**CONDICIONES DE TRABAJO EN LA UNIDAD DE SEGUIMIENTO DE PROGRAMAS DEL MIDES**

Francisco Pucci; Ana Vigna[[1]](#footnote-2)

**RESUMEN**

Este trabajo se enmarca dentro de un convenio entre la Unidad de Seguimiento de Programas (USP) de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, Ministerio de Desarrollo Social y la Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales.

La USP se diseñó originalmente sobre una lógica de proyectos, para dar cuenta de la emergencia social producida por la crisis de los años 2001-2002. El sostenimiento de las políticas sociales y las necesidades de formalización de la estructura están reformulando este diseño original, hecho que implica que en la Unidad convivan tendencias hacia la innovación, con tendencia a la normalización de los procesos de trabajo.

La discusión planteada es si la USP, para cumplir sus objetivos, debe intentar resolver estas tensiones, orientándose hacia un modelo específico, o, por el contrario, debe convivir con estas tensiones buscando un modelo funcional híbrido que logre combinar de manera equilibrada diferentes principios de organización.

Para abordar esta problemática, en esta ponencia se describe el proceso de trabajo de la USP, resaltando la tendencia hacia la profesionalización ocurrida en los últimos años, reflexionando sobre los obstáculos que surgen al intentar estandarizar los procesos. A su vez, se aborda el tema del control del trabajo y se analizan las tensiones que surgen de intentar mantener los niveles de motivación del personal, cuando se trata a menudo de tareas fuertemente rutinizadas. Se abordan también las dificultades para establecer relaciones jerárquicas en una estructura donde la lógica imperante es de horizontalidad.

***Palabras clave:*** *Condiciones de trabajo – Estructuras organizativas – Organización del trabajo – Normalización de procesos*

**Introducción**

Las últimas décadas han representado cambios de gran magnitud en el mundo del trabajo. Entre ellos, los procesos de flexibilización de las estructuras organizativas han permeado en gran medida a las organizaciones productivas – ya sean en la rama industrial o de servicios – en diversas partes del mundo, y Uruguay no constituye una excepción en este sentido. En diversos sectores se observan procesos de modificación en la organización del trabajo, de modo de ajustarlo a los parámetros modernos de gestión y adaptarlo a las incertidumbres producidas por el entorno.

Si bien estas transformaciones son más frecuentes en el sector privado, también permean las estructuras estatales. A pesar de que el ámbito público ha estado caracterizado históricamente por una fuerte rigidez, existen sectores que no son inmunes a estos procesos de transformación, y terminan conformando estructuras organizativas contingentes. Los procesos de reestructura que se encuentra atravesando el Estado uruguayo dan lugar a experiencias novedosas desarrolladas en ciertos sectores que funcionan por programas o metas puntuales, lo cual se traduce en formas flexibles de organización del trabajo y de contratación.

Este trabajo pretende analizar un caso específico de este tipo, en un organismo público central para el desarrollo de las políticas sociales en Uruguay: el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). El sector que se abordará en este estudio es la Unidad de Seguimiento de Programas (USP) de políticas sociales, que constituye una de las unidades clave de generación y procesamiento 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.

Esta Unidad, al igual que el resto del Ministerio, se diseñó originalmente por el gobierno de izquierda que asume en el año 2005, sobre una lógica de proyectos, para dar cuenta de la emergencia social producida por la crisis de los años 2001-2002. El sostenimiento de las políticas sociales y las necesidades de formalización de la estructura están reformulando este diseño original, hecho que implica que en la Unidad de Seguimiento convivan tendencias hacia la innovación, con tendencia a la normalización de los procesos de trabajo. Las contradicciones entre ambas lógicas (standarización, coordinación y programación versus innovación y capacidad de reaccionar ante imprevistos, etc.) derivan en una ambivalencia organizacional que integra simultáneamente dos tipos de legitimidad en competencia: profesional, de un lado, y taylorista-racional, del otro.

Estas tensiones 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. La discusión que plantearemos en el trabajo es si la organización, para cumplir sus objetivos, debe intentar resolver estas tensiones, orientándose hacia un modelo específico, o, por el contrario, debe convivir con estas tensiones buscando un modelo funcional híbrido que logre combinar de manera equilibrada diferentes principios de organización. Estas combinaciones de lógicas de modelos diferentes en una misma organización, si bien conspiran muchas veces con la eficiencia en el logro de resultados, permiten mantener los niveles de involucramiento y de motivación de la matriz original de organización, lo que asegura en el largo plazo el logro de los resultados buscados.

La metodología del trabajo privilegió un abordaje cualitativo, utilizando como técnica de relevamiento de información la entrevista semi-estructurada. Se procedió a relevar las opiniones de trabajadores de las diversas áreas que componen la Unidad de Seguimiento de Programas, buscando maximizar la heterogeneidad de los mismos en términos de formación y de trayectoria dentro de la Unidad.

1. **Las organizaciones como fenómenos contingentes.**

En su clásica tipología de organizaciones, Mintzberg distingue dos configuraciones que se adecúan al análisis de la Unidad de Seguimiento de Programas del Ministerio de Desarrollo. La configuración burocrática maquinal se caracteriza por llevar adelante una fuerte estandarización de los procedimientos, mediante herramientas de análisis de las operaciones de los trabajadores, descripción de puestos de trabajo y desarrollo de normas de comportamiento ligadas a estos puestos. En esta configuración, típica de las grandes organizaciones burocráticas, especialmente del sector público, la tecnoestructura, es decir, aquel sector que planifica las actividades del conjunto, tiene un rol preponderante en el proceso de normalización de las actividades. Estas configuraciones son estables y tienden a desarrollarse en entornos que no les generan fuertes incertidumbres. Las relaciones de poder, a su vez, pasan por los mecanismos de control jerárquico sobre la base del respeto a las normas de procedimiento y a la planificación previa de la actividad. Este tipo de configuración tiene fuertes resistencia al cambio y dificultades para adaptarse a demandas variadas y complejas.

El otro tipo de configuración organizacional relevante para este trabajo lo constituye la innovadora. La misma se caracteriza por una estructura fluida, descentralizada, en la cual equipos de expertos y técnicos trabajan en proyectos puntuales y específicos que la organización debe llevar adelante. Estas organizaciones son aptas para dar cuenta de entornos complejos y dinámicos, que generan demandas diversificadas y de alta complejidad técnica. En general se trata de organizaciones jóvenes, en proceso de expansión, con importantes dosis de democracia interna, regulados por procesos de adaptación mutua poco formalizados. Las complejas actividades que deben llevar adelante los equipos técnicos requieren capacidades de inventiva y de resolución de problemas, lo que vuelve contraproducente el desarrollo de procesos de normalización de actividades. Este tipo de configuración, si bien es eficaz para dar cuenta de las demandas del entorno, lo hace muchas veces en desmedro de la eficiencia.

La tipología de configuraciones de Mintzberg es, obviamente, una construcción analítica que permite un análisis estático de las organizaciones tomando en cuenta sus rasgos más salientes. Desde el punto de vista dinámico, las organizaciones pueden evolucionar de una configuración a otra, o bien resultar configuraciones híbridas que toman elementos de diferentes tipos. Cuando las configuraciones no son puras, la organización debe generar capacidades para combinar las fuerzas centrales de los distintos modelos. En las organizaciones maquinales, la fuerza predominante es la eficiencia que deriva de la estandarización de procesos, en tanto en las organizaciones innovadoras la fuerza más importante proviene de su capacidad de aprendizaje. Este equilibrio es muy inestable, debido a que la fuerza dominante en cada organización tiene mucho poder y tiende a contaminar al resto.

El manejo de estas contradicciones se realiza en función del equilibrio posible entre lo que Mintzberg denomina ideología y lo que el mismo autor denomina política. La ideología de una organización está conformada por las creencias o significados que mantienen la cooperación en el trabajo cotidiano de la organización, en tanto la política constituye el espacio de competencias de los diferentes sectores, grupos o profesiones que operan en las organizaciones. La ideología permite contener y direccionar las contradicciones, reducir las rupturas y la contaminación de la fuerza dominante. Los cambios organizacionales se producen cuando la ideología no puede asegurar la cooperación debido a las tensiones impuestas por las luchas políticas internas, lo que lleva a que la organización reformule los componentes básicos de su funcionamiento.

Los mecanismos básicos de coordinación de estas dos configuraciones son diferentes. La configuración maquinal coordina sus actividades a través de la estandarización de procesos en tanto la configuración innovadora lo hace a través de la adaptación mutua, que implica que las estructuras de poder al interior de estas dos configuraciones responden a lógicas distintas. Pichault y Nizet desarrollan diferentes modelos de gestión de recursos humanos asociados a la tipología de Mintzberg. El modelo “objetivante” se puede entender como una tentativa de sistematización de diferentes dimensiones de la gestión de recursos humanos, asociada a la configuración maquinal descripta anteriormente. Las relaciones sociales, en este modelo, son reguladas de acuerdo a criterios impersonales, aplicados de manera universal a todos los integrantes de la organización. La cultura asociada al modelo “objetivante” valoriza el respeto de la autoridad jerárquica y la aplicación de la regla, a cambio de la protección que las mismas brindan a los integrantes. Las normas tienen un componente de protección en la medida en que preservan a los trabajadores de las arbitrariedades y de los favoritismos de los jefes. Las carreras profesionales se construyen en torno a reglas impersonales respetadas por todos: la antigüedad, los concursos o las credenciales educativas. En este modelo el tiempo de trabajo está claramente establecido y diferenciado del tiempo de placer, y cualquier esfuerzo extra debe ser recompensado por la organización.

En oposición, el modelo “individualizante” de gestión de recursos humanos es el que se corresponde con la configuración innovadora de Mintzberg. Este modelo está centrado en el concepto de competencia, que remite a la idea de que las capacidades y saberes de los trabajadores son las que estructuran las relaciones de trabajo en la organización. La cultura organizacional se construye en torno al logro y buena ejecución de proyectos diversos y complejos, fundadas en las competencias de grupos de trabajadores con niveles relativos de autonomía, sustentadas con políticas de formación y de aprendizaje permanentes. La rotación de personal es muy alta, en el marco de una estructura muy diferenciada que tiene fuertes tendencias centrífugas. Estas tendencias obligan a la organización a generar mecanismos de integración del personal para mantener los niveles de cooperación imprescindibles para el funcionamiento de la misma. Las tensiones más importantes que podemos asociar a este modelo derivan del traslado de las responsabilidades de la organización al individuo, que asume la carga de alcanzar las metas y los objetivos de la organización. La ambivalencia central que caracteriza este modelo radica en la tensión permanente entre dos polos: por un lado, el individuo tiene un margen de autonomía en sus opciones, pero, al mismo tiempo, esta autonomía está controlada en la medida en que las decisiones deben corresponder a los objetivos y metas planteados por la organización. Estas tensiones atraviesan los diferentes niveles de la jerarquía y de la división del trabajo de este tipo de organizaciones.

Como indican Crozier y Friedberg, el poder es inherente a las lógicas de acción de los actores. Toda acción individual o colectiva se sitúa en un marco estructurado de relaciones de poder y dependencia. No todos los agentes tienen la misma capacidad para hacer frente a la incertidumbre del entorno. Los que tienen los recursos o la capacidad de controlarlos, utilizan su poder para aumentar sus niveles de autonomía dentro de la organización. Sin embargo, esto no significa que existe una estructura social u organizacional establecida y clara a partir de la cual podamos entender la distribución diferencial y asimétrica de poder. Actores con objetivos y estrategias divergentes, con diferencial capacidad de poder, hacen uso del juego como mecanismo concreto de regulación de sus relaciones, lo cual implica necesariamente procesos de negociación e integración en la acción colectiva.

La lógica “objetivante” de los modelos burocráticos maquinales y la lógica “individualizante” de los modelos innovadores establecen, cada una por su lado, las reglas de juego en las cuales se inscriben las estrategias de poder de los actores. Siguiendo a Crozier y Friedberg, la naturaleza del juego y las reglas que lo gobiernan, indican las estrategias ganadoras o perdedoras de los actores, que pueden participar o no del mismo, y que pueden incluso jugar contra las reglas. En esta perspectiva, una situación organizacional o social nunca constriñe totalmente al actor. Éste mantiene siempre un margen de libertad y de negociación, un margen de incertidumbre. La coerción pasa por las reglas de juego de la organización, las cuales, no obstante su contingencia, indeterminación y arbitrariedad, operan organizando el campo de acción social, estructurando y limitando la variabilidad de los comportamientos humanos. Pero tampoco el juego se encuentra determinado por estructuras, sino que el mismo es contingente y variable según las circunstancias y condiciones siempre cambiantes e imprevisibles.

Las perspectivas reseñadas tienen, más allá de sus diferencias, un aspecto en común: ven a las organizaciones como productos contingentes de las estrategias de los actores, de las fuentes de poder que manejan los mismos y de las negociaciones o acuerdos que se establecen para mantener los niveles de cooperación necesarios para alcanzar las metas y objetivos institucionales. Esta perspectiva es la que utilizaremos para analizar las tensiones originadas por los procesos de cambio organizativo que se vienen impulsando en la USP, desde la mirada de los trabajadores involucrados en esta dinámica.

1. **Los procesos de trabajo en la USP**

Para comprender el proceso de trabajo de la Unidad de Seguimiento de Programas del MIDES, es necesario definir cuáles son las tareas “típicas” que configuran el núcleo central de operaciones de este sector. La descripción de estas tareas permite establecer cuáles son las actividades que definen las características básicas del proceso de trabajo.

El núcleo de operaciones típico de la USP lo constituye el trabajo de recolección de información, que lo realizan los asistentes de campo o encuestadores. Estos asistentes conforman grupos de trabajo de 4 o 5 miembros, acompañados de un supervisor. El trabajo de los asistentes de campo es un proceso en gran parte normalizado y estandarizado, 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. Un ejemplo de esto, son las decisiones respecto a 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;

.-Homogenización de los criterios para la recolección de información;

.-Aprendizaje colectivo de manera de aprovechar las experiencias individuales

.- Motivos logísticos.

Anexa a la actividad de recolección de información, se encuentran 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. A tales efectos, se encuentran 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.

Una segunda etapa en el proceso de trabajo de la USP consiste en el control de los formularios para detectar y corregir eventuales errores en la información registrada, o 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. Esta actividad la realiza la llamada “oficina de búsqueda”, la cual trabaja en estrecha relación con el equipo de geógrafos de la Unidad. Las tareas de geo-referenciación (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 el ingreso de los datos de los formularios en una base de datos para su posterior procesamiento. Esta fase del proceso se encuentra en la actualidad en plena transformación, frente a la incorporación de nuevas tecnologías. Estos cambios consisten principalmente en la adopción de un nuevo programa de ingreso, así como 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 localice telefónicamente a los hogares para relevar alguna información que haya quedado sin completar.

La cuarta etapa del proceso de trabajo de la USP está a cargo del área técnica y consiste básicamente en el procesamiento y análisis 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.

Dentro del área técnica, existen dos sectores diferenciados. Por un lado, un grupo de técnicos concentra su actividad en la elaboración de evaluaciones y 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. Este sector ha incorporado últimamente la tarea de desarrollar procesamientos específicos relativos a los distintos territorios visitados, con miras a realizar devoluciones a los actores locales. Estas tareas implican no sólo manejar bases de datos, sino también comunicar la información a las distintas áreas de la Unidad involucradas en la producción de la misma, a los efectos de que el producto sea de la mejor calidad posible.

Por otro lado, existe un sector que realiza tareas de corte más bien académico, vinculadas a la discusión conceptual de las políticas implementadas, así como a la publicación y difusión de resultados, en coordinación con otros organismos estatales. Por último, debemos señalar la presencia de cargos en la cúspide de la jerarquía que realizan tareas de coordinación general de las actividades de la Unidad y de trasmisión de las demandas políticas que afectan y ordenan los lineamientos generales del trabajo.

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. A su vez, el proceso de trabajo de la USP está altamente normalizado, lo que implica que los puestos de trabajo tienen tareas y procedimientos establecidos prescriptivamente que los trabajadores deben cumplir. 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.

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

Una de las dimensiones indagadas en las entrevistas fue la percepción que tienen los diferentes trabajadores de la USP en relación a las dificultades para realizar sus tareas. Las dificultades relevadas se pueden agrupar en tres grandes categorías: dificultades de organización del trabajo, dificultades de rendimiento y dificultades operativas

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 las dificultades de comunicación entre los diferentes niveles y sectores de la organización. Los 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 Unidad. Esta heterogeneidad implica la existencia de códigos y de perspectivas 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.

Un 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 dimensión tiene diferentes explicaciones. Para algunos, en especial los mandos medios, los problemas de rendimiento se asocian a la prolongación de la cultura estudiantil, de carácter más flexible, a la interna de la organización. De todas maneras, esta perspectiva no explica la actitud de numerosos trabajadores para los cuales el trabajo en la USP no es su primera experiencia laboral.

Desde otra perspectiva, más asociada a los trabajadores, los problemas de rendimiento se derivan del fuerte 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.

Otra explicación de los problemas de rendimiento se vincula a la permanente rotación en la conformación de los grupos de trabajo destinados a la recolección de información en campo, en particular, de los asistentes. Esta rotación, si bien se fundamenta en la necesidad de mejorar los niveles de productividad globales, no parece haber logrado los objetivos que se planteaba.

También se mencionan, dentro de las explicaciones por la falta de rendimiento de los trabajadores, los clásicos vicios asociados en el imaginario colectivo nacional a la función pública o, por lo menos, al “tipo ideal” de funcionario público: lentitud, ritualismo, escasa motivación. Sin embargo, si bien se mencionan tendencias en este sentido, no parecen ser, como veremos más adelante, un factor explicativo central para comprender la dinámica de trabajo de la USP. La discusión sobre rendimientos se articula, a su vez, con dos dimensiones que desarrollaremos más adelante: la tecnología y la productividad.

El tercer tipo de dificultad mencionado se refiere a problemas prácticos como la locomoción y los derivados de la presencia de encuestadores del MIDES en zonas consideradas de riesgo.

En relación a la locomoción se menciona la incomodidad de los vehículos que transportan a los asistentes del MIDES que realizan el trabajo de campo, y los largos trayectos que se deben realizar, particularmente en el Interior.

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 de la Unidad.

## La modernización tecnológica. Profesionales con tareas prescriptas

La USP está en proceso de implementación de cambios tecnológicos que apuntan a mejorar la calidad del trabajo que se realiza. Uno de los 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*. Este formulario se ingresa en una ceibalita, es decir una computadora con el mismo diseño que la utilizada en el Plan Ceibal La utilización de las ceibalitas se decidió porque las mismas no tienen valor en el mercado, por lo tanto, no son objeto de hurtos.

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 como UTE, OSE o BPS.

Estos cambios tecnológicos se completan con la incorporación de 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.

Los 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.

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.

Uno de los problemas más significativos es que muchas veces las ceibalitas utilizadas como computadoras no tienen conectividad, o la misma es lenta, lo que afecta el ritmo de trabajo y la productividad, en especial de los asistentes que ingresan la información en el campo. En ese sentido, la incorporación tecnológica generó, al inicio, ciertas resistencias por parte de los asistentes, debido a los problemas de conectividad, la lentitud de los procesos y los problemas de carga de baterías de las computadoras. Esta resistencia parece inusual en una población trabajadora muy joven y con altos niveles de calificación, pero se explica por las condiciones específicas de trabajo en la cual se despliega el cambio informático

Otro aspecto crítico que se señala del proceso de informatización es la mayor rigidez del formulario para agregar observaciones, en comparación con el formulario de papel. Estas observaciones agregan criterios u opiniones de tipo cualitativo que mejoran la calidad de la información recogida, y son consideradas por algunos de los asistentes de campo como un elemento particularmente relevante de su función, en tanto informan a la derivación de aquellos casos que merecen un tratamiento especial, si bien existe la posibilidad tecnológica de hacerlo. Además, los tiempos personales de adaptación a las nuevas tecnologías son generalmente variables. De todas maneras, estas resistencias se fueron venciendo paulatinamente a través de la práctica cotidiana y la habituación a las nuevas modalidades de trabajo.

Los procesos de reingeniería redundan en cambios dramáticos en la productividad, pero cambian características básicas del trabajo. Controles que anteriormente se realizaban por los jefes pasan a ser automatizados, disminuye la fragmentación de tareas en pro de su consolidación y se genera resistencia al cambio.

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 a futuro 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 el pasaje del trabajo militante al trabajo profesional. 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 entre un proceso de trabajo altamente prescripto desarrollado por una fuerza de trabajo compuesta por trabajadores profesionales, 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.

## Productividad y control del trabajo

Como señalamos más arriba, 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 jerarcas y responsables del trabajo de campo señalan que existen diferenciales de productividad importantes entre los asistentes de campo.

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 en base a 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, no parece haber claridad a nivel de los asistentes de campo respecto al uso, el alcance y las consecuencias a futuro de 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. Las exigencias de productividad se traducen, a partir de las percepciones de los asistentes, en fuertes presiones en 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 de los trabajadores. 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. 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 se plantea 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. Esta dimensión la discutiremos a continuación.

1. **La tensión entre la intervención y la recolección de datos**

Uno de los fenómenos más señalados por los entrevistados es la fuerte tensión que existe entre involucramiento con la población objetivo y la productividad. La tarea de los asistentes de campo consiste en la recolección de información estandarizada sobre la cual se definen las políticas sociales y los destinatarios de las mismas. Pero el acceso a un hogar implica en numerosas ocasiones que el encuestador se involucre con la compleja y muchas veces angustiante realidad del mismo, lo que enlentece el registro de datos en la medida en que la atención se desvía hacia el intento por intervenir en la solución de los problemas y no a la tarea que tiene encomendada. Este involucramiento con la situación y la problemática de los hogares que se visitan tiene diferentes grados, de acuerdo a las formaciones académicas y profesionales de los encuestadores. Los asistentes sociales y los psicólogos son señalados por los entrevistados como aquellos que tienen mayores niveles de involucramiento con las poblaciones que van a relevar, en tanto sociólogos y politólogos parecen tener niveles de involucramiento menor.

El involucramiento con las poblaciones que son objeto de visita no sólo tiene raíces profesionales. La matriz militante y las ideologías de izquierda presentes en la institución también inciden en los niveles de involucramiento de los encuestadores con los hogares que atienden. En ese sentido, el involucramiento que proviene de la profesión de los asistentes se señala como un avance en relación al involucramiento ideológico o político, que caracterizó a las primeras generaciones de trabajadores del MIDES. Este avance se expresa en un aumento de la calidad del trabajo, producto de la formación profesional que sostiene las tareas realizadas. Sin embargo, el involucramiento directo de los asistentes con las problemáticas que afectan a la población objetivo también puede ser considerado como un indicador de una comprensión deficitaria de la tarea asignada, por parte de los asistentes. En este sentido, el involucramiento con las dificultades que enfrenta la población (indagación con mayor profundidad que la prevista en el cuestionario, o relevamiento de dimensiones no previstas en el mismo) es a menudo defendida por los asistentes como una muestra de mayor compromiso con su rol. Sin embargo, para las jerarquías dentro de la USP la tarea de los asistentes consiste en el relevamiento de información estandarizada de calidad y en un tiempo adecuado. En este sentido, los responsables del trabajo parecen inclinarse hacia la búsqueda de un equilibrio entre las necesidades de productividad y de cumplimiento de metas y las sensibilidades que surgen y se expresan en el trabajo cotidiano de los encuestadores. Al respecto, es posible advertir cierta ambigüedad en su tratamiento: el involucramiento con las problemáticas de la población, si bien puede enlentecer un poco el trabajo de recolección de información, aumenta la motivación hacia la tarea, lo que redunda, a la larga, en una mejora en la calidad y eficiencia de la misma. En este aspecto se hace también explícita la tensión existente entre un modelo de gestión de recursos humanos “objetivante” y otro “individualizante”: si bien se tiende hacia la aplicación de criterios impersonales y universales en la organización y evaluación del trabajo, se espera asimismo que los trabajadores desplieguen ciertas competencias y habilidades en el abordaje de la tarea, que vuelve difícil su normalización completa.

Así, el desafío que se le presenta a la USP es cómo articular un proceso de trabajo con fuertes tendencias a la normalización y rutinización, 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 profesionalidad 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.

1. **El poder en la organización. Horizontalidad, control y protección en el área de trabajo de campo**

La estructura jerárquica a nivel del trabajo de campo de la USP no es muy compleja. La recolección de información la realizan los encuestadores o asistentes, que están en la base de la estructura. Los encuestadores son controlados y apoyados por un supervisor, y por encima de estos supervisores están los jefes de campo. Si bien existen jerarquías a un nivel más alto, el trato cotidiano está marcado por fuertes dosis de horizontalidad en las relaciones entre los trabajadores, en particular si se lo compara con otros ministerios o incluso con instituciones privadas que realizan trabajos de encuesta.

Las relaciones de los encuestadores con los supervisores o jefes de campo oscilan entre el rol de control que deben asumir éstos y un rol de protección y apoyo hacia los que deben realizar cotidianamente el trabajo de campo. Esta relación de protección tiende a acentuarse en los grupos que mantienen estabilidad en el tiempo. La rotación de grupos que se empezó a implementar en los últimos tiempos atenúa este rol protector e inscribe la relación en un marco de exigencias y obligaciones más objetivo. Los problemas de diálogo de los asistentes con las jerarquías parecen darse, en opinión de los entrevistados, con los mandos superiores, más alejados del trabajo cotidiano de campo. La horizontalidad de las relaciones y las posibilidades de diálogo e intercambio tienen su contracara en las dificultades, en algunos casos, para aceptar formas de autoridad o exigencias jerárquicas.

La relación de las jerarquías con sus subordinados, a su vez, tiene connotaciones específicas. En algunos casos las relaciones se construyen sobre la base de intercambios y permanentes negociaciones entre las exigencias de trabajo y los problemas que enfrentan los trabajadores. Algunos de los problemas planteados por los entrevistados tienen que ver con los temas clásicos de cualquier relación laboral: horarios, licencias, etc. También se plantean discusiones sobre las mejores estrategias para abordar el trabajo de campo, de manera de atenuar las exigencias y las dificultades de las condiciones de trabajo. En algunos casos se señalan de parte de los supervisores dificultades de diálogo con los asistentes, los cuales no expresan sus reclamos o demandas de manera directa. Esta actitud parece reflejar cierta falta de confianza en el vínculo entre supervisores y asistentes, pese a que la relación parece abierta al diálogo. La convivencia que se da en los grupos de trabajo, que muchas veces pasan juntos varios días realizando el trabajo de campo, genera mecanismos de defensa grupales frente a las jerarquías.

Las relaciones de jerarquía y poder en el trabajo de campo de la USP se acercan más a los de un grupo profesional, con controles laxos y flexibilidad en la cadena de mando (modelo individualizante, según la tipología de Pichault y Nizet), que a una organización taylorista del trabajo basado en una jerarquía rígida que controla el cumplimiento de las tareas de los trabajadores (modelo objetivante). En este sentido, conviven en la USP dos lógicas muy diferentes de organización del trabajo, lo que explica muchas de las contradicciones y tensiones que se generan en el mismo. La flexibilidad y horizontalidad de las relaciones jerárquicas tiene su contracara en las dificultades para aceptar órdenes o formas de control en algunos trabajadores. Las estructuras jerárquicas cumplen muchas veces un rol de protección del trabajador más que un rol de control; el reconocimiento y la delegación de responsabilidades son mecanismos de control más eficaces que las órdenes o el control en base a criterios de productividad. Estas tensiones y ambivalencias son inherentes a esta combinación de lógicas de trabajo, lo que abre las puertas a la discusión de si es necesario apostar por una lógica eliminando la otra, o al contrario, es mejor transitar por un camino organizacional que conviva con estas contradicciones.

## Entre la precarización contractual y el típico funcionario público

Una de las características típicas de la USP, conocida y señalada por todos, 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.

En el marco de estas condiciones contractuales, los trabajadores perciben dificultades en la administración de su licencia anual (en particular, la posibilidad de hacer uso de ella en fechas diferentes al fin de su contrato), en la medida en que están renovando sus contratos cada poco tiempo. También se plantean dificultades con los horarios, debido a que las condiciones contractuales no permiten planificar actividades fuera del ámbito laboral, como estudios o trabajos que tengan una duración relativamente larga.

Los contratos más recientes del personal que trabaja en campo, a su vez incluyen cláusulas de disponibilidad para trabajar en el Interior, lo que si bien mejora los sueldos, establece dificultades para realizar otras actividades fuera de la institución y/o complicaciones para la vida doméstica y familiar.

La precariedad de las relaciones laborales también dificulta el desarrollo de carreras profesionales dentro de la institución, debido a que no está garantizada la estabilidad de la relación contractual por largos períodos de tiempo.

Otro problema vinculado con la precariedad contractual se refiere a la falta de identificación con la institución que genera esta situación de incertidumbre. Si lograr las metas institucionales requiere de trabajadores identificados con la organización, las modalidades contractuales conspiran con la realización de estos objetivos. La falta de identificación con la institución también impacta en el desarrollo de la actividad sindical, como veremos más adelante.

Sin embargo, también se señalan algunas características concretas de las relaciones contractuales que relativizan algunos de los inconvenientes señalados más arriba. Una de estas características es que, si bien los contratos son temporales, la renovación es casi automática, por lo que el trabajador, de hecho, tiene un trabajo estable por tiempos relativamente largos. La continuidad del trabajo tampoco se ve amenazada; por el contrario, año a año aumenta la necesidad de personal para los diferentes programas del MIDES.

Otro aspecto señalado es que, si bien reglamentariamente los contratos a término no generan la posibilidad de licencia, de hecho la institución autoriza el goce de la misma una vez por año, a semejanza de los contratos estables o de derecho público.

Otro beneficio destacado por los entrevistados es que los sueldos mejoraron sustantivamente en relación a las primeras generaciones de trabajadores contratados para realizar trabajo de campo. A su vez, el trabajador cobra mensualmente y no por pieza, lo que también marca una diferencia positiva entre este tipo de contrato y los que se pueden firmar con empresas privadas que realizan trabajo de campo y encuestas.

La precariedad de las relaciones laborales no parece afectar los niveles de motivación de los trabajadores de la Unidad de Seguimiento. La misma se mantiene debido a que se valora el trabajo como una experiencia importante en la carrera profesional o por valores ideológicos relacionados con los objetivos de justicia social del MIDES, más que por la situación contractual específica.

La precariedad tampoco parece afectar el cumplimiento de las tareas, ya que está incorporada como la dinámica normal de un trabajo profesional competitivo.

Esta perspectiva se refuerza con la idea, común en los jóvenes profesionales, de que la estabilidad laboral es un recuerdo del pasado y que la realidad laboral actual está marcada por la incertidumbre estructural.

Desde otra óptica, la precariedad de la situación contractual se justifica, para las tareas de relevamiento de campo, ya que constituye el mejor ajuste entre la actividad que se desempeña y el vínculo laboral. El trabajo de campo es considerado como un trabajo necesariamente temporal, por lo que un contrato a término es la solución más adecuada en relación a la situación laboral de este sector. Incluso, desde esta perspectiva, la continuidad en el tiempo de las actividades de recolección de información es considerada nociva para los trabajadores, debido al fuerte desgaste físico y sobre todo emocional que supone.

Otras opiniones consideran que el contrato público no es necesariamente el ideal al cual deban aspirar los trabajadores. El miedo a perder la motivación hacia la tarea y a rutinizarla se asocia a la figura clásica del empleado público, con un trabajo estable y seguro, pero que perdió interés en la tarea que realiza. De alguna manera la figura del funcionario público se opone a la figura del profesional altamente motivado por la tarea en un contexto competitivo y abierto.

En otros casos, se admite la posibilidad de diferentes situaciones contractuales dentro del Ministerio, en función de las diversas actividades que se realizan. La combinación de contratos estables en los espacios de trabajo que tienen necesidades permanentes, con formas flexibles en los espacios de trabajo que funcionan por programas o metas puntuales, permite contemplar las diferentes realidades laborales de la institución.

También encontramos opiniones que sustentan la idea de que todo el Ministerio debe tener contratos públicos para evitar la rotación y la pérdida de conocimientos y destrezas que la misma acarrea.

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 presencia 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 mejor posicionados en la misma. 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.

Más allá de esto, lo interesante del MIDES es que se percibe, a través de las entrevistas, un cierto recelo a la figura del clásico empleado público, que se percibe como una modalidad que conspira contra la cultura profesional y contras los valores ideológicos de la institución. De alguna manera, la mayor parte de los trabajadores entrevistados ve con agrado que el MIDES se diferencie claramente de otros Ministerios en el sentido de que no es una institución tan burocratizada y rígida como la mayoría de las instituciones del sector público. La percepción de falta de estabilidad laboral no ha impactado en el reclutamiento, ya que en cada nuevo llamado se presenta una cantidad de aspirantes más que suficiente para los cargos que se llaman.

## Tipo de tareas y proyección a futuro

A partir de las entrevistas se observa que la perspectiva laboral a futuro está asociada no sólo al tipo de contrato, sino también a la tarea realizada dentro de la USP. En determinados niveles de la estructura, representados por las personas que trabajan directamente en el campo o que realizan las tareas más rutinarias, si bien no se cuestiona la legitimidad y utilidad de la tarea desarrollada, existe conciencia de que no se trata de una actividad para desempeñar por largos períodos de tiempo.

En el caso de los asistentes de campo, esta percepción acerca de la necesidad de no permanecer en el puesto durante largos períodos es aún más visible. Sin embargo, ello no implica, de ningún modo, que los trabajadores deseen alejarse del MIDES como lugar de trabajo.

Por su parte, hay otros que consideran que el pasaje por el MIDES es un mojón necesario en el proceso de formación de un cientista social, y ven su inserción en la institución como un mérito a destacar en el inicio de la trayectoria profesional.

La necesidad de buscar una fuente laboral nueva a menudo se demora debido a que existe un convencimiento de la necesidad que hay de realizar las tareas que el MIDES realiza y, en ese sentido, un sentimiento de estabilidad relativa, dentro de la precariedad del tipo de contratación.

Por otro lado, el particular momento de reestructura en que se encuentra la institución, tiende a intensificar la incertidumbre de los trabajadores de la Unidad respecto a las eventuales condiciones de trabajo en un futuro próximo.

En la mayoría de los casos no resultan claros los mecanismos de ascenso o los cambios en las tareas a la interna de la propia Unidad. Esto tiende a reforzar la idea de que se trata de un lugar difícil para “hacer carrera” dentro del Ministerio.

En definitiva, resulta claro tanto a nivel de los propios trabajadores de campo, como de los niveles más altos de la estructura, 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.

Sin embargo, las posibilidades reales de desarrollo laboral dentro del propio Ministerio resultan inciertas, dado que no existe con claridad 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”. Dentro de este marco, la reestructura ministerial aporta una dosis extra de incertidumbre a las perspectivas de futuro laboral de los trabajadores.

# Conclusiones

Las condiciones de trabajo de la USP, como en cualquier espacio laboral, están atravesadas de tensiones y desafíos producidos por las necesidades de adaptar una estructura organizativa a las incertidumbres que le produce el entorno. En este sentido, el modelo de organización de la Unidad se presenta como una estructura contingente, producto de la acción de actores que deben dar cuenta de los requerimientos externos en función de los diferentes recursos que cada uno dispone. La estructura no se puede comprender como el resultado de una racionalidad técnica que establece un modelo óptimo para lograr el funcionamiento más adecuado, sino como el producto de múltiples decisiones y ajustes en un contexto incierto que modifica permanentemente las reglas de juego.

La tensión central que atraviesa la estructura de la USP es la de mantener una organización flexible, orientada hacia la realización de proyectos concretos, con las tendencias a la formalización y burocratización que tienen todas las organizaciones que se consolidan en el tiempo. Siguiendo a Mintzberg, el ciclo de vida de la organización actual de la USP parece ser la conversión de una organización innovadora, sustentada en la adaptación mutua de los actores en función de los objetivos a cumplir, en una organización burocrática sustentada en la normalización de procedimientos y en la formalización de la estructura. Estos procesos de conversión pueden generar híbridos funcionales estables, que combinen elementos de ambos tipos de organización, suprimiendo los componentes divergentes de cada uno.

Otra de las tensiones que atraviesa la USP, es la relación que tienen las organizaciones públicas entre los objetivos políticos y los medios técnicos para alcanzar estos objetivos. A diferencia de la clásica perspectiva de Weber, que plantea la indiferencia de la estructura burocrática en relación a los fines últimos de la misma que se definen a nivel político, la matriz original de la USP estuvo fuertemente impregnada por los valores y objetivos definidos por el espacio político. La creciente profesionalización y la normalización de procesos que marcan esta etapa de la USP, no parece haber borrado aún el involucramiento de sus miembros con los fines políticos de la organización, que siguen operando como fuentes de motivación y de adhesión a la misma. En este sentido, la USP parece estar en un punto de transición entre una estructura crecientemente racionalizada pero que se comienza a distanciar de los fines políticos, y una estructura que busca mejorar y racionalizar algunos procedimientos pero que quiere mantener el involucramiento de sus miembros con los objetivos políticos de la organización.

El involucramiento de los profesionales de la USP con los objetivos de la institución y con la obtención de las metas y resultados definidos por la misma, generan un relacionamiento que escapa a la lógica burocrática de apego a la norma con independencia de los fines propuestos. Las relaciones laborales están atravesadas por discusiones y tensiones que ponen en juego las diferentes interpretaciones y significados que los trabajadores atribuyen a las obligaciones que constituyen la relación laboral, generando procesos de discusión colectivos para resolver las incertidumbres estructurales planteadas. Las conductas escapan a la previsibilidad típica de los modelos burocráticos, estableciendo una estrecha relación entre los comportamientos y los fines definidos por la organización.

Otro punto de tensión tiene que ver con el conocimiento profesional que poseen los miembros de la USP y las normas de procedimiento que impone la organización. Esta tensión involucra dos fuentes de poder típicos de la organización: el conocimiento técnico propio del mundo profesional y el apego a las normas propio del mundo de la gestión y la administración. Los procesos de normalización del trabajo implementados por la USP ponen en juego, de manera cotidiana, estas dos fuentes de poder, a través de la cual los profesionales se resisten a la prescripción de sus tareas y reclaman, de manera implícita o explícita, un espacio de decisión autónoma. En este sentido, siguiendo a Alter (1993) 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; el respeto obligado al orden le garantiza su protección. Su relación con la institución se sitúa en un plano de respeto o de trampa en relación a las reglas, pero no de cooperación. En los modelos profesionales, el trabajador obra más allá de las convenciones formalizadas, por lo que debe soportar múltiples fuentes de interdependencia. A cambio, el trabajador se beneficia de una cierta interdependencia en su relación con el status de pertenencia y con las reglas organizacionales.

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. La discusión que se plantea es si la organización, para cumplir sus objetivos, debe intentar resolver estas tensiones, orientándose hacia un modelo específico, o, por el contrario, debe convivir con estas tensiones buscando un modelo funcional híbrido que logre combinar de manera equilibrada diferentes principios de organización. Estas combinaciones en una misma organización de lógicas de modelos diferentes, si bien conspiran muchas veces con la eficiencia en el logro de resultados, permiten mantener los niveles de involucramiento y de motivación de la matriz original de organización, lo que asegura en el largo plazo el logro de los resultados buscados. La oposición entre un modelo burocrático asociando puesto de trabajo, tarea y prescripción y un modelo de innovación fundado sobre el individuo, la actividad, la autonomía y la no-prescripción es caricatural. Las experiencias analizadas en diferentes contextos muestran formas de organización híbridas y transitorias en las cuales el aprendizaje individual y el aprendizaje organizacional se articulan según modalidades variables.

**Bibliografía**

Alter, N. (1993) *La crise structurelle des modèles d’organisation*. Sociologie du Travail no.1/1993.

Mintzberg, Henry (1989) *El poder en la organización.* Ariel, Barcelona.

Pichault, F.; Nizet, J. (2000) *Les pratiques de gestion des ressources humaines.* Collection Points Essais, Paris.

1. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. [↑](#footnote-ref-2)