2018). “Históricamente en el campo de las políticas sociales, focalización y universalismo suelen oponerse. Cada uno deriva de experiencias y momentos distintos en el desarrollo del capitalismo y de las instituciones de bienestar” (Barba, 2018, p.85)

Resulta interesante incorporar los aportes de Barba en tanto posibilitan identificar a los sistemas de protección sobre los cuales sobreviene el desarrollo y profundización de la política socioasistencial.

Como se mencionó anteriormente, las transformaciones producidas a partir de la reestructuración del modelo capitalista de organizar el trabajo y la producción y el desarrollo de las políticas neoliberales propiciadas, fundamentalmente, por el FMI y el Banco Mundial en los años 80 y 90 del siglo XX acarrearón cambios en relación a los Estados de Bienestar,

el mundo del trabajo, las empresas y la sociedad civil propiciando un fuerte debilitamiento de los derechos sociales.

Estas transformaciones afectaron fuertemente al mundo del trabajo provocando desempleo, precarización laboral y generando fuertes procesos de exclusión social y agudización de la pobreza (Álvarez, 2005).

Castel (2004) plantea que el sistema de protecciones predominante basado en seguros vinculados al trabajo y financiado por los aportes ligados al mismo, produce un desfinanciamiento del sistema como consecuencia de la precarización de las condiciones laborales, la reducción de la población activa y los cambios demográficos en relación a la esperanza de vida.

Resulta que tanto el déficit público, el desempleo estructural y la pobreza introducen nuevos desafíos para las políticas sociales. En este sentido, se hace necesario agregar a las protecciones sociales clásicas como seguros de enfermedad, accidentes de trabajo, vejez, desempleo, subsidios familiares, una “diversidad” de políticas de inserción para enfrentar la exclusión social. Políticas que, de acuerdo a Castel (2004), dejan a un lado los objetivos de integración social para dar lugar a objetivos de inserción en espacios sociales destinados a “los dejado de lado de las protecciones clásicas”. Ese nuevo régimen orientado a los excluidos de las protecciones clásicas se caracteriza por prestaciones sociales “mínimas” condicionadas a los recursos o ingresos de los beneficiarios.

Plantea Castel (2004) que uno de los efectos principales es que introducen flexibilidad en el régimen de protecciones. Por otro lado, al ajustarse a la especificidad de los problemas se caracterizan por su diversificación. Por ello, se trata de políticas tendientes a la *individualización de las protecciones*. “En este sentido, se presentan como una respuesta a la crisis del Estado social cuyo funcionamiento centralizado, administrador de reglas universales y anónimas, se revelaría inadaptado en un universo cada vez más diversificado y móvil” (Castel, 2004, p. 91).

Ante estos procesos y fenómenos sociales la autora Álvarez (2005) plantea que se implementan diferentes dispositivos de intervención para el combate a la pobreza a través de la focalización y políticas compensatorias para proveer del acceso a mínimos biológicos para satisfacer necesidades básicas. Según la autora se denomina *foco política* a este nuevo arte de gobernar que es promovido por los organismos internacionales en los noventa sobre los

países pobres. Estas promueven contradictoriamente políticas de acceso a apenas ciertos mínimos biológicos conjuntamente con el fortalecimiento de capacidades para que las personas desarrollen sus propios recursos para la satisfacción de sus necesidades (2005).

En esta invención de las necesidades básicas, bajo la cual anida el hambre, la política del desarrollo humano focalizada en las poblaciones de riesgo deviene en una biologización al “mínimo” de la vida. No se trata de aumentar el bienestar de los ciudadanos, sino de mantener a los trabajadores, los no trabajadores (desempleados, inempleables, precarizados “inútiles para el mundo”) y los ciudadanos en un umbral, en la línea de flotación de la vida. (Álvarez, 2005, p. 269)

Estas políticas asistenciales de “combate a la pobreza” desarrollan dos lineamientos, por un lado, la idea de mínimos vitales, es decir lo que permite la reproducción biológica, y por otro, el desarrollo de capacidades de los sujetos para cubrir las necesidades básicas.

El lema “desarrollo con rostro humano” o “poner a la gente en el centro de la escena” tal como expresa el eslogan del “Desarrollo Humano”, significa también una representación de la pobreza subjetiva y cualitativa (Álvarez, 2001b y 2002), vinculada a la importancia cada vez mayor de las capacidades de los pobres en términos de destreza, habilidades e inteligencia. De allí entonces que el desarrollo humano devino en necesidades no tan humanas y en capacidades para convertir activos en satisfactores para que los pobres autogestionen su propia pobreza (Álvarez, 2005).

Plantea la autora que paralelamente se produce un desarrollo del saber teórico y técnico sobre los conceptos de pobreza que se centra en el desarrollo de tecnologías sociales para identificar a los más pobres de entre los pobres a través de medición de necesidades insatisfechas o línea de pobreza (2005). La política asistencial asume una tendencia minimalista, esto es reivindicando la idea de “mínimos vitales”.

Según Álvarez:

Esta tendencia minimalista que fuerza la línea de flotación de la vida (podríamos decir también del valor del trabajo) a su límite inferior o “mínimos óptimos” sin duda profundiza la super-explotación ya existente. Junto a un salario cada vez más desregulado y precarizado, desenganchado de los derechos sociales, y un creciente ejército de desocupados, este sistema discursivo humaniza un mundo donde las

utopías cercenan un máximo razonable de bienestar y un futuro donde las expectativas de vida se anclan en su límite inferior. (2005, p. 262)

Álvarez (2011) plantea que esta perspectiva de satisfacción de necesidades básicas incorpora la idea de desarrollo de capacidades de autogestión de los pobres, así como la participación para convertir activos escasos en satisfactores.

En síntesis, las políticas neoliberales de finales de siglo XX, de la década del 80 y 90 fueron debilitando los derechos vinculados al empleo y los derechos sociales de ciudadanía, socavando el sistema de protecciones que asociaba principalmente la condición de ciudadanía a la de trabajador. El sistema de protecciones fue transformándose de la mano de políticas focalizadas hacia una profundización de la política asistencial. Surge, en este marco una nueva ola de políticas, las transferencias de renta condicionadas o transferencias monetarias, que se centra en los sectores más pobres y se caracterizan por ser mínimas, transitorias y estar condicionadas. En tal sentido, y con el fin de comprender en qué consisten estos programas, el siguiente apartado intentará profundizar y centrarse en sus principales características.

II.III Las Transferencias Monetarias (TMC) o transferencias de Renta Condicionada (TRC) en el desarrollo de la política socioasistencial.

Según Álvarez (2011) se denomina Programas de Transferencia Condicionada (PTC) o Transferencia Monetaria Condicionada (TMC) a aquellos dispositivos de intervención focalizada dirigidos a los pobres que imponen requisitos de condicionalidad para acceder a las prestaciones económicas y forman parte de las reglamentaciones de corte neoliberal.

Entiendo a la foco política como una forma particular de lo que Foucault denomina gubernamentalidad neoliberal (1981, 2006, 2007), para el caso de América Latina que se viene constituyendo, además, en una nueva práctica del derecho político supranacional y en un nuevo humanitarismo, bajo la fuerte influencia de los organismos supra nacionales o de los OSD y del discurso del desarrollo humano (DH) dirigido a las poblaciones focalizadas más pobres y vulnerables. (Álvarez, 2011, p. 259)

La autora diferencia las políticas de foco de la primera generación de políticas focalizadas que se desarrollaron sobre todo en los ochenta y parte de los noventa. La misma plantea que: “En la etapa de la “foco política” los objetos de saber de los expertos sociales son, entre otros no ya los problemas de la población, sino la precisa identificación de las poblaciones excluidas del trabajo estable o de la dinámica dominante, “las poblaciones objetivo” (target groups)”. (Álvarez, 2011, p.261)

La segunda generación de *foco políticas* denominadas técnicamente como Programas de Transferencia Condicionada (PTC) comprende el otorgamiento de ingresos mínimos transitorios a sectores de pobreza extrema, con problemas de empleo, desocupación y en situaciones de emergencia y vulnerabilidad. “La foco política como nuevo arte de gobierno es una nueva habilidad y un conjunto de reglas para ahorrar recursos. No tiene como objeto el trabajo, sino el no trabajo –la desocupación o el empleo precario–, la vulnerabilidad”. (Álvarez, 2011, p.263)

Estos dispositivos requieren de la contraprestación o condicionalidad a diversas actividades, como puede ser trabajo gratuito, prácticas de autogestión, así como diversas acciones que promuevan el aumento de activos como puede ser la concurrencia a centros de salud o educativo de los niños y adolescentes, capacitaciones y/o trabajo, etc. Es decir, la persona o familia debe realizar una contraprestación para mantener el beneficio. La autora afirma que: “En todos los programas aparece el componente del capital humano, la mayoría de las veces explícitamente y otras indirectamente en términos de condicionalidades o responsabilidades o contratos que deben cumplir los beneficiarios (Barba et al., 2010)”. (Álvarez, 2011, p. 265)

Pero, asimismo, se constituyen en instrumentos de control en los que subyace la idea de individualización de los problemas sociales. Las familias e individuos que participan de programas de Transferencia de Renta Condicionada son en cierta forma disciplinadas en sus prácticas para poder resolver sus problemas de subsistencia. Lo cual, se remonta hacia antiguas concepciones arraigadas en la Ley de Pobres, en cuanto a la identificación de *pobres merecedores* y *pobres no merecedores* y el castigo hacia quienes no se vinculan al trabajo. De este modo, los buenos pobres serían quienes sí cumplen con lo estipulado obteniendo el beneficio social, no así los que no lo cumplen.

Álvarez retoma a Ana Fonseca (2006) quien plantea que en la diversidad de programas de Transferencia Condicionada se identifican tres criterios que todos comparten: en primer lugar, el foco en familias, en segundo lugar, que se dirigen a sectores extremadamente pobres con niños y adolescentes, y el tercer elemento, el principio de las contrapartidas o condicionalidades fundamentada en la concepción de acumulación de capital humano (2011). Estos programas se presentan en una diversidad de maneras, donde varían desde el procedimiento para la detección y selección, requisitos de acceso, monto económico y tiempo del beneficio o contrapartida, diversos abordajes de acompañamiento de los beneficiarios y formas de financiamiento que involucran distintos niveles de gobierno.

Uno de los elementos fundamentales que argumenta la condicionalidad de los beneficios es que trata de potenciar los activos tangibles, que sería el capital humano y vincularlo con los otros “activos”, lo cual lo diferencia las políticas focalizadas de primera generación que promovía la idea de activos intangibles como el capital social se traduce en la inversión en educación y salud a largo plazo (Álvarez, 2011).

Aparece, entonces, la idea de aumentar la productividad de los pobres de forma de lograr su inclusión social plena a través de la potenciación de estas capacidades. Al respecto dice: “Esto significa potenciar el sobretrabajo individual y familiar y el autoempleo bajo condiciones de alta precarización y autoexplotación” (Álvarez, 2011, p. 273).

Para el caso de los programas de transferencia condicionada que se enmarcan en esta tendencia de intervención sociopolítica, Álvarez (2011) plantea que se constituyen en políticas disciplinarias ya que culpan a las víctimas, atribuyéndole la pobreza a deficiencias individuales. Incluso la autora plantea que esta clase de foco políticas potencia la explotación y auto explotación de los pobres, porque exigen el cumplimiento de condicionalidades referidas a sus capacidades productivas, a pesar de que ya están en condiciones de pobreza extrema.

En este sentido, se destaca la contribución de los aportes de la autora mencionada al respecto de la tendencia que asumen los nuevos dispositivos de la política asistencial denominadas *políticas de foco o foco política* que dirigidos a los sectores excluidos del empleo estarían favoreciendo la *sobre explotación*, ya que en términos de *productividad* es también población ya castigada por los fenómenos de la precarización, desocupación y la pobreza. A su vez, estas políticas de foco garantizan nada más que prestaciones mínimas, lo

que la autora denomina “por encima del nivel de flotación”, que refiere al alejamiento de la perspectiva de desarrollo humano e incremento del bienestar.

Éste tipo de políticas dicen atacar la pobreza, pero no hacen más que reproducirla a niveles de mínimos biológicos. Y es que: “Contrariamente, el sistema discursivo del desarrollo “humano” a escalas mínimas, en toda su gama, constituye un humanitarismo remozado. No cuestiona ni propone modificar las causas que producen la desigualdad y la pobreza, sino que las naturaliza y las reproduce” (Álvarez, 2005, p. 268).

Con respecto a los Programas de Transferencias Condicionadas se proponen como dispositivos focalizados de la política asistencial dirigidos solamente a determinados sectores de la población “*los más pobres de los pobres*”. Esto pone en evidencia una fuerte estratificación de las protecciones sociales y una dualización de la matriz. Los buenos y malos pobres en la actualidad transitan en estas protecciones para excluidos a diferencia de las protecciones a las que acceden quienes están integrados al empleo “normal”, es decir con protecciones asociadas al estatuto de trabajador.

Con respecto al “riesgo” sobre el cual se definen las nuevas protecciones aparece también como un instrumento de medición manipulable, así como los dispositivos que se construyen y diseñan para afrontarlos. En este sentido, la política asistencial en la actualidad coloca el foco de la intervención no solamente en los que presentan mayor riesgo, en este caso los más pobres, sino que transfiere la responsabilidad del riesgo a la propia población que lo padece. Esto implica una reducción de los derechos sociales y por supuesto de las protecciones que brinda el Estado ante las contingencias de un mundo del trabajo cada vez más inseguro y con mayores riesgos.

Esta tendencia implica sustituir el padrón de protección por el manejo social de los riesgos por parte de los individuos, familias y la comunidad organizada. Según De Martino (2008) las familias son abordadas como responsables por los déficits sociales.

La visión reduccionista y fragmentada que transversaliza estos dispositivos de Transferencia Condicionada, forma preferencial que toma la política socio asistencial a partir del siglo XXI para enfrentar los riesgos de los sectores más pobres, se configuran como instrumentos de “transferencia” pero que se caracterizan por transferir la responsabilidad al individuo ante situaciones de riesgo.

Tal como fue mencionado, el sistema de protección social en América Latina desde fines del siglo XX hasta la actualidad se caracteriza principalmente por el desarrollo de la política asistencial.

El mencionado mayor desarrollo de la política asistencial, se expresa en el auge de los programas orientados al “combate de la pobreza”, a los “núcleos duros” de la misma, lo que implica la creación de una red mínima de intervenciones sobre grupos percibidos como portadores de mayor riesgo relativo en la nueva estructura económica. Se multiplican las intervenciones en forma de programas sociales focalizados, con objetivos y plazos limitados y transferencias de responsabilidad a sectores no estatales en la gestión de políticas (Solano y Andrenacci, 2005:70). (Baráibar,2015, p. 31)

En Uruguay la creación del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) en el año 2005 marca un hito en el período de profundización de la política asistencial a través de la implementación de programas y/o dispositivos para atender la extrema pobreza, pero además marca un salto importante en el desarrollo de sistemas de información y tecnologías orientados a mejorar la gestión pública de los recursos destinados a la política socioasistencial. Cuáles son esos programas y herramientas, y de qué forma contribuyen a dicha ampliación de la política socioasistencial, serán dimensiones a explorar en el capítulo siguiente.

Capítulo III. El Ministerio de Desarrollo Social: transformaciones y continuidades del modelo gerencial en la política socioasistencial

Este capítulo se propone explorar y analizar el desarrollo de la política socio asistencial desde la creación del Ministerio de Desarrollo Social en 2005 hasta el marco de gobierno actual. Recuperar y analizar el contexto de génesis de esta nueva institucionalidad social permitirá identificar los principales rasgos y atributos característicos de la organización y gestión de la política socioasistencial que aparecen o se aproximan a los contenidos de la propuesta de reforma gerencial del Estado. Pero, a su vez, resulta relevante trascender el momento fundacional para avanzar en la comprensión de la dinámica permanente de reformas e innovaciones institucionales y, para ello, se vuelve necesario un análisis que recupere las trayectorias de estas alteraciones.

III.I El desarrollo de la política socioasistencial a partir de la creación del MIDES

Interesa en este punto, identificar cuáles son los principales atributos que asume el campo socio asistencial a partir de la creación del Mides. Es a partir la ley 17.866 promulgada el 25 de marzo de 2005 que crea el Ministerio de Desarrollo Social⁵ en nuestro país, se produce un desarrollo de la política socio asistencial que tomará mayor protagonismo en el conjunto de los dispositivos de protección social que fueron desarrollados durante la denominada “era progresista”⁶. Si bien, las alteraciones en la política socio asistencial en nuestro país no son ajenas a procesos similares que se dieron en América Latina el sentido de estas transformaciones es objeto de disputas y controversias: mientras que para algunos se trata de un cierto retorno del Estado, para otros, tales alteraciones se emparentan con cierta continuidad de la programática neoliberal.

Se destaca a partir del 2005 hasta la fecha una fuerte impronta de criterios basados en

⁵<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17866-2005/5>

⁶Se denomina “era progresista” a la coalición de izquierda que gobernó en Uruguay durante el período 2005-2020. Dicha denominación se encuentra en: López, S. (2015). La era progresista/Adolfo Garcé y Jaime Yaffé. *Cuadernos Del Claeh*, 28(90), 156–160. Recuperado a partir de <https://ojs.claeh.edu.uy/publicaciones/index.php/cclaeh/article/view/113>

nuevas formas de gerenciamiento de la gestión pública, que promueven una ola de reformas en la administración pública, siendo la tendencia la elaboración de protocolos, normativas, nuevas tecnologías dirigidas a la identificación y tratamiento de las poblaciones ubicadas en el núcleo duro de pobreza o en situación de extrema pobreza.

Las reformas que instaura el Mides a partir de su creación se inician en 2005 con el Plan de Asistencia Nacional a Emergencia Social denominado PANES, posteriormente con la implementación del Plan de Equidad en 2008 y luego con el Plan de Reforma Social 2011.

Con respecto al PANES, fue implementado por el gobierno de Frente Amplio para atender la Emergencia Social provocada por la crisis que venía atravesando Uruguay desde hacía varios años y se profundizó durante el período de gobierno liderado por Jorge Batlle (2000-2005). Dentro de sus componentes principales se destacan reformas en distintas áreas: tributaria, salud, educativa, empleo, atención y asistencia a la población por debajo de la línea de pobreza. El PANES reunió siete programas sociales orientados a la población en situación de extrema pobreza para atender la Emergencia Social: Ingreso Ciudadano -transferencia de ingreso a hogares, alimentación, participación social y laboral, intervenciones en educación, atención de emergencia sanitaria, campaña por la identidad y el mejoramiento del hábitat (BM- MIDES, 2008). En referencia a ello, “El principal componente de este programa ha sido el ingreso ciudadano que implicó una enorme campaña de relevamiento para establecer en términos exactos cuál era la población legítimamente beneficiaria” (Bentura, 2020, p.43).

El ingreso ciudadano consistía en una transferencia monetaria destinada a jefas y jefes de hogares en situación de pobreza, fue transitorio y se caracterizaba por la debilidad del criterio de contraprestación en relación a las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC).

Las reformas contenidas en el Plan de Equidad en el año 2008 se caracterizan por ampliar su alcance a toda la población y consolidando su permanencia, teniendo como objetivo la reconfiguración del sistema de protección social en la cual simultáneamente se abordan distintas reformas sociales (CNPS, 2009, 17). El Plan de Equidad se propone construir una Red de Asistencia Social no contributiva para dar cobertura a sectores de la población con escasas oportunidades de insertarse en el mercado laboral. El régimen de asignaciones familiares está dirigido a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica a través de transferencias de renta condicionadas.

No obstante, los principales elementos de la reforma social en el campo socio asistencial se encuentran contenidos en el Plan de Reforma Social (2011) en el período 2011- 2015 donde se consolidan la mayoría de las reformas, siendo Ministro de Desarrollo Social Daniel Olesker (período de gobierno del Presidente José Mujica). Este documento incorpora las acciones comprendidas en la Red de Asistencia e Integración Social⁷ (RAIS), la cual se constituye en uno de los elementos centrales de la reforma de la matriz de protección social. La RAIS comprende dentro de sus acciones a dispositivos o programas focalizados dirigidos a la población en situación de extrema pobreza (MIDES, 2011).

Es así que esta Red de asistencia e integración social se constituye a partir de un conjunto de prestaciones focalizadas socioeconómicamente y otras orientadas a la atención de vulnerabilidades específicas asociadas a las situaciones de pobreza, segmentación social y desigualdad. Como su nombre lo indica, las prestaciones de la Red deben estar vinculadas con las prestaciones de carácter universal, y orientadas claramente a la superación sostenible de la pobreza y a la integración social. (MIDES, 2011, p. 26)

La RAIS comprende diez dimensiones o áreas de trabajo que abarcan desde las transferencias monetarias, educación, salud, vivienda, agua potable, trabajo, turismo social, atención a situaciones de vulneración de derechos, programas prioritarios y siete zonas (2011).

En este período se desarrollaron una batería de programas en base a los lineamientos contenidos en la RAIS tales como son Programa Uruguay Crece Contigo, Programa Cercanías, Uruguay Trabaja, Jóvenes en Red y programas de transferencias monetarias como Tarjeta Uruguay Social y Asignaciones familiares Plan de Equidad, estos últimos son los que se buscará analizar en este trabajo.

En cuanto a los programas de transferencias monetarias que implementa el MIDES se destacan: por un lado, las Asignaciones Familiares Plan de Equidad⁸ que se crean con la ley 18.227⁹ en el año 2008 y se trata de una reformulación del régimen de asignaciones familiares uruguayo. Dicha reforma de las Asignaciones familiares (AFAM PE) consiste en una

⁷La RAIS es la Red de Asistencia e Integración Social y sus lineamientos están contenidos en el documento MIDES denominado La Reforma Social (2011)

⁸<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/node/9763>

⁹<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18227-2007/1>

prestación económica brindada mensualmente por MIDES-BPS destinada a hogares vulnerables con menores a cargo que tiene como condicionalidad que los menores concurren a los centros educativos y realicen controles de salud y en el caso de mujeres embarazadas deben realizar controles obstétricos. Para definir quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad socioeconómica se construyó un instrumento de medición denominado Índice de Carencias Críticas (ICC)¹⁰. Por otro lado, se encuentra la Tarjeta Uruguay Social¹¹ (TUS) que funciona desde el año 2006 y consiste en una transferencia económica mediante tarjeta prepaga que destina dinero para cubrir alimentos y artículos de limpieza a hogares en situación de extrema vulnerabilidad económica.

Señalar que dentro de las transferencias monetarias también se ubican en ese período las transferencias dirigidas a la vejez denominadas pensiones a la vejez no contributivas, destinadas a la población adulta en situación crítica mayor de 65 y menor de 70 años.

A modo de dar cuenta de cómo las transferencias monetarias condicionadas continúan siendo una dimensión que se profundiza en la política socio asistencial, recientemente en el año 2022 la nueva administración de gobierno (coalición de derecha liderada por Lacalle Pou 2020- 2025), continuando con la línea de transferencias económicas del Mides crea una nueva línea denominada Bono crianza¹² que está dirigida a hogares en situación de vulnerabilidad donde residan mujeres embarazadas o niños de 0 a 3 años.

Continuando con esta nueva institucionalidad, que surge con la creación del Mides y que se profundiza en el correr de los años con la creación de programas o dispositivos de asistencia, Vecinday (2017) plantea que conserva la misma estrategia de los años 90 en tanto se está ante una profundización de los criterios de tercerización, gestión por objetivos y evaluación de resultados.

El MIDES reserva para sí las definiciones centrales sobre la política asistencial: objetivos, recursos, reglas, normas y procedimientos. A su vez, a las organizaciones de la sociedad civil les compete ejecutar las intervenciones y emplear a los técnicos y profesionales demandados por su contraparte estatal. (Vecinday, 2017, p.5)

¹⁰El ICC es un instrumento elaborado por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República (UDELAR) que mide el grado de vulnerabilidad de un hogar.

¹¹<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/politicas-y-gestion/programas/tarjeta-uruguay-social>

¹²<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/node/10737>

La creación del Mides supuso desde su etapa fundacional la necesaria y rápida conformación de un número de trabajadores para llevar adelante el PANES y ello marca un antecedente en el desarrollo posterior de la organización de los programas y las relaciones laborales que se fueron configurando. Lo que pretendo decir, con ello, es que tanto en los periodos 2005-2020 como en el actual se continuaron reorganizando, revisando y regularizando en otros casos modalidades dispares de contratación de funcionarios que devienen de dicha particularidad en su configuración.

Hasta el 2013 más del 80% de los trabajadores de la que fuera la unidad de seguimiento de programas del Mides habían sido contratados de forma tercerizada, aunque desempeñaban tareas en la sede del Ministerio y propias de los cometidos ministeriales. En 2015, según la oficina Nacional de Servicio Civil, el Mides tenía un total de 1941 trabajadores, de los cuales 386 eran empleados públicos mientras que el mantenía distintas formas de vinculación con el Estado. En el caso de los trabajadores sociales, “el Mides era el organismo que presentaba mayores niveles de tercerización”, de acuerdo con los datos recogidos del primer censo de trabajadores sociales. (Vecinday, 2020, p.161)

Se observa que la organización de las relaciones laborales y del empleo en desarrollo de la política socioasistencial no se alejó de modalidades en las que se inscriben los procesos de estructuración del empleo iniciados en la década del 70 con las transformaciones del mundo del trabajo que refieren a rasgos de precariedad, informalidad y tercerización.

Resulta interesante recuperar lo que se entiende por precariedad del empleo en tanto refiere a la fragilidad del conjunto de protecciones y derechos sociales asociados a la relación laboral según Castel. Por otro, el empleo periférico, se refiere según Paugam (2015) a situaciones en las que el empleo es degradado en cuanto a plazo, duración, tiempo, empleador (Vecinday, 2020).

Interesa retomar los aportes de Laura Vecinday (2020) en “El trabajo precario en la política socioasistencial” en tanto hace referencia a uno de los rasgos que han prevalecido en los programas sociales Mides (si bien analiza particularmente los denominados programas de

proximidad¹³ que se han caracterizado por la tercerización de los servicios y la precariedad en el empleo de los trabajadores. La autora señala que la mayoría de los trabajadores entrevistados que participan de estos programas se vinculan al Estado a través de formas de empleo periférico el cual consiste en la tercerización de su vínculo laboral con el Estado. Un aspecto que se pone en juego en el desarrollo de estas modalidades de contratación es que los trabajadores que son contratados por las OSC se presentan a licitaciones para la prestación del servicio y sus contratos son a término a pesar de que las actividades que desempeñan tienen carácter permanente (Vecinday, 2020).

Estos trabajadores tercerizados constituyen la “burocracia a la sombra (...) compuesta por miles de trabajadores del sector privado, de tiempo completo que dependen directamente de los contratos gubernamentales realizando tareas tanto altamente especializadas como no calificadas (Martínez Silva 1980). (Vecinday, 2020, p. 162)

A su vez, retomando a Perelmiter (2016), Vecinday y Mariatti destacan que las nuevas formas de organización del trabajo asistencial se acentúan en las siguientes áreas: por un lado, la identificación de la población beneficiaria, por otro, el seguimiento y vigilancia de las condicionalidades y, por último, el control y la normalización del trabajo técnico-profesional. (2018)

Con relación al principio de evaluación de resultados aquí se encuentra todo lo vinculado con normalización y protocolización de las intervenciones, que incluye además la gestión por objetivos.

En ese sentido, la Gestión por Objetivos es un dispositivo conceptual para analizar e identificar “la ruta más rápida y por supuesto menos costosa para lograr un objetivo (...) presupone el diseño de sistemas de información y seguimiento (...) para ir controlando la ruta. La eficacia de una gestión, equivale casualmente al logro concreto de un objetivo propuesto siguiendo una ruta en la que continuamente se corrigen los desvíos” (Bustelo, 2007, p. 12). (Vecinday y Mariatti, 2018, p. 12)

Estas modalidades provocan impactos en relación a los profesionales y los beneficiarios de la asistencia, en el caso de los profesionales se hallan cada vez más sujetos a intervenciones protocolizadas y normalizadas, mientras que los usuarios de la asistencia son convocados a

¹³ Los programas de proximidad fueron implementados en el período comprendido entre 2012 – 2020, entre ellos se encuentran: Cercanías, Uruguay Crece Contigo y Jóvenes en Red.

“activarse” como contrapartida al otorgamiento de los beneficios sociales que reciben. (Vecinday y Mariatti, 2018)

Este concepto de “activación” según plantean Vecinday y Mariatti que será clave para nominar dicho cambio a través del "fomento de la agencia individual (autonomía económica) para permitir una optimización de la posición individual en el mercado" (Crespo et al, 2009: 96). (2018, p. 7)

III.I.I El desarrollo de los sistemas de información o tecnologías de la información

A la creación de esta nueva institucionalidad en el campo socio asistencial también le prosigue el desarrollo de sistemas de información (SI) o tecnologías de la información a nivel organizacional, destinados a establecer indicadores para identificar y seleccionar a la población objeto de la asistencia, así como herramientas de gestión y evaluación de los programas sociales definidos en cada período quinquenal, que mantuvieron un fuerte direccionamiento en la atención a la población por debajo de la línea de pobreza o situación de extrema vulnerabilidad. Ello, además, trae aparejada la creación de áreas o divisiones a nivel organizacional encargadas de monitoreo y evaluación de los programas como es la creación de DINEM (Dirección de Evaluación y Monitoreo) con fuerte vinculación con el área informática en cuanto a diseño de los sistemas que posibiliten monitorear y evaluar la gestión (DINEM, 2017).

De acuerdo a la Ley 17.866¹⁴ que establece la creación del Mides, el artículo 9 establece las siguientes competencias al Ministerio de Desarrollo Social: “Diseñar, organizar y operar un sistema de información social con indicadores relevantes sobre los grupos poblacionales en situaciones de vulnerabilidad, que permita una adecuada focalización del conjunto de políticas y programas sociales nacionales”.

En esta dirección, los instrumentos de reforma de la gestión en la administración pública de la política socio asistencial que se implementaron en el período fueron los siguientes: Por un lado, aquellos vinculados al desarrollo de Tecnologías de información dirigido a la

¹⁴<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17866-2005>

construcción de bases de datos, registro, monitoreo y evaluación. Por otro lado, la construcción de indicadores para seleccionar la población beneficiaria de los distintos programas sociales, tales como el Índice de Carencias Críticas construido para la medición de la vulnerabilidad extrema.

Con respecto a la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM), la misma está compuesta por cinco divisiones: Monitoreo, evaluación, sistema integrado de información del Área social, estudios sociales y trabajo de campo y Observatorio social de programas e indicadores.¹⁵ Es de señalar, que en el actual período de gobierno la DINEM se transformó en DINTAD¹⁶ (Dirección Nacional de Transferencias y Análisis de Datos) visualizándose cambios en sus cometidos que serán retomados más adelante.

Según Carballo y Vecinday (2019) el desarrollo de los sistemas de información debe ser comprendido en el marco de la expansión de los programas de transferencias de renta condicionadas como explica Canzani (2015). Ello, no sólo por la ampliación y consolidación de los programas de transferencia monetaria, sino además porque tiene como condición rigurosa la contrapartida, que exige un sistema de información que garantice control y vigilancia de las prestaciones sociales.

El carácter focalizado de estos programas, la necesidad de controlar las condicionalidades exigidas y la rendición de cuentas formaron parte de los argumentos por los cuales se fundamentó la introducción de funciones de evaluación y monitoreo al momento de crear los ministerios o secretarías sociales en América Latina, incluido el MIDES con su dirección nacional de evaluación y monitoreo. (Carballo y Vecinday, 2019, p. 99)

En cuanto a las tecnologías de la información desarrolladas por el MIDES, se crean una serie de plataformas digitales e informacionales a nivel institucional destinadas a registro, seguimiento y monitoreo como el caso de los software SMART MIDES¹⁷ y Qflow¹⁸ que son administradas por los profesionales u operadores que se desempeñan en los diferentes

¹⁵<https://dinem.mides.gub.uy/25952/organigrama-dinem>

¹⁶<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/institucional/estructura-del-organismo/direccion-nacional-transferencias-analisis-datos>

¹⁷SMART MIDES es una plataforma informática que se utiliza para registrar, consultar y gestionar las intervenciones en programas sociales coordinados o articulados. La herramienta se introdujo a través de los ETAF con el programa Cercanías de abordaje familiar 2012(DINEM- MIDES, 2015)

¹⁸El Qflow es un programa que permite digitalizar formularios en distintos momentos de la intervención de los equipos en tiempo real (DINEM- MIDES,2017)

programas y otros de mayor alcance como el SIIAS - Sistema Integrado de Información del Área social (DINEM, 2017) creados a partir del artículo 621 de la ley 18.719¹⁹ que establece “el SIIAS como unidad responsable de la administración del sistema informático que integra la información relativa a prestaciones sociales, a través de la operativa de las diversas instituciones del área pública”.

La gestión del SIIAS es coordinada por Mides pero requiere la participación de otros organismos que deben aportar información al sistema según los datos que cada organismo defina, esto es, el formato y la periodicidad del envío. Los sistemas Smart y Qflow que en un comienzo interactúan entre sí para mejorar la gestión de la administración y gestión de las distintas intervenciones que realizan los programas, establecen otras interacciones con este sistema de información (DINEM, 2017).

El SIIAS tiene como cometidos²⁰:

- A) Generar un sistema interinstitucional de información integrada, que vincule datos de los distintos organismos, tanto de sus programas sociales como en su ejecución y sus respectivos beneficiarios.
- B) Proporcionar a decisores, gestores e investigadores una visión integrada de la política social y su alcance, al mismo tiempo que posibilitar la elaboración y el desarrollo de planes estratégicos en el campo de las políticas sociales.
- C) Establecer los estándares necesarios para la articulación y coordinación de las diferentes instituciones que realizan políticas sociales integradas al sistema desde la perspectiva de un intercambio sistemático y permanente de información.
- D) Contribuir a mejorar la definición de la población objetivo y la implementación de programas sociales.

¹⁹Extraído de www.impo.com.uy/bases/leyes/18719-2010

²⁰Ley N° 18.719 art.621 promulgada el 27/12/2010

E) Modernizar los procesos informáticos de las diferentes dependencias para la entrada, modificación, análisis y evaluación de la información, aumentando la eficacia en la implementación de programas sociales.

F) Facilitar el acceso de la ciudadanía a la información pública, con el objetivo de mejorar la atención al ciudadano a través de herramientas de gestión de información social.

G) Resguardar los datos personales incorporados al SIIAS según lo dispuesto por la Ley N° 18.331, de 11 de agosto de 2008.²¹

Plantean Carballo y Vecinday que:

Entre las innovaciones en este campo, merece la atención la creación del Sistema de Información Integrada del Área Social (SIIAS) en 2010 (ley 18719.art 621). El SIIAS es una iniciativa interinstitucional que configura una auténtica innovación en materia de gestión pública, tanto desde el punto de vista tecnológico como por su aporte a la articulación y coordinación interinstitucional, el monitoreo y la evaluación de las políticas sociales. Con el SIIAS se pretende mejorar los niveles de eficacia y eficiencia en la entrega de bienes y servicios públicos, integrando información de todos los programas de los organismos y sus beneficiarios. (2019, p. 97)

Como se señaló anteriormente, el desarrollo de esta infraestructura en términos de sistemas de información se inicia para mejorar la gestión y vigilancia de las prestaciones sociales caracterizadas por transferencias monetarias condicionadas.

III.I.II El desarrollo de los programas de transferencias de renta condicionada: el énfasis en las transferencias

Con respecto a las Transferencias de Renta Condicionada en el período 2005 -2020 son los programas Asignaciones Familiares Plan de Equidad AFAM PE y Tarjeta Uruguay Social TUS, como se mencionaba anteriormente, los que se destacan por su consolidación y

²¹Extraído de www.impo.com.uy/bases/leyes/18719-2010/621

representan mayor expansión. En el caso de AFAM PE en diciembre de 2019 alcanza una cobertura de 373.639²² beneficiarios.

En cuanto al programa TUS según datos proporcionados por DINEM en diciembre de 2019 el mismo alcanza a 86.124²³ hogares , incluye a los hogares seleccionados por criterios de elegibilidad de acuerdo a ICC y se suma los no elegibles integrados por programas prioritarios que sí representan hogares con situaciones críticas. Es de destacar que ambos programas utilizan el mismo criterio de elegibilidad de la población, que se basa en Índice Carencias Críticas para medir la vulnerabilidad de los hogares.

En el marco del período actual de gobierno el MIDES continúa la implementación de los programas de transferencia de renta condicionada: TUS Y AFAM PE. En el caso de las AFAM PE en diciembre de 2023 llegó a abarcar a 410.757²⁴ beneficiarios y en cuanto a TUS a 96.478²⁵ hogares en diciembre de 2023 según datos de DINTAD. Estos datos señalan una clara continuidad con las herramientas de gestión llevadas adelante e incorpora el desarrollo de otros vinculados al desarrollo tecnológico. De los programas implementados en este período 2020- 2025, me referiré al Bono Crianza y a la App Mides.

El Bono Crianza²⁶ es un programa que se crea en el año 2022 en el marco de la nueva administración de MIDES en el actual gobierno de coalición de derecha liderado por el Presidente Lacalle Pou.

El Bono Crianza se crea con el objetivo de mejorar el nivel de ingresos y el acceso a un consumo básico a hogares en situación de vulnerabilidad socio-económica extrema en los que residen mujeres embarazadas y/o niños/as de 0 a 3 años. Se trata de una transferencia monetaria mensual que se abona por medio de la Tarjeta Uruguay Social (TUS) la cual permite la compra de artículos de primera necesidad tales como alimentos, productos de

²²<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/cantidad-beneficiarios-asignaciones-familiares-del-plan-equidad-total-pais>

²³<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/cantidad-hogares-beneficiarios-tarjeta-uruguay-social-segun-departamento>

²⁴<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/cantidad-hogares-beneficiarios-tarjeta-uruguay-social-segun-departamento>

²⁵ <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/cantidad-beneficiarios-asignaciones-familiares-del-plan-equidad-total-pais>

²⁶ https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/DINTAD_2023_Bono%20Crianza.pdf

higiene personal, productos de limpieza del hogar, vestimenta y supergás. La población elegible para acceder a este beneficio es seleccionada a través de la información que dispone el equipo de gestión de la TUS, por lo que no es necesario que las personas realicen ningún tipo de postulación. El requisito formal es que el hogar debe figurar en la base de beneficiarios de TUS y contar con una mujer embarazada y/o al menos un/a niño/a de entre 0 y 3 años. (DINTAD, 2023, 4). En cuanto al monto de la prestación, consiste en \$2.226 durante el 2023 por mujer embarazada y/o niños/as de entre 0 y 3 años.

Las metas que se detallan a continuación refieren al componente del programa asociado a los hogares que se encuentren en situación de vulnerabilidad socio económica extrema (modalidad 1):

a- Impacto: al menos el 80 % de los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica extrema con presencia de mujeres embarazadas y/o menores de 0 a 3 años acceden a la prestación.

b- Gestión: 30.000 hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica extrema con presencia de mujeres embarazadas y/o menores de 0 a 3 años de todo el país acceden a la prestación.

c- 100% de los hogares beneficiarios del programa tienen una tarjeta para el cobro de la prestación otorgada.²⁷

En el marco de la pandemia que tuvo lugar 2020 se desarrollaron algunos instrumentos para facilitar el acceso a alimentos de los sectores más castigados por la pandemia²⁸. Surge en este marco el desarrollo de la APP Mides asociado al plan de alimentación destinado a sectores más vulnerables.

El noble Ministro Pablo Bartol al poco tiempo de asumir anunció en marzo de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria de CoVID 19 que se duplicará por única vez el monto de

²⁷https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/DINTAD_2023_Bono%20Crianza.pdf

²⁸La pandemia de Covid 19 comienza en marzo del 2020 cuando asume la nueva administración de gobierno de coalición de derecha, período en el cual se decreta la emergencia sanitaria y se definen herramientas de asistencia para atender a la población más vulnerable.

TUS y la cantidad de alimentos destinados para ollas y comedores, así como canastas de emergencias destinadas a oficinas territoriales Mides²⁹.

La App Mides consiste en una herramienta tecnológica digital a la cual se accede mediante celular que se difunde e implementa en el marco de las medidas de emergencia sanitaria en materia social ³⁰.

Retomando una entrevista³¹ realizada al entonces Ministro de Desarrollo Social Pablo Bartol, destaca los requisitos que debe tener la población para acceder a la canasta de alimentos mediante la implementación de dicha herramienta digital. El uso de la app Tuapp posibilita que las personas puedan comprar los víveres con pago electrónico. Para usar la aplicación Tuapp, se debe contar con un teléfono celular para recibir un código por mensaje de texto para canjear el beneficio. El mismo es unipersonal e intransferible, y estará asociado a una cédula de identidad y a un celular. La canasta de emergencia a la que se accede por tu app o en las oficinas territoriales está destinada a personas que se han visto afectadas laboralmente por la pandemia, que no están trabajando ni figuran registradas en BPS como trabajadores. No pueden recibir la canasta quienes ya sean beneficiarios de otras prestaciones del Estado: no califican quienes cobran jubilaciones, pensiones, tarjetas Uruguay Social del MIDES, asignaciones familiares comunes o del Plan Equidad, subsidios a monotributistas y otros.

Con respecto al reforzamiento de las transferencias extraordinarias (TUS, AFAM PE, Canasta de emergencia) debido a la emergencia según los datos publicados en julio de 2022 de la cartera se llegó a 200 mil hogares, integrados a su vez por 820 mil personas. De los cuales 370 mil son menores de 18 años en un millón de personas.³²

De acuerdo lo antes señalado, surge que no solo que se evidencia una continuidad de los programas de transferencias condicionadas tales como TUS, AFAM PE, programas que fueran ampliamente expandidos en el período progresista, sino que a los antes desarrollados

²⁹<https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Aumento-el-numero-de-personas-que-solicita-asistencia-al-Mides-informo-Bartol-uc767200>

³⁰<https://www.gub.uy/presidencia/politicas-y-gestion/medidas-del-gobierno-para-atender-emergencia-sanitaria-coronavirus-covid-19-9>

³¹<https://www.lr21.com.uy/comunidad/1435934-canasta-emergencia-mides-como-solicitar-ministerio-de-desarrollo-social>

³²<https://www.elobservador.com.uy/nota/la-apuesta-del-mides-a-la-trazabilidad-para-lograr-las-autonomias-de-sus-usuarios-20227245042>

se incorporan otras modalidades de transferencias monetarias tales como el Bono crianza, tu app. Pero al mismo tiempo y como se planteaba respecto a los desafíos de las nuevas tecnologías la pandemia propicia y anticipa una modalidad tecnológica como es la app para el acceso a prestaciones básicas económicas y transitorias destinadas a alimentos, en este caso condicionada a los desempleados informales en el marco de la emergencia sanitaria.

En este sentido, el apartado siguiente buscará identificar cuáles han sido los principales rasgos tanto de las transferencias monetarias condicionadas y las tecnologías de información utilizadas por el Mides aquí mencionadas que toman en cuenta los requerimientos de gestión que organizan la perspectiva que promueve la NGP.

III.II Principales rasgos de gerenciamiento en el modelo de política socioasistencial: ¿transformaciones o continuidades?

Este apartado se propone identificar los puntos de contacto entre los principales rasgos de la NGP y atributos de la política socio asistencial a partir de la creación del Mides hasta la actualidad, en base a la información recabada en los apartados anteriores, pero además incorpora la selección de documentos y entrevistas publicadas en diarios y sitios web que retoman propuestas de quienes lideraron estos procesos de mejora de la gestión de la asistencia implementados, tanto por los gobiernos de coalición de izquierda como por el actual gobierno de coalición de derecha.

Tal como se plantea al inicio del documento la *nueva gestión pública o new public management* es un modelo que propone una fuerte crítica a la *burocracia weberiana* considerada lenta, ineficiente, poco innovadora y cuyos principios de estricta jerarquía y racionalidad formal la vuelve un aparato rígido, que no permite adaptarse a los nuevos desafíos que tienen los Estados. Empero, lo cierto es que este *modelo gerencial* no es imparcial ni neutral en cuanto hemos visto que sus reformas son promovidas a través de organismos internacionales que proponen transformaciones alineadas con orientaciones expresamente neoliberales; que operan limitando el poder de la administración pública a favor del mercado, potenciando procesos de desburocratización, de mercantilización y privatización de los servicios públicos.

En este marco se destacan las reformas acontecidas en la política socioasistencial que se analizarán en función de la incorporación de lineamientos del NGP.

A la creación del MIDES le preceden formas incipientes de gerencialización, pero es con la instalación de dicha institucionalidad que se produce una profundización y desarrollo de prácticas de gerenciamiento: “La modalidad de asistencia gerencial es ofrecida por estos organismos cuyos préstamos conceptuales, instrumentales y monetarios tienen efectos reales pues, efectivamente, orientan la acción pública en el campo social”. (Vecinday, 2017, p. 3)

Sobre este punto, me interesa detenerme y analizar cuáles son esos aspectos más significativos del NGP que se ponen en juego en los procesos de reforma de la política socioasistencial tanto en el período progresista como en la actual administración de gobierno.

Para organizar este análisis, en primer lugar, haré referencia a uno de los postulados principales del NGP que es la **desburocratización**, ello asociado a procesos de tercerización que abarcan no sólo la forma de contratación de Recursos humanos y profesionales, sino también simultáneamente aspectos de descentralización y delegación de la gestión; referido a servicios y prestaciones que delegan responsabilidades de gestión en la sociedad civil y ONGs.

En este sentido, se observa que la composición de los recursos humanos del Mides desde su creación presenta una alta prevalencia de una modalidad mixta, integrada por funcionarios públicos, contratos de arrendamiento de servicios profesionales caracterizados por contrataciones a término, contrataciones unipersonales, o personal dependiente de otras organizaciones no gubernamentales que brindan servicios, todos ellos actúan desde la función pública aunque no tienen la categoría formal de funcionario público.

Para poner de manifiesto lo antes mencionado, voy a citar la siguiente nota publicada por el Observador el 1 de julio de 2020, cuyo titular dice: “ *Mides reestructura Sistema de Cuidados y lo fusiona con otros programas para "racionalizar" recursos*”³³.

³³Este artículo se puede ver en este link: [Mides reestructura Sistema de Cuidados y lo fusiona con otros programas para "racionalizar" recursos](#)

Tanto el presidente Luis Lacalle Pou como las autoridades del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) lo anunciaron desde el vamos: la cartera nacida en el primer gobierno del Frente Amplio afrontaría una reestructura en los primeros meses de la nueva administración, que apuntaría a mejorar la eficiencia de los programas y a evitar el "despilfarro" que identificaban en la gestión de sus antecesores. En el oficialismo consideran que el organigrama del Mides es una cosa pesada, un pastiche de programas que alimentan la burocracia, solapan esfuerzos y malgastan recursos. En las últimas semanas, en el marco de la antesala de la discusión presupuestal y con el pedido del presidente de revisar cada gasto, los jerarcas del ministerio más joven del Estado apretaron el acelerador en la diagramación de la nueva estructura, y "aprovecharon" la salida del secretario nacional de Cuidados, Daniel Radío, para confirmar la **primera fusión: la del Sistema Nacional de Cuidados (SNIC) y el Programa Nacional de Discapacidad (Pronadis).**

El subsecretario de Desarrollo Social, Armando Castaingdebat, anunció este martes por la noche que Gabriela Bassano, la psicóloga que actualmente dirige Pronadis, quedará al frente de las dos oficinas **hasta la votación del presupuesto quinquenal, en el que se concretará la reforma organizacional.** (El Observador,2020)

Dicha nota plantea explícitamente a la burocracia institucional en el caso de Mides como un aparato pesado, lento, ineficiente. Propone modificaciones de ajuste en el organigrama y estructura que dan continuidad y se alinean con las orientaciones de reforma administrativa del NPG. Con respecto a los programas socioasistenciales del Mides la propuesta es revisarlos y reorganizarlos porque considera que malgastan recursos. Es decir, la eficiencia parece ser un fuerte criterio orientador de las reformas ensayadas siendo privilegiada respecto a otros posibles criterios orientadores de la acción pública.

No obstante, reconoce que el MIDES desde su configuración presenta una modalidad de recursos humanos que es mixta, donde conviven diversas modalidades de contratación y que deben ser objeto de reestructura administrativa. En la nota periodística de El Observador del 1/12/2020 titulada *“El Mides comienza “primera etapa” de su reestructura con miras a una carrera administrativa”* se expresa lo siguiente:

El Ministerio de Desarrollo Social (Mides), creado en el inicio de los gobiernos frenteamplistas hace 15 años, sigue a la espera de una carrera administrativa, pero las nuevas autoridades del gobierno de Luis Lacalle Pou asumieron el mando con la promesa de implantarla.

El proceso, que tuvo su puntapié inicial con la ley de urgente consideración y se profundiza con la ley de Presupuesto, comenzó a concretarse en las últimas semanas con el relevamiento de los diferentes tipos de ocupaciones en la cartera, en conjunto con la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC).

Es como la primera etapa del proceso de reestructura. Se detectaron diferentes tipos de ocupaciones, se hizo un muestreo de cada una de las direcciones y de ahí se pudo obtener una muestra de la cantidad de tareas”, dijo a *El Observador* el director general de Secretaría del Mides, Nicolás Martinelli, el jerarca a cargo de la transformación organizacional del ministerio.

El paso siguiente, según explicó, es “la descripción de cargos” del que surgirá un sistema escalafonario con una carrera administrativa. Para ello se conformó un equipo especialmente dedicado a la reestructura, afirmó el director.

“El mensaje era que habíamos venido a reestructurar el ministerio. Es una buena señal en ese camino”, dijo Martinelli.

Entre los resultados de las acciones iniciadas por esta administración, Martinelli señaló que en el relevamiento se constataron “numerosas unidades organizativas no reflejadas (en el organigrama), sin previo análisis y sin dotación prevista de acuerdo a las funciones que se deben llevar a cabo”.

Un informe redactado por el director general de Secretaría señala que a principios de la década de 2010 el Mides procuró un “proceso sustantivo de reestructura” que “terminó siendo inconclusa e incluso derivando en una nueva reformulación organizacional pero en sentido inverso”. Desde el punto de vista de los recursos humanos se evidencia que los problemas son persistentes. Partimos del supuesto de que la conformación de los vínculos en toda la Administración Central -sin ser la deseable- al menos presenta una estructuración por tipo de vínculo que la hace ciertamente estable y en consonancia con el modelo de gestión pública. Frente a ello, **el Mides evidencia ciertas falencias por cuanto se percibe diversidad de contratos. Si bien ha existido una**

intención manifiesta en mejorar este aspecto de la estructura organizacional, lo cierto es que ese proceso no ha sido lineal, sino que más bien han prevalecido marchas y contramarchas que nos terminan ubicando al día de hoy en un escenario complejo”, señala un extracto del documento, al que accedió *El Observador*. (El Observador, 2020)

Esta nota deja entrever dos grandes aspectos que se ponen en consideración en la propuesta de reforma, por un lado, lo que respecta a el organigrama institucional y por otro la cuestión del funcionariado. Si bien es cierto que estos procesos se enmarcan en reformas más amplias que involucra a toda la Administración Central a través de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) desde 2007³⁴ asume además otras competencias hasta la actualidad³⁵.

Lo cierto es que la particularidad del Mides es su configuración en tanto Ministerio nuevo que se crea sobre bases mixtas con funcionarios que provenían de otros ministerios, contratos a término, tercerizaciones, etc. modalidades que subyacen a las orientaciones contenidas de NGP acerca de la desburocratización.

Es de señalar que el cometido de la ONSC es el de asegurar una Administración eficiente, a cuyo efecto actuará con autonomía funcional e independencia técnica, propiciando reformas y mejoras destinadas a la mejora de la gestión de la administración pública. En la actualidad en el marco de la ONSC se están desarrollando una serie de proyectos vinculados a la mejora de la Gestión Humana del Estado (GHE.uy), Carrera administrativa y Alta dirección pública, Mejora de la gestión humana, entre otros. Resulta importante destacar este aspecto ya que desde los años noventa se están propiciando reformas de corte administrativo en algunos periodos con mayor o menor impacto pero que a la fecha continúan desarrollándose y se orientan sobre lineamientos del NGP en términos de mejorar la eficiencia en la administración pública.

³⁴En 2007 las competencias de ONSC fueron ampliadas sus competencias, incorporando -entre otras- su participación en la negociación colectiva con las organizaciones de funcionarios de la Administración Central y en 2010 la creación del Sistema de Reclutamiento y Selección de la Administración Central.

³⁵ONSC se encuentra abocada al estudio y desarrollo de un nuevo sistema de organización para la carrera de los funcionarios públicos en la Administración Central y la creación de equipos gerenciales de apoyo a la gestión de los Ministerios. <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/politicas-y-gestion/proyectos/carrera-administrativa-alta-direccion-publica>

No obstante, esta situación en relación a la composición de RRHH y estructura del Mides señalar que han sido temas que las anteriores administraciones han venido considerando dentro de sus propuestas de reestructura. **En enero de 2013³⁶ en referencia a las proyecciones de reestructura interna para 2013 el ex Ministro Olesker planteaba;**

la cuarta, que todavía está en proceso, es la de la **reubicación del personal,**

que a su vez tiene dos componentes: uno es **ubicarlos en función de esta nueva estructura de trabajo, y otra que es la presupuestación de estos funcionarios y la creación de los cargos acordes con la reestructura.** (MIDES,2013)

Respecto a este aspecto referido a la estructura, una de las figuras que emergen con notoriedad en la nominación de los cargos en los programas sociales y la implementación de los programas Mides es la figura de “operador social”. Dicha figura “operador social” ha contribuido a la precariedad del empleo en tanto hace referencia a un trabajador polivalente, flexible que se adapta a los objetivos de los programas sociales y esta construcción flexible rompe con los encuadres profesionales, contribuyendo a la desprofesionalización. Ello si bien dota de flexibilidad al Estado en lo referente a aumento de tareas e incremento de vínculos laborales mediante servicios personales o profesionales, pero se trata en definitiva de un único sistema de provisión de bienes y servicios.

Estos trabajadores tercerizados se configuran como una “burocracia a la sombra” en palabras de Martínez Silva (Vecinday, 2020) en tanto realizan tareas permanentes de provisión de servicios sociales para el Estado, es decir desarrollan tareas de funcionarios públicos sin serlo.

Interesa recuperar uno de los aportes de Du Gay en defensa de la burocracia y los procedimientos burocráticos para los funcionarios y del que están exentos los trabajadores tercerizados. Decía: “los mecanismos burocráticos protegen no sólo los derechos de los trabajadores, sino que además salvaguardan su independencia respecto a la organización.” (Du Gay, 2000, p. 30)

Es de señalar que la tercerización de los servicios sociales da cuenta de una de las estrategias de reforma gerencial promovidas por la NGP se fue consolidado en el Mides

³⁶<https://archivo.mides.gub.uy/21701/reestructura-y-proyecciones-2013>

durante el período progresista y ello ha conducido a la precariedad laboral mediante contratos a término o a través de OSC. Aunque el actual periodo de coalición de derecha se han realizado anuncios referidos a la reestructura y eliminación de los “contratos a término” o “tercerizaciones” no se han eliminado, si bien se han eliminado a las ONG o OSC como contratantes lo realizan directamente con la modalidad de contratos a término que no deja de ser precaria.

Respecto a los **principios de eficiencia y legitimidad social** que promueve la Nueva Gestión Pública, la reforma gerencial según plantea Bresser-Pereira (2010) apunta a mejorar los niveles de eficiencia de los servicios públicos y mejorar su legitimidad social. Este rasgo se evidencia en la consolidación de los PTRC en la política socioasistencial y en la contrapartida de exige en el desarrollo tecnológico (sistemas de información y plataformas tecnológicas). Se observa primero la instalación de instrumentos de gestión en la medida que las TMC exigen una plataforma tecnológica que brinde eficiencia y racionalidad, pero que no solo sea un soporte para su funcionamiento. Se requiere de un soporte que brinde control, pero que además rinda cuentas a la ciudadanía de en qué y cómo se gasta.

Se desarrollan en esta línea varios sistemas de información de funcionamiento institucional de distinto alcance como son Qflow y Smart Mides. Por un lado, posibilita el registro y seguimiento de las acciones socio profesionales en el marco de los distintos programas con las familias y, por otro, el control de los beneficios otorgados. Pero, además, y esto atañe directamente a la evaluación por resultados posibilitando a DINEM datos para evaluar los programas, siendo este aspecto uno de los principios orientadores de la NGP.

En este sentido, interesa además señalar la Creación de DINEM en el período de gobierno de Olesker por considerar su creación como área de evaluación técnica un aspecto importante en el desarrollo de las orientaciones de la NGP. Para ello, se retoma parte de una **entrevista³⁷ realizada el 29/1/2013 respecto a los objetivos de reestructura del Mides en dicho período.**

¿Sobre qué bases se sustenta la reestructura que se realizó en el ministerio?
El MIDES tiene tres grandes cosas para hacer, en el marco de la reestructura: ejecutar programas. Para eso están la dirección de Programas y de Territorio.

³⁷<https://archivo.mides.gub.uy/21701/reestructura-y-proyecciones-2013>

También crear soportes para que esos programas funcionen bien. Para eso están la Dirección General de Secretaría (DIGESE) y la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM). Y, además, tiene que regular políticas de sectores que están vulnerados en sus derechos. Para eso están Inmujeres, INJU, Inmayores y Pronadis. Esas son las tres grandes áreas: regulación, ejecución de programas y soporte. En esa lógica, los institutos pasaron a la Dirección de Programas todos los programas que ejecutan.

Continuando con el **desarrollo de sistemas de información** en el periodo progresista Vecinday y Carballo (2019) destacan la creación del SIIAS como de las más innovadoras en términos de alcance, en tanto involucra la gestión y el cruce de información de todas las prestaciones sociales que brinda el Estado, a través de distintos organismos tales como BPS, MSP, ASSE, MIDES, MVOT, OSE, UTE, INAU, MEC, ANCAP, entre otros.

En este sentido, su repercusión en términos de reforma en el área administrativa tiene un alcance más amplio ya que abarca la gestión de las políticas sociales que implementa el Estado, no se reduce a la política socioasistencial.

En palabras de Carballo y Vecinday (2019):

El efecto dominó de la introducción, institucionalización y expansión de las transferencias de renta condicionada en el proceso de reforma del Estado supuso el desarrollo de reformas en curso en el campo específico del combate a la pobreza y, como vimos, también estas trascienden el campo específico y suman a los efectos sobre otros planos generales de la reforma del sector público (2019, p.101)

Con respecto al desarrollo de sistemas de información y áreas de evaluación y monitoreo en el marco de los objetivos de la administración actual de Mides. Se recupera una nota periodística con fecha 24/7/2022³⁸ de Diario *El observador* que señala nuevos procesos

³⁸<https://www.elobservador.com.uy/nota/la-apuesta-del-mides-a-la-trazabilidad-para-lograr-las-autonomias-de-sus-usuarios-20227245042>

dirigidos a monitoreo de los beneficios y registro de evaluación que cruzará información con otros organismos del Estado.

El plan está basado en la implementación del **Proyecto Datos Horizontales**, cuya finalidad es recabar información básica en varias dimensiones: datos personales, educación, trabajo, salud y alimentación, discapacidades o transferencias monetarias.

Para eso cobrará fuerza el **Sistema de Monitoreo, Administración y Resolución de Trámites (SMART)**, una de las principales herramientas tecnológicas de registro, actualización y consulta de datos del ministerio. Si bien está operativo desde 2011, en el Mides se considera que está subutilizado. Permitirá además conectarse a las bases de datos de otros organismos, como Identificación Civil y el Banco de Previsión Social.

El Mides confía en que de esta manera podrá identificar con certeza las variables más importantes de quienes llegan allí, evaluar su situación y monitorear su evolución. La idea es, en este segundo semestre de 2022, poner en práctica una herramienta estratégica para los técnicos en contacto directo con la población y que al mismo tiempo permite relevar las variables más importantes de los que se acercan al Mides y así monitorear su evolución. **"Disponer de esta herramienta marca un cambio sustancial en el seguimiento de las trayectorias de quienes pasan por el ministerio, a la vez que optimiza la gestión de la información"**, se subraya.

Aparecen otros elementos que reflejan las orientaciones de reestructura del Mides con principios evaluación por resultados, descentralización, focalización de NGP. En la entrevista institucional realizada a Daniel Olesker (ex Ministro de Desarrollo Social período 2010- 2015) y publicada en el sitio web Mides el 29/1/2013³⁹ dice:

¿Qué valoración se hizo del trabajo del MIDES durante 2012?

El año 2012 cerró con un balance positivo, en cifras generales las políticas sociales tuvieron un nuevo impacto sobre la reducción de la pobreza, la indigencia y la desigualdad. En las cifras del primer semestre la pobreza estaba en el 12.1%, la cifra de indigencia en 0.5% y la desigualdad, que se mide con el índice de Gini, se encuentra por debajo de 0.40.

³⁹ <https://archivo.mides.gub.uy/21701/reestructura-y-proyecciones-2013>

En ese marco, **el MIDES realizó una reestructura interna que tuvo cuatro objetivos generales, de los cuales tres ya están cumplidos:**

-uno fue reducir la fragmentación que existía en el ministerio, tanto para **reducir el número de direcciones como de programas**. Para ello se creó una dirección única de programas, que a su vez está articulada en base a una mirada sectorial de esos programas con una división laboral, una división educativa, una de discapacidad y un área de alta vulnerabilidad.

-**el segundo objetivo era mejorar la presencia del MIDES en los territorios**. El MIDES tenía presencia a través de las Oficinas Territoriales, de los SOCAT, de los Nodos, y ahora hay una única Dirección de Gestión Territorial, que concentra a todos los dispositivos bajo la égida de la Oficina Territorial.

-**el tercer objetivo de la reestructura estaba relacionado con el papel del MIDES en la vinculación con toda la política social y los demás ministerios**. Para ello se creó la Coordinación Interdireccional que en la estructura MIDES, es el cargo de mayor relevancia después del ministro y el subsecretario y tiene la mirada integral de todo el proceso, así como la responsabilidad del vínculo con los demás ministerios.

En esta línea, uno de los objetivos centrales en la reestructura que implementa Mides en el período liderado por Olesker consistió no solo en **redireccionar los programas en base a resultados, sino en también en descentralizar la gestión mediante la territorialización de las intervenciones**. Criterios que no solo responden a orientaciones gerenciales en tanto refieren a descentralización y mejora de la gestión, sino que además **focaliza la atención en la población objetivo y en extrema pobreza**.

Dice Olesker sobre la mejora de la focalización de la TUS⁴⁰:

¿Cuáles serán las principales acciones de la División de Protección a Personas en Situación de Vulnerabilidad?

Uno de los cambios sustantivos que hicimos fue reformular la visita a hogares, se hicieron –al 30 de diciembre de 2012- 67.000 visitas a hogares. Esas visitas determinaron una importante mejora de la focalización, de los

⁴⁰<https://archivo.mides.gub.uy/21701/reestructura-y-proyecciones-2013>

programas de transferencias monetarias (Tarjeta Uruguay Social y Asignaciones Familiares) y al mismo tiempo brindaron información muy importante para los programas sociolaborales y socioeducativos.

Además de este criterio, expresa claramente el desarrollo de vincular al Mides con el resto de la Política social y en este sentido se comienza a gestar en dicho período la coordinación con otros ministerios y organismos.

Con respecto a la **transferencia de modelos de gestión del sector privado al sector de servicios públicos**, se puede decir que los Programas de Transferencia Condicionada (PTC) como los aquí desarrollados, se constituyen en instrumentos basados en el principio de racionalidad económica. En referencia a la TUS, AFAM PE, Bono Crianza y la canasta de emergencia TuApp, si bien esta última tuvo menor alcance y transitoriedad ya que fue utilizada fundamentalmente en el marco de la emergencia sanitaria.

Lo cierto es que estos PTRC no solo comparten que se trata de transferencias mínimas para atender la subsistencia de las personas, sino que el tratamiento de dichas transferencias está pautado por dicha racionalidad económica en cuanto a prevalencia de fórmulas que integran criterios económicos: cantidad de cupos por programa, monto de la transferencia, cálculo de ingresos de los hogares medido por Índice de Carencias Críticas (ICC) que se configura en el criterio de elegibilidad para las TRC. En este sentido, el criterio de racionalidad económica se observa en sus distintas etapas, diseño, otorgamiento, control y monitoreo de la transferencia.

Se puede aseverar que la política socio asistencial a través de estos dispositivos de Transferencia Renta Condicionada como son la TUS y las AFAM PE, Bono Crianza, canasta de emergencia TuApp incorpora criterios promovidos por el New Public Management que orientan la gestión pública de dichos recursos públicos, en tanto no sólo focaliza el gasto, explícitamente dirigido a la extrema pobreza, sino que establece instrumentos de control, administración y evaluación de la prestación social de asistencia.

Con respecto al desarrollo del instrumento TuApp que implementa Mides en el marco de la emergencia sanitaria por covid 19, se podría decir que introduce directamente estrategias de mercado y Management con la lógica de “ciudadano consumidor” en la administración pública, pero en especial en la política socioasistencial. En la medida que en este caso se trata de la gestión de un recurso tan elemental como es el alimento mediante un dispositivo digital

dirigido a población con altos niveles de carencias y alta vulnerabilidad. Esto remite a uno de los desafíos a los que hacía referencia Fernández (2022) quien plantea que el Management contemporáneo y las empresas en el siglo XXI se enfrentan a escenarios inciertos (pandemias, guerras, etc) que suponen desafíos ante las graves crisis económicas y sociales que produce el capitalismo.

Interesa señalar cómo a la expansión y consolidación de las transferencias monetarias en el período progresista le procede la continuidad y consagración de este instrumento en la administración actual.

Con respecto a la expansión de la TUS, en otra de las preguntas realizada al entonces Ministro Olesker en dicha entrevista ⁴¹ respecto a modificaciones e uno de los programas Transferencia Condicionada plantea lo siguiente:

¿Se realizarán cambios en el programa Tarjeta Uruguay Social (TUS)?

Vamos a comenzar un proceso de altas y bajas a partir de los resultados de las visitas y al mismo tiempo vamos a incrementar las tarjetas duplicadas, para la población más vulnerable, que estábamos en 15.000 y la idea es llegar a 25.000 o 30.000 en este año.

La tarjeta va a tener otras dimensiones que no tenía antes, ya que se aprobó una norma que permite el acceso a la TUS a población de alta vulnerabilidad que no tenga hijos menores de 18 años.

En particular, estamos dando la tarjeta a toda la población trans del Uruguay, considerando su alta vulnerabilidad. Esta medida tiene dos objetivos, brindar un apoyo económico para su alimentación, pero al mismo tiempo generar un registro que nos permita trabajar con este sector de alta vulnerabilidad en otros proyectos, sociolaborales, socioeducativos, culturales, etc.

Además, comenzó a funcionar en noviembre de 2012 la devolución del IVA, que significa un 22% de incremento al valor real de la tarjeta, dado que a toda compra

⁴¹ <https://archivo.mides.gub.uy/21701/reestructura-y-proyecciones-2013>

que se realiza se le devuelve –cualquiera sea el IVA pagado, ya sea 22%, 10%, o no se pague IVA- se le devuelve igual el 22% de la compra, de manera de incrementar el valor de la tarjeta.

Con respecto a los **criterios de eficiencia y racionalidad del gasto**, se observa una fuerte concentración del gasto en el núcleo duro de la pobreza y una mayor expansión en la cobertura de transferencias económicas mínimas, aspectos íntimamente alineados con las orientaciones que promueve el NGP. Las prestaciones monetarias no contributivas más emblemáticas de la política socioasistencial, tanto TUS como AFAM Pe lo reflejan, están destinadas al quintil más pobre de la población y su monto está definido para cubrir necesidades básicas de alimentación e higiene (DINEM, 2017). El bono Crianza también lo plantea cuando se propone alcanzar a la población infantil más pobre, que abarca según el informe Mides unos 30.000 hogares (DINTAD, 2023).

En una entrevista realizada al actual Ministro de Desarrollo Social Martin Lema⁴² titulada *“El Mides cambiará o rediseñará la mitad de sus programas”* hace referencia a los PTRC:

En lo que son las transferencias estamos trabajando en una mayor focalización. Ya tenemos preparados diferentes planes piloto para, justamente, fortalecer las transferencias. De lo que son las diferentes líneas de acción del Mides, prácticamente el 58% del presupuesto va a las transferencias. Transferencias que son de tres tipos: las asignaciones familiares de Plan de Equidad, las de Tarjeta Uruguay Social y la Asistencia a la Vejez. **Hemos pedido un reporte y una radiografía de evaluación y monitoreo para focalizar, y que los recursos lleguen a los que más necesitan.** Y quizás aquellos que son destinatarios de los mismos, pero no encuadrarían dentro de los requisitos, bueno, que se tenga un orden. Para eso, es necesario un mayor seguimiento. Estamos trabajando en planes piloto que tienen que ver con que las transferencias económicas tengan un mayor seguimiento.

⁴²<https://www.montevideo.com.uy/Noticias/El-Mides-cambiara-o-redisenara-la-mitad-de-sus-programas-aseguro-el-ministro-Martin-Lema-uc790907>

De acuerdo a lo expresado en esta nota, la modalidad de las transferencias monetarias no solo continúa siendo un emblema de la política socioasistencial en la actualidad, sino que al mismo tiempo supone esfuerzos para apostar a una mayor focalización y desarrollo de sistemas de información y control.

Al mismo tiempo, como otrora la administración del periodo progresista apostaba a la expansión de las TMC hacia otros perfiles vulnerables, la actual administración resalta el compromiso y la proyección para expandir las TMC hacia otros perfiles poblacionales en situación de vulnerabilidad. En una noticia de Diario El País del 4/8/2023 titulado ***“Martin Lema apoya tarjeta de apoyo social para liberados”***⁴³, respecto al aval para la implementación de una tarjeta social que les posibilite a las personas que salgan de prisión contar con un primer apoyo al momento de recuperar su libertad, el Ministro expresa lo siguiente:

Va en el camino correcto y con el espíritu y en la dirección que buscamos”, resaltó el ministro. Lema y Petit buscarán ahora “bajar a tierra” la propuesta y definir los detalles. **En diálogo con El País, el titular del Mides estimó que para su implementación serán necesarios unos \$ 100 millones anuales que, eventualmente, podrían surgir de una reasignación de recursos en la Rendición de Cuentas.** Hoy, la Dirección Nacional del Liberado (Dinali) destina poco más de \$ 8 millones en acciones de apoyo a los presos recién liberados. “Se valoraría mucho si esto se puede concretar, porque tendría un impacto directo en aspectos que son fundamentales para el futuro social del país”, subrayó Lema.

En síntesis, surge del análisis que las transformaciones que asume la política socioasistencial desde la creación del Mides hasta la actualidad, continúan profundizando algunos instrumentos que se orientan sobre lineamientos de gerenciamiento. En el caso de las TMC en tanto se destacan principalmente por su instrumentalidad basada en racionalidad económica, la focalización y su carácter minimalista.

⁴³<https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/martin-lema-apoya-tarjeta-de-apoyo-social-para-liberados-que-propuso-juan-miguel-petit>

A su vez, trae aparejado el desarrollo de sistemas informáticos y tecnológicos que forman parte de las estrategias utilizadas por el Management para mejorar la eficacia en el mercado. Resulta interesante observar cómo el gerenciamiento se inserta en el campo socio asistencial y la administración de sus recursos públicos ya que se sustenta sobre prácticas de gestión empresarial (cálculos, índices, etc) para resolver situaciones de alta vulnerabilidad que no pueden reducirse a una dimensión de ingresos económicos por su carácter multidimensional. Esta cuestión merece atención ya que la transferencia del modelo de empresa hacia la órbita pública en especial en el campo socioasistencial, asume el riesgo del predominio de una concepción de cliente sobre una concepción de ciudadanía.

Se observa que la política socioasistencial se orienta sobre prácticas disciplinadoras como lo fuera en otras épocas, que responsabilizan a los individuos y las familias por los déficits que genera la pobreza, exigiendo el cumplimiento de condicionalidades referidas a capacidades productivas, a pesar de que ya están en condiciones de pobreza extrema o están hasta incluso vinculados al trabajo pero en condiciones de sobre explotación laboral o precariedad laboral, o condicionalidades educativas y sanitarias en cuanto a prestaciones dirigidas a infancia y adolescencia.

Pero, asimismo, se observa que la reforma organizacional o reestructura del Mides está orientada en principios de mejora de la gestión pública del NGP sobre todo en el período en 2010-2015 en el que se produce y consolidan la mayor parte de las reformas, pero que en la actualidad continúa desarrollándose en aspectos de mejora de la focalización, evitar la dependencia de las prestaciones, ajuste y reducción de programas. De acuerdo a la información aquí relevada la actual administración se ha expresado en relación a recortes y ajustes en programas sociales, pero no fueron objeto de recorte los programas de transferencias.

Consideraciones finales:

Las consideraciones que se describirán a continuación tienen como eje principal responder la pregunta punto de partida de este trabajo acerca de: *¿qué contenidos y propuestas de la reforma gerencial del Estado se pueden identificar en las transformaciones de la política socioasistencial en el transcurso del siglo XXI?* Asimismo, se incorporan reflexiones, se identifican tensiones y preguntas que surgen del estudio en términos de contenidos y dirección de la reforma administrativa.

El desarrollo de este trabajo permite afirmar que en el transcurso de la denominada “era progresista” la política socioasistencial procesó varias transformaciones que en términos de reforma administrativa adoptaron una orientación claramente gerencial de la asistencia. Dicho proceso continuó la propuesta de gerenciamiento para la administración pública previo a la “era progresista” que marcó el camino hacia la adopción de un modelo gerencial para administrar la política socioasistencial, modelo que presenta claramente continuidades en período de gobierno actual de coalición de derecha.

Se podría inferir que la instalación del Mides supuso una configuración particular, si bien se instala en un período cuya orientación política es de izquierda, se observa que existe continuidad con anteriores orientaciones liberales en la administración pública, las denominadas reformas de segunda generación que venían aplicándose anteriormente en gobiernos de otro tinte ideológico. Asimismo, resulta interesante considerar que la creación del Mides se produce en el marco de la implementación del PANES, que requirió de medidas de emergencia para atender a los amplios sectores de la población que habían caído en la pobreza luego de la crisis del 2002, pero fue incorporando rápidamente criterios de NPM. Es de señalar que la introducción de principios del NPM en el campo socioasistencial se produjo de forma gradual, por un lado, de la mano de los organismos internacionales y por otro, a partir de la expansión y desafíos del desarrollo de los PTRC.

Del análisis realizado surge que desde la creación del Mides a la actualidad los principales rasgos de la NGP que se ponen de manifiesto en la política socioasistencial y permiten hablar de un modelo gerencial de la política socioasistencial moderna, son los

siguientes: desburocratización, eficiencia y legitimidad social, desarrollo tecnológico, racionalidad del gasto, transferencias de instrumentos del sector privado al público, descentralización, evaluación por resultados, formas de uso, gestión y control de los recursos humanos.

En primer lugar, señalar que la incorporación de principios del gerenciamiento en materia social, se produce a raíz de la centralidad y expansión de las transferencias monetarias (TUS y AFAM PE principalmente) en la medida en que condujeron al desarrollo de procedimientos de gestión, evaluación y sistemas de información sofisticados que direccionaron el campo social.

En este sentido, se observa el desarrollo y consolidación de acciones y procedimientos de gestión vinculados a la aplicación de formularios estándar que habilitan o no la postulación y el acceso a los beneficios. De igual forma se observa cómo estas herramientas tienen correlación directa con las prácticas profesionales en la medida que formatean el desempeño y práctica de funcionarios, administrativos, profesionales, técnicos que ejecutan e implementan dichos programas, en tanto su tarea queda en gran parte subordinada a las exigencias de dichos formularios, variables, baremos, etc. Por un lado, la utilización de sistemas de información no solo involucra un precepto preformativo para los profesionales que se desempeñan en los programas socioasistenciales, sino que, además, establecen una respuesta - que podría decirse estándar - para la resolución de situaciones particulares de la población beneficiaria de la asistencia que se caracterizan por su alta complejidad.

La desburocratización entendida para el gerenciamiento como mejora en la eficiencia del sector público, puede tornarse un riesgo en el campo de la política socioasistencial. En la medida en que la burocracia, en términos weberianos, otorga racionalidad legal-técnica de la función y saber especializado, a su vez garantiza la prestación del servicio. Pero ni la burocracia puede ser el centro de todos los males, ni la desburocratización lo resuelve por sí misma, porque lo que se pone en juego de forma más amplia, es la condición de ciudadanía y la concepción de sujeto de derechos.

A pesar de que estamos frente a un Ministerio relativamente nuevo, que incorpora orientaciones gerenciales en su organización, ya sea en el desarrollo de una burocracia “flexible” mediante contratos tercerizados y figuras como la del operador social que fue construida a imagen y semejanza del “trabajador polivalente” de la fábrica del sector privado,

se observan líneas de continuidad en las reformas cuando cambió el signo ideológico del gobierno. En ese sentido, las administraciones parecerían acordar con los promotores del New Public Management cuando señalan que su propuesta no es de izquierda ni de derecha. En ese sentido, en el análisis se incorpora el papel de los Estados nación y sus márgenes soberanos de gobierno frente a las sugerencias, recomendaciones y exigencias de los organismos internacionales para comprender aquello que también está sugerido dentro de los principios del NPM: la delegación de poder de los Estados hacia organismos multilaterales. Entiendo que las estrategias de estos organismos en el marco de las relaciones de poder establecidas con los gobiernos de turno es un factor que contribuye a comprender la persistencia de estos contenidos y orientaciones que parecen trascender las opciones y preferencias político-ideológicas.

Pese a identificar propuestas del NPM en los procesos de reforma de la institucionalidad social en Uruguay, persisten prácticas fuertemente criticadas desde el management configurando formas híbridas que, en principio, parecen indicar que la administración pública no es solamente un asunto de competencias técnicas sino esencialmente políticas.

Con respecto a los procesos de desburocratización promovidos por el NPM que claramente se observan en las transformaciones acontecidas en política socioasistencial en el S.XXI, no necesariamente se podría decir que contribuyen a la mejora de la eficiencia en el sector público. Por el contrario, en la medida que se introducen otros actores y agentes, interlocutores e intermediarios en el campo socioasistencial, se incorpora una mayor complejidad y si está no es considerada y/o evaluada conlleva a una pérdida de eficiencia. En este sentido, me interesa recuperar uno de los argumentos en defensa de la burocracia que realizaba Du Gay (2000) que consistía en que los procedimientos y mecanismos burocráticos brindaban garantías y legalidad no solo a los funcionarios públicos sino fundamentalmente a los ciudadanos otorgando un tratamiento igualitario.

Otro aspecto que merece especial atención, son los sistemas tecnológicos de información y vigilancia en tanto introduce una de las mayores transformaciones en términos de gerenciamiento de la política socioasistencial. Los programas principales de la política asistencial moderna como son las TMC han requerido de un avance en herramientas para la selección de destinatarios, seguimiento de los beneficiarios y control de las obligaciones que se han consolidado en términos de administrar la asistencia. Pero, sobre todo, el criterio de focalización y llegada a la población “más pobre” muy ligado a la eficiencia del gasto

público, se observa que sigue siendo para la política socioasistencial uno de los objetivos a continuar revisando independientemente del signo político de la administración de gobierno.

Como se mencionaba, el establecimiento de la “condicionalidad” para el mantenimiento de la prestación económica, implicó el desarrollo de sistemas tecnológicos que posibilitarán un doble control: por un lado, el chequeo del cumplimiento o incumplimiento por parte del sector público y por otro el control de los comportamientos individuales de los sectores más pobres. Al mismo tiempo, se desprende de ello que el gerenciamiento trasciende el dispositivo técnico en sí mismo y se instala en las prácticas y conductas de los beneficiarios los cuales deben “administrarse bien y rendir cuentas” para seguir sosteniendo dicha prestación.

En cuanto a la racionalidad del gasto en la política socioasistencial este criterio que comprende un eje central para la NGP es transversal en la administración pública en general y está íntimamente ligado al desarrollo de tecnologías, herramientas de control, evaluación por resultados, que consisten en la transferencia de instrumentos propios del sector privado al público. Los principios de gerenciamiento de la asistencia aparecen no solo en las propuestas de reforma social implementadas por Mides mencionadas (2005-2020) sino que están propuestos en el programa de gobierno del Partido Nacional, quien lidera el gobierno actual (2020-2025), cuando refiere a la mejora de la eficiencia de las Transferencias Monetarias, entre otros principios tales como mejorar el control del gasto público, los procedimientos de evaluación en políticas públicas, el desarrollo tecnológico, que se encuentran contenidos en dicho programa.

Resulta interesante observar que en el énfasis puesto en el desarrollo de dispositivos de TMC queda implícita una reafirmación hacia el mercado como ese espacio primordial donde los individuos deben resolver sus necesidades, aunque sea el lugar donde fundamentalmente estos sectores se hallan excluidos o se encuentran precarizados. Las políticas de activación dirigidas al combate de la pobreza fundados en las perspectivas de desarrollo de capacidades y capital humano forman parte de los objetivos contenidos en las reformas de la política socioasistencial y aunque no lo explicitan se observa que en sus intenciones se hallan sumamente alineadas al modelo gerencial.

En síntesis, si bien las reformas de gerenciamiento en la administración pública del campo socioasistencial, no formaron parte de un plan estratégico inicial, sino que fueron

incorporándose de forma gradual durante el período 2005-2020, con lineamientos más claros o menos claros en algunos momentos, con marchas y retrocesos en algunos aspectos según las líneas programáticas de cada período, reflejadas en planes quinquenales, en la promulgación de leyes, reformas presupuestales, entre otros. Se observa en el desarrollo de este trabajo como el nuevo gobierno con una impronta claramente liberal si bien se propuso reorganizar y redefinir las estrategias de Mides ha reforzado su actuación sobre los PTRC y los mecanismos de control y seguimiento. Se destaca en este período un claro ajuste del gasto en el resto de los programas, así como fusión de programas, tal es el caso de los programas de proximidad que fueron reemplazados y reducidos, y en otros casos, direcciones relevantes que formaban parte del organigrama como el caso de DINEM con fuerte énfasis en la evaluación de los programas que se transformó en DINTAD, esta última con competencias reducidas, enfocadas en el control y seguimiento. Esto último da cuenta de un cambio sustancial en términos de evaluación y monitoreo de los programas, cumplimiento de objetivos en función de resultados. Este cambio de orientación en esta línea hace preguntarse sobre los objetivos de la política socioasistencial y deja entrever que en este período es de mayor interés llegar a la población más pobre o vulnerable qué cómo llegar y para qué.

La política socioasistencial y en particular las TMC están dirigidas a aquellos individuos y sectores de la población que no logran incorporarse al mercado laboral satisfactoriamente y su propósito es mitigar la situación de extrema pobreza. En este sentido, hay una resignación a una mirada de superación de la pobreza por una lógica de mejora de la administración tanto de los recursos (bienes y servicios sociales) que el Estado brinda a los pobres como de los beneficiarios de la asistencia.

Para finalizar, surge de este estudio una serie de interrogantes que abren nuevas indagaciones, acerca de los cambios de contenidos y dirección de la reforma administrativa. Si bien, es importante señalar que, los procesos de reestructura en Mides se hallan enmarcados dentro de los objetivos que la ONSC establece en cada período de gobierno vinculados a la mejora de la gestión humana de los recursos humanos en la administración pública y que se hallan orientados sobre principios gerenciales de la administración. Por un lado, surge la interrogante sobre la reestructura funcional en el Mides en términos de regularización de los funcionarios públicos, en tanto la continuidad de la tercerización de los servicios sociales (contratos de servicios profesionales) y por consiguiente la precariedad laboral es una modalidad que continúa con vigencia. Si bien se observa como distintas administraciones de

distinto signo político han incursionado en propuestas y han demostrado avances en términos de reestructura, la tercerización de los servicios sociales llegó para quedarse y forma parte del modelo gerencial en el campo socioasistencial.

Otra interrogante es la vinculada al desdibujamiento de las profesiones que se desempeñan en el campo socioasistencial y que se produce, por un lado, a partir de las nominaciones de los denominados cargos de operadores sociales y, por otro, la subordinación de las profesiones o la experticia profesional a los formularios estadísticos. Este aspecto abre una línea de indagación respecto a la relevancia que tiene la necesidad de intervenciones profesionales en los programas sociales y la elección por perfiles de operadores que reducen la intervención a la aplicación de formularios estadísticos, índices.

Para la política socioasistencial el desarrollo tecnológico introduce nuevas interrogantes: por un lado, el incremento de la precarización laboral de quienes se desempeñan en estos espacios ocupacionales en este campo. La relevancia que adquieren los instrumentos tecnológicos colocan el riesgo de las intervenciones directas y la sustitución de algunas profesiones del área contribuyendo a contrataciones más flexibles en tiempo, intervención, etc.

Por otro lado, el riesgo de demandar soluciones tecnológicas para resolver todos los problemas de la organización y sobre todo el riesgo que supone la resolución digital y tecnológica de los problemas de sectores en situación de extrema pobreza. Esta dimensión resulta una línea interesante de indagación que refiere a los impactos de las reformas y algunas orientaciones de NPM tanto para los beneficiarios desde una concepción de ciudadanía.

Si bien, los procesos de reforma NPM impactan en la administración pública sustancialmente generando mejoras en los procedimientos de gestión de los recursos, de control, de eficiencia del Estado y en este sentido, el desarrollo informático y el avance de los sistemas posibilita importantes mejoras, es importante no desconocer que los sectores más vulnerables que atiende la política socioasistencial se encuentran debido a sus condiciones materiales de vida desprovistos de estos recursos informáticos y/o tecnológicos, por lo cual se hace necesario pensar en mecanismos o herramientas diversas que no reduzcan el alcance del Estado y la llegada a los destinatarios de la asistencia.

Bibliografía

Álvarez Leguizamón, S (2005). Los discursos minimalistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de pobreza, en Álvarez Leguizamón, Sonia (compiladora): *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. CLACSO. Bs As, Argentina. pp.227-269. Disponible en: www.clacso.org.ar

Álvarez Leguizamón, S (2011). Gubernamentalidad neoliberal y foco política en América Latina: los programas de transferencia condicionadas, en *Perspectivas críticas sobre la cohesión social* Bs.As., CLACSO. pp.251-285.

Aucoin, P.(1990) “Reforma administrativa en la gestión pública”, en Brugué, Q. y Subirats, J. (ed), *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas. pp.491-515

Baráibar, X. (2015). De la comunidad al estado social: la reconfiguración del campo de la asistencia. En: *Fronteras*, N° 8, pp 31- 43, Montevideo, Uruguay
<https://acortar.link/gCGmpx>

Barba, Carlos. (2018) Liberalismo y universalismo en tensión, 25 años de reformas sociales en los regímenes de Bienestar en América Latina. En: Colección Grupos de Trabajo Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI, pp 75-108.
<https://acortar.link/x7nmRl>

Bentura, Vecinday (2020). *Entre la asistencia y la activación: intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay progresista*. Ciencias Sociales. Udelar.

Bentura, P. (2020). Las asignaciones familiares: Del Estado de Bienestar al Estado Asistencial. Cuatro momentos de un mismo programa, en *Entre la asistencia y la activación*, tomo 2. Pp.29-47. Fcs. Udelar.

Bresser-Pereira. (2010). Democracia, Estado Social y Reforma Gerencial, en *Revista de Administración de Empresas*, vol.50, no.1, São Paulo- jan./mar. 2010: 111-116.

Borón, Atilio, *La trama del neoliberalismo*, Emir Sader y Pablo Gentili (comps.) Mercado, Crisis y exclusión social. Eudeba, 1999.

- Bourdieu, P. (1997). *Capital Cultural, Escuela y Espacio Social*. Ed Siglo XXI.
- Bourdieu, P. (2005). Una invitación a la sociología reflexiva. Ed: Siglo veintiuno
- Bourdieu, P. (2015). Sobre el Estado. Cursos en College France 1989- 1992. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.
- Caetano, G. (2005). Introducción General. Marco histórico y cambio político en dos décadas de democracia. De la transición democrática al gobierno de izquierda (comp) 20 años de democracia: Uruguay 1985-2005. Miradas Múltiples. Taurus.
https://www.anep.edu.uy/historia/guia/guia_1/gh_303a438.pdf
- Carballo, Y, Vecinday, L (2019). “El efecto dominó de la introducción, institucionalización y expansión de las transferencias de renta condicionada sobre el proceso de reforma del Estado”, en Bentura -Vecinday (coordinadores). *Entre la asistencia y la activación*. (pp 79 -106). fcs. Udelar
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social ¿qué es estar protegido?* Ed Gedisa: Barcelona
- De Martino M, Vecinday, L. (2011)” Notas sobre nuevas formas de gestión de la pobreza” en *Revista Tendencias y Retos*. V: 16. pp. 33-42.
- Du Gay, Paul. (2000). “*En elogio de la burocracia*”. Editorial Siglo XXI: España
- Fernández, C (2022) “*Cadenas, redes y algoritmos: una mirada sociológica al Management*”. Editorial Catarata, Madrid.
- Gonzalez, C. Leopold, S. (2014) “Análisis del diseño y la implementación de la política asistencial en Uruguay a comienzos del siglo XXI”, en *Documentos de trabajo social: Revista de trabajo y acción social*, pp. 190-210
- Lo Vuolo Rubén (1996) *Crisis del Estado de Bienestar: de la seguridad en el trabajo a la seguridad en el ingreso en Desempleo estructural, pobreza y precariedad*, Ed. Nueva visión, Bs.As.
- Martínez, R, Soto, E. “El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina” en *Revista Política y Cultura*, 2012, núm. 37, pp. 35-64, México. <https://polcul.xoc.uam.mx/index.php/polcul/article/view/1169/1144>

Narbono, P. (2011). “Contratos gerencialistas, Estado neoliberal y autonomía enraizada”, en Revista *Uruguay de Ciencia Política*, Vol. 20, no. 1, Montevideo.

Oszlak, Oscar (1992). La Organización de la reorganización estatal: tendencias en la reforma del sector público en América Latina, en *Administración pública y sociedad*. N°6. 1992. Bs. As *Recuperado de*: <https://acortar.link/BBUsFN>

Perelmiter, L. (2016). “*Burocracia Plebeya: La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*”. UNSAM EDITA de la Universidad General de San Martín.

Pérez Bravo, M. (2000) *El nuevo gerenciamiento público y su vinculación con la reforma del Estado Uruguayo 1995-1999*. Tesis de maestría. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Ciencia Política. *Recuperado de*: <https://acortar.link/d0uU1f>

Peters, B.Guy (1999) “*La política de la burocracia*”. Editorial Fondo de Cultura Económica: México.

Serna Forcheri, M. (2008). Las políticas de la pobreza en el pos consenso de Washington: más allá y más acá del liberalismo social. EN: *Revista de Ciencias Sociales*, v.21, n.24, pp.47-60. <https://acortar.link/gaa0Bl>

Vecinday, L, Mariatti, A. “Aproximación a las condiciones socio históricas de la gerencialización de la política asistencial en el Uruguay "progresista" en *Revista Fronteras*, nro 11, 2018. *Recuperado de*: <https://acortar.link/bCBYqu>

Vecinday, L. (2017). La reingeniería de la Política asistencial en el Uruguay progresista y sus repercusiones para el Trabajo Social, en “*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?*”. Csic 2017-2019. DTS-FCS-Udelar

Vecinday, L. (2019). “Algunas claves para interpretar el papel y los sentidos de la política socio asistencial en el siglo XXI”, en Bentura- Vecinday (coordinadores) “*Entre la asistencia y la activación: Intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay progresista: entre la asistencia y la activación*”. (pp. 27-52). Udelar. FCS

Vecinday, L. (2020).” El trabajo precario en la política socioasistencial” en Bentura -

Vecinday (coordinadores) *“Entre la Asistencia y la activación: intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay progresista”*. (pp. 159-182). Udelar. FCS

Weber, M. (1987). *Economía y Sociedad*. Octava reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México

Fuentes documentales

BM -MIDES (2008). *Del Panes al Plan de Equidad*. Disponible en:
<https://acortar.link/Vi5Drz>

Memoria Anual MIDES 2008: <https://acortar.link/omW504>

DINEM – MIDES (2017). *Informe Mides Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2015-2016*. Disponible en: <https://acortar.link/qLtv03>

MIDES (2009). *De la emergencia a la equidad social: cuatro años de políticas sociales*. Disponible en: <https://acortar.link/HwxycE>

MIDES (2011) *La Reforma Social: hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay*. Disponible en: <https://acortar.link/0VI3FR>

<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/cantidad-beneficiarios-asignaciones-familiares-del-plan-equidad-total-pais>

<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/cantidad-hogares-beneficiarios-tarjeta-uruguay-social-segun-departamento>

Ley N° 18.719 de Creación del SIIAS (Sistema de Información Integrada del Área Social). Disponible en: www.impo.gub.uy

Ley N° 17.866 de Creación del Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en: www.impo.com.uy/bases/leyes/17866-2005

Notas periodísticas

Bianchi, C. (1/7/2021). El Mides cambiara o rediseñara la mitad de sus programas aseguró el ministro Martin Lema. *Montevideo Portal*. <https://lc.cx/IwfFc2>

Carreño, L. (1/12/2020). Mides comienza primera etapa de su re estructura con miras a una carrera administrativa. *El Observador*. <https://acortar.link/G1f24h>

Cambiaso, F. (24/7/2022). La apuesta del Mides a la trazabilidad para lograr las autonomías de sus usuarios. *El Observador*. <https://n9.cl/m90nl>

Cambiaso, F. (4/8/2023). Martin Lema apoya tarjeta de apoyo para liberados que propuso Juan Miguel Petit. *El País*. <https://lc.cx/9-kf3R>

Lema, M. (28/3/2023). Números esperanzadores. *Montevideo Portal*. https://lc.cx/qum_pG

Olesker, D. (13/2/2013). Recalculando. Mides. https://lc.cx/_yy244

Olesker, D. (29/1/2013) Reestructura y proyecciones 2013.Mides.
<https://archivo.mides.gub.uy/21701/reestructura-y-proyecciones-2013>

Tocar, M. (1/7/2020). Mides reestructura Sistema de Cuidados y lo fusiona con otros programas para "racionalizar" recursos. *El observador*. <https://lc.cx/oMztFI>