

Alteraciones institucionales y tecnológicas de la política de asistencia social en el Uruguay del siglo XXI ¿Hacia un nuevo modelo de gestión social de la pobreza?

Laura Vecinday*

Resumen

El artículo intenta responder a la pregunta que luce en su título. Las alteraciones propuestas en la Red de Asistencia e Integración Social del Plan de Equidad y en la Reforma Social avanzan hacia la constitución de un nuevo modelo de gestión social de la pobreza en el que la asistencia es jerarquizada y reorganizada sobre nuevas bases institucionales.

Se procesa una transformación paradigmática de la asistencia que combina la lógica masificada de la transferencia de renta con la lógica “tradicional” de la asistencia personalizada orientada a la rectificación de comportamientos. Es la articulación de transferencias de renta con trabajo de proximidad la estrategia privilegiada para el desarrollo de intervenciones sociales proactivas, categoriales e individuales de activación. A su vez, el trabajo asistencial es reorganizado de acuerdo a los requerimientos del nuevo modelo. Individualización, activación, control y vigilancia, inserción, gerencialización, opción preferencial por la transferencia en dinero, punitividad son algunos rasgos y paradojas identificados en la asistencia “moderna”.

Palabras claves: asistencia, pobreza, protección social

Introducción

El objetivo del artículo es analizar la constitución de lo que entiendo como un nuevo modelo de organización del trabajo asistencial y trazar lo que serían sus principales rasgos.

Con la llegada al gobierno del Frente Amplio, en 2005, se implementó el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) para responder a la situación social producida por la crisis económica de 2002

que resultó en registros históricamente inéditos de desempleo, pobreza e indigencia. El PANES pretendió aliviar la pobreza de forma inmediata mediante transferencias de renta y desarrollar estrategias para favorecer, a largo plazo, la superación de hándicaps asociados a la condición de pobreza. Ese mismo año se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) destinado a coordinar la intervención social del Estado.

Los principios estructurantes de la nueva matriz de protección social (PS) aparecen

1 Doctora en Ciencias Sociales, FLACSO – Argentina. Magister en Servicio Social, Universidad de la República/ Universidad Federal de Río de Janeiro. Asistente Social, Universidad de la República. Docente del Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Investigadora Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: lauravecinday@gmail.com

esbozados en el Plan de Equidad (PE) (2007) y en el plan de acción de la Reforma Social (RS)¹ (MIDES, 2011). El PE se formuló en base a dos ejes: los componentes estructurales de la matriz de PS (reformatributaria y de la salud, revisión de las políticas de empleo, vivienda y educación) y los componentes de la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS). Dos son los objetivos perseguidos con las reformas promovidas por el PE: a) incidir sobre la equidad social mediante cambios en los componentes estructurales y b) consolidar y extender la asistencia articulando estas prestaciones con aquellas de carácter universal (MIDES, 2008).

En 2011 se redacta la RS entendida como una estrategia para dar continuidad a la construcción de la nueva matriz de PS. Allí se delimitan tres grupos poblacionales: la población en su conjunto, los pobres y los vulnerables a la pobreza y la pobreza extrema. Específicamente, la RAIS “agrupa un conjunto de políticas orientadas a garantizar el ejercicio de los derechos sociales por personas en situación de pobreza y vulnerabilidades asociadas, tendiendo puentes hacia las políticas universales y cuyo objetivo es la superación de esta situación” (MIDES, 2014: 11). Son diez las áreas de trabajo incluidas en la RAIS: transferencias monetarias, educación, salud, vivienda, agua potable, trabajo, turismo social, atención a situaciones de especial vulneración de derechos, programas prioritarios y plan Siete Zonas (MIDES, 2014).²

La RAIS reserva acciones dirigidas a la población en situación de indigencia y vulnerable a la indigencia con el objetivo de incluir e integrar a este núcleo “duro” de la pobreza mediante un subsistema de acciones focalizadas y una estrategia de trabajo articulado con

las familias (MIDES, 2011). La Asignación Familiar del PE³ y la Tarjeta Uruguay Social⁴ son dos instrumentos orientados a la reducción de la indigencia y la vulnerabilidad. A estas transferencias se suman, en 2011, los programas con metodologías de proximidad o cercanías: Uruguay Crece Contigo⁵, Cercanías⁶, Jóvenes en Red⁷ y Siete Zonas⁸ (MIDES, 2014)⁹.

El nuevo modelo tiende a articular la transferencia de renta condicionada con estos “programas contra la exclusión que nacen a partir de una crítica respecto a cómo se estaba llegando a la población del núcleo duro de la pobreza” (MIDES, 2011: 72). También se identifican los rasgos distintivos de estos

1 Si bien las “políticas sociales que se desarrollan desde 2005 hasta hoy se inscriben en lo que hemos denominado Reforma Social” (MIDES, s/d:1) es en los documentos mencionados donde se presentan los elementos estructuradores de la matriz propuesta.

2 Los programas de la RAIS pueden ser leídos en: De la equidad hacia la igualdad. Las políticas sociales del gobierno nacional en el período 2010 – 2014. [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/32099/1/14.10_-_de_la_igualdad.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/32099/1/14.10_-_de_la_equidad_hacia_la_igualdad.pdf).

3 “dirigida a menores de 18 años y a mayores de 18 años con discapacidad que pertenecen a hogares en situación de vulnerabilidad social. Tiene por objetivo la mejora de las transferencias de ingresos de los hogares vulnerables e implica la asistencia a la educación y a la atención en salud.” (MIDES, 2014: 172)

4 “tarjeta prepaga con formato de banda magnética utilizada para la adquisición de alimentos, artículos de higiene personal y del hogar” (MIDES, 2014: 172)

5 Se propone “contribuir a definir e implementar intervenciones focalizadas para el fortalecimiento de la atención de los niños y niñas más vulnerables a través de un abordaje de cercanía para la protección de familias con mujeres embarazadas y niños menores de cuatro años” (MIDES, 2014: 205).

6 “Cercanías desarrolla un trabajo integral y de proximidad con las familias, para garantizar un acceso rápido y eficiente a las prestaciones sociales básicas existentes” (MIDES, 2014: 208)

7 “El objetivo general ha sido promover el ejercicio de derechos de jóvenes desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo con un abordaje integral, territorial y en comunidad” (MIDES, 2014: 207)

8 “tiene como objetivo mejorar la convivencia en el área metropolitana, desplegando un conjunto de intervenciones estratégicas en tres áreas en forma simultánea: el rediseño urbano, los programas sociales y la seguridad en barrios y comunidades” (MIDES, 2014: 209)

9 Las iniciativas para superar la pobreza no se reducen a la política asistencial. Raczinsky (1995: 12) reconoce cinco categorías que comparten el objetivo de superar la pobreza: “i) políticas sociales sectoriales: inversión en servicios básicos de educación y salud, y políticas y subsidios para vivienda, equipamiento comunitario e infraestructura sanitaria; ii) políticas que apoyan la capacidad productiva de los sectores pobres (...) iii) políticas de apoyo a la organización social y de capacitación en sectores pobres (...); iv) políticas laborales y de remuneraciones, y v) políticas asistenciales, de empleo de emergencia o de transferencias directas de dinero y/o bienes (alimentación principalmente)”

programas: intervenciones de proximidad y trayectoria, con fuerte focalización y asiento en el territorio y de carácter interinstitucional (72-73)

De este modo, los dos gobiernos anteriores y el actual han ido construyendo un modelo de gestión social de la indigencia y de la vulnerabilidad a la indigencia que articula transferencias de renta y trabajo de proximidad como estrategia de intervención sobre nuevas bases institucionales.

En un primer apartado, se analiza la reorganización del trabajo asistencial en el nuevo modelo a partir de los requerimientos coherentes con su desarrollo. En un segundo momento, se listan analíticamente y sin pretensión de exhaustividad un conjunto de rasgos y paradojas de la política asistencial “moderna” que suponen rupturas y continuidades respecto a la configuración de la asistencia a lo largo del siglo XX. Finalmente se presentan algunas consideraciones producto de los contenidos plasmados en estas páginas. Por razones de espacio, son varios los debates y las controversias en torno a la protección social en América Latina en el siglo XXI que no es posible abordar limitando los contenidos a los dos puntos referidos.

1. La reorganización del trabajo asistencial

La política asistencial ha ganado espacio en los sistemas de PS latinoamericanos a partir de la última década del siglo XX y, fundamentalmente, en los inicios del siglo XXI. La asistencia, entonces, ha sido una alternativa jerarquizada dentro del repertorio de respuestas posible. Su proliferación puede comprenderse como parte de un proceso más amplio de alteraciones del mundo del trabajo y de las modalidades de regulación sociopolítica desplegadas por el Estado. Las transformaciones en la organización del trabajo y la producción colocan nuevos problemas para la gestión sociopolítica de la fuerza de trabajo (Pérez y Vecinday, 2016). Como resultado también cambia la finalidad última de la asistencia:

mientras que en el Estado “social” los programas asistenciales se concibieron como prestaciones coyunturales ofrecidas a individuos pobres “hasta su absorción o reabsorción en el mercado de trabajo”, en el Estado “neoclásico”, se multiplican los programas sociales focalizados sobre déficits básicos y emergen “modalidades de reinserción tutelada en el mercado de trabajo” (Andrenacci y Repetto, 2006: 3).

El mayor peso del componente asistencial de la PS se puede observar en el incremento del gasto público social, el crecimiento de la cobertura y en la multiplicación de las prestaciones ofrecidas. Este hecho señala una primera transformación de carácter sustantivo, a saber, la revalorización de la política asistencial como mecanismo e instrumento para proteger a ciertos grupos e individuos. Sin embargo, tal revalorización no clausuró las disputas por el significado social y político de la asistencia. En ese sentido, la revalorización de la asistencia debe poco a los acuerdos sobre su carácter y orientación, sino que representa una opción preferencial (o estratégica) de los gobiernos recientes sobre la orientación y los instrumentos privilegiados en la acción pública social.

Ahora bien, las transformaciones de la política asistencial van más allá de la expansión de su cobertura, del incremento del gasto y la diversificación de sus prestaciones. Es así que la emergencia de una nueva institucionalidad social, representada en la creación del MIDES y en la aprobación de leyes y normas que ordenan la conducción de los programas sociales altera los marcos político-organizativos que estructuran la política asistencial. En esa línea, la RS, por ejemplo, prevé el desarrollo de acciones de mejoramiento de las capacidades institucionales para intervenir en la sociedad (sistemas de información, estructuras organizacionales, mecanismos de gestión, espacios de articulación, etc.) (MIDES, 2011).

El nuevo modelo asistencial institucionaliza la división del trabajo asistencial en función de los requerimientos específicos de la

gestión política de las poblaciones asistidas: por un lado, un espacio institucional central que orienta las acciones, administra la información y monitorea los procesos y, por otro, la territorialización de las intervenciones y la promoción de la proximidad y la cercanía a través de la asociación público – privada.

La organización del trabajo asistencial mediante la sumatoria de estrategias de distinto carácter y las innovaciones institucionales están estrechamente asociadas. La asistencia, aún, manteniendo la focalización como rasgo y su carácter residual en relación al gasto público social, masifica su cobertura demandando capacidades institucionales para la gestión centralizada de la prestación y de la población beneficiaria (identificación, control, etc). Por otra parte, las intervenciones directas y de proximidad para la construcción de “proyectos de vida” son viabilizadas mediante un formato institucional territorializado. De este modo, se configura una particular forma de gestionar la asistencia y de organizar el proceso de trabajo asistencial con sus mecanismos e instrumentos, con sus requerimientos de conocimiento experto, institucionalizando la división del trabajo técnico – profesional y normalizando los procesos de trabajo.

El modelo asistencial “moderno” reconfigura el proceso de trabajo y, al hacerlo, asocia bajo nuevas formas al conocimiento y la administración con el objetivo de producir una prestación. La asistencia “moderna” se sirve para su administración de conocimientos e instrumentos cada vez más sofisticados. Pero la ingeniería social también demanda de conocimientos, destrezas y habilidades para el manejo de las fragilidades individuales. Aquel pensamiento constitutivo de una racionalidad clínica (Freidson, 1978) volcada a la resolución de problemas expuestos en una relación “cara a cara”, convive con una sociología empírica puesta al servicio de la administración. La asociación de ambos tipos de saberes contribuye a la tarea de convertir a un individuo en sujeto de la administración. Esta tarea de conversión responde a dos propósitos centrales: a) la necesidad de “decidir quiénes

son los que merecen la ayuda y quiénes son los que no la merecen, sin hacer intervenir la incertidumbre propia de una decisión individual” (Topalov, 2004: 63) y b) la necesidad de gestionar “fragilidades individuales en espacios de trabajo individual” (Mitjavila, 1999: 68)

a) De la necesidad de decidir quiénes son los merecedores de ayuda mediante mecanismos “objetivos” e “impersonales” dio cuenta el Índice de Carencias Críticas (ICC)¹⁰. Sin duda, tras la pretendida neutralidad del instrumento se oculta que en su construcción se toman decisiones y que “decidir qué información producimos y cómo la medimos es un acto político”¹¹. Es sobre estas prácticas que recae el mayor peso de la tecnificación anclada en el uso de conocimiento experto puesto a disposición de la administración.

b) La necesidad de gestionar fragilidades individuales en espacios de trabajo particularizados fue destacada a partir del diagnóstico realizado por el MIDES, en 2011, sobre la población que permanecía en situación de pobreza extrema. Los programas prioritarios Jóvenes en Red, Cercanías y Uruguay Crece Contigo focalizan en esta población con el propósito de revertir hándicaps asociados a la pobreza que persisten pese a la mejora en los ingresos. Un supuesto en el que se fundan estos programas es que las instituciones de carácter universal no han logrado integrar al “núcleo duro de la pobreza”. Para superar este problema, los documentos institucionales justifican el diseño de programas hiperfocalizados, interinstitucionales, territorializados y centrados en las trayectorias individuales y

10 El ICC fue construido para seleccionar a los beneficiarios de las transferencias asistenciales. Permite traducir la situación socioeconómica de cada núcleo familiar a una expresión numérica dejando “de lado las discrecionalidades que puede tener un abordaje netamente cualitativo” y “permite realizar un abordaje a una cantidad muy grande de casos” (MIDES, TUS, 2011: 10).

11 Afirmación del director de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del MIDES en la celebración del premio **Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva 2015** otorgado por la OEA al Sistema de Información Integrada del Área Social (SIAS). <http://sias.mides.gub.uy/innovaportal/v/58827/12/innova.front/te-paso-el-dato>.

familiares (MIDES, 2015) para actuar como puente hacia las prestaciones universales. Más tarde, en 2013, se sumó el plan Siete Zonas con la finalidad de ofrecer un conjunto de prestaciones en territorios predefinidos según indicadores sociales y de seguridad. El plan, coordinado por el MIDES y el Ministerio del Interior, nació para cumplir con los compromisos gubernamentales expresados en la “Estrategia por la vida y la convivencia”¹² formulada por el gobierno “ante la emergencia de ‘la violencia’ como problema prioritario para la población” (2012: 1).

Los indigentes y vulnerables a la indigencia recibirían, entonces, la cobertura de los programas de transferencia de renta junto a este repertorio hiperfocalizado de programas de cercanías. Ahora bien, si por definición, la asistencia vehiculiza componentes materiales para la satisfacción de necesidades inmediatas interviniendo sobre la distribución secundaria del ingreso (Andrenacci y Soldano, 2006)¹³, por tradición, la práctica asistencial articula la transferencia material con transferencias simbólicas orientadas a encuadrar a la población “ingobernable”, es decir, aquella que, en términos de Douglas (1996), define por sí misma sus normas de riesgo razonable permaneciendo fuera de un campo de visibilidad y vigilancia institucional.

La cercanía como estrategia no es novedosa para una profesión como el Trabajo Social. Si hay alguna innovación en el campo socioasistencial no es la ingeniería de programas de proximidad, pues como fuera dicho, en la historia de la asistencia, el encuadramiento de los comportamientos individuales suele acompañar a la transferencia material. Su formulación e implementación crecientemente apoyada en nuevos marcos cogni-

tivos y desarrollos tecnológicos sofisticados sí coloca nuevos asuntos a ser problematizados. Lo novedoso es la reorganización de la práctica asistencial cuyos componentes materiales y simbólicos son rearticulados sobre nuevas bases institucionales. De este modo, el recurso material (la transferencia de renta) es administrado y gestionado centralmente mediante instrumentos estandarizados y procesos de trabajo normalizados. Por otro lado, una profesión feminizada, caracterizada por la “dominancia de lo afectivo” (Grassi, 1989: 255), la empatía, el ponerse en el lugar del otro, el vínculo, la comprensión es convocada para el trabajo “cuerpo a cuerpo” o de proximidad, cualidades profesionales que son interpretadas como desventajas a la hora de definir la distribución del recurso material con los criterios de eficiencia promovidos por la administración gerencial de la asistencia. La “desmaterialización” se observa en estos espacios de intervención que operan en paralelo a la asistencia propiamente dicha, es decir, la transferencia material.

Parece dibujarse un nuevo modelo de intervención sobre la pobreza y la indigencia. Un nuevo modelo que:

- no responde simplemente a los requerimientos de una asistencia masificada sino que supone un cambio paradigmático desde la “dependencia asistencial” o la asistencia “tradicional” a la asistencia como activación o “moderna” (Franssen, 2003: 16)¹⁴

- en su construcción como ruptura frente a un modelo anterior redefine el problema, la población y las respuestas o medios para su reforma

- y en cuyo marco se promueven alteraciones institucionales y tecnológicas de la política asistencial.

Con la RAIS se instaura una transformación paradigmática de la asistencia que

12 La seguridad como derecho humano: autoridad, reciprocidad, convivencia. Estrategia por la vida y la convivencia. <http://www.espectador.com/documentos/120621seguridad.pdf>. Consulta: 16/7/2013.

13 Es el sector de la política social responsable por el suministro de recursos orientados a las poblaciones con dificultades para garantizar su reproducción y su extensión, a través de las transferencias de renta, tensiona (en parte) los planteos sobre la “desmaterialización” de las prestaciones sociales.

14 Por asistencia “moderna” se comprenden los esfuerzos de ruptura con el legado institucional de la asistencia en sus formatos y funcionalidades más clásicos. Lejos de desechar aquel legado, éste es revisado y reinterpretado integrándose al repertorio de “reacciones estratégicas” (Offe, 1990) de las sociedades capitalistas ante las dificultades para administrar la creciente diferenciación social.

combina la lógica masificada -pero no anónima- de la transferencia de renta con la lógica “tradicional” de la asistencia personalizada orientada a la rectificación de comportamientos. Es la articulación de transferencias de renta con trabajo de proximidad la estrategia privilegiada para el desarrollo de intervenciones sociales proactivas, categoriales e individuales de activación.

Este cambio paradigmático supone la producción de nuevas representaciones acerca del problema y la población y es concomitante a la tarea de construcción de nuevos medios para su reforma.

Veamos a continuación cuáles son los principales rasgos y algunas paradojas de la asistencia social “moderna”.

2. Principales rasgos y algunas paradojas del nuevo modelo asistencial

2.1. Trabajadores o asistidos o ¿trabajadores asistidos?

“(…) por el respeto que merecen los recursos públicos que suda la gente”¹⁵

Los mendigos válidos, es decir, aquellos que estando en condiciones de trabajar no logran vender su fuerza de trabajo y los trabajadores cuyos ingresos no garantizan su reproducción, son categorías con peso creciente dentro del público tradicional de la asistencia. Más del 70% de quienes “tienen la tarjeta del MIDES también trabajan”¹⁶. Es, entonces, insostenible empíricamente la distinción entre asistidos y trabajadores como si fueran categorías paralelas: los asistidos también aportan recursos con su trabajo. Dicho esto, se vuelve explícita la gran paradoja, o más bien, la operación ideológica a través de la cual se refuer-

za al trabajo asalariado como norma social (aquello del principio de menor elegibilidad de la asistencia). Operación necesaria si se quiere minimizar el carácter contradictorio de la asistencia respecto a las políticas que “realizan la función de incorporar la fuerza de trabajo al mercado de trabajo” (Offe, 1990).

2.2. Nuevas formas de vigilancia

¿Aquellos que dependerán de la comunidad pueden “gozar indefinidamente de las mismas libertades que los demás” (Hayek, 2006)?

La inscripción de los beneficiarios de la asistencia en un campo documental no sólo es una forma de producir y registrar información para la planificación oportuna y pertinente de las políticas. También es un principio para el desarrollo de tareas de vigilancia y control que servirán a la verificación de las condicionalidades, es decir, de los comportamientos esperados, así como a otros fines. Esto no es nuevo en el campo asistencial, sino que más bien se trata de su institucionalización y fortalecimiento aprovechando las posibilidades del desarrollo tecnológico. Un desarrollo tecnológico que permite desanclar la información de su contexto de producción y cuya circulación no es ni conocida y, menos aún, controlada por los partícipes de la relación en la que esa información se produjo. Los operadores tienen un papel central pues son responsables de aportar la información y, por lo tanto, deben lidiar hoy más que nunca con el sentimiento de inquietud que genera el hacer públicas ciertas palabras que, muchas veces, son “confidencias” recogidas en un vínculo de confianza (Bourdieu, 1999). Y esto puede tampoco ser una novedad, pero sí lo es su carácter radical.

Estas nuevas formas de vigilancia que desvinculan a controladores y controlados, que no demandan la copresencia del vigilante y el vigilado, no pierden por ello su carácter vejatorio, también característico de la asis-

15 “Hay que apretar en las contrapartidas exigibles” por “el respeto que merecen los recursos públicos que suda la gente” (Ex-Presidente José Mujica) http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/20739/3/innova.front/del_lado_de_la_convivencia. Consulta: 10/7/2013.

16 http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/20739/3/innova.front/del_lado_de_la_convivencia. Consulta: 10/7/2013

tencia “tradicional”. Tampoco desaparecen las formas anteriores de vigilancia, no se trata de su desplazamiento, sino que la asistencia “moderna” combina distintas estrategias con sus propios instrumentos y su relativa interdependencia. La “ensoñación tecnocrática” (Castel, 1986) de ejercer un control y una prevención perfectos sobre las poblaciones y sobre los individuos ha caracterizado el espíritu de las intervenciones sobre “lo social” y hoy contamos con las posibilidades instrumentales de aproximarse a su realización. Si bien no se puede negar la relevancia del uso de las nuevas tecnologías disponibles es necesario, tanto o más que antes, problematizar sus usos sociales.

2.3. De los colectivos a los individuos

“Es en esta búsqueda de mayor eficiencia donde se encuentran los mayores desafíos del futuro: «personalizar» todavía más la asistencia social”¹⁷

Para analizar los soportes institucionales de los procesos contemporáneos de individualización social (Vecinday, 2014) es necesario delimitar el contorno conceptual de esta noción. En este punto tomo solo dos aristas de la cuestión de la individualización:

a) Individualizar es reinterpretar los conflictos sociales como conflictos personales mediante prácticas discursivas reunidas en marcos cognitivos que pretenden explicar “lo social”. El campo discursivo sobre la pobreza registra nuevas nociones, todas ellas con anclaje en los individuos (empleabilidad, empoderamiento, activación, responsabilidad, valores, etc.).

Concomitantemente, se invisibiliza a la pobreza como objetivación de una particular forma de organizar la producción y la distribución de la riqueza.

b) Individualizar es situar en un campo documental a los asistidos con la finalidad de conocerlos, controlarlos y vigilarlos. El MIDES registra información sobre los beneficiarios y su situación con objetivos de registro o estadísticos y de seguimiento de trayectorias. Personalizar la asistencia contribuye a ocultar el carácter socialmente producido de la pobreza para volver la mirada sobre el pobre. Sobre un primer desplazamiento desde la cuestión del trabajo a la cuestión de la pobreza, opera un segundo movimiento que desocializa la pobreza, enfatiza en su heterogeneidad y en la consecuente necesidad de estrategias de intervención particularizadas siendo su expresión más acabada el acompañamiento técnico del “proyecto de vida” del pobre. Personalización que confirma el límite de la intervención sobre la pobreza: la pobreza no se supera, pero los pobres pueden, individualmente, superar sus situaciones de desventaja por obra de la personalización de la asistencia social.

2.4. De la integración a la inserción

“Damos la mayor flexibilidad para que esta población culmine con el documento que acredite la carrera”¹⁸

La finalidad última de la acción pública social sobre los pobres parece desviarse de la integración a la inserción. Las políticas de integración pretenden la “homogeneización de la sociedad a partir del centro” mientras que las políticas de inserción pretenden gestionar la falta de espacio social para quienes no se demuestran útiles socialmente constituyendo “un conjunto de empresas de elevación del nivel para cerrar la distancia con una integración lograda” (Castel, 1997: 422-423). La inserción renuncia a la integración y promueve la inserción en circuitos “protegidos”, es decir, en esferas de acción con reglas que rompen con su “natural” funcionamiento. Por ejemplo, los programas de workfare del

17 Banco Mundial (2013) Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social. Banco Mundial http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/hacia_un_uruguay_mas_equitativo_web.pdf.

18 <http://presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacion-noticias/utu-mides-beneficiarios-uruguay-trabaja-acreditacion-saberes-calificacion-fodde-carballo>.

estilo Uruguay Trabaja¹⁹ están situados en un espacio social que no se corresponde con los programas asistenciales clásicos y mucho menos se trata de una política de empleo. Estos programas construyen entornos con reglas distintas a las del mercado de trabajo para “adaptarse” a la particularidad de su población objetivo. Del mismo modo, las políticas de flexibilización educativa han habilitado la proliferación de espacios “protegidos” como el programa Aulas Comunitarias²⁰ que, en el marco de un sistema universal, establece reglas distintas para quienes demuestran dificultades para seguir los tránsitos educativos previstos. Quienes no logran integrarse al mercado laboral o al sistema educativo son incitados a transitar por estos espacios del “como si” donde se trabaja sin relación salarial y se estudia fuera del dispositivo educativo convencional. De forma coherente, estos “by-pass” a la integración son administrados por el MIDES y no por los respectivos Ministerios de Trabajo y Educación y Cultura.

Según Cecchini et al (2015: 437):

Tal tipo de modelo de intervención, arraigado en la perspectiva de los itinerarios

19 “Uruguay Trabaja se orienta a la inserción laboral de personas desocupadas de larga duración, pertenecientes a hogares en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica. El Programa consiste en un régimen de acompañamiento social y formativo para el desarrollo de procesos de integración al mercado laboral, en el marco de los cuales quienes participan realizan trabajos transitorios de valor público por 30 horas semanales y por un período de hasta 8 meses, durante los cuales se percibe un subsidio denominado “Apoyo a la Inserción Laboral” de 2.35 BPC. Extraído de <http://www.mides.gub.uy/uruguay-trabaja>.

20 “El programa está orientado a adolescentes de 12 a 17 años con problemas de desvinculación con la Educación Media Básica. Se busca la inclusión educativa de dichos adolescentes, constituyendo un dispositivo puente para garantizar el derecho a la educación...se implementa en un espacio denominado Aula Comunitaria, gestionado directamente por OSCs especializadas en el trabajo con adolescentes, donde se articula la labor de profesores de Educación Secundaria y de equipos técnicos de dichas organizaciones contratadas, a los efectos de ofrecer a estos jóvenes un servicio educativo acorde a sus necesidades y características. Así pues el Aula Comunitaria se convierte en un espacio no convencional que apuesta a la innovación educativa habilitando procesos de enseñanza y aprendizaje que integren los saberes tanto de estudiantes, docentes y equipos técnicos de las OSCs” Extraído de <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/23255/3/innova.front/programa-aulas-comunitarias>.

de inserción y basado en el apoyo personalizado a las familias y sus miembros, con acuerdos y compromisos contractuales suscritos entre estas y los funcionarios de gobierno, marca el principio de corresponsabilidad (de las familias y el gobierno) para el empoderamiento y la autonomía de las familias

Contractualización, individualización, activación: las estrategias de intervención características de los programas de inserción se han basado en «la norma de interioridad», es decir, en la modificación de las conductas individuales de los beneficiarios (Castel, 2004: 97).

2.5. Sobre el principio de activación

El gobierno de las voluntades” (Crespo et al, 2009)

Activación de la demanda, de las capacidades, de la inversión en uno mismo y del autogobierno para la autoprotección. La principal preocupación de la activación es la pasividad del receptor, la dependencia, el riesgo de preferir la prestación antes que los empleos disponibles en el mercado²¹. Las políticas de socialización del riesgo articuladas en torno al seguro son desacreditadas como pasivas. Por el contrario, con la activación, los deberes del individuo frente al Estado y la sociedad son jerarquizados. Acotar el tiempo de las intervenciones y trabajar el “egreso” son parte de este temor a la dependencia y la demanda de activación es su conjuro. Tal como señalan Crespo et al (2009) la activación exhibe el temor a la dependencia de los individuos frente al Estado pero no frente al mercado.

“De la estabilización a la movilización” es la expresión con la que Donzelot (2015) señala este cambio de objetivos en la inter-

21 Es aquello de que “no hay mejor política social que ofrecer empleos” cuando, paradójicamente, los empleos que se ofrecen a estas poblaciones están en el límite de la sobrevivencia. Vale recordar que “más del 70% de las personas que tienen la tarjeta del MIDES también trabajan”. http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/20739/3/innova.front/del_lado_de_la_convivencia. Consulta: 10/7/2013.

vención social del Estado. La estabilización protege a los individuos de la amenaza que representan hechos objetivos como la desocupación; estabilizar es reconocer causas objetivas que explican los infortunios que siendo experimentados individualmente son socialmente producidos. Sin embargo, la movilización se propone contribuir a activar al sujeto para la transformación de sus comportamientos. Así, las condicionalidades representan el salto del “pasivo procesamiento de las personas al activo cambio de las personas” (Wacquant, 2011).

2.6. La retórica del derecho y la filosofía conductista

“Hay que apretar en las contrapartidas exigibles”²²

Filgueira (2015) distingue el actual período de su predecesor liberal – exportador señalando que muchos programas recientemente implementados en América Latina se apoyan en la retórica de los derechos.

Si bien es permanente la referencia a los derechos en los documentos institucionales es tarea de la crítica social el análisis de las prácticas concretas que van a tensionar una retórica que no logra superarse a sí misma. Por razones de espacio limitaremos la reflexión sobre dos tensiones: a) los criterios de elegibilidad de la población y b) la exigencia de condicionalidades.

a) Los programas que seleccionan su población utilizando el ICC demuestran que es posible desarrollar una retórica sobre los derechos que queda encapsulada en sí misma. La “caja negra” del ICC lo vuelve un instrumento oscuro, de manejo reducido a los círculos expertos. Una prestación que se presenta como derecho tiene que transparentar sus mecanismos y criterios de elegibilidad²³. Es

el caso de la Asignación Universal por Hijo de Argentina cuyos criterios de elegibilidad permiten a cualquier desocupado o trabajador informal, con hijos a cargo y con un ingreso inferior al Salario Mínimo Vital y Móvil reconocerse como derechohabiente y demandar la prestación. Esto es imposible en el caso de las transferencias de renta y otros programas que utilizan el ICC pues los posibles receptores desconocen cómo y por qué son elegidos o rechazados.

Parece apropiado preguntarse por qué no se publicitan los criterios de elegibilidad de estos programas. Sería de esperar que una prestación sostenida en la retórica del derecho esté fuertemente preocupada por los errores de exclusión, es decir, por dejar afuera a población que reúne los atributos para ser beneficiaria. Difundir qué mira y mide el ICC contribuiría a superar estos errores. Por el contrario, la “caja negra” del ICC es subsidiaria con una preocupación centrada en los errores de inclusión.

b) El modelo se orienta por una filosofía conductista (Wacquant, 2011) por la cual la prestación económica oficia de estímulo al cambio comportamental y su retiro como sanción cuando no se registra la transformación promovida. El control de las condicionalidades opera en ese sentido. De este modo, los derechos son interpretados como obligaciones de los asistidos antes que como compromisos del Estado. Coherentemente el nuevo modelo privilegia las intervenciones centradas en la demanda (lo cual también se deriva de la adopción de la activación como principio). Como consecuencia, por poner en juego medidas propias de una filosofía conductista, la vulneración de derechos es doble pues la deserción educativa -expresión de un derecho vulnerado – es sucedida por el retiro de una prestación asistencial que, paradójicamente, fue otorgada por el carácter vulnerable del hogar.

Esta filosofía conductista despolitiza lo social y apoya la creciente percepción de las

22 Referencia en nota al pie No. 15

23 “Transparencia significa que los ciudadanos y ciudadanas deben ser capaces de entender el contenido de las políticas y el funcionamiento de los programas, por ejemplo en relación con los criterios de elegibilidad y

los mecanismos de selección de los destinatarios, las prestaciones, así como los resultados de evaluaciones y estudios de impacto” (Cecchini et al, 2015: 37)

desventajas sociales como consecuencia de acciones individuales.

2.7. La gerencialización de la asistencia

En nombre de la eficiencia se justifica “la necesidad de identificarlos, contarlos y clasificarlos” (Grassi, 2003)

La adopción de medidas emparentadas con el paradigma de la “Nueva Gestión Pública (NGP)” (Narbondo, 2012) contribuye a la transformación de la institucionalidad y de los instrumentos de gestión. Este paradigma es presentado como políticamente neutro y las medidas tomadas en su marco podrían, teóricamente, responder tanto a orientaciones neoliberales como a orientaciones de signo político contrario (Narbondo, 2012). Sin embargo, Narbondo (2012) nos recuerda que este paradigma surgió con la crisis del Estado Keynesiano de Bienestar y la expansión de las reformas neoliberales. Fortalecer la administración gerencial del Estado ha sido desde los 90 el objetivo de las transformaciones encuadradas en la NGP. En el campo asistencial, este fortalecimiento se observa en la creciente tecnificación que sirve a los objetivos de focalización, seguimiento de las trayectorias de los beneficiarios, verificación de las condicionalidades, control del trabajo profesional e identificación de recursos superpuestos. La administración gerencial de la asistencia se consolida como parte de la reforma del Estado al imponerse una lógica formal de la eficiencia (Grassi, 2003) que opera como motor de las innovaciones tecnológicas.

2.8. La opción preferencial por la transferencia de dinero

“El Estado no tiene que estar repartiendo alimentos con un camioncito (...) ahora le das la libertad de comprar lo que quiera (...) le das otro marco ciudadano”²⁴

Transferir rentas es la opción preferencial adoptada por gran parte de los países de la región y más allá para “combatir” la pobreza.

En un trabajo anterior (Bentura y Vecinday, 2015) analizábamos el significado de las transferencias en dinero y en este punto retomamos parte de esos contenidos. El problema de las opciones de transferencias (en metálico, en especies o combinadas) ha sido estudiado fundamentalmente por la teoría económica registrándose los primeros trabajos sobre el tema en la década del 40. Estos estudios se preguntan si los Estados deben producir bienes y servicios o limitarse a transferir renta de forma que los individuos acudan al mercado para resolver sus demandas. Muchos argumentos en el campo de la teoría económica, preocupados por la utilidad del receptor, apoyan esta alternativa fundándose en que (i) habilita mayor margen de libertad a la acción individual, (ii) podría, eventualmente, resultar menos onerosa para el Estado y (iii) nadie conoce mejor sus necesidades que quien las padece. Estos estudios jerarquizan lo que se ha dado en llamar la “doctrina de la soberanía absoluta del consumidor” (Piedra, 2004).

Cuando la opción preferencial toma la forma de dinero sus montos son establecidos de forma de no afectar el proceso de mercantilización de la fuerza de trabajo y no amenazar “el límite cuidadosamente establecido entre el mundo del trabajo y el de la asistencia social” (Zelizer, 2011: 167). Zelizer (2011: 183) observa, para Estados Unidos, que las transferencias en dinero se jerarquizaron ante un “desafío nuevo y fundamental para los expertos en pobreza: hacer que los pobres se transformaran en participantes competentes de la sociedad de consumo del siglo XX”.

Por otro lado, las transferencias en especies y algunas bajo la modalidad de cupones otarjetas se inscriben en la “doctrina de la soberanía limitada del consumidor” (Piedra, 2004) restringiendo ciertos consumos al desconfiar del uso que el receptor puede hacer

24 Expresiones vertidas por jerarca del MIDES y extraídas de Bentura (2011) La cuestión social como construcción

ideológica. Propuesta de una tipología para su comprensión. Análisis del caso de la política asistencial del Frente Amplio. Tesis Doctorado. Flacso, Argentina.

de la transferencia. Estas transferencias prevén el marcado oficial del dinero para evitar su uso fuera de los fines preestablecidos. Por detrás de esta vigilancia está la preocupación por la incompetencia “moral de los pobres” y desconfianza sobre sus decisiones económicas (Zelizer, 2011).

En la experiencia uruguaya se registra una combinación de modalidades que responde a ambas doctrinas: a) la tarjeta alimentaria restringe el uso de la transferencia a determinados consumos mediante operaciones de marcaje oficial del dinero y b) las asignaciones familiares transfieren dinero para su uso soberano e ilimitado por parte del receptor. Así mismo, en este caso, el objetivo de la transferencia en dinero es incentivar la transformación de comportamientos y, en menor medida, asegurar ingresos. Y ello, porque el beneficio se pierde cuando se incumple la condicionalidad sin considerar el estado de necesidad que motivó la asignación de la prestación.

2.9. Los sospechosos de siempre

“El MIDES lo mandó preso”²⁵

En otro trabajo (Vecinday, 2013), observaba el giro punitivo de las intervenciones sociales sobre la pobreza: retiro de la ayuda social por incumplimiento de condicionalidades, articulación de medidas asistenciales y de seguridad, imposición de formas de trabajo a cambio de prestaciones asistenciales y otras.

“El MIDES lo mandó preso” refiere a un episodio ocurrido a fines de 2015 cuando una persona -aparentemente requerida- resultó detenida y encarcelada en un operativo policial en oportunidad de tramitar una prestación social del MIDES. El trabajo conjunto de los Ministerios del Interior y Desarrollo Social es un requisito necesario, aunque no suficiente, para ejercer una economía política del casti-

go que, mediante la articulación de medidas asistenciales y de seguridad, tiende a disolver las fronteras entre unas y otras. El episodio alerta sobre los riesgos de la (eventual?) asociación entre las políticas asistenciales y las de seguridad.

Consideraciones finales

“Es importante entender que la lucha contra la pobreza extrema es parte integral del neoliberalismo, no es un adorno ni un acto externo al modelo; está en su esencia misma” (Boltvinik, 2012: 318)

La construcción de un nuevo modelo de organización de la asistencia centrado en las transferencias de renta condicionadas “no contributivas” y su asociación con programas de proximidad para las poblaciones en situación de indigencia o vulnerabilidad a la indigencia parece anunciar un cambio de paradigma que trae consigo un conjunto de alteraciones institucionales y tecnológicas. La asistencia “moderna” incluye la atención del público más “controversial” de la asistencia: no se trata de inválidos para el trabajo sino de trabajadores con dificultades de integración al mercado laboral. Un modelo asistencial basado en una nueva institucionalidad que simultáneamente “desprecia” y apela a la institucionalidad tradicional (universal). Una asistencia fortalecida por un lado y, por otro, tímidas intervenciones en el mercado laboral cuando reducir la informalidad y aumentar el salario mínimo aportarían más que la prestación asistencial si se quiere mejorar los ingresos del 70% de receptores que están insertos en el mundo del trabajo. El nuevo paradigma asistencial despliega su sentido cuando consideramos que se dirige a trabajadores pobres: la transferencia complementa ingresos miserables (que pueden persistir porque está la asistencia) y transporta componentes de control social tendientes a reafirmar la relación salarial como norma social y evitar líneas de fuga (Offe, 1990). Como vimos, la asistencia

25 <http://ladiaria.com.uy/articulo/2016/5/el-mides-lo-llevo-presos/>. Ver también Semanario Brecha, Caballos de Troya, 5/5/2016

dirigida a los mendigos válidos es controversial y se propone evitar la conformidad de los asistidos con su situación a través de distintos mecanismos (menor elegibilidad por desacreditación simbólica y devaluación material frente al trabajo asalariado; condicionando la prestación al cambio comportamental; desarrollando intervenciones individuales de activación). El trabajo socioasistencial es reorganizado de acuerdo a los requerimientos del nuevo modelo consolidando esferas institucionales paralelas. Individualización, activación, control y vigilancia, inserción, gerencialización, opción preferencial por la transferencia en dinero y punitividad son solo algunos rasgos y paradojas identificados en la asistencia “moderna”.

Bibliografía

- Andrenacci, L; Soldano, D. (2006) Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En Andrenacci, Luciano (comp). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Prometeo, Buenos Aires. pp. 17-80.
- Andrenacci, L y Repetto, F. (2006) Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana http://www.ciesu.edu.uy/universalismo/%2804%29_andrenacci-repetto.pdf.
- Banco Mundial. (2013) Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social. http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/hacia_un_uruguay_mas_equitativo_web.pdf
- Bentura, P y Vecinday, L. (2015) *¿Dinero o especies? Los usos del dinero en las estrategias de combate a la pobreza*. V Congreso de la Red Española de Política Social, Barcelona.
- Bentura, P. (2011) La cuestión social como construcción ideológica. Propuesta de una tipología para su comprensión. Análisis del caso de la política asistencial del Frente Amplio. Tesis Doctorado en Ciencias Sociales. Flacso, Argentina.
- Boltvinik, J. (2012) *Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México*. *El Progreso/Oportunidades* http://julioboltvinik.org/images/stories/capituloslibro_pobreza_mex_mundo-politicas_focalizadas_combate_pobreza_mexico.pdf.
- Bourdieu, P. (1999) *La miseria del mundo*. Buenos Aires, FCE.
- Castel, R. (1986) De la peligrosidad al riesgo, *Materiales de Sociología Crítica*. Ediciones de La Piqueta, Madrid, pp. 219-243
- Castel, R. (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires, Paidós.
- Castel, R. (2004) *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires, Manantial.
- Cecchini, S; Filgueira, F; Martínez, R y Rossel, C. (2015): Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social. En *Instrumentos de Protección Social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización* en Cecchini, S; Filgueira, F; Martínez, R y Rossel, C (eds.), CEPAL, Santiago de Chile.
- Crespo, E; Serrano, A; Revilla, J. (2009) Del gobierno del trabajo al gobierno de las voluntades: el caso de la activación. *Psico-perspectivas* 2, 82-101.
- Donzelot, J. (2015) Lo social competitivo. *Fronteras* 8, 17-30.
- Douglas, M. (1996) *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Buenos Aires, Paidós.
- Filgueira, F. (2015) Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas, en Cecchini, S. *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Cepal, Santiago, pp. 49-84.
- Franssen, A. (2003) Le sujet au coeur de la question sociale. *La revue nouvelle* 12, 10-51.
- Freidson, E. (1978) *La profesión médica: un estudio de sociología del conocimiento aplicado*. Barcelona, Península.

- Grassi, E. (1989) *La mujer y la profesión de asistente social: el control de la vida cotidiana*. Buenos Aires, Humanitas.
- Grassi, E. (2003) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (i)* Buenos Aires, Espacio.
- Hayek, F. (2006) *Camino de servidumbre*. Madrid, Alianza.
- MIDES. (2015) Resumen Gestión MIDES 2011 – 2015 http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/40770/1/presentacion_olesker_resumen_gestion_mides_2011_2014final.pdf
- MIDES. (2014) De la equidad hacia la igualdad. Las políticas sociales del gobierno nacional en el período 2010 – 2014. Consejo Nacional de Políticas Sociales. http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/32099/1/14.10_de_la_equidad_hacia_la_igualdad.pdf.
- MIDES. (2012) Informe tarjeta Uruguay Social. http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/14984/1/informe_tus_2011_componente_alimentario.pdf.
- MIDES. (2011) La reforma social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay.
- MIDES. (2008) Plan de Equidad. http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf.
- MIDES. (s/f) La intervención en 7 zonas. Una prioridad política inserta en un plan integral de protección social. http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/24463/1/la_intervencion_en_7_zonas_como_parte_de_la_reforma_social.pdf.
- Mitjavila, M. (1999) O risco e as estratégias de medicalização do espaço social: Medicina Familiar no Uruguai (1985-1994) San Pablo: Tesis Doctorado Sociología. USP.
- Narbondó, P. (2012) ¿Estado desarrollista de bienestar o construcción de la izquierda del Estado neoliberal? Los gobiernos del Frente Amplio de Uruguay, en Thwaites Rey, M. *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Colección Clacso, Buenos Aires, pp. 303-337.
- Offe, C. (1990) *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid, Alianza.
- Pérez, L; Vecinday, L. (2016) De la reconceptualización a nuestros días: contradicciones de las políticas asistenciales. *Fronteiras* 9, 91-103.
- Piedra, L. (2004) Transferencias en especie versus transferencias en metálico: modelos empíricos. XI Encuentro de Economía Pública. Barcelona.
- Raczynsky, D. (1995) Estrategias para combatir la pobreza en América Latina. Diagnóstico y enseñanzas de política. https://issuu.com/idb_publications/docs/book_es_14599.
- Topalov, C. (2004) De la cuestión social a los problemas urbanos: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX, en Danani, C (comp.) *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. UNGS/OSDE/Altamira, Buenos Aires, pp. 41-71
- Vecinday, L. (2014) *Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social. El caso del Plan de Centros de Atención a la Infancia y la Familia en el Uruguay*. Montevideo, CSIC.
- Vecinday, L. (2013) La reconfiguración punitiva del tratamiento social de la pobreza en el Uruguay actual. *Revista Textos y Contextos* (Porto Alegre), 12 (Julio – Diciembre).
- Vielle, P; Pochet, P; Cassiers, I. (2005) L' état social actif: vers un changement de paradigme? *Travail e Société* 44, 93-120.
- Wacquant, L. (2011) Forjando el Estado neoliberal. *Workfare, Prisonfare e Inseguridad Social*. *Prohistoria* 16, s/d.
- Zelizer, V. (2011) *El significado social del dinero*. Buenos Aires, FCE.

