

La organización del trabajo en la implementación de políticas sociales del Uruguay

Francisco Pucci¹

Ana Vigna²

RESUMEN

En los últimos años, los procesos de flexibilización de las estructuras organizativas han permeado en gran medida a las organizaciones productivas. Si bien estas transformaciones son más frecuentes en el sector privado, también permean las estructuras estatales. Este trabajo pretende analizar un caso específico de este tipo, en un organismo público central para el desarrollo de las políticas sociales en Uruguay: la Unidad de Seguimiento de Programas. El sostenimiento de las políticas sociales y las necesidades de formalización de la estructura, hacen que en la Unidad convivan tendencias hacia la innovación, con tendencias a la normalización de los procesos de trabajo. La discusión que plantearemos – a partir de un abordaje metodológico cualitativo – es si la organización, para cumplir sus objetivos, debe intentar resolver estas tensiones orientándose hacia un modelo específico o, por el contrario, debe buscar desarrollar un modelo funcional híbrido.

Palabras clave: Procesos de trabajo – Políticas sociales – Normalización de procesos.

¹ Profesor Titular. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República/Uruguay (UDELAR). Área de Sociología del Trabajo y de las Organizaciones. Correo electrónico: francisco.pucci@cienciassociales.edu.uy

² Profesora Asistente. Facultad de Ciencias Sociales UDELAR. Área de Sociología del Trabajo y de las Organizaciones. Correo electrónico: ana.vigna@cienciassociales.edu.uy

ABSTRACT

In recent years, processes of flexibilization of organizational structures have largely permeated productive organizations. While these changes are more common in the private sector, also permeate the state structures. This study analyzes a specific case in a central public agency for the development of social policies in Uruguay: the Monitoring Program. The maintenance of social policies and the needs of formalization of the structure produce the coexistence of trends towards innovation, with tendencies towards standardization of the working processes. The discussion we present - from a qualitative methodological approach - is whether the organization, to achieve its objectives, must attempt to resolve these tensions by moving towards a specific model or, conversely, must seek to develop a hybrid functional model.

Keywords: Working process – Social policies – Normalization of process.

Introducción

En las décadas recientes se han producido fuertes transformaciones en los modos de organización del trabajo, a los efectos de adecuarlos a los parámetros modernos de gestión y responder satisfactoriamente a las incertidumbres provenientes del entorno. Dichas transformaciones, si bien han sido más frecuentes en el sector privado, no quedan acotadas a éste, sino que permean también los modos de organizar el trabajo en el ámbito estatal, tradicionalmente más rígido. Así, dentro del Estado uruguayo, comienzan a identificarse sectores que, en el marco de las nuevas orientaciones que se discuten en la gestión pública, funcionan sobre una lógica de proyectos, lo cual tiene consecuencias en los modos de organizar el trabajo y en las modalidades de contratación. En este artículo analizaremos un caso empírico que responde a este tipo de transformaciones: la Unidad de Seguimiento de Programas (USP) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Para comprender mejor el alcance de dichos cambios, se vuelve necesario conocer el contexto de nacimiento y evolución de la Unidad. La USP, encargada de la generación y procesamiento de los datos relativos a los beneficiarios de los programas sociales desarrollados por el Ministerio, surge en el 2005 con la asunción del primer gobierno de izquierda del país, ante la necesidad de dar rápida respuesta ante la fuerte crisis económica que atravesaba el Uruguay. Su montaje inicial estuvo centrado en una lógica de proyectos en función de las políticas sociales que comenzaron a implementarse en ese entonces. Sin embargo, estas políticas no desaparecieron una vez superado el primer momento de emergencia; al contrario, fueron ampliándose y complejizándose con el correr de los años. Así, la lógica de proyectos sobre la que funcionaba la USP debió ser reformulada ante la continuidad y sostenimiento de estas políticas. Pero dicha reformulación no se dio de modo completo e inmediato. Por el contrario, se trata de un proceso gradual, que aún hoy continúa. Ello explica que en la actualidad convivan a la interna de dicha Unidad tendencias contradictorias en lo relativo a los modos de organizar el trabajo: por un lado, una lógica que enfatiza la innovación y la capacidad de responder ante las incertidumbres del entorno y, por otro, una lógica que tiende a la normalización y estandarización de procesos.

El análisis de los procesos de trabajo de la USP tiene un doble interés: por un lado, se trata de uno de los pilares del funcionamiento de las políticas sociales que se comenzaron a implementar con el gobierno de izquierda, por lo que su desempeño tiene efectos mediatos e inmediatos en las mismas. Por otro lado, se trata de un caso que sigue una trayectoria diferente a los procesos de cambio organizacional que se verifican a escala regional: mientras la tendencia predominante es la de modificar las grandes organizaciones burocráticas en organizaciones más flexibles y adaptables al entorno, el proceso de la USP va en el sentido de transformar una organización con altos niveles de flexibilidad para avanzar en la formalización y estandarización en los procesos de trabajo, aunque eso no implica necesariamente una voluntad de rigidi-

zar o burocratizar la organización. Los resultados de la investigación se organizarán en seis apartados: i) realizaremos una breve discusión conceptual sobre las tensiones entre diferentes modelos de organización del trabajo; ii) describiremos las tareas vinculadas al proceso de trabajo de esta organización, intentando resaltar la tendencia hacia la profesionalización ocurrida en estos últimos años; iii) se analizarán las dificultades que perciben los trabajadores para enfrentar sus tareas, y los obstáculos que surgen al intentar estandarizar los procesos; iv) se mostrará el impacto que ha tenido en el proceso de trabajo la incorporación de tecnología; v) se abordará el tema del control del trabajo y, en particular, las demandas por incrementar los niveles de productividad que plantea la institución; y vi) el último apartado estará destinado al análisis del impacto que la heterogeneidad de tipos de contrato tiene en el funcionamiento de la Unidad y la forma en que, tanto el tipo de contratación como las cualidades de las tareas realizadas, afectan las proyecciones a futuro de los trabajadores.

64

1. Metodología y datos

Este trabajo se realizó en el marco de un convenio cuyo objetivo fue elaborar un diagnóstico sobre el diseño institucional relativo a los procedimientos, infraestructura y recursos humanos necesarios para el desarrollo y sostenimiento de las bases informacionales del Plan de Equidad y Reforma Social. Este convenio fue realizado entre el decanato de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES³. La USP constituye una de las unidades centrales de soporte de bases de información sobre los hogares beneficiarios del Ministerio para la focalización y seguimiento de los programas sociales en todo el territorio nacional, así como del intercambio de información con otros organismos del sector público social. La aproximación empírica se realizó a partir de un abordaje cualitativo. El trabajo de campo se llevó adelante en el año 2013. Las entrevistas estuvieron basadas en una pauta y guión flexible según los diversos perfiles (políticos, técnicos, trabajadores, sindicalistas), que apuntaba a reconstruir los diversos hitos fundacionales y cambios en el diseño organizacional de la USP, y relevar las condiciones de trabajo dentro de la Unidad, así como las perspectivas a futuro. Se realizaron 14 entrevistas semiestructuradas a trabajadores de la Unidad de Seguimiento de Programas, buscando maximizar su heterogeneidad en función de las diferentes áreas de la Unidad, sus niveles de formación y sus trayectorias laborales. Puntualmente, se entrevistó a asistentes, supervisores y jefes de campo, geógrafos, críticos, digitadores, integrantes del equipo técnico y de la oficina de búsqueda, así como a miembros del sindicato de trabajadores. Asimismo, se realizaron 4 entrevistas a jerarcas del Ministerio de Desarrollo Social y 5 entrevistas a informantes calificados de diferentes organismos públicos.

³ Por más información, ver Serna (2015).

2. Las lógicas de organización del trabajo

Los procesos de cambio organizacional han sido explicados en América Latina a través del concepto de “hibridación” (Novick, M. et al; 2002). Esta perspectiva parte de la base de que existe una interacción compleja entre los modelos de organización del trabajo, las decisiones estratégicas de los núcleos empresariales o de las autoridades jerárquicas y los contextos nacionales e institucionales en los cuales se implementan estos procesos. El resultado es que las formas de organización del trabajo tienden a asumir formas “híbridas”, en las cuales se yuxtaponen y se entremezclan componentes de diferentes modelos, sobre la base de la transformación o redefinición de los equivalentes funcionales del modelo de origen. Otro componente importante de estos procesos es que, en numerosas ocasiones, el modelo original de trabajo tiene una fuerza emblemática que permea todas las futuras transformaciones que se dan en la organización de la empresa o del servicio. Por su parte, De la Garza Toledo (2010) propone el concepto de configuración sociotécnica del proceso de trabajo, que incluye el nivel de desarrollo tecnológico, la forma de gestión de la mano de obra y de organización del trabajo, las relaciones laborales, el perfil de la mano de obra y las culturas de trabajo, dimensiones que pueden tener contradicciones entre sí y haber alcanzado diferentes niveles de estructuración. El concepto de configuración productiva acepta la posibilidad de contradicción entre algunos de sus elementos, variando la extensión y profundidad de las mismas para cada caso concreto. También puede implicar que las relaciones entre sus partes tienen diferentes niveles de dureza o laxitud, dependiendo de los contextos en los cuales emerge la misma. De esta manera, hablar de configuraciones productivas resulta más útil para dar cuenta de la complejidad de las realidades del mundo del trabajo de nuestros contextos, marcadas por numerosas asincronías y diferentes niveles de desarrollo, y por la acción del Estado, de las estrategias empresariales y del papel jugado por los sindicatos.

En los clásicos trabajos de Mintzberg (1989) se mencionan al menos dos tipos de configuraciones que pueden ser identificadas dentro de la USP. Por un lado, la configuración burocrática maquinal, caracterizada por la estandarización de procedimientos, descripción de puestos de trabajo y normas de comportamiento ligadas a estos puestos. En esta configuración, la tecnoestructura tiene un rol preponderante para la normalización de actividades; existe un fuerte control jerárquico centrado en la planificación de actividades y el respeto a las normas. Por lo general, estas configuraciones se desarrollan en entornos estables, con poca incertidumbre, y presentan fuertes resistencias al cambio. Por otro lado, Mintzberg propone la configuración innovadora, cuya estructura es fluida y descentralizada, dado que se trabaja en torno a proyectos específicos, a los efectos de responder ante demandas cambiantes y complejas. A diferencia de la configuración anterior, aquí, debido a lo cambiante de las demandas, la normalización de procesos es contraproducente. Por el contra-

rio, la regulación en las configuraciones innovadoras está basada en la adaptación mutua entre las actividades desarrolladas por los equipos de técnicos y expertos.

Desde la sociología del trabajo, autores como Alter (1993) han señalado la presencia en las organizaciones de una contradicción fundamental entre las lógicas de organización (estandarización, coordinación y programación) y las lógicas de innovación (nuevas combinaciones, capacidad de reaccionar ante imprevistos, etc.). Los cambios organizacionales muchas veces implican un compromiso imperfecto entre dos lógicas sometidas a un ajuste constante: se trata de una ambivalencia organizacional que integra simultáneamente dos tipos de legitimidad en competencia: profesional, de un lado, y taylorista-racional, del otro. De este modo, el sistema burocrático taylorista constriñe al trabajador a una fuerte dependencia en relación a su status, a las reglas organizacionales y a la jerarquía. A cambio, el trabajador se beneficia de una cierta independencia en su relación con los saberes y con sus colegas. Por el contrario, en los modelos profesionales, el trabajador debe soportar múltiples fuentes de interdependencia, que se encuentran más allá de las normas formalizadas. A cambio, goza de cierta independencia en cuanto a las normas y al estatus.

Estos modelos comportan el desarrollo de diferentes reglas de funcionamiento. Como plantea Le Corre (2003), las reglas de procedimiento son reglas de conocimiento experto, ancladas en saberes constituidos y que sacan de esta característica tres propiedades: son estables, tienen un valor general en los límites de su dominio de aplicación y valen independientemente de las personas a las que se les aplican. Se pueden calificar como reglas burocráticas. Estas reglas son típicas de los modelos maquinales. Con la introducción de obligaciones de resultado y de creencia en las prescripciones de trabajo dirigidas a los trabajadores, se observa una situación inversa. Sean formalizadas o no, las reglas que implican obligaciones de resultado y de creencia son portadoras de muchas incertidumbres. Las primeras porque son reglas vinculadas a un proyecto, que se desprenden de una anticipación del futuro, y que son, en tanto tales, muy incompletas y sujetas a interpretación en las diferentes etapas de elaboración y de aplicación. Las segundas porque los controles en relación a la conformidad de los pensamientos y de las actitudes en relación a la ideología dominante, sólo se pueden medir subjetivamente. En los dos casos, la interpretación de las reglas está ampliamente sometida a la apreciación de los colegas de trabajo y esta situación puede extender la relación de subordinación al trabajo, más allá de la relación con los superiores jerárquicos, para alcanzar el conjunto de las relaciones de trabajo. Estos dos tipos de reglas crean interdependencias muy fuertes en el trabajo: a la inversa de las reglas de procedimiento, las reglas de resultado y más las de creencia operan una subjetivación y una personalización de las relaciones productivas. (Le Corre, S. 2003). La lógica profesional también puede acrecentar la competición inter-individual y reducir potencialmente la cooperación en el seno de los colectivos de trabajo. Puede conducir a disfuncionamientos im-

portantes en la organización si las modalidades de cooperación son absorbidas por el reconocimiento de las performances individuales.

La hibridez de las formas organizativas no es un fenómeno nuevo en el mundo del trabajo: buena parte de las organizaciones de producción industrial o de servicios modificaron su organización del trabajo para ajustarla a los parámetros modernos de gestión, pero mantuvieron dimensiones de su matriz constitutiva generando modelos híbridos o configuraciones productivas marcadas por fuertes contradicciones y tensiones internas. La adaptación de los modelos a las realidades específicas en las cuales se implementan generan estructuras organizativas en las cuales las tensiones derivadas de combinar principios de organización diferentes no son la excepción, sino la forma generalizada de funcionamiento.

3. El proceso de trabajo dentro de la Unidad de Seguimiento de Programas

67

Mintzberg define dos elementos centrales en cualquier proceso de trabajo: su división en las diferentes tareas necesarias para culminar el producto o servicio, y la coordinación de estas tareas para permitir su realización. Uno de los puntos centrales que diferencia la actividad de las organizaciones es el mecanismo que las mismas utilizan para lograr esta coordinación. Mintzberg distingue cinco mecanismos básicos de coordinación: a) la adaptación mutua, que se logra a través del mecanismo informal de comunicación entre los miembros de la organización; b) la supervisión directa, en la cual la coordinación se logra a través de las órdenes que una persona da al resto de los trabajadores; c) la estandarización de procesos, que se logra cuando un sector de la organización programa el contenido del trabajo y de las actividades de la mayoría de los miembros de la organización; d) la estandarización de las habilidades, a través de la cual se establecen criterios para la selección del personal de la organización; e) la estandarización de normas, en la cual los miembros de la organización comparten una serie de creencias comunes y logran coordinarse a través de las mismas. Si bien casi todos estos mecanismos se pueden encontrar en el análisis de una organización, la idea de Mintzberg es que cada configuración organizacional se distingue por tener uno de estos mecanismos como predominante. Por otra parte, estos mecanismos pueden cambiar a lo largo del tiempo, cuando una organización adquiere cierto nivel de madurez, o debido a crisis que se producen en los procesos de desarrollo de la misma. El ejemplo típico es el de la pequeña empresa que tiene a la supervisión directa de su dueño como mecanismo básico de coordinación, pero que, al crecer en tamaño, requiere sustituirlo por la estandarización de procesos debido a las dificultades para que la organización funcione bajo las órdenes de una sola persona.

Para el análisis de la USP, nos interesan particularmente, a) los mecanismos de estandarización de procesos, que se logra cuando un sector de la organización programa el contenido del trabajo y de las actividades de la mayoría de los miem-

bros de la organización, típico de las organizaciones maquinales y b) la adaptación mutua, que se logra a través del mecanismo informal de comunicación entre los miembros de la organización, predominante en las configuraciones innovadoras.

Un aspecto relevante que iremos desarrollando a lo largo del análisis, es que la USP se caracteriza por una fuerte tensión entre las necesidades de formalizar y estandarizar procesos, como mecanismo para mejorar los niveles de coordinación en una organización en proceso de crecimiento, con el interés en mantener ciertos niveles de flexibilidad y adaptabilidad en su estructura que le permitan dar cuenta de los desafíos que le imponen sus objetivos y los requerimientos del entorno. Lograr este difícil equilibrio, a su vez, implica contrarrestar una tendencia inherente a las organizaciones, que Mintzberg define como contaminación. Este concepto remite a la idea de que, si bien en una organización pueden coexistir, de forma híbrida, dos tipos de configuración organizacional, la tendencia en el largo plazo implica que una de las configuraciones termine contaminando a la otra y predominando en la organización. Estas reflexiones iniciales nos servirán de hilo conductor para el análisis del proceso de trabajo de la USP del MIDES.

El primer paso para realizar el análisis es definir cuáles son las tareas “típicas” que configuran el núcleo de operaciones de este sector. Por núcleo de operaciones entendemos, siguiendo a Mintzberg, al conjunto de trabajadores que realizan el trabajo básico para la fabricación de producto o, como en este caso, para la prestación de servicios. La descripción de estas tareas permite establecer cuáles son las actividades que definen las características básicas del trabajo en este sector de la organización. El núcleo de operaciones central de la USP lo constituye el trabajo de campo, que lo realizan los asistentes de campo o encuestadores. Estos asistentes conforman grupos de trabajo de 4 ó 5 miembros, acompañados de un supervisor. El trabajo de los asistentes de campo tiene amplios niveles de estandarización y normalización de procesos, aunque, como veremos más adelante, también se mantienen espacios para la decisión individual. El abordaje del territorio se hace según pautas claramente definidas. Los recorridos se diferencian en recorrido tipo y modalidad censal, en función de si los hogares a entrevistar están previamente determinados o si, por el contrario, se aborda toda una zona. Si bien los asistentes de campo tienen el recorrido estipulado y las direcciones establecidas, deben tomar diversas decisiones una vez que se encuentran en el territorio. Una de ellas, se relaciona con los hogares cuyos integrantes no son conocidos en el barrio o que cambiaron de domicilio.

A su vez, el proceso de recolección de información también está estandarizado a través de formularios tipo con respuestas codificadas. Una característica que diferencia el trabajo de recolección de información que realiza la USP con el que realizan otras instituciones públicas o privadas, es que la metodología de trabajo requiere abordar una zona en grupo. Esta apuesta al trabajo grupal se fundamenta en diferentes razones:

- Seguridad para los miembros del equipo, que trabajan generalmente en contextos críticos.
- Apoyo mutuo para superar las dificultades técnicas o prácticas que se presentan.
- Construir criterios homogéneos para la recolección de información.
- Aprendizaje colectivo, de modo de aprovechar las experiencias individuales.
- Motivos logísticos.

Otra actividad típica de la USP son las tareas logísticas necesarias para que el trabajo de campo se realice. La organización de los grupos, los horarios, la locomoción, el material, el equipamiento y la localización geográfica deben estar prontos para que la salida se haga en forma y se puedan lograr los objetivos en la jornada laboral. Esta actividad es coordinada por los jefes de campo, los cuales a su vez deben articular con las diferentes áreas de la Unidad, dentro de la logística cotidiana. También se debe coordinar el trabajo que los asistentes de campo realizan en el propio territorio. Esta tarea es realizada por los supervisores, quienes acompañan a los asistentes en sus salidas cotidianas. Los supervisores de campo también son los encargados de evacuar las dudas que se presentan en el territorio a los asistentes, actualizando las distinciones conceptuales.

Una segunda etapa en el proceso de trabajo de la USP es el control de los formularios, la manera de detectar y corregir eventuales errores en el llenado, o de detectar los casos en los cuales por alguna razón el formulario no pudo ser completado. Esta tarea la realiza el sector denominado crítica. Además del control de formularios, el proceso de trabajo incluye la búsqueda de hogares o personas que no se encontraron en las visitas realizadas por los asistentes de campo. La llamada “oficina de búsqueda”, trabaja en estrecha relación con el equipo de geógrafos de la Unidad. Las tareas de georreferenciación (tanto previas como posteriores a la salida al campo, así como durante el procesamiento de la información), son destacadas como uno de los más relevantes avances que ha realizado la Unidad en los últimos tiempos. Estas tareas han sido jerarquizadas no sólo mediante la incorporación de mayor personal, sino también mediante el uso de nuevas tecnologías, como se verá más adelante.

La tercera etapa del proceso de trabajo consiste en ingresar los datos de los formularios en una base de datos para su posterior procesamiento. Esta fase del proceso se encuentra en plena transformación, debido a la incorporación de nuevas tecnologías. Los cambios tecnológicos consisten principalmente en la adopción de un nuevo programa de ingreso, así como en el pasaje del formulario en papel al formulario digital. La fase de digitación incorpora también actividades de crítica de los formularios

ante errores que pueden haber pasado inadvertidos en las etapas previas. Asimismo, es posible que en la etapa de digitación se precise localizar telefónicamente a los hogares, para relevar alguna información que haya quedado sin completar.

La cuarta etapa del proceso de trabajo de la USP es el procesamiento de la información. Esta etapa incluye no sólo el trabajo con las bases de datos de la información relevada por la propia Unidad, sino que incorpora también el procesamiento de fuentes secundarias, como las provenientes del Instituto Nacional de Estadística (INE) o de otros organismos públicos. Otra actividad complementaria es la referida a las evaluaciones del trabajo realizado y las devoluciones de los resultados obtenidos a quienes trabajan en el campo. Esta actividad opera como un estímulo al aumento del rendimiento y de la productividad de los encuestadores.

70

Por último, podemos distinguir el trabajo del área técnica de la USP, que realiza tareas de corte más académico, vinculadas a la discusión conceptual, así como a la publicación y difusión de resultados, en coordinación con otros organismos estatales. Esta área ha incorporado últimamente la labor de desarrollar procesamientos específicos relativos a los distintos territorios visitados, con miras a realizar devoluciones a los actores locales.

Los procesos de normalización del trabajo en la USP parecen haber sido provocados por la necesidad de organizar un trabajo que en sus etapas iniciales estaba muy marcado por las motivaciones ideológicas y por el voluntarismo político y/o social. El cambio implicó que, en la actualidad, el trabajo en este sector se caracterice por un alto nivel de profesionalidad y por un fuerte respeto a las normas técnicas de trabajo. En este sentido, el trabajo en la Unidad parece haber pasado de una etapa de confusión o indistinción entre las tareas técnicas y la militancia política, a la realidad actual en la cual la tecnicidad es un componente central de las discusiones y de las decisiones que se toman en el proceso de trabajo. Estos cambios se hacen evidentes a partir de los discursos de distintos trabajadores entrevistados que cuentan con una trayectoria dentro de la institución. El proceso de trabajo de la USP se caracteriza por una importante normalización de procesos, lo que implica que los puestos de trabajo tienen tareas y procedimientos establecidos prescriptivamente, que los trabajadores deben cumplir para realizar bien su trabajo. Dentro de este marco prescriptivo, existe sin embargo un espacio de decisión de los trabajadores, que se explica por la diversidad de situaciones que deben enfrentar y por la alta complejidad de los temas que tratan. En el apartado siguiente mostraremos que este proceso de normalización es parcial, y que persisten importantes espacios en los cuales las tareas no están claramente prescriptas.

4. Tensiones y dificultades en las tareas. Una normalización incompleta

Los procesos de normalización de tareas que se comienzan a implementar en la USP tienen como finalidad mejorar la eficiencia del trabajo y lograr una mejor coordinación de las tareas. En este sentido, resulta relevante indagar acerca de la percepción que tienen los diferentes trabajadores de la Unidad acerca de las principales dificultades que tienen para realizar sus tareas. Las dificultades relevadas se pueden agrupar en dos grandes categorías: dificultades de organización del trabajo y dificultades de rendimiento

En relación a las dificultades organizativas, se destacan particularmente los problemas derivados de la necesidad de coordinar y de ajustar criterios en las diferentes etapas del proceso de trabajo. Esta falta de ajuste es un indicador de que los procesos de trabajo aún no están claramente prescriptos y que subsisten espacios de indefinición o de confusión de tareas y responsabilidades. Las dificultades para unificar criterios no son sólo consecuencia de la falta de normalización de procesos, sino que también expresan los problemas de comunicación entre los diferentes niveles y sectores de la organización. Estos problemas de comunicación y de normalización de procesos en la recolección de información se dan en un contexto signado por la heterogeneidad en la formación profesional de los integrantes de la Unidad⁴. Esta heterogeneidad implica la existencia de códigos y de perspectivas provenientes de diferentes disciplinas en relación a la tarea, que se ponen en juego en los espacios en los cuales los trabajadores deben tomar decisiones para colmar los vacíos normativos y técnicos.

El segundo tipo de dificultad planteada tiene que ver con los problemas de rendimiento de los trabajadores de la Unidad, principalmente los equipos de relevamiento de campo. Al respecto, debe advertirse que, si bien los niveles de rendimiento han aumentado considerablemente en los últimos tiempos (producto de la incorporación de tecnología, de procesos de profesionalización de los trabajadores, así como de mejoras en la organización del trabajo), aún se observan tensiones entre las metas trazadas a nivel jerárquico y los niveles de rendimiento alcanzados por los trabajadores.

Esta falta de eficacia tiene diferentes explicaciones dentro de la organización, que se relacionan con la posición ocupada en la misma. Para los mandos medios, los problemas de rendimiento se asocian a la prolongación de la cultura estudiantil, de carácter más flexible, en las tareas cotidianas de la organización, propia de una fuerza laboral joven y recién egresada de sus estudios universitarios. Esta perspectiva no explica, sin embargo, la actitud de numerosos trabajadores para los cuales el trabajo en la USP no es su primera experiencia laboral. Desde la perspectiva de los trabajadores, en cambio, los problemas de rendimiento se derivan del fuerte

⁴ Según Serna (2015) el 38,5% de los trabajadores tiene formación en Sociología, el 15,4% en Trabajo Social, el 15,4% en Economía o Contabilidad, el 15,4% en Geografía, el 7,7% en Psicología y el 7,7% restante en Administración y Recursos Humanos.

aumento de la carga de trabajo, debido a las crecientes exigencias de las metas que se propone la organización. Si bien esta dificultad buscó subsanarse mediante la contratación de mayor cantidad de personal en las distintas áreas, durante el proceso de transición se fueron generando “cuellos de botella” a medida que el aumento en el volumen de trabajo iba alcanzando a los distintos sectores de la organización.

Las tensiones en el proceso de trabajo de la USP parecen tener su origen en la falta de normalización de las tareas y en los problemas de comunicación entre los diferentes sectores de la organización. A su vez, el trabajo se desarrolla en contextos críticos que generan múltiples riesgos para los trabajadores, y en condiciones materiales que no siempre son las más adecuadas. Los desafíos que deben enfrentar los trabajadores para resolver situaciones complejas, en un marco en el cual persisten vacíos o incongruencias en la normativa técnica y operativa, son una fuente permanente de tensiones y de problemas cotidianos. Los trabajadores deben tomar decisiones para resolver los desafíos que les impone la tarea en función de su conocimiento y de su racionalidad profesional, lo que multiplica los espacios de indefinición debido a la heterogeneidad profesional de la fuerza de trabajo.

72

5. La modernización tecnológica. Profesionales con tareas prescriptas

Uno de los cambios de mayor envergadura que las organizaciones deben realizar para mejorar la calidad de su producción o de sus servicios, es incorporar equipamiento moderno de base informática. Estas nuevas tecnologías tienen efectos variados, dependiendo del tipo de actividades que realice la organización. En muchos casos, la informatización permite elevar la eficiencia y la calidad del proceso de trabajo, otorgando también la posibilidad de darle una mayor flexibilidad a la producción de manera de adaptarla mejor a la demanda de los clientes. En el caso de la USP, la informatización de la actividad acompaña el proceso de estandarización y normalización de los procedimientos. En este sentido, la informatización no apunta a romper con formas rígidas de tipo taylorista de prestación de servicios, sino que tiende a uniformizar el contenido del trabajo, permitiendo una mejor coordinación de las actividades de los trabajadores de la Unidad. Los procesos de modernización tecnológica también apuntan a mejorar la calidad del trabajo, disminuyendo las posibilidades de cometer errores en los sistemas de registro de datos a lo largo de todo el proceso.

Uno de estos cambios se refiere a la implementación del formulario digital, que sustituye el clásico formulario de papel. Este formulario permite que el asistente detecte en un mapa los puntos que tiene que visitar, cargue directamente los datos que está relevando y los procese on line. Otro cambio tecnológico relevante es la geo referenciación de las bases de datos de los diferentes programas del MIDES, por lo cual toda la información ingresada se puede cruzar con bases de datos de otros organismos del Estado. Estos procesos se apoyan en un sistema informático nuevo,

que permite articular los datos de las diferentes áreas de la USP (relevamiento, crítica y digitación) mejorando la agilidad y la calidad de la información.

Estos cambios tecnológicos permiten eliminar errores en el registro de información, en la medida en que introducen controles informáticos en el proceso de ingreso de la misma. En las preguntas abiertas se elimina el problema de entender la letra a mano escrita por el asistente. También se reformulan o minimizan etapas del proceso de trabajo, en particular los procesos de digitación, control y revisión de los formularios que realizan el sector de crítica. La automatización del proceso cambia la dinámica de trabajo, evitando el trabajo por lotes y en forma secuencial. Las tareas secuenciales se sustituyen por procesos automatizados y se direcciona el flujo posterior, pudiendo monitorear el desempeño. La informatización del proceso no sólo permite aumentar la calidad de la información y la velocidad de la misma. También permite un control directo, desde las oficinas, del trabajo de recolección de información que se realiza en el terreno.

73

Los cambios tecnológicos implementados implican un proceso de transición de las viejas modalidades basadas en el papel a los sistemas informáticos en los cuales la información se maneja on-line. Esta transición implica una actividad permanente de ajustes y de revisiones, que generan dificultades en las tareas cotidianas. La incorporación de tecnologías informáticas plantea importantes consecuencias en términos de las percepciones de los trabajadores respecto a la demanda futura de personal. En este sentido, se plantean incertidumbres frente a un eventual desplazamiento de trabajadores a otros sectores para realizar tareas diferentes, o bien en cuanto a la continuidad de los contratos. Algunos trabajadores entienden que la incorporación de tecnología tendrá impactos en los períodos de contratación, que tenderán a reducirse para poder ajustarse a los nuevos requerimientos laborales.

La informatización del proceso de trabajo de la USP permite completar y profundizar el proceso de normalización de tareas iniciado con la profesionalización del trabajo. Sin embargo, no parece claro que este proceso de "taylorización" pueda dar cuenta de la complejidad de las tareas que desarrollan los trabajadores de la Unidad. El mismo choca con la cultura profesional de dichos trabajadores, que valoriza la iniciativa y la capacidad individual para resolver situaciones de alto nivel de complejidad. Esta tensión explica la insatisfacción con la tarea de muchos trabajadores de la Unidad, que ven reducida su actividad a la simple ejecución de tareas previamente establecidas. Sin embargo, por otro lado, la complejidad de situaciones que deben enfrentar los trabajadores parece requerir de mano de obra profesional que tome iniciativas ante los vacíos normativos de los procesos de trabajo o en las situaciones inciertas no contempladas por la normalización de procesos. Esta contradicción parece ser el origen de las tensiones laborales más significativas de la USP.

6. Productividad y control del trabajo

Las nuevas tecnologías permiten aumentar la productividad de la institución sin que necesariamente aumente el ritmo de trabajo ni se extienda la jornada laboral. La incorporación de equipamiento moderno y la mejor coordinación del proceso de trabajo permiten lograr mayores niveles de rendimiento con la misma carga de trabajo para los trabajadores, o incluso, con una carga menor. Sin embargo, una de las dificultades que se plantea en la actividad cotidiana de la USP, se refiere a los bajos rendimientos de algunos de los trabajadores. Los jefes y responsables del trabajo de campo señalan la presencia de diferenciales de productividad importantes entre los asistentes de campo.

74

La productividad de los asistentes que realizan el trabajo de campo se controla de manera permanente. En los casos en que se detectan bajos niveles de productividad, se le señala al encuestador el problema y se le recomienda que cambie su actitud hacia el trabajo. Como vimos más arriba, una de las transformaciones que se están implementando en la recolección de la información con el objetivo de mejorar la productividad es la informatización de esta actividad. Sin embargo, los cambios tecnológicos no fueron acompañados por sistemas de monitoreo, por lo que no existe una clara percepción de los efectos de estos cambios en los niveles de productividad de los trabajadores. La medición de la productividad es un proceso complejo, en la medida en que intervienen muchos factores en el rendimiento cotidiano de los asistentes que realizan trabajo de campo. Las características del hogar encuestado, el clima, las distancias, entre otros, influyen de manera decisiva en los niveles de rendimiento de los asistentes. En función de esta heterogeneidad de situaciones, la medición de la productividad se realiza con base en promedios mensuales, que permiten captar y comparar las tendencias generales a lo largo de un tiempo prolongado, de manera de controlar las variaciones cotidianas ya señaladas. Sin embargo, los asistentes de campo no perciben claramente cuál es el uso, el alcance y las consecuencias a futuro que tiene dicha información. La medición cuantitativa de la productividad tampoco permite una evaluación más cualitativa de los factores que inciden en la misma.

Los objetivos que se plantea la USP tienden a aumentar el total de entrevistas necesarias a lo largo de un año, por lo que las exigencias de productividad se vuelven cruciales para alcanzar las metas fijadas. Estas exigencias se traducen, desde la perspectiva de los asistentes, en fuertes presiones con relación al desempeño de la tarea, aumentando las tensiones en el trabajo de campo.

Las discusiones en torno a la productividad plantean un conjunto de temas que no parecen tener soluciones sencillas. Por un lado, la normalización del proceso de trabajo de la USP choca, como mostramos más arriba, con la cultura profesional de los trabajadores que realizan las operaciones centrales del sector, lo que constituye una fuente de insatisfacción del trabajador. Esta insatisfacción se expresa en un descenso de los niveles de productividad, que son medidos de acuerdo a una lógica

de control basada en el de rendimiento cuantitativo. La segunda alternativa puede ser la sustitución de trabajadores profesionales por trabajadores menos calificados, los cuales pueden oponer menores resistencias a las exigencias de productividad y al control de tareas en la medida en que no participan de una cultura profesional altamente calificada. El problema que se plantea en estos casos es que el tipo de tareas que desarrolla la USP, si bien puede ser parcialmente estandarizada, mantiene fuertes espacios de indefinición debido a la complejidad y diversidad de situaciones que maneja. En estos espacios, el conocimiento profesional resulta imprescindible para poder resolver las tareas prescriptas.

Por otra parte, hay una dimensión crucial que se debe tener en cuenta en esta discusión: el involucramiento con la tarea. Toda la literatura indica claramente que cuanto más prescripta y rutinaria es la tarea, menos se involucra el trabajador con la misma; el trabajo se vuelve una actividad exterior al mismo, al cual le dedica el esfuerzo mínimo necesario para cumplir con las exigencias de productividad impuestas por la dirección. La discusión que surge en el caso de la USP es si, dados los objetivos que se plantea y la población con la que trata, es posible realizar esta actividad sin tener un involucramiento importante con la tarea.

El desafío que se le presenta a la USP es cómo articular un proceso de trabajo con fuertes tendencias a la normalización y rutinización de los procesos, con una fuerza de trabajo competente e involucrada con la población destinataria. La solución de este desafío pasa por el logro de equilibrios entre dos componentes antagónicos: la necesidad de prescribir procesos para mejorar la eficacia de la tarea con la necesaria especialización que tienen estas mismas tareas. La construcción de estos equilibrios no admite modelos de organización del trabajo muy rígidos ni planificados, sino estructuras capaces de reflexionar de manera permanente sobre sus actividades y con suficiente flexibilidad como para realizar cambios en los procesos de trabajo.

7. Contratos y carreras laborales

Una de las características típicas de la USP es la gran heterogeneidad contractual que tienen sus empleados. Existen contratos privados, contratos públicos, contratos a término por diferentes plazos, contratos de derecho público eventuales, entre otros. Esta heterogeneidad plantea la necesidad de regularizar las diferentes situaciones y de establecer criterios generales en términos de contratación de mano de obra. La falta de estabilidad del personal y la incertidumbre de la mayor parte de las situaciones contractuales es un factor de expulsión de trabajadores con altos niveles de calificación y con experiencia acumulada de trabajo. La reestructura de todo el Ministerio replantea la situación contractual de los trabajadores de la USP. La existencia de contratos a término parece ser aceptada por muchos trabajadores para las tareas que funcionan con una lógica de proyecto. Esta lógica se inscribe fácilmente en la lógica profesional de los trabajadores de la USP, por lo que la pre-

sencia de contratos temporales no genera fuertes dosis de desmotivación o de crítica por parte de los mismos. Sin embargo, cabe realizar una distinción entre aquellos trabajadores que se encuentran en la base de la estructura jerárquica (principalmente, los asistentes de campo) y quienes están en posiciones más altas. Mientras estos últimos se encuentran confiados de la relevancia de las tareas que desempeñan y se proyectan con mayor seguridad a futuro (ya sea dentro como fuera del MIDES), los primeros – que por lo general presentan un menor nivel de avance en su formación y una menor valoración de las capacidades requeridas para desempeñar su función– parecen estar más preocupados por la estabilidad laboral.

En la mayoría de los casos no resultan claros los mecanismos de ascenso o los cambios en las tareas en la propia Unidad. Esto tiende a reforzar la idea de que se trata de un lugar difícil para “hacer carrera” dentro del Ministerio. La opinión general, tanto a nivel de los propios trabajadores de campo, como de los niveles más altos de la estructura, es que una parte importante de las tareas dentro de la Unidad consiste en actividades rutinarias en donde no es deseable que las personas permanezcan durante largos períodos. Más allá de eso, la posibilidad de trabajar para el MIDES es vista como atractiva a los efectos de iniciar una trayectoria laboral para los estudiantes avanzados y egresados recientes de las ciencias sociales.

La construcción de carreras profesionales dentro de la organización depende en gran medida del tipo de configuración organizacional en la cual se implementa. En la configuración maquina, las posibilidades de realizar una carrera están establecidas a través de reglas impersonales que se aplican a todos, como la antigüedad, las credenciales educativas o los resultados de concursos de oposición. En la configuración innovadora, en cambio, la construcción de carreras individuales dentro de la organización se realiza en función de las capacidades y competencias puestas en práctica por los trabajadores y por la articulación entre objetivos institucionales y performances individuales o grupales. Sin embargo, las posibilidades reales de desarrollo laboral dentro del propio Ministerio resultan inciertas, dado que no existe una estructura de cargos estable o una carrera funcional a realizar partiendo del trabajo en la USP. En el MIDES no se ve claramente una “carrera administrativa” de tipo weberiano, en la cual cada ingreso va “escalando posiciones”. Tampoco se percibe una estructura flexible que incorpore las competencias de los trabajadores en función de los propósitos de la organización. Dentro de este marco, la reestructura ministerial aporta una dosis extra de incertidumbre a las perspectivas de futuro laboral de los trabajadores.

Conclusiones

Como mencionamos más arriba, la atipicidad del cambio organizacional en la USP se da por la tendencia a pasar de una organización innovadora y flexible a una organización más burocratizada y formalizada, con reglas y procedimientos estandariza-

dos. En las organizaciones públicas uruguayas, los esfuerzos de cambio se orientan en el sentido contrario de flexibilizar estructuras muy burocratizadas (Pucci *et al.*, 2008). La juventud institucional del Ministerio de Desarrollo Social y la dinámica de su conformación, ligada a la necesidad de implementar con urgencia políticas sociales frente a los efectos devastadores de la crisis del 2002, explican esta peculiaridad. Este proceso de conversión parece estar afectando, en esta etapa de desarrollo, de manera disímil, a las dos grandes áreas de la unidad (por un lado, el equipo técnico y, por otro, el área de relevamiento o trabajo de campo). Mientras que el primero continúa funcionando bajo la lógica de proyectos, que implica el trabajo conjunto de expertos provenientes de distintas disciplinas de modo de responder de manera creativa a los nuevos desafíos que vayan surgiendo, en el segundo parecen estar avanzados los intentos por normalizar no sólo los procesos sino también los resultados, medidos a través de los indicadores de productividad.

77

Es habitual, tal como ocurre en la USP, que estos procesos de conversión constituyan transiciones más o menos prolongadas y sean consideradas como fuente de tensión entre los actores involucrados, máxime cuando existe un grupo que fomenta el cambio mientras otro se resiste a él. Para comprender el alcance de esta transformación resulta necesario atender a los factores que la desencadenaron. En este sentido, debe considerarse a este proceso no sólo como un reflejo de la etapa de desarrollo en la cual se encuentra la USP dentro de su ciclo de vida, sino también como consecuencia de los efectos producidos por distintas fuerzas externas, como lo son la incorporación de tecnología y las demandas definidas por prioridades de política pública. En el caso de la USP, la organización busca conciliar un modo de funcionamiento que respete las reglas de procedimiento pero en el cual las reglas de resultado y de creencias tengan en peso importante. Esta combinación genera un equilibrio inestable, en el cual tiende a predominar, en ocasiones, el conocimiento experto resumido en reglas de procedimiento estrictas y, en otras, la movilización de los actores para definir las reglas en función de los objetivos de la institución. Estos modelos generan también múltiples sistemas de reglas que conciernen a la organización, la evaluación, la promoción y las carreras.

En este contexto de incertidumbre, la confianza juega un rol central como articulador de prácticas entre actores autónomos que no están constreñidos a las obligaciones impuestas por las reglas del sistema taylorista. En esta dirección, Koenig (1999) postula que la confianza es un modo de control informal entre dos actores mutuamente identificados. Por un proceso de autocontrol, la confianza reduce la incertidumbre en relación al futuro comportamiento del otro. En el modelo de contrato social, las leyes, las reglas y las convenciones poseen la propiedad de asegurar el respeto de los acuerdos entre agentes sujetos por un sistema coercitivo que prevé sanciones y recompensas. En este modelo, predomina el aspecto formal del cálculo racional acerca de las reglas y los procedimientos, como si los intercambios pudieran realizarse sin el dinamismo de los agentes y la interpretación de los actores. La

confianza no sería necesaria si cada actor adhiere a un acuerdo y mantiene su promesa; la confianza se deposita en el sistema de reglas y no en los actores, por lo que los arreglos institucionalizados serían la respuesta a la acción colectiva.

El funcionamiento de la USP tiene un fuerte componente de confianza institucional en la medida en que las relaciones de poder se sustentan en el involucramiento y la participación de los trabajadores en el logro de los objetivos institucionales y en formas de control informal basados en las relaciones entre los diferentes actores que participan de un proyecto común. La formalización de las reglas puede conducir a modelos de control burocrático donde el predominio del cálculo racional como fundamento del respeto a la norma deje de lado el componente de movilización e involucramiento subjetivo de los trabajadores. Por otra parte, los modelos sustentados en la confianza suponen un mayor desgaste para todos los actores en la medida en que la inversión que deben realizar para mantener sus espacios de poder y su legitimidad es mayor que en las organizaciones burocráticas, acantonadas en el respeto formal a las reglas de la institución.

78

Las tensiones señaladas forman parte del proceso de construcción institucional de la USP en el marco de los desafíos impuestos por los objetivos políticos definidos en el momento histórico de su creación y que todavía mantienen toda su vigencia. El problema que se plantea a la USP es si este equilibrio se puede mantener en el largo ciclo de las organizaciones; la tendencia, como bien lo señala Mintzberg, es a que las organizaciones terminen asumiendo una lógica predominante que contamina el funcionamiento de todas las partes del sistema. En este caso, la organización debería definirse hacia un modelo de tipo burocrático o hacia un modelo innovador, más allá de los ajustes y de las contradicciones que se generen por la yuxtaposición de lógicas diferentes. La segunda alternativa es mantener una estructura híbrida que dé cuenta de las diferentes dimensiones del trabajo involucradas en la gestión de una política pública. Estas alternativas, más allá de las decisiones que tomen las jerarquías de la institución, dependerán en buena medida de las orientaciones políticas predominantes y de los acuerdos internos entre los diferentes actores de la institución. En este sentido, queda planteado como desafío de investigación a futuro, analizar hacia qué tipo de modelo cristaliza la organización en función de los cambios contextuales y de política pública que se están dando en el Uruguay actual.

Bibliografía

- Alter, Norbert (1993), "La crise structurelle des modèles d'organisation". *Sociologie du Travail*, Dunod, núm. 1, pp. 75-87.
- De la Garza Toledo, E. (2010), *Hacia un concepto ampliado de trabajo. Del concepto clásico al no clásico*, Editorial Anthropos, UNAM, México.
- Mintzberg, H. (1989), *El poder en la organización*, Ariel, Barcelona.
- Le Corre, S. (2003), "Gestion des compétences et qualification du travail: une analyse des politiques de firme", en *Réfléchir la compétence. Approches sociologiques, juridiques, économiques, d'une pratique gestionnaire*, Dupray, A. Guitton, C. Monchatre, S Editions Octarès, Toulouse.
- Koenig, C. (1999), "Confiance et contrat dans les alliances interentreprises", *La confiance. Approches économiques et sociologiques*, coordinado por Thuderoy, C., Mangematin, V. y Harisson, D., Gaëtan Morin Editeur, Canadá / Francia.
- Novick, M., Yoguel, G., Catalano, A., Albornoz, F. (2002), *Adaptación de modelos productivos en países emergentes. El caso de la industria automotriz en la Argentina*, LITTEC, UNGS, Buenos Aires.
- Pucci, F., Levin, R., Trajtenberg, N., Bianchi, C. (2008), "Gestión de competencias en la industria uruguaya", *El Uruguay desde la Sociología VI*, Departamento de Sociología, F.C.S., Universidad de la República, Montevideo.
- Serna, M. (coord.) (2015), *Cambio organizacional en el MIDES: identidad, gestión humana e innovación. Un estudio de caso: de la Unidad de Seguimiento de Programas a la División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo*, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, Ministerio de Desarrollo Social (2008-2015).

