

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Tesis Maestría en Trabajo Social

**Comentarios al margen: focalización e
intervención social en el Uruguay.**

El caso de la Oficina de Derivaciones del
Ministerio de Desarrollo social

Santiago Zorrilla de San Martín

Tutora: Carolina González

2017

“Si un problema social es, como toda problemática sociológica, producto de una construcción, no por ello los principios dejan de ser diferentes. Un problema social no es únicamente el resultado de un mal funcionamiento de la sociedad (lo cual podría dejar pensar el empleo a veces abusivo de términos como «disfunción», «patología», «disidencia», «desorganización», etc.), sino que supone un verdadero «trabajo social» en el sentido de Durkheim, cuyas dos etapas esenciales son el reconocimiento y la legitimación del «problema» como tal. Por una parte, el «reconocimiento»: hacer visible una situación particular, convertirla, como se dice, en «digna de atención», supone la acción de grupos socialmente interesados en producir una nueva categoría de percepción del mundo social a fin de actuar sobre este último. Por otra parte, la «legitimación»: ésta no se induce necesariamente a partir del simple reconocimiento público del problema, sino que supone una verdadera empresa de promoción para insertarlo en el campo de las preocupaciones «sociales» del momento. En suma, a estas transformaciones objetivas, sin las que no se plantearía el problema, se agrega un trabajo específico de enunciación y de formulación públicas, es decir, una empresa de movilización: las condiciones sociales de esta movilización y de su éxito son otro aspecto del análisis sociológico de los problemas sociales” (Lenoir, 1989).

“En otras palabras, ¿qué puede ser una inserción social que no desemboque en una inserción profesional, es decir en la integración? Una condena a la inserción perpetua. ¿Qué es un insertado permanentemente? Alguien a quien no se abandona por completo, a quién «se acompaña» en su situación presente, tejiendo en torno de él una red de actividades, iniciativas, proyectos” (Castel, 1997:436).

“Pero los problemas estructurales no, ningún programa. En realidad nosotros trabajamos sobre las consecuencias del sistema. Entonces... lo laboral, vivienda, trabajo y... funcionamiento de los sistemas de salud y enseñanza en cuanto a espacios que sean... que incluyan más que excluyan, eso no lo podés hacer. Más que negociar con una directora, viendo la buena voluntad del técnico, utilizando la seducción y lo artesanal” (Entrevista a operador D).

“Ese podría ser el sentido de las políticas de inserción: *ocuparse de los invalidados por la coyuntura*. Ésta es a la vez su originalidad con relación a las políticas clásicas de ayuda social, que atendían un déficit preciso de su clientela, y respecto de las políticas de integración dirigidas a todos indiscriminadamente. Las políticas de inserción se mueven en las zonas particularmente vulnerables de la vida social en las que se han desconectado los «normales inútiles», o están a punto de hacerlo” (Castel, 1997:439).

“Es una cuestión de pensamiento casi que mágico o infantil. Bueno, ta, se lo doy a un ETAF [Equipo Territorial de Atención Familiar] ¿Y qué va a hacer el ETAF? Vos en todo caso podés, entiendo yo, que corresponde derivarlo... A veces los ETAF ofician como esto, cuando ellos no pueden con una situación, pah... se lo doy a un ETAF y vaya a saber qué. Este... La cuestión es... por ahí hay situaciones que requieren un acompañamiento cercano. Yo qué sé. Con alguna prestación más o menos, corregir ayudar la situación de una familia... Pero hay muchas situaciones que no. Ni Oficina de Derivaciones, ni ETAF, ni nada. Lo que precisás son respuestas de carácter más estructural que por ahora no están” (Entrevista a supervisor O).

Índice

Presentación	4
Aspectos metodológicos	13
Sobre el poder en las relaciones sociales: Pierre Bourdieu y Michel Foucault	16
Pierre Bourdieu: <i>habitus</i> , campo y poder simbólico	16
Michel Foucault: saber, poder y verdad	22
Similitudes y diferencias en las teorías expuestas	28
Cuestión social y políticas sociales en la reproducción social	33
Las políticas sociales en el contexto neoliberal	40
Capital humano, capital social y vulnerabilidad: tecnologías de la gubernamentalidad neoliberal	42
Una crítica a las formas no relacionales de entender el capital humano, capital social y vulnerabilidad	48
Aportes teóricos para pensar la gubernamentalidad neoliberal en las políticas sociales	50
Una mirada latinoamericana de la gubernamentalidad neoliberal	61
La gubernamentalidad neoliberal en las políticas sociales del Uruguay	68
Un caso particular de lo posible: La Oficina de Derivaciones del Ministerio de Desarrollo Social	87
La Oficina de Derivaciones	88
Los beneficiarios de la Oficina de Derivaciones	93
Características de la población atendida	95
Objetivos de la Oficina de Derivaciones	100
La práctica del operador social de la Oficina de Derivaciones: “Un trabajo artesanal”	102
1) Construcción de la demanda: “lo posible” y las “otras cuestiones” no materiales	104
1.a) Las prestaciones del Plan de Equidad: “la puerta de entrada”	106

1.b) El vínculo: “la confianza”	107
1.c) El riesgo: el operador como único soporte de la intervención	109
2) Abordaje socioeducativo y tutelar	110
3) El acompañamiento	112
3.a) Descubrir necesidades: “la problematización”	115
3.b) Sortear dinámicas institucionales excluyentes: “la mediación”	119
3.c) Enseñar a sortear dinámicas institucionales excluyentes: “autonomía y empoderamiento”	123
4) El cierre de la intervención: “problemático y subjetivo”	126
4.a) Se deriva a otro programa	129
4.b) Se “cubren mínimos” del plan de trabajo propuesto	131
4.c) Nada para hacer	132
Reflexiones finales	133
El reconocimiento de las condiciones estructurales	135
El acompañamiento y la proximidad	137
El cierre de la intervención: problemático y subjetivo	139
Un trabajo artesanal	140
Bibliografía	142

Presentación:

Esta investigación surge y se apoya en una experiencia de trabajo en políticas sociales que focalizan su intervención en sectores de pobreza extrema. En estos casos, hay una distancia entre lo que se espera de “lo social”, en general vinculado a la “integración social”, y las posibilidades de llevarlo adelante. Y es en ese espacio dónde los operadores sociales, aquellos encargados de ejecutar la política, desarrollan su tarea.

Esas condiciones estructurales se pueden pensar de dos tipos: Las precarias condiciones de vida de la población atendida que les impone resolver su subsistencia en forma continua y cotidiana. Y en los mecanismos de la *violencia simbólica* que operan en la marginación, en algunos casos explícitas, pero muchas veces –como expone Bourdieu– solapada y no reconocida por apoyarse en lo común de las cosas. Desde la saturación de servicios a malos tratos recibidos por su condición de pobreza, forman parte de una historia que los vincula de forma problemática, llegando a operar en forma expulsiva, con servicios pensados, o más bien presentados, para toda la población.

El concepto de *violencia simbólica* y *campo burocrático* desarrollados por Bourdieu se presentan como una herramienta útil para pensar las políticas sociales y el trabajo social. Así entendido, las políticas sociales se presentan como la institucionalización de la dominación simbólica (Grassi: 2003; 2008). O sea que, más que en una lógica redistributiva, las políticas sociales forman parte de la distribución de recursos entre los distintos grupos o clases. Recursos materiales, pero también simbólicos, al marcar los límites de quién es digno de merecer ayuda, de qué tipo, cantidad y calidad. Por lo tanto las políticas sociales forman parte de la reproducción social de la desigualdad, o dicho de otro modo, de la producción y reproducción de la pobreza (Álvarez Leguizamón, 2005).

Es desde este marco conceptual que el trabajo se propone indagar en torno a cómo los operadores sociales piensan y explican su tarea. Pero en la búsqueda de material bibliográfico también se hicieron presentes trabajos interesantes con una raíz

foucaultiana. Esto es entendible en tanto inclinan su mirada hacia qué tipo de sujeto se piensa –o se puede pensar– y por tanto cómo se debe o puede intervenir sobre él.

Por ello para abordar la temática se recurre a los trabajos teóricos de Pierre Bourdieu y Michel Foucault en tanto atienden al papel productivo del poder. Ambas propuestas teóricas, desde sus similitudes y diferencias, dialogan en el trabajo de forma directa o indirecta a partir de la reflexión o el análisis de otros autores que los consideran. Cada uno, desde un marco teórico distinto, aporta a la forma como se re-produce el mundo simbólico y sus desigualdades, o como el poder opera por dispositivos de saber y verdad sujetando los cuerpos. Además, ambos comparten una visión del Estado moderno como un espacio institucional que, desde su surgimiento, ha ido acumulando mayor capacidad en el ejercicio del poder. En este sentido se advierte que la idea de Estado que se utiliza trasciende al aparato administrativo público y refiere a una forma de ejercicio del poder. Como se desarrollará, los conceptos de *gubernamentalidad* de Foucault y de *campo burocrático* de Bourdieu presentan un potencial teórico relevante para el estudio del trabajo social en tanto agentes de las políticas sociales, más allá de las formas administrativas que adquieran en la práctica concreta (públicas, tercerizadas o privadas).

En tal sentido el Estado no puede ser entendido como un agente o institución que se desarrolla “por fuera” o “por encima” de la sociedad regulando conflictos o al servicio de tal o cual grupo o clase, sino que es escenario de dichos conflictos. La mutua relación entre Estado y sociedad se puede observar a través de la función que cumplen las políticas públicas en la construcción de la realidad social (material y simbólica). De hecho, nadie tiene tanta capacidad de acción en este sentido como el Estado. Por lo tanto, se propone un abordaje del Estado y las políticas sociales que, además de atender a su dimensión material como transferencia de bienes y servicios, presta atención a su capacidad performativa, es decir, a su capacidad de constituir la realidad social al ser el productor, oficialmente reconocido, de diferentes categorías sociales y del reconocimiento y valor socialmente asignado a cada una de ellas.

En sintonía con lo que se expone se puede hacer referencia al concepto de *tentáculos invisibles* desarrollado por Auyero (2013). En su libro *Pacientes del Estado* desarrolla como a los pobres en su vínculo con el Estado se les hace –y enseña– a esperar. Siguiendo a Bourdieu y Foucault encuentra que en el manejo del tiempo está una de las claves de la reproducción de la dominación. La espera en los pobres, necesaria para acceder a los beneficios de las políticas sociales, así sean mínimos, produce incertidumbre y arbitrariedad que enseña a ser *paciente*.

En la línea de Michel Foucault y Pierre Bourdieu, voy a argumentar y demostrar que el conocimiento implícito internalizado por estos pacientes del Estado revela actos de conocimiento que son al mismo tiempo actos de reconocimiento del orden político establecido. Por lo tanto, la lección analítica más amplia es que la exposición habitual a largas demoras modela un conjunto particular de comportamientos sumisos en los habitantes urbanos pobres (Auyero, 2013:25).

Con la idea de *tentáculos invisibles* refiere a las formas de poder ejercidas por el aparato estatal y sus burócratas que disciplinan a los pobres y se complementan con formas de violencia física explícita. Por medio de ayudas sociales, en general escasas, los pobres quedan atrapados en la red de poder del Estado.

Durante el transcurso de este calvario, el puño visible se repliega, y comienza a operar una forma de dominación menos evidente. Los pedidos imposibles, las idas y venidas extenuantes, las cancelaciones repentinas y sin explicaciones y otras tácticas de demora similares son «tentáculos» que los pobres no pueden ver y que producen resultados *de rutina* que nadie genera explícitamente. La obediencia de los pobres se procura además de una manera más sutil a través de la manipulación del tiempo de los necesitados que contrasta con el empleo más visible de la fuerza y del control de los cuerpos y el espacio (Auyero, 2013:83-4).

A diferencia de Auyero, donde la mirada se ubica en la experiencia vivida por aquellos a los que se hace esperar, en este trabajo se pregunta acerca de la experiencia vivida por aquellos que hacen esperar. Siguiendo al autor acerca de que no se trata de un plan deliberado sino más bien de una “convergencia objetiva, de una mezcla de políticas dispares” (Wacquant apud. Auyero, 2013:70), lo que guía este trabajo es que los

padecimientos de *los tentáculos invisibles* también se hacen presentes en los operadores de las políticas sociales y que sus prácticas son, en el acierto o el error, el resultado de estrategias que buscan acercar de la forma más eficiente posible lo que -muchas veces poco- hay disponible. O sea, son portadores de un conocimiento que *revela actos de conocimiento que son al mismo tiempo actos de reconocimiento del orden político establecido*.

El interés por la dominación simbólica cobra particular relevancia a partir de las características contemporáneas que asumen algunas de las políticas sociales, herederas de las propuestas neoliberales de la década del 90, que focalizan y territorializan la intervención en los sectores de mayor pobreza y con una orientación principalmente promocional que busca que los beneficiarios adquieran un papel *activo* en la transformación de la situación que los vinculó al programa. Estas políticas se presentan como coyunturales y paliativas a los efectos de *empoderar* a los beneficiarios para que logren su *autonomía*, o sea que no necesiten más de esta ayuda social. Se presentan como una ayuda para los que no logran integrarse adecuadamente.

Este tipo de intervención social se materializa en estrategias de *seguimiento* o *acompañamiento* de las situaciones particulares o familiares. O sea, más allá de la precariedad económica y vulnerabilidad identificada que vuelve a determinada población beneficiaria de la política, estos proyectos tienen un fuerte componente de *acompañamiento* de la persona o familia por parte de un operador. En este caso no se trata de discutir lo novedoso del dispositivo que, de hecho, se entiende siempre estuvo presente en el trabajo social, sino atender al papel preponderante que asume en este contexto. En una publicación del BID del año 2013 se evidencia el papel que va asumiendo el acompañamiento familiar como estrategia de intervención en América Latina en el marco de políticas sociales focalizadas en la extrema pobreza y con financiamiento internacional (Jara y Sorio, 2013). De hecho, en el contexto latinoamericano, estas políticas sociales tuvieron y tienen en su promoción una fuerte injerencia de los Organismos Supranacionales de Desarrollo (BID, PNUD, BM, UNICEF), en tanto agentes

con propuestas técnicas sobre el cómo, por qué y dónde intervenir, y con capacidad de financiación para las mismas (Álvarez Leguizamón, 2002 y 2005; Grassi, 2003 y 2004; Barba, 2004; Merklen, 2005).

Es en este contexto que se hace referencia a la emergencia de un nuevo saber experto o una reconfiguración del campo de lo social (Álvarez Leguizamón, 2005; De Gatica, 2012; Donzelot, 2015; Merklen, 2013; Rose, 2007; Vecinday, 2013). Siguiendo a Bourdieu se puede hablar de la configuración del campo de las políticas sociales focalizadas. Interesa atender como desde el surgimiento del Estado y la cuestión social se gestaron diferentes campos dentro del campo burocrático que dan cuenta de lo social, lo que Bourdieu dio en llamar la “mano izquierda del Estado” (Bourdieu, 1999). Pero con el surgimiento de las políticas sociales focalizadas en el contexto neoliberal se produce la formación de un campo específico que atiende la pobreza, con su propia *creencia* y agentes expertos involucrados. Se gesta un campo de especialistas en este tipo de intervención, tanto en sus aspectos psicosociales y asistenciales como en las sofisticadas formas de selección estadística de la población objetivo.

En este sentido Alejandra De Gatica (2012), a partir del estudio del caso argentino y también apoyada en las teorías de Bourdieu y Foucault (entre otros), desarrolla un trabajo con un título más que sugerente: *“La gestión de lo social: la constitución de un saber experto y la lucha por el monopolio de nominación”*. Este trabajo da cuenta del campo de la gestión de lo social o lo que podríamos también llamar el campo de las políticas sociales focalizadas.

La Gestión Social es un saber experto y un conjunto de prácticas cuyos rasgos identitarios responden a una recreación permanente de sus improntas gestacionales, inscriptas en un proceso social y político más amplio, y que, en su devenir y desarrollo, ha configurado los mecanismos de legitimación y de autorización necesarios para la conservación del monopolio de nominación acerca de la “cuestión social” (De Gatica, 2012:30-1).

Realiza el estudio empírico a partir de dos cortes temporales. La segunda mitad de la década de 1990 y los años recientes al 2012. O sea abarca el período neoliberal y lo que algunos denominan como el período posneoliberal. El trabajo se organiza en tres partes que se esquematizan brevemente en tanto dan cuenta de un antecedente útil para el presente trabajo.

1) Las características del saber de la gestión de lo social en Argentina (De Gatica, 2012:33-48):

- Aquí se encuentra un proceso de *importaciones heréticas* que refiere a su fase fundacional (años 90) en el que se recurre a conceptos legítimos (por ej. *crisis del Estado de bienestar*) para ser usados con fines opuestos (por ej. *ineficiencia del Estado de bienestar*).
- En segundo lugar, se hace presente la prevalencia de técnicas estadísticas como modo de conocer los problemas sociales, lo que denomina proceso de *ginificación*.
- Se desarrolla la construcción de un *sujeto de la pobreza* que es asociado a la pasividad e incapacidad. Necesita de la ayuda e intervención especializada para salir de su situación.
- En consonancia, la consolidación de un saber “técnico” sobre lo social que trasciende lo “político”.

2) Las formas prácticas que sostienen este saber y los mecanismos de autolegitimación (2012:49-62):

- El experto como aquel que posee el saber para mediar entre las necesidades de los pobres y los intereses políticos. Sugiere que este saber experto puede leerse como una continuidad de la mediación entre civilización y barbarie.
- Dispositivos de clasificación de los sujetos y grupos sociales (beneficiarios, protagonistas, etc.) que, en realidad, legitiman una visión del pobre incapaz y en deuda con el Estado.

3) Los mecanismos de autolegitimación y autoridad que recurre la Gestión de lo Social:

- La presencia de la academia. Se recurre a producciones como agentes vinculados a la academia como forma de legitimar la autoridad del saber experto sobre lo social.
- Los congresos, conferencias y publicaciones como *rituales de legitimación*.
- La consolidación de agentes, individuales y colectivos, que integran el campo más allá del partido de gobierno, lo que indica se consolide la división entre lo social/técnico y lo político en la Gestión Social.

La intervención social (socioeducativa, asistencial, promocional) por medio de políticas sociales focalizadas, territorializadas y de corto plazo, junto con los programas de transferencia de renta condicionada, todos con un fuerte hincapié en la formación de *activos, capital humano y capital social*, representan esta nueva forma pensar e intervenir sobre lo social. Así se encuentra en trabajos con una raíz foucaultiana (que se centran en los cambios recientes ocurridos en la *gubernamentalidad*) como el caso de Nikolas Rose (2007) que se cuestiona sobre la muerte de lo social, o Sonia Álvarez Leguizamón (2002; 2005) que plantea que asistimos a la emergencia de un nuevo tipo de poder que denomina *focopolítica*. O en los análisis de Grassi (2003; 2004; 2008) que atienden a los efectos estructurales en torno a los procesos de *hegemonía político cultural* que, por medio de las políticas sociales, reflejan el sentido común de la reproducción social y sus consecuencias *enclasantes* sobre la población beneficiaria.

Si bien se reconoce que el escenario actual es diferente al momento de mayor influencia del neoliberalismo y que, particularmente en el Uruguay, asistimos a algunas reformas orientadas a universalizar y mejorar la cobertura en servicios, también se observa que el espacio de las políticas sociales focalizadas, que se proyectan en el corto plazo, con énfasis en el aspecto socioeducativo, asistencial y promocional de la intervención (en general a través de la promoción de *activos, capital social o capital humano*), ejecutados a través de la tercerización del servicio en Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) o a través de contratos laborales a término ha sido un espacio que se ha ido consolidando y acrecentando.

Un ejemplo reciente en el Uruguay son los programas bautizados con el nombre de “prioritarios” y que, a partir del 2015, se los conoce como “programas de proximidad” y se ejecutan en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES): Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo y Cercanías (que se ejecuta en conjunto con INAU). Estos programas se comenzaron a ejecutar en el año 2012 y se desarrollaron a partir de un préstamo internacional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Si bien cada uno tiene sus particularidades se caracterizan por una intervención que pretende la transferencia de activos en cuanto a su capacidad de aportar en la formación de *capital humano* y promover la *autonomía (fortalecer capacidades familiares)*, en la modalidad de *acompañamiento* cuerpo a cuerpo (familiar o individual) de los operadores a los beneficiarios. Si bien estos programas se pueden considerar paradigmáticos, esta modalidad de intervención también se observa en los programas que se encuentran en la órbita de la Red de Asistencia en Integración Social (RAIS) que se implementa desde el 2008 con el Plan de Equidad, o los programas desarrollados por el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES) entre el 2005 y el 2007 al momento de la creación del MIDES, o yendo aún más atrás, en algunos de los proyectos orientados a la infancia, adolescencia y sus familias desarrollados en el marco del Instituto Nacional del Menor (INAME) desde la década de 1990 y luego continuados por el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) a partir de su creación en el 2004.

Esta forma *desmaterializada* de concebir la intervención social hace a miradas que caracterizan la pobreza más allá –o por fuera- de las condiciones materiales de las que es producto (Baraibar, 2011). Los operadores son ubicados como mediadores entre individuos o familias pobres y la matriz de bienestar social a los efectos de acercarlos a los servicios y prestaciones existentes, en general fundamentada desde una perspectiva de restitución de derechos vulnerados. Este tipo de acciones, más allá de su intención formal, escasa o nulamente intervienen en los recursos disponibles y la forma en que son ofrecidos, a no ser en la denuncia de su falta o conseguidos a través de rebuscadas excepciones que no son necesariamente trasladables de un caso a otro.

Así presentado el tema se puede identificar una tensión presente en el trabajo del operador. Por un lado, el rol del Estado y las políticas sociales en la re-producción de la realidad social, una forma de intervenir en lo social que transfiere en el individuo la responsabilidad de su superación (se busca *empoderar* a través de la inversión en *capital humano y capital social* o disminuir sus *vulnerabilidades*), y los operadores de las políticas sociales que con su trabajo deben mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios y – en la medida de lo posible– restituir derechos.

Es desde este marco conceptual que se pone la mirada en los agentes que ejecutan este tipo de programas. Particularmente a las tensiones y problemáticas que se presentan entre la orientación de los proyectos, el contexto en el que se desarrollan, y las formas como éstas son procesadas. Se parte de la hipótesis que estas tensiones son producto de una caracterización problemática de la población objetivo, principalmente en el énfasis socioeducativo y promocional de la intervención frente a una población que se caracteriza por su extrema pobreza y que en su vida cotidiana recurre a diferentes estrategias para cubrir su subsistencia. En otras palabras, al estar ubicada la intervención sobre los beneficiarios, por medio de programas a término, se da prioridad a la promoción de su “autonomía” para resolver sus “vulnerabilidades” cuando las mismas responden a factores estructurales que, precisamente, constriñen su capacidad de ser autónomos. Pero, al mismo tiempo, los operadores reconocen, y forman parte de sus estrategias de intervención, las condiciones estructurales en las que desempeñan su tarea.

Algunas aclaraciones pertinentes. No se trata simplemente de dar cuenta de las formas como el poder opera por medio de los agentes o sujetos, o por lo menos no es este el principal objetivo que se persigue. Sino de también prestar atención a las formas de resistencia necesarias que se hacen presentes en quienes tienen como oficio llevar ayuda. En todo caso, atender como el poder opera más allá de la voluntad de los agentes particulares. La relación de poder no es sólo represión o disciplinamiento, no es sólo violencia simbólica, también implica resistencia. Coerción y resistencia son dos caras del poder que se ponen en juego en cada relación. Desde el punto de vista aquí adoptado, la

resistencia es necesaria si se quiere llevar ayuda desde políticas sociales focalizadas, desmaterializadas y que apoyan su accionar en servicios sociales que tienden a excluir y maltratar a la población beneficiaria de la política. Sin esta resistencia solo queda una mirada culpabilizadora que ubica la responsabilidad en el beneficiario sobre su situación. Se reconoce que esta actitud también se encuentra en el campo profesional, pero también se entiende que las propias condiciones en las que se desempeña la tarea favorecen su puesta en cuestión. La estrategia de “proximidad” en la intervención habilita la posibilidad de un conocimiento más profundo de la situación que atraviesa la familia y, por lo tanto, los condicionantes estructurales se hacen más evidentes.

Por último, considerar la resistencia necesaria no implica derivar de ella acciones transformadoras de la realidad social. Nada más lejos. Incluso se puede observar que estas resistencias pueden asumir posturas conservadoras. Como se dijo, el poder opera “por medio” de los agentes pero también “más allá” de los mismos al condicionar las posibles líneas de acción. Cada operador de la política social focalizada en la extrema pobreza y desmaterializada desarrolla su tarea en los márgenes que una sociedad se permite integrar.

Aspectos metodológicos:

Objetivo:

Estudiar las estrategias de intervención desarrolladas por operadores de la Oficina de Derivaciones (OD) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Objetivos específicos:

- Relevar la historia de la OD como programa que se especializa en acompañamiento familiar.

- Conocer los mecanismos de selección de la población beneficiaria de la OD.
- Analizar la forma como los operadores de la OD definen los objetivos a trabajar con las familias beneficiarias (acuerdos de trabajo, construcción de la demanda).
- Analizar la forma de implementar el plan de trabajo acordado.
- Analizar los criterios que implican el cierre de la intervención.

Bourdieu nos propone pensar en términos relacionales. Es decir, cada institución o agente es en tanto a la red de relaciones en la que encuentra, o sea al lugar ocupado dentro de un campo (Bourdieu et al., 1995:167). Esto abre todo un espacio para la reflexión dentro del Trabajo Social. El conocimiento de cada una de las intervenciones particulares se presenta así como la oportunidad de conocer la dinámica de los campos.

A los efectos de desarrollar el trabajo empírico se desarrollaron entrevistas a dieciocho trabajadores de la Oficina de Derivaciones (OD)¹, una *oficina*² del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) que desarrolla una estrategia de orientación, acompañamiento y seguimiento familiar y que atiende –principalmente– sectores de extrema pobreza. Corresponde aclarar que este trabajo no representa una evaluación de la Oficina de Derivaciones. Más allá de las valoraciones que se extraen a partir del análisis de las entrevistas, las mismas no responden a si se cumplen las metas y procedimientos trazados por el programa. De lo que se trata es de analizar las estrategias de intervención desarrolladas a partir de la experiencia de un caso particular. Se entiende que, por medio del relato de la práctica cotidiana, se hacen evidentes, más allá de posturas críticas o conservadoras, los propios límites de la intervención.

Bourdieu también propone como estrategia una *objetivación participante* (Bourdieu et al., 1995:191). Se trata de introducir en el análisis el punto de vista del investigador en la

¹ La selección de la Oficina de Derivaciones para realizar el trabajo de campo se debió a las facilidades en cuanto a apertura y buena disposición institucional para el desarrollo de las entrevistas. Las entrevistas fueron a 14 operadores sociales, dos supervisores, un coordinador y un integrante de la dirección.

² Al momento de hacer las entrevistas (noviembre y diciembre de 2014) no contaba con rango de “programa”.

construcción del campo como un agente interesado en el mismo. Tomar en cuenta la implicancia del investigador en el tema es una forma de buscar romper con las adhesiones más inconscientes, prejuicios e intereses que unen al investigador con el objeto de su interés.

...según los objetos que estudie, el sociólogo se encuentra más o menos alejado de los actores y de las apuestas que observa, más o menos directamente implicado en rivalidades con ellos, más o menos impulsado, por consiguiente, a entrar en el juego del metadiscurso, aparentando objetivar (Bourdieu et al., 1995:195).

La objetivación participante que, sin duda alguna, representa la cumbre del arte sociológico, sólo puede alcanzarse si descansa en una objetivación lo más completa posible del interés por objetivar –inherente al hecho de la participación–, así como en un cuestionamiento de dicho interés y de las representaciones que induce (Bourdieu et al., 1995:196).

En este caso el interés por objetivar surge por una experiencia profesional en políticas sociales focalizadas en sectores de extrema pobreza. Por ello que hay una intención explícita en la búsqueda del punto de vista del operador social. Y de ahí que se ubique la mirada en las estrategias de intervención, cómo las explican y fundamentan.

Por lo tanto, hay un punto de vista elaborado por una formación académica pero también por una experiencia directa de trabajo. Por ello es que, siguiendo al autor, las entrevistas se planificaron de forma semiestructurada, e invitando a los entrevistados a una charla con el investigador. La guía de las entrevistas fue pauta por los objetivos específicos planteados, pero en todo momento se problematizaron las respuestas desde la discusión teórica y experiencia profesional del investigador. Esto fue pensado con el objetivo de lograr un diálogo que acercara a una objetivación participante y habilitara una actitud comprensiva hacia el relato del entrevistado.

Sobre el poder en las relaciones sociales: Pierre Bourdieu y Michel Foucault

El objetivo de este trabajo, el estudio de las estrategias de intervención de los operadores de políticas focalizadas en pobreza extrema, estuvo influenciado por el pensamiento teórico de Bourdieu. Sin embargo, en el desarrollo del mismo, en el estudio de los cambios en la orientación de las políticas sociales, se hicieron presentes propuestas con una raíz foucaultiana. Por esta razón se entiende pertinente considerar ambas teorías, desde sus similitudes y diferencias, en tanto ambas propuestas se preocupan y presentan un potencial analítico importante sobre el cómo se re-producen las relaciones de poder.

Pierre Bourdieu: *habitus*, campo y poder simbólico.

La obra de Pierre Bourdieu es una búsqueda para explicar el *poder simbólico*, la forma como las bases arbitrarias de las relaciones de dominación se vuelven necesariamente irreconocibles, ocultando las relaciones de explotación u opresión, naturalizándolas, por ejemplo, por medio de la meritocracia o la benevolencia (Waquant, 2005: 160).

Un concepto derivado del *poder simbólico* es el de *violencia simbólica* (Bourdieu, 1991). Es la violencia que se ejerce sobre los agentes con la aceptación de estos en tanto es una violencia no reconocida. Es la violencia socialmente instalada que habilita la producción y reproducción de la desigualdad social. Por tanto, la violencia simbólica refiere a la aceptación natural del orden de las cosas. El efecto de la dominación opera al transformar unas relaciones asimétricas arbitrarias en relaciones legítimas al punto de ocultarlas por evidentes.

La eficacia de la dominación simbólica radica en la doble existencia de lo social, en las cosas (en los *campos* como estructuras objetivas) y en los cuerpos (en los *habitus* como principios generadores de prácticas y representaciones). Los campos son

...una red o configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Estas posiciones se definen objetivamente en su existencia y en las determinaciones que imponen a sus ocupantes, ya sean agentes o instituciones, por su situación (*situs*) actual y potencial en la estructura de la distribución de las diferentes especies de poder (o de capital) –cuya posesión implica el acceso a las ganancias específicas que están en juego dentro del campo- y, de paso, por sus relaciones objetivas con las demás posiciones (dominación, subordinación, homología, etc.). (Bourdieu et al., 1995:64)

A lo largo de su historia los agentes incorporan disposiciones a actuar condicionadas por las posibilidades e imposibilidades impuestas por las condiciones de existencia materiales, simbólicas y relacionales estadísticamente prevalecientes a la posición ocupada en el espacio social. Así se adaptan necesidades y deseos según la posibilidad objetiva de acceder a los mismos. Se actúa queriendo aquello que se tiene una probabilidad objetiva de obtener, dejando a nivel de lo impensable las prácticas más improbables (Bourdieu, 1991).

Esto implica que “... el espacio de las posiciones sociales [campos] se retraduce en un espacio de tomas de posición a través del espacio de las disposiciones [habitus]” (Bourdieu, 1997:19). El *habitus* es a la vez el sistema de esquemas generadores de prácticas y el sistema de esquemas de percepción y apreciación (el gusto), productos de los condicionamientos sociales asociados a un lugar en el espacio social, “...es ese principio generador y unificador que retraduce las características intrínsecas y relacionales de una posición en un estilo de vida unitario, es decir un conjunto unitario de elección de personas, bienes y de prácticas” (Bourdieu, 1997:19).

El *habitus*, producto de la historia de los agentes, actúa sobre un porvenir probable que anticipa y, al hacerlo, se adapta a las exigencias del campo y lo reproduce, el agente cree

en lo que juega. La creencia (lo que Bourdieu denomina *ilusio*) es parte constitutiva de la pertenencia a un campo, es lo que otorga sentido al juego.

La relación práctica que un agente particular mantiene con el porvenir y que dirige su práctica presente se define en la relación entre, de un lado, su habitus y, en particular, unas estructuras temporales y unas disposiciones respecto al porvenir constituidas a lo largo de una relación particular con un universo particular de cosas probables, y, de otro lado, un estado determinado de probabilidades que le son objetivamente otorgadas por la sociedad. La relación con las cosas posibles es una relación con los poderes; y el sentido del porvenir probable se constituye en la relación prolongada con un mundo estructurado según la categoría de lo posible (para nosotros) y lo imposible (para nosotros), de lo que es de antemano apropiado por y para otros, y lo que uno tiene de antemano asignado (Bourdieu, 1991:110).

Nos encontramos con un mundo social doblemente estructurado. Por el lado “objetivo” al ofrecer propiedades (materiales y simbólicas) desigualmente probables según la posición ocupada por los agentes, y por el lado “subjetivo” porque el *habitus*, forjado en la historia del agente, refleja el estado actual e histórico de cómo se configuran, a partir de luchas simbólicas, las relaciones de fuerza simbólicas. Pero estructurado en este caso no quiere decir determinado sino condicionado. Hay un espacio de incertidumbre en la estructuración del mundo social que habilita las luchas por transformar o mantener los principios de visión y división social.

Las luchas simbólicas a propósito de la percepción del mundo social pueden tomar dos formas diferentes. En el aspecto objetivo, se puede actuar por acciones de representaciones, individuales o colectivas, destinadas a hacer ver y hacer valer ciertas realidades (Bourdieu, 1988:137).

Por el lado subjetivo, se puede actuar tratando de cambiar las categorías de percepción y de apreciación del mundo social, las estructuras cognitivas y evaluativas: las categorías de percepción, los sistemas de clasificación, es decir, en lo esencial, las palabras, los nombres que construyen realidad social tanto como la expresan, son la apuesta por excelencia de la lucha política, lucha por la imposición del principio de visión y de división legítimo, es decir por el ejercicio legítimo del efecto teoría (Bourdieu, 1988:137).

La fuerza de la dominación reside en el grado de objetivación del *capital simbólico* (entendido como una forma de poder que otorga la capacidad de distinguirse por atributos, bienes, conocimientos)³. La objetivación asegura la consagración de los agentes en una posición a través de la validación del rango por medios reconocidos (por ej. el título universitario), sustituyendo unas relaciones entre los agentes por sus funciones. Cuanto más objetivados estén los mecanismos e instituciones que regulan las relaciones entre los agentes, más difícil se vuelve la toma de conciencia individual de la relación por fundarse en la permanencia de las cosas.

Así se entiende que el poder simbólico es el poder de hacer cosas con palabras y que se ejerce a través de la lucha por la producción del sentido común, más precisamente en la lucha por el monopolio de la nominación. Por la capacidad y autoridad para consagrar la identidad social.

Para Bourdieu es el Estado quien principalmente concentra y ejerce el poder simbólico dado su capacidad para instalar principios duraderos de visión y división social. Bourdieu entiende al Estado como un campo burocrático y vincula su surgimiento con lo que denomina el campo de poder.

...entendido como el espacio de juego dentro del cual los poseedores de capital (de diferentes tipos) luchan *particularmente* por el poder sobre el Estado, es decir sobre el capital estatal que da poder sobre las diferentes especies de capital y sobre su reproducción (particularmente a través de la institución escolar). (Bourdieu, 1997:100).

Lo que Bourdieu realiza es aplicar su modelo teórico para explicar el surgimiento y las características del campo burocrático como se desarrolla en nuestros días, del “...Estado

³ Bourdieu identifica en las “sociedades avanzadas” dos formas principales de diferenciación social, el capital cultural y el capital económico, cada uno reconocido en el campo cultural o el campo económico. También nombra en reiteradas ocasiones al capital social. Con el capital simbólico hace referencia en forma genérica a la forma que adoptan los diferentes tipos de capital cuando no son reconocidos como tales. En la exposición que aquí se desarrolla se da prioridad a la violencia simbólica y al capital simbólico sin entrar en sus diferentes variantes.

constituido como campo de fuerzas y campo de luchas orientadas al monopolio de la manipulación legítima de los bienes públicos” (Bourdieu, 2005:43).

La consolidación del campo burocrático (sobre el Estado dinástico, la casa del rey) es simultánea a la consolidación de un grupo de personas a él vinculadas e interesadas en su reproducción. Se asiste a un proceso mediante el cual una nobleza de toga se impone sobre una nobleza de sangre. El campo burocrático implicó el surgimiento de un aparato administrativo de administración de los bienes públicos dirigidos por personas cuya legitimidad se encuentra en la meritocracia (Bourdieu, 2005).

El poder simbólico del Estado radica en el reconocimiento de su representación universal, en cuanto administrador de la cosa pública, que se pone en práctica a través de la acción desinteresada en nombre del interés común. Al ubicarse desde el interés universal del conjunto de la sociedad ejerce un efecto de totalización por medio de las definiciones administrativas y especialmente a través de las categorías que se utilizan en el censo y la estadística.

Al enunciar con autoridad lo que un ser cosa o persona es en realidad (veredicto), en su condición social legítima, es decir lo que está autorizado a ser, lo que tienen derecho a ser, el ser social que tiene derecho a reivindicar, a profesar, a ejercer (por oposición al ejercicio ilegal), el Estado ejerce un verdadero poder creador, casi divino (y muchas luchas aparentemente dirigidas contra él, le reconocen de hecho este poder reclamándole que autorice una categoría de agentes determinados –las mujeres, los homosexuales– a ser oficialmente, es decir pública y universalmente, lo que por el momento sólo es para sí misma (Bourdieu, 1997:114-15).

Así contribuye en una parte importante a la producción y reproducción de los mecanismos de construcción de la realidad social, al imponer los principios de división (entre las edades, los sexos, las clases, etc.) inscriptos en el derecho y en los procedimientos administrativos. Además, es la legitimidad y eficacia de todos los ritos de institución que tienen la función de consagrar, de otorgar una identidad social.

La institución de una identidad, que puede ser un título de nobleza o un insulto («tú no eres más que un...»), es la imposición de un nombre, es decir, de una esencia social. Instituir, asignar una esencia, una competencia, es imponer un derecho de ser que es un deber ser (o un deber de ser). Es *significar* a alguien lo que es y significarle que tiene que conducirse consecuentemente a como se le ha significado. El indicativo es en este caso un imperativo. La moral del honor no es más que una forma desarrollada de la fórmula que consiste en decir de un hombre: «eso es un hombre». Instituir, dar una definición social, una identidad, es también imponer límites (Bourdieu, 1985:81).

La esencia social es el conjunto de esos atributos y de esas atribuciones sociales que produce el acto de institución como acto solemne de categorización que tiende a producir lo que designa (Bourdieu, 1985:81).

A los efectos de acercar una definición, Bourdieu (1997:95) lo ejemplifica modificando la clásica definición de Max Weber. Así el Estado es quién reivindica del monopolio de la *violencia física y simbólica legítima* en el marco de un territorio y sobre su población (una nación). Por lo tanto, es el centro de luchas entre diferentes grupos y clases, por imponer los principios de visión y división que les son más convenientes para mantener o mejorar su posición. En este sentido cumple un rol preponderante en la cohesión social a través de la unificación de los códigos de comunicación. El Estado impone una cultura nacional imponiendo una cultura dominante como cultura legítima.

En cada uno de sus campos burocráticos, el poder simbólico opera por sus funcionarios y autoridades electas. Son los portavoces autorizados a hablar en nombre la colectividad. Cada agente pone en juego el capital simbólico que posee, jurídicamente garantizado, en las luchas por el poder de la nominación legítima. Se ponen en juego la posibilidad de transformar las clasificaciones en torno a los grupos y categorías estatalmente constituidas. Y es precisamente este capital simbólico, o sea el reconocimiento como autoridad legítima, el que le otorga el poder performativo sobre lo social. Pero como se indicó no es un poder absoluto, sino que está en una construcción (producción y reproducción) continua y en lucha con otros agentes –individuales y colectivos- por ser reconocidos como la autoridad legítima.

La clase (o el pueblo, o la nación, o toda otra realidad social de otro modo inasible) existe si existen personas que pueden decir que ellas son la clase, por el solo hecho de hablar públicamente, oficialmente, en su lugar, y de ser reconocidas como con derecho para hacerlo por personas que se reconocen allí como miembros de la clase, del pueblo, de la nación, o de toda otra realidad social que puede inventar o imponer una construcción del mundo realista (Bourdieu, 1988:136-7).

Michel Foucault: Saber, poder y verdad.

Para Foucault el poder produce efectos de verdad que, al mismo tiempo, reproducen el poder. Y en particular en la sociedad actual poder y verdad tienen una relación con el derecho en tanto la verdad se vuelve ley, aparatos administrativos, reglamentos, etc. Así se forma el triángulo poder, derecho y verdad. Aquí la verdad no se debe entender como una verdad real sino como los criterios que discriminan lo verdadero de lo falso, lo cual tiene efectos políticos y económicos. Cada época histórica tiene condiciones de verdad que delimitan lo aceptable y los límites de lo pensable.

La verdad es de este mundo; está producida aquí gracias a múltiples imposiciones. Tiene aquí sus efectos reglamentados de poder. Cada sociedad tiene su régimen de verdad, su «política general de la verdad»: es decir, los tipos de discursos que ella acoge y hace funcionar como verdaderos; los mecanismos y las instancias que permiten distinguir los enunciados verdaderos o falsos, la manera de sancionar unos y otros; las técnicas y los procedimientos que son valorizados para la obtención de la verdad; el estatuto de aquellos encargados de decir qué es lo que funciona como verdadero (Foucault, 1992:187).

No hay ejercicio del poder posible sin una cierta economía de los discursos de verdad que funcionen en, y a partir de esta pareja. Estamos sometidos a la producción de la verdad desde el poder y no podemos ejercitar el poder más que a través de la producción de la verdad (Foucault, 1992:140).

La verdad sujeta de múltiples maneras, de aquí que se considere al sujeto. El hombre es sujeto de su tiempo y su cultura en tanto atado a una red de relaciones de poder. El sujeto no es el portador del poder sino su consecuencia o, dicho de otro modo, es en el ejercicio del poder que se constituye el sujeto. En las relaciones recíprocas, dominante y dominado, están atravesados por relaciones de poder que los constriñen.

Por todas partes en donde existe poder, el poder se ejerce. Nadie, hablando con propiedad, es el titular de él; y, sin embargo, se ejerce siempre en una determinada dirección, con los unos de una parte y los otros de otra; no se sabe quién lo tiene exactamente; pero se sabe quién no lo tiene (Foucault, 1992:83-84).

Su estrategia consiste en estudiar el poder de forma ascendente, desde sus efectos particulares, locales, donde adopta la forma de técnicas de intervención. Atender cómo funcionan las relaciones de dominación, particularmente en sus efectos y en sus coacciones materiales, en definitiva, cómo son constituidos los sujetos. Y a partir de ello atender cómo los distintos saberes y tecnologías que sujetan son utilizados, deformados, puestos al servicio de la reproducción de formas de dominación más global, aportando beneficios económicos y políticos.

La burguesía no se interesa por los locos, se interesa por el poder, no se interesa por la sexualidad infantil, sino por el sistema de poder que la controla; la burguesía se burla completamente de los delincuentes, de su castigo o de su reinserción, que económicamente no tienen mucha importancia, pero se interesa por el conjunto de los mecanismos mediante los cuales el delincuente es controlado, seguido, castigado, reformado, etc. (Foucault, 1992:147).

A través de sus métodos, la genealogía y la arqueología, busca recomponer *el saber histórico de la lucha*. Se trata del estudio de los saberes eruditos y al mismo tiempo de los saberes sometidos, aquellos que quedan tapados por las sistematizaciones formales y los saberes específicos, locales, descalificados, que no han alcanzado el nivel de unanimidad para imponerse (el saber del enfermo, del prisionero, del marginal, etc.). La genealogía y la arqueología se dirigen contra los efectos de poder de los discursos verdaderos, en particular del discurso científico (Foucault, 1992:128-30). Se trata de un estudio de las

problematizaciones, cómo se piensa el sujeto y las prácticas que se derivan, acerca de qué tipo de sujeto hay detrás de cada concepción del saber.

La genealogía sería, pues, oposición a los proyectos de una inscripción de los saberes en la jerarquía del poder propia de la ciencia. Una especie de tentativa para liberar a los saberes históricos del sometimiento, es decir, hacerlos capaces de oposición y de lucha contra la coacción de un discurso teórico, unitario, formal y científico. La reactivación de los saberes locales –menores, diría Deleuze– contra la jerarquización científica del conocimiento y sus efectos intrínsecos de poder [...] ...la arqueología sería el método propio de los análisis de las discursividades locales, y la genealogía la táctica que, a partir de estas discursividades locales así descritas, pone en movimiento los saberes que no emergían, liberados del sometimiento (Foucault, 1992:131).

Foucault (1981) propone una genealogía de las formas del poder y gobierno del Estado moderno y sus aparatos a través de lo que llama *gubernamentalidad* o *arte de gobernar*. Con ello refiere a la forma en cómo se piensa y se practica el gobierno, pero particularmente a una forma de gobernar las poblaciones que encuentra su origen en Europa en el siglo XVIII y se mantiene hasta el presente.

En este concepto el Estado moderno se hace presente en tanto espacio institucional por el que se ejerce la *gubernamentalidad*, o sea una forma de pensar los problemas, las personas y poblaciones y cómo actuar sobre ellas. El Estado en sí representa el espacio que poco a poco se ha ido gubernamentalizando o, dicho de otra forma, ha concentrado el ejercicio del poder.

Con la *gubernamentalidad* alude a tres cosas:

1) El conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas que han permitido ejercer esta forma específica y muy compleja de poder que tiene por blanco la población, por forma principal de saber la economía política, y por instrumentos técnicos esenciales los dispositivos de seguridad. 2) La tendencia que en Occidente no ha dejado de conducir, desde hace mucho tiempo, hacia la preeminencia de este tipo de poder que se puede llamar gobierno sobre todos los otros: soberanía, disciplina, etc., y que ha implicado, por una parte, el

desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno, y, por otra, el desarrollo de todo un conjunto de saberes. 3) El proceso, o mejor, el resultado del proceso a través del cual el Estado de justicia del medievo, convertido en Estado administrativo en los siglos XV y XVI, se encuentra poco a poco “gubernamentalizado” (Foucault, 1981:25).

Encuentra que es con el mercantilismo que surge la primera racionalización del ejercicio del poder como práctica de gobierno en Europa. Pero es a partir del siglo XVIII que los fisiócratas le otorgan un nuevo contenido a la Razón de Estado que fue la razón económica. Su principal aporte fue haber naturalizado al mercado y su regulación por leyes que escapan a la voluntad de los individuos. La población se hará presente como un sujeto con necesidades a ser atendidas y el fin último del gobierno se concentra en la gestión de la población.

Ha sido a través del desarrollo de la ciencia de gobierno como la economía ha podido centrarse en un cierto nivel de la realidad que hoy caracterizamos de «económico», del mismo modo que mediante el desarrollo de la ciencia de gobierno han podido también ser aislados problemas específicos de la población; pero podemos decir todavía más, que fue gracias a la percepción de los problemas específicos de la población, gracias a la constitución de este nivel de realidad que denominamos economía, como el problema del gobierno ha podido al fin ser pensado, reflexionado y calculado fuera del marco jurídico de la soberanía. Y la misma estadística que en el mercantilismo no había podido funcionar más que en el interior y en beneficio de una administración monárquica, funcionando ella misma en forma de soberanía, se convertirá en el factor técnico principal de esta tecnología (Foucault, 1981:21).

Con el liberalismo y el surgimiento del *homo œconomicus* como “...una suerte de átomo irremplazable e irreductible de interés” (Foucault, 2007:331) se plantean nuevos desafíos y límites a las tecnologías de gobierno elaboradas hasta entonces. El surgimiento del campo económico como espacio con sus propias reglas implicó el reconocimiento de un campo que escapa al poder del soberano y, por lo tanto, la ley no es suficiente para asegurar el ejercicio del buen gobierno.

El arte de gobernar debe ejercerse en un espacio de soberanía –y esto lo dice el derecho mismo del Estado-, pero el fastidio, el infortunio o el problema es que el espacio de soberanía revela estar habitado y poblado por sujetos económicos (Foucault, 2007:334).

Es con la invención de la *sociedad civil* como tecnología de gobierno que se viene a zanjar la contradicción entre soberanía y campo económico. En el pensamiento liberal la *sociedad civil* se hace presente como un constante histórico natural que explica el origen teórico y jurídico de la sociedad. Por lo tanto, la discusión acerca del poder del Estado pasa por las formas de limitarlo respetando la naturaleza de la sociedad civil. El *homo oeconomicus* y la *sociedad civil* son dos tecnologías de la nueva gubernamentalidad liberal. Permiten la autolimitación del gobierno en el campo económico al mismo tiempo que el cumplimiento de las leyes del derecho. Esto originará el desarrollo de una cierta cantidad de técnicas de intervención social que están atravesadas por la idea de *la libertad* y los límites relacionados con ella como imperativo.

Foucault los denomina *dispositivos de seguridad*. Estos dispositivos ya no persiguen disciplinar la población sino regularla a partir de un conjunto de instrumentos y saberes específicos. En tanto los dispositivos disciplinares actúan de forma individual sobre el desvío de la norma, creando cuerpos dóciles y útiles, los dispositivos de seguridad regulan las condiciones en las que se la deja actuar a la población. Los dispositivos de seguridad actúan sobre factores colectivos (natalidad, morbilidad, enfermedades, fecundidad) (Foucault, 1996).

Vinculado a los dispositivos de seguridad, en el siglo XIX se desarrolla un nuevo poder que trata de garantizar las condiciones para promover la vida, al que Foucault presenta como una *estatalización de lo biológico* y denomina *biopolítica* (1996:193). Consiste en una política del crecimiento demográfico que actúa sobre fenómenos colectivos por medio de estimaciones estadísticas, previniendo aquellos fenómenos aleatorios que pueden afectar a la población. Es con los fenómenos de la población que se van a desarrollar los diferentes dispositivos, más racionales, para el cuidado (y control) de la vida como la

seguridad social, la promoción del ahorro, los seguros, el higienismo (salud) y el desarrollo de saberes que atienden los problemas de la ciudad y el medio ambiente.

A partir del siglo XVIII, o de sus postrimerías, tenemos dos tecnologías de poder que se establecen con cierto desfase cronológico y que se superponen. Por un lado, una técnica disciplinaria, centrada en el cuerpo, que produce efectos individualizantes y manipula al cuerpo como foco de fuerzas que deben hacerse útiles y dóciles. Por el otro, una tecnología centrada en la vida, que recoge efectos masivos propios de una población específica y trata de controlar la serie de acontecimientos aleatorios que se producen en una masa viviente. Es una tecnología que busca controlar, y modificar las probabilidades y de compensar sus efectos. Por medio del equilibrio global, esa tecnología apunta a algo así como una homeostasis, la seguridad del conjunto en relación a sus peligros internos (Foucault, 1996:201).

Esto implica una transformación en la que el *arte de gobernar* se presenta como técnica y la población presenta problemas técnicos a resolver. Pero lo particular es que este conocimiento no pertenece al gobierno, sino que pertenece al ámbito de la ciencia, estableciéndose así, una particular relación entre poder y saber. Se vuelve necesario aplicar la racionalidad científica sobre los fenómenos sociales. Las teorías del derecho y todo el aparato jurídico legitiman el poder del Estado, las teorías científicas y el conocimiento de la administración de los cuerpos (individual y colectivo) nos indican lo normal en los sujetos y la población.

En sociedades como las nuestras la «economía política» de la verdad está caracterizada por cinco rasgos históricamente importantes: la «verdad» está centrada en la forma del discurso científico y en las instituciones que lo producen; está sometida a una constante incitación económica y política (necesidad de verdad tanto para la producción económica como para el poder político); es objeto bajo formas diversas de una inmensa difusión y consumo (circula en aparatos de educación o de información cuya extensión es relativamente amplia en el cuerpo social pese a ciertas limitaciones estrictas); es producida y transmitida bajo el control no exclusivo, pero si dominante de algunos aparatos políticos o económicos (universidad, ejército, escritura, medios de comunicación); en fin, es el

núcleo de la cuestión de todo un debate político y de todo un enfrentamiento social (luchas «ideológicas»). (Foucault, 1992:187-88).

Similitudes y diferencias en las teorías expuestas.

Antes que nada, se debe reconocer en ambas propuestas un potencial teórico que evidencia como se reproducen las relaciones de poder. Cada uno de estos autores, desde un marco teórico distinto, aporta a la forma como se re-producen el mundo simbólico y sus desigualdades o como el poder opera por dispositivos de saber y verdad sujetando los cuerpos.

Además, ambos comparten una visión del Estado como un espacio institucional que, desde su surgimiento, ha ido acumulando mayor capacidad en el ejercicio del poder. Incluso ambos evitan una definición explícita acerca del Estado, prestando mayor atención a los efectos en el ejercicio del poder que a una descripción de sus funciones. Más que al Estado como institución Bourdieu aborda el ejercicio y concentración del poder simbólico por parte del campo burocrático y Foucault realiza igual trabajo desde la gubernamentalidad. Esta forma de atender la temática del poder presenta beneficios teóricos a la hora de estudiar el tema de las políticas sociales al permitir trascender barreras que se imponen cuando se utilizan definiciones que dividen lo público de lo privado. Así agentes públicos y privados, saberes académicos, sociedad civil, etc. compiten por imponer sus criterios de división y división social en el campo burocrático o forman parte de la producción de saber y verdad en torno a la gubernamentalidad. En este sentido ambas propuestas reconocen el papel del campo científico o del saber científico en la reproducción de la dominación.

Sobre este punto conviene hacer una aclaración al riesgo de hacer extrapolaciones de la historia europea con la americana. Ambos autores estudian la conformación del campo

burocrático o la gubernamentalidad en la sociedad francesa. En este sentido la configuración del Estado moderno es considerada como continuidad (con sus rupturas) de los regímenes monárquicos y el posterior Estado absolutista. De ahí que Bourdieu encuentre en los juristas del Estado absolutista los orígenes del campo burocrático, o que Foucault indique a la sociedad civil y el homo oeconomicus como tecnologías de la gubernamentalidad liberal que ponen límites al poder soberano. Aquí se puede retomar lo desarrollado por Foucault (2007:249-254) con respecto al surgimiento del liberalismo en Estados Unidos. En este último, a diferencia de Europa, no surge para limitar el poder del Estado absolutista, sino que el Estado liberal surge por una necesidad propia del liberalismo.

Se puede seguir a Wacquant (2005:171-3) cuando plantea que ambas propuestas se asemejan al reconocer que el poder es constitutivo de las relaciones sociales y afecta a quienes lo ejercen y quienes lo sufren. No es algo que se posea y no necesita una intencionalidad consciente y explícita. Además, ambas teorías reconocen que el poder produce, no es mera represión, y que adopta una multiplicidad de formas (que se han ido concentrando por el campo burocrático o por la gubernamentalidad). Y así como se ejerce de múltiples maneras también genera múltiples resistencias.

A lo que se puede agregar que ambos autores entienden que el poder se ejerce hablando y que no es sólo económico o material. El ejercicio del poder tiene causas y consecuencias materiales y simbólicas (Bourdieu) o económicas y políticas (Foucault), indisociables unas de otras.

Pero Wacquant encuentra que las teorías se distancian al menos en dos aspectos principales. En tanto para Foucault el poder se mantiene difuso en una red de relaciones sociales, para Bourdieu el poder simbólico se concentra en determinadas zonas del espacio social. Para este último hay una lucha por el poder, por imponer criterios de visión y división que benefician a unos y perjudican otros. Frente al análisis ascendente de los

efectos particulares de Foucault, Bourdieu pone la mirada en las instituciones como formas objetivadas que reproducen *el capital* en sus diferentes formas.

En segundo lugar, frente al saber-poder que constriñe al sujeto, la violencia simbólica no implica ningún tipo de saber especializado, sino que opera por medio de la mutua relación entre el *habitus* y los campos que vuelven imperceptibles el ejercicio del poder. La *verdad* foucaultiana (episteme) se diferencia del *sentido común* (doxa) de Bourdieu, o dicho de otra forma el *sujeto* se diferencia del *agente*.

En cuanto al triángulo: «poder, derecho, verdad» tan apreciado por Foucault, Bourdieu lo sustituye por el triángulo poder-cuerpo-creencia. Al final, la hegemonía de la burguesía actual se apoya en la pirámide completa de homologías cruzadas y reforzadas mutuamente que conecta con una red de estructuras, objetivas y subjetivas, desde las cuales en última instancia surge la creencia, santificada por el Estado y compartida tanto por el dominante como por el dominado, en la necesidad y legitimación de su dominio (Wacquant, 2005:173).

Si bien no se trata de utilizar ambas teorías indistintamente se entiende que ambas ayudan a iluminar diferentes aspectos de la tarea propuesta. La genealogía y arqueología foucaultiana presenta particular valor a los efectos de observar la variación en las formas que adopta la gubernamentalidad y el papel de las políticas sociales en las diferentes formas que adquiere y se ejerce el biopoder. Esto no resulta extraño si se atiende que Foucault se dedicó a la historia de las ideas. Sin embargo, en la sociología de Bourdieu, es en el reconocimiento del agente y sus razones donde encontramos el potencial a la hora de atender a los fundamentos por parte de los operadores sociales sobre la tarea que realizan. El agente reconoce el campo y sus límites al ser el *habitus* forjado en su relación con los campos. Esto no se hace necesariamente de forma consciente o explícita, pero si reconocida.

A los efectos de acercar las propuestas se debe considerar que son producciones diferentes, pero no antagónicas. La genealogía foucaultiana persigue la historia de las problematizaciones, como se piensan problemas y sus consecuencias en la sujeción. Sin

embargo, la propuesta de Bourdieu no se preocupa tanto por hacer una genealogía, sino por elaborar un modelo teórico que permite obtener una foto de como se estructura el espacio social. En tanto Foucault pone la mirada en la sujeción, Bourdieu permite atender a las “buenas razones” para que la misma sea aceptada y naturalizada por el agente.

Por ello un aporte relevante desde la perspectiva de Bourdieu se encuentra en la violencia simbólica. Las formas en que son naturalizadas las desigualdades por medio del trato diferencial a cada uno de los agentes según el lugar ocupado en el espacio social. La violencia simbólica se presenta útil para entender el (des) trato recibido por los beneficiarios desde las distintas políticas sociales, incluida la analizada. Otro aspecto relevante desde este marco teórico refiere a la teoría de los campos y el punto de vista del agente. Como se desarrollará se observa la existencia de un campo de las políticas sociales focalizadas en la pobreza, con diferentes agentes públicos y privados, e incluso con influencias de organismos internacionales de crédito que permiten atender a transformaciones que trascienden las fronteras nacionales. Los puntos de vista de los agentes, los operadores sociales entrevistados en este caso, están condicionados por el lugar ocupado en dicho campo. Aquí una aclaración es pertinente. En la práctica de la intervención social se encuentran dos agentes que no participan de igual forma ni en los mismos campos. Por un lado, los operadores sociales que participan del campo de las políticas sociales focalizadas, tienen intereses en juego como expertos en políticas sociales, pobreza, intervención, etc. y su prestigio asociado, que los ubica en una mejor o peor posición individual y colectiva dentro del campo y la consecuente apropiación de los beneficios materiales y simbólicos en juego. Pero si se atiende al punto de vista del beneficiario, en el caso del campo de las políticas sociales focalizadas su participación es periférica. O más bien estratégica, en tanto lo que busca es el acceso a las prestaciones sociales que, en contexto de extrema pobreza, ocupan un lugar preponderante en asegurar su subsistencia.

Por su parte Foucault permite poner atención en los sistemas discursivos, en el efecto verdad detrás del saber especializado en los modelos de intervención social. Qué sujeto es

pensado, o más bien, es posible de ser pensado. En este sentido se presenta como una herramienta útil para atender los fundamentos y tecnologías que orientan la intervención social.

En esta investigación la mirada se ubica en cómo intervienen los operadores de las políticas sociales focalizadas a los efectos de “colaborar”, “ayudar”, “promover”, “ser puente” a la integración social de los beneficiarios. Siguiendo a Bourdieu estas estrategias y su valoración está condicionada por la estructura del campo y el lugar ocupado de los agentes. Siguiendo a Foucault estas estrategias están condicionadas por las formas en las que se piensa (verdad) el sujeto de la política. En los apartados que siguen ambas miradas interactúan a partir de aportes de diferentes autores.

Cuestión social y políticas sociales en la reproducción social.

Donzelot (1994) encuentra que la problematización en torno a la cuestión social aparece – en Francia– en el siglo XIX (particularmente en el año 1848) cuando se hacen evidentes las distancias entre los ideales del orden político promovidos por la República y la desigualdad estructural del orden económico. Por lo tanto, se debe recordar que lo social, al menos como se conoció durante el siglo XX, tiene una aparición en la historia de las sociedades occidentales relativamente reciente.

La cuestión social fue el nombre que se le dio a los problemas derivados de esta *falla estructural* del capitalismo (Castel, 1997:20; Donzelot, 1994; Grassi, 2003:21), que ponen en riesgo la capacidad de la sociedad, constituida como Estado nación, de mantener cierto grado de cohesión e integración social que permita encausar el proceso de acumulación. En términos de Grassi (2003:15) lo que se pone en juego es la lucha por la hegemonía, es decir, por imponer la legitimidad de la desigual distribución de poder y las oportunidades en nombre del interés general.

Por ello, pensar en políticas sociales remite al capitalismo en la medida que es a partir de su consolidación en el siglo XIX que surge la necesidad estructural de las mismas. Desde entonces se presenta una relación problemática entre una desigualdad estructural que obliga a unos a vender su fuerza de trabajo para asegurar su reproducción y una igualdad formal que garantiza el status de ciudadanía. Desde entonces la mercantilización de la fuerza de trabajo, librada de protecciones, facilita la explotación del trabajo por el capital y al desinterés de aquellos que no tienen lugar en la producción, lo que genera problemas de legitimidad del Estado como instancia de representación universal (Grassi, 2003:13).

La “ciudadanía” en tanto expresión y fundamento de una igualdad jurídica que se vincula a derechos sociales, en tanto medios para asegurar la reproducción de quienes trabajan y quienes no trabajan, se presenta como una categoría en disputa. Según como se la problematice se ha utilizado para “denunciar privilegios” o “exigir derechos” (Grassi,

2008:29). En un mismo sentido, Jobert plantea a los *referenciales cívicos* (Jobert, 2008)⁴ o los *regímenes de ciudadanía* (Jobert, 2004) como principios de legitimación que habilitan diferentes formas de participación de la sociedad civil o diferentes jerarquías de estatus entre ciudadanos (y no ciudadanos), mostrando “...como una misma noción puede ser soporte de múltiples interpretaciones” (Jobert, 2008:92). Tanto los derechos que se incluyen como las formas legítimas de acceder a los mismos tienen incidencia en las limitaciones que se imponen a los grupos dominantes, en la medida que inciden en la desmercantilización de la reproducción social. En síntesis, refiere a la mutua relación entre Estado y sociedad, donde la discusión por la definición de lo público y lo privado (siempre abierta y en debate) lo que busca es marcar los límites –legítimos– de la intervención estatal, o sea son una expresión de las luchas de poder.

En este aspecto son interesantes las observaciones de Donzelot (1998) sobre el papel de la familia en la gubernamentalidad liberal. Parte del concepto de biopolítica desarrollado por Foucault y encuentra que sus transformaciones desde el siglo XVIII al XX hacen de la familia “a la vez reina y prisionera” de lo social (Donzelot, 1998:11). Así, como lo social surge entre el derecho y lo económico, la intervención en la familia por medio de lo social cruza lo público y lo privado. Por un lado, intervención en la protección de sus miembros: salud, educación, vigilancia moral, etc. Por otro, incitación al ahorro, la inversión y a la promoción de su autonomía. Por medio de diferentes y variados dispositivos, ejecutados por medio de técnicos y profesionales de lo social, se activa la intervención de la biopolítica. La familia, sobre todo la familia pobre, se vuelve al mismo tiempo vigilada por medio de un Estado intervencionista, que sospecha de ella en cuanto a los *desajustes* de sus miembros.

Ni destruida ni piadosamente conservada, la familia es una instancia en la que la heterogeneidad de las exigencias sociales puede ser reducida o funcionalizada,

⁴ Jobert (2008:92) a partir de cinco dimensiones (el diagnóstico de la crisis, el rol de lo político en la constitución de la sociedad civil, el campo abierto a las organizaciones de la sociedad civil, su relación con el saber y con los intereses) construye cuatro *referenciales cívicos* que corresponden a una posible orientación del régimen de ciudadanía: La modernización tutelar, el modelo neoconservador, La tercera vía trasatlántica, el modelo integrador.

estableciendo una práctica que ponga en flotación las normas sociales y los valores familiares, y que cree al mismo tiempo una circularidad funcional entre lo social y lo económico. Freud como Keynes (Donzelot, 1998:11).

Grassi (2008:30) nos recuerda que las formas en que el Estado problematiza y atiende la cuestión social hace a las formas como se institucionaliza la dominación simbólica. Hacen a la forma que adquieren las luchas por imponer formas de clasificar una situación o población como problemática y las respectivas líneas de acción –legítimas– para dar respuesta. Los problemas sociales son problemas social e históricamente construidos como tales. No es algo resuelto en forma definitiva, sino que hace a los procesos de hegemonía político cultural, donde se disputan “problemas”, sus “soluciones” y quien es nominado como “merecedor”.

Estas definiciones y soluciones de problemas derivados de la cuestión social, se hacen presentes en los sectores de la política social (y en los planes y programas sociales), sancionados por el Estado, quién –además– delimita los ámbitos de responsabilidad y atención de tales problemas, establece los alcances de su propia intervención y define al/los sujeto/s que justifican o son la razón de tales intervenciones. Es decir, normatiza y normaliza el régimen de reproducción social (Grassi, 2008:30).

Así se entiende como Grassi parte de una conceptualización de las políticas sociales donde las mismas expresan la reproducción social en un sentido amplio.

...expresan la medida en que una sociedad se acerca o se aleja del reconocimiento de las necesidades de todos sus miembros y su capacidad de protección de los mismos. Asimismo, muestran la manera en que se resuelve su propia cohesión y la capacidad de integración de aquéllos; [...] respecto del derecho que a cada uno le asiste de constituirse (reconocerse y ser reconocido) como un sujeto valioso para su sociedad y proyectar su vida más allá de la mera supervivencia (Grassi, 2003:25-6).

Las políticas sociales contienen un concepto de *necesidad* más o menos implícito que involucra qué categorías de individuos necesita y a qué satisfactores tienen derechos; por lo tanto, implican un criterio de distinción social. Según Grassi este concepto de necesidad

en general se presenta como deshistorizado y a-social, en tanto considera necesidades y satisfactores como un conjunto *objetivo y objetivamente clasificable* y, al mismo tiempo, al depositar en el individuo como sujeto de las necesidades lo abstrae de la sociedad (Grassi, 2008:47-8).

Es decir, son clasificaciones que responden a posturas y disputas políticas que marcan los límites en cuánto es el mínimo necesario para ser sujeto merecedor de asistencia, en cuánto se es o se deja de ser pobre y sobre las formas legítimas de invertir sus ingresos según el lugar ocupado en el espacio social (siguiendo a Bourdieu son formas de “enclausamiento”). Además, una vez establecidas las *necesidades básicas* el corolario es la existencia de un conjunto de *necesidades no básicas*, tan sociales como las primeras, pero para las cuales no hay responsabilidad social.

Por lo tanto, las políticas sociales no sólo refieren a la necesidad de la reproducción de la fuerza de trabajo (necesidad socialmente instalada) sino que también tienen que ver con “...la formación del sentido de pertenencia al Estado nacional como comunidad política” (Grassi, 2008:51). La reproducción social de los individuos no se limita sólo al lugar ocupado en la producción, sino que hace a todos los aspectos de la vida social. Así entendidas las políticas sociales, pueden variar según la conceptualización de las necesidades y la calidad de sus satisfactores, pero también, según los efectos prácticos, materiales y simbólicos, en las formas de clasificación y diferenciación social de los grupos (o clases) que componen la sociedad.

En un mismo sentido Álvarez Leguizamón plantea que la producción de la pobreza está relacionada con la contradicción dialéctica entre el capital y el bienestar y con las diferentes luchas sociales de resistencia que se plasmaron en los derechos sociales desarrollados durante el siglo XX. La tensión entre la igualdad jurídica y la desigualdad social no se trata del mito de un proceso de ampliación del bienestar a favor de la igualdad social “...sino en una variada forma en que los vínculos jurídicos-sociales (contrato y tutela) y las desigualdades sociales (de clase, de estamento, étnicas, de

género, entre otras) se materializan”. Las instituciones que brindan bienes y servicios para la reproducción social “...forman parte de un entramado de relaciones donde se construyen identidades y se permite entender la naturalización de lo social y de las jerarquías sociales” (Álvarez Leguizamón, 2005a:248).

Esta autora entiende a las políticas sociales como formas especializadas de reciprocidad no mercantiles (Álvarez Leguizamón, 2002). Para desarrollar esta idea considera –entre otros– los aportes de Marcel Mauss (1923) con respecto a su ensayo del don. Este autor entiende que las relaciones de reciprocidad construyen relaciones de mutua dependencia y reconocimiento, o sea crean comunidad. Todo don implica un contra don. Todo lo que se da en una relación (sea regalo, favor, etc.) genera deuda, deuda que se debe pagar o enfrentar la desaprobación y repudio social. O, en todo caso, contar con el poder para desafiar este deber. Así se atiende a otra característica de las relaciones de reciprocidad: implican relaciones de poder. En una sociedad donde el poder se encuentra distribuido diferencialmente, no todos tienen la misma posibilidad de dar (o devolver). Cuando se da se genera deuda, deuda que se vuelve fuente de dependencia, fidelidad, subordinación, solidaridad, etc.⁵

También considera el trabajo desarrollado por Castel (1997) en cuanto al surgimiento y transformación de la protección social que derivó en que las redes de protección pasaran de la familia y los soportes de proximidad hacia relaciones de tutela y contrato con el Estado a partir de la consolidación del capitalismo y los Estados modernos. En este sentido rescata que las políticas sociales en el siglo XX, sobre todo en el auge de los Estados de bienestar, se organizaron sobre dos pilares: las políticas asistenciales (tutela) y las vinculadas a los derechos (contratos). Las primeras son políticas dirigidas a atender a la

⁵ Bourdieu también recurre a Mauss para explicar los modos de dominación simbólica: “En tal universo, no hay más que dos formas de retener a alguien duraderamente: el don o la deuda, las obligaciones abiertamente económicas que impone el usurero, o las obligaciones morales y las ataduras afectivas que crea y mantiene el don generoso; en resumidas cuentas, la violencia declarada [que corre el riesgo de sufrir la reprobación colectiva] o la violencia simbólica, violencia *censurada* y *eufemizada*, es decir, irreconocible y reconocida” (Bourdieu, 1991:212).

población que se encuentra por fuera del mercado de trabajo y las segundas las vinculadas al estatuto del trabajador.

En su análisis Álvarez Leguizamón desarrolla tres tipos de instituciones de intercambio no mercantiles asociados a la protección social (2002:62-4). En primer lugar, se encuentran las redes de solidaridad horizontales como las relaciones de parentesco y vecindad. Estas se caracterizan por brindar protección social al mismo tiempo que generan cohesión social. Un segundo tipo refieren a los vínculos jerárquicos informales. En este caso se reconocen las diferencias de poder, pero las mismas no se han institucionalizado y se ponen a prueba constantemente. Parafraseando a Bourdieu se puede decir que la violencia simbólica no ha alcanzado el grado de oficialización que la vuelve imperceptible.

Por último, se encuentran las instituciones especializadas de intervención sobre lo social. Según las características que adquieran estas últimas se van a corresponder diferentes estímulos subjetivos. La pobreza es la contracara de la riqueza. Por lo tanto, las formas institucionalizadas de atenderla, desde la caridad, filantropía o por medio de la asistencia social moderna, le corresponden diferentes formas de operar la relación de dominación por medio de los lazos que generan las relaciones de reciprocidad. Desde la fidelidad y sujeción por medio de las políticas asistenciales a la condición de ciudadanía por medio de las políticas sociales universales.

Pensamos que las políticas sociales modernas expresan estilos o artes de gobernar particulares sobre ciertas poblaciones las que se materializan en complejas tecnologías, dispositivos y sistemas de enunciados que permiten el gobierno de los hombres sobre otros hombres, tanto bajo relaciones tutelares como contractuales (a veces asociadas con derechos), tanto integrando a algunas poblaciones como expulsando otras a los márgenes. En este juego de intereses en lucha –por imponer la igualdad y/o desigualdad jurídica, social, política y étnica— se van transmutando las relaciones de los sistemas de reciprocidad entre el Estado, el mercado, la familia y la comunidad; entre lo que es público y lo que es privado; entre lo que en algún momento se constituyó en derechos y garantías y que en otros pasan a ser cuestiones morales o éticas y comienzan a inscribirse en sistemas más tutelares (institucionales o comunitarios) o viceversa (Álvarez Leguizamón, 2005b:5-6).

En este apartado se buscó unir la discusión teórica expresada en la primera parte con el debate en torno a la cuestión social y las políticas sociales. Siguiendo a Grassi es que se puede visualizar su papel en la reproducción social ampliada, más allá de la reproducción de la fuerza de trabajo. Las políticas sociales hacen al reconocimiento de cada uno de los integrantes de una nación, en particular de aquellos que en el juego del mercado propuesto en el capitalismo resultan perdedores o desfavorecidos. Además, el tipo de lazo social que se configura a partir de las diferentes formas que adquieren las relaciones de intercambio no mercantiles es un lazo desigual que re-produce relaciones de dominación, un arte de gobernar que, en diferentes formas, sujeta a partir de diferentes estímulos subjetivos (Álvarez Leguizamón, 2002). O sea, una mirada de las políticas sociales desde el *campo burocrático* marcando los límites de lo accesible según el lugar ocupado en el espacio social y los dispositivos de la *gubernamentalidad* operando para sujetar los cuerpos.

Las políticas sociales en el contexto neoliberal.

Planteado en términos generales se puede decir que *lo social* encuentra su auge con el Estado de bienestar. En este contexto se desarrollaron políticas sociales de alcance universal, protección del estatuto del trabajador y la promoción del pleno empleo en el contexto del Estado nación. Pero hacia las últimas décadas del siglo XX, con el advenimiento del neoliberalismo, lo social participa de una importante transformación.

Con el neoliberalismo se promueve la mercantilización de todos los espacios de la vida social a partir del supuesto de la acción racional de los agentes que los lleva a magnificar las ganancias en el mercado. Esto implica una revalorización de la responsabilidad individual frente a cualquier tipo de responsabilidad colectiva. Además, demanda un Estado activo en la promoción de la competencia, afectando las formas y alcance de la protección social. Por tanto no se puede pensar en el neoliberalismo como un “repliegue” del Estado.

Es precisamente esta intervención activa del Estado en el fomento de la competencia lo que Wacquant (2012) encuentra que caracteriza al neoliberalismo frente al liberalismo de fines del siglo XIX. Para este autor se puede atender a un *núcleo institucional* que distingue y hace reconocible el neoliberalismo en sus diferentes variantes: “...consiste en una *articulación del estado, el mercado y la ciudadanía* que controla al primero para imponer el sello del segundo sobre el tercero” (Wacquant, 2012)⁶. Apoyado en el concepto de campo burocrático de Bourdieu entiende se puede dar cuenta de una “revolución neoliberal desde arriba”.

⁶ En este artículo el autor desarrolla su tesis como propuesta crítica a lo que entiende ha sido el tratamiento del neoliberalismo por una polarización entre una postura basada en el dominio del mercado (neoclásicas o neomarxistas) y por “derivaciones libres” del concepto de gubernamentalidad de Foucault. En el primer caso su crítica se centra en la necesidad de darle preeminencia a lo político por sobre lo económico y en el segundo encuentra que, al concentrarse en los dispositivos concretos, se presenta ambiguo a los efectos de generalizar. “Curiosamente estas dos concepciones coinciden en oscurecer qué es lo ‘neo’ en el neoliberalismo, es decir, la *recreación y redespliegue del estado* como la institución central que crea las subjetividades, las relaciones sociales, las representaciones sociales y las representaciones colectivas adecuadas para hacer real y relevante la ficción de los mercados” (Wacquant, 2012).

Atendiendo los cambios en las políticas sociales, Merklen (2005:115-144) resume esta transformación como *una alquimia al revés o como convertir trabajadores en pobres*. Durante el siglo XX se desarrollan políticas sociales de corte contributivo vinculadas a la categoría del trabajador –y su familia– en un contexto de fomento del pleno empleo, complementado por políticas asistenciales para aquellos sectores que no logran su inserción laboral. Pero, con la mercantilización promovida por el neoliberalismo el trabajador debe acceder por su cuenta por medio del mercado a los diferentes servicios, por lo que el foco de las políticas sociales serán los pobres en tanto no han adquirido las aptitudes para su independencia en el mercado.

Lo que interesa destacar es que el fin de la promoción del pleno empleo como política pública no implicó el desarrollo de alternativas para el sostén de las personas y familias que no cuentan con una adecuada inserción laboral o se encuentran desempleadas. Al contrario, al mismo tiempo que el trabajo pierde su protección se mantiene como el medio principal para la integración social y el sustento biológico. En referencia a esto Castel (2010:125-142) plantea que asistimos a la instalación de un *precariado* y a un “chantaje para que todo el mundo trabaje”⁷.

Otra autora que reflexiona en tal sentido es Grassi (2004; 2008) quien llama la atención acerca que el neoliberalismo al desacoplar las políticas sociales del desarrollo económico coloca el problema de la integración exclusivamente en el trabajo *de cualquier forma y a cualquier precio* precisamente en el momento en que los mecanismos de integración más allá del trabajo se ven debilitados.

[...] la idea corriente de inclusión social de los excluidos pareciera haber incorporado de manera a-crítica el supuesto de la imposibilidad de absorción alguna, por lo que una parte de los esfuerzos pasan por desarrollar estrategias de inclusión en espacios intersticiales del sistema, asegurando la supervivencia y algún grado de contención social, aunque no necesariamente la reproducción en un sentido amplio y la integración social en el sentido dicho al inicio, como

⁷ Refiere a este movimiento como se pasa de una sociedad de *pleno empleo* a una sociedad de *plena actividad*.

participación y mutuo reconocimiento; es decir, de apuesta a una sociedad integrada (Grassi, 2008: 43-44).

Para esta autora la intervención de las políticas sociales se pasa a realizar sobre necesidades básicas que buscan la reproducción de la fuerza de trabajo (en la medida que es su mercantilización lo que motiva la intervención pública). Pero desatienden que lo que está en juego es la reproducción social más allá del campo de la producción. Al instalarse el desempleo estructural y ampliado la precariedad laboral, esta situación deja a aquellos que no garantizan su supervivencia por medio del trabajo, reproduciéndose al nivel de las *necesidades básicas*. De la política social entendida como derecho de ciudadanía se pasa a la política social como un beneficio otorgado por las carencias.

“[...] quienes así se reproducen lo hacen en tanto agentes situados y partícipes de relaciones en las que cobran sentido sus existencias como indigentes (o excluidos), desprovistos de los recursos valiosos y necesarios para la sociedad. Es esta desposesión de lo que la sociedad necesita y valora, y la desvalorización de sus propias posesiones, lo que habilita el lugar de dependencia y vulnerabilidad en el que grupos de personas quedan colocados” (Grassi, 2008:54).

Capital humano, capital social, vulnerabilidad. Tecnologías de la gubernamentalidad neoliberal.

Acerca de la teoría del *capital humano*, ya en los cursos del College de France de 1979 sobre la gubernamentalidad neoliberal, Foucault (2007) encuentra significativo su surgimiento en el pensamiento neoliberal norteamericano⁸. Para el autor esta teoría produce un cambio que va más allá de un retorno al homo oeconomicus del liberalismo de los siglos XVIII y XIX.

⁸ Cita a Gary Becker y Theodore William Shultz (2007:257)

La *teoría del capital humano* representa la posibilidad de expandir el pensamiento económico hacia áreas que hasta entonces no eran consideradas económicas (2007:255). En este contexto hay un cambio relevante acerca de lo que se entiende por el salario. De ser considerado el valor de la fuerza de trabajo en el mercado se convierte en la rentabilidad de una forma particular de capital.

Un ingreso es sencillamente el producto o rendimiento de un capital. Y a la inversa, se denominará «capital» a todo lo que pueda ser de una manera u otra, fuente de ingresos futuros. Por consiguiente, sobre esa base, si se admite que el salario es un ingreso, el salario es por lo tanto renta de un capital. Ahora bien ¿qué es el capital cuya renta es el salario? Bueno, es el conjunto de los factores físicos, psicológicos, que otorgan a alguien la capacidad de ganar tal o cual salario, de modo que visto desde el lado del trabajador, el trabajo no es una mercancía reducida por abstracción a la fuerza de trabajo y el tiempo durante el cual se lo utiliza. Descompuesto desde la perspectiva del trabajador en términos económicos, el trabajo comporta un capital, es decir, una aptitud, una idoneidad; como suelen decir, es una máquina. Y por otro lado es un ingreso, vale decir, un salario o, mejor, un conjunto de salarios; como ellos acostumbran decir, un flujo de salarios (Foucault, 2007:262-3).

Con esto Foucault presenta que el elemento base del intercambio económico ya no es el *homo oeconomicus* como socio en el intercambio, sino el trabajador convertido en empresa⁹. De una interpretación de la economía constituida por socios en el intercambio donde cada uno persigue su interés se pasa a una economía formada por sujetos empresas (constituidos como idoneidad-máquina). En esta lectura el consumo no es el resultado del intercambio sino la producción de la empresa/trabajador (la producción de su propia satisfacción). Cada uno es al mismo tiempo su propio capital y su propio productor.

El movimiento que genera este cambio es el de instalar la competencia por sobre el intercambio en el mercado. Para ello el Estado no debe estar ausente sino presente a los efectos de garantizar las condiciones sociales y económicas que garanticen la

⁹ Es inevitable la referencia a la empresa unipersonal.

competencia. De aquí que dentro del neoliberalismo cobren relevancia las políticas de *lucha contra la exclusión* (o su variante latinoamericana de *lucha contra la pobreza*). Para el neoliberalismo es necesario que se generen las condiciones para que cada individuo, concebido como empresa, participe de la competencia.

Así entendido el *capital humano* se presenta inevitablemente asociado a su portador, estando compuesto por elementos innatos y adquiridos. En esta lectura si se interviene aumentándolo se va a mejorar las posibilidades de su rentabilidad. ¿Cómo aumentar el *capital humano*? Haciendo inversiones: principalmente en educación y salud (Foucault, 2007:269-70). De aquí se deriva la necesidad de intervenir en las condiciones que permitan un mejor aprendizaje o mayor rentabilidad de dicha inversión, a partir de los cuales se generan programas que intervienen desde la cuna fomentando el vínculo padres-hijos, la cada vez más temprana escolarización obligatoria, todas las variantes de apoyo para evitar la deserción en todos los niveles del sistema educativo o tener al día controles y tratamientos en salud.

Además, los promotores de la teoría del capital humano, van a incluir la idea –necesaria en el capitalismo— de la capacidad de innovación como una consecuencia de la inversión en el capital humano. Si no hay innovación es por las carencias en las inversiones hechas en el hombre mismo (Foucault, 2007:272). Esta teoría genera un nuevo marco de interpretación del funcionamiento económico. Los problemas del desarrollo y de la pobreza ahora se explican por lo que es una falta de inversión en capital humano. No se está frente a un mundo estructurado que distribuye desigualmente los beneficios materiales y simbólicos sino frente a un “mundo de oportunidades” que algunos parecieran no estar en las mejores condiciones de aprovechar.

En América latina el fomento de la *teoría del capital humano* se registra a partir de las últimas décadas del siglo XX y fue acompañado de otras teorías como las del *capital social* y la de las *vulnerabilidades*. Estas formas de teorizar contaron con la promoción de agencias internacionales de desarrollo y crédito como el Banco Mundial (BM), el Banco

Interamericano de Desarrollo (BID), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en el desarrollo de políticas de *lucha contra la pobreza* que, al decir de Grassi (2004:184), operaron como *usinas técnico ideológicas* al contar con poder material y simbólico para imponer una visión hegemónica del problema, de los grupos afectados y de los mecanismos adecuados para intervenir.

El concepto de *vulnerabilidad* se desarrolló principalmente en el marco de la CEPAL y el BM en los años 1990 (Busso, 2001). Lo que viene a poner es el acento en los *diferentes riesgos* a los que se encuentran expuestos los *grupos vulnerables* y su capacidad para potenciar sus propios *activos* para enfrentar “*choques externos*” como las crisis económicas o catástrofes naturales. Su contribución se presenta en reivindicar que se debe tener en cuenta los *activos* de los pobres y no solo sus *pasivos* al momento de diseñar las políticas sociales. Los pobres deben ser entendidos por las políticas públicas a partir de sus propios recursos.

...la noción de vulnerabilidad es entendida como un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas. La vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como *fragilidad e indefensión* ante cambios originados en el entorno, como *desamparo* institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos; como debilidad interna para afrontar concretamente los cambios necesarios del individuo u hogar para aprovechar el conjunto de oportunidades que se presenta; como *inseguridad* permanente que paraliza, incapacita y desmotiva la posibilidad de pensar estrategias y actuar a futuro para lograr mejores niveles de bienestar” (Busso, 2001:8). *Negritas en el original.*

Este marco conceptual pone en relación tres componentes: los *activos -y pasivos-* de las personas, *familias o comunidades*, donde, entre otros, se incluye el capital humano, capital social, activos físicos, financieros; el *conjunto de oportunidades* que dependen del Estado, el mercado y la sociedad civil; y las *estrategias* que se entiende son dirigidas a

mejorar o mantener el bienestar y la movilidad social, por lo que, en esta lectura, articulan los *activos* con el *conjunto de oportunidades*.

Si bien en esta teoría con el *conjunto de oportunidades* incorpora factores vinculados a la estructura social, en el conjunto de la propuesta, las transformaciones que se realicen en el Estado y el mercado no son suficientes, sino se opera sobre los activos y las estrategias que instrumentan los individuos y hogares para potenciarlos. Y, al hacer hincapié en los *activos*, se favorece el desarrollo de políticas que ponen el foco en los pobres, en su capacidad de respuesta y en el fomento de estrategias para el mejor uso de los mismos. Se pueden citar algunos a modo de ejemplo: diversidad, fortaleza y flexibilidad de los recursos internos; previsión y grado de exposición a riesgos; creatividad, proactividad y velocidad de respuesta; organización y participación de individuos y grupos expuestos a riesgos; intensidad y duración del choque externo (Busso, 2001:15).

De forma resumida podría plantearse que a mayor capacidad de respuesta a choques externos puede esperarse un menor nivel de vulnerabilidad. Fortalecer la capacidad de respuestas de los grupos con desventajas sociales implica disminuir sus niveles de vulnerabilidad ante choques externos (Busso, 2001:15).

Otro aspecto que se incorpora con esta mirada es entender la pobreza en forma heterogénea. Desde esta perspectiva las políticas sociales de acceso masivo y universal estarían omitiendo la diversidad del público al que se dirigen. Desde el enfoque de la vulnerabilidad se puede ser vulnerable a una infinidad de factores definidos según el investigador, ya sean de orden natural como social. Además, lo importante son los recursos que se tienen para enfrentar la vulnerabilidad, los cuales también varían entre individuos y grupos de población y, por lo tanto, habilita desarrollar intervenciones diferenciadas.

El concepto de *capital social* tuvo su auge en la segunda mitad de los años 1990. Su inicio se encuentra en una publicación desarrollada por Putman (1993) quien utiliza el concepto para explicar las diferencias en el desarrollo de diferentes partes de Italia. Y luego con diferentes variantes fue difundida en América latina por el BM y la CEPAL. El uso de las

teorías del *capital social* es similar al de vulnerabilidad (que de hecho la incluye). Aquí también se encuentran y ocupan el mismo lugar conceptos como los de *activos*, *estructura de oportunidades* y el reconocimiento de la *heterogeneidad* de la pobreza que reconoce las diferencias entre los grupos para ejercer su *capacidad humana* (Arriaga, 2005).

Las teorías del capital social plantean que las relaciones sociales deben considerarse como parte de los *activos* de individuos, familias y comunidades, sobre todo, a partir de entender los diferentes impactos de una misma política social por una diferencia en el capital social de la población objetivo, tanto el previo como el promovido (Arriaga, 2005).

En su conceptualización, el *capital social* puede ser entendido vinculado a las redes cercanas, comunitarias o familiares, pero también en cuanto habilite relaciones con otras comunidades o personas y grupos vinculados a otros sectores sociales –en mejor posición– o de gobierno, llamados capital social de unión, de puente y de escalera respectivamente (Woolcock y Narayan apud. Arriaga, 2005:27-8). Y, si bien se reconoce que el capital social de unión no es suficiente para superar la pobreza, al igual que sucede con el concepto de vulnerabilidad, es el único promovido por los programas de superación de la pobreza¹⁰.

Al menos dos apreciaciones sobre estos conceptos son pertinentes. En primer lugar, que al igual que sucede con el *capital humano*, con la teoría de *la vulnerabilidad* y del *capital social*, su uso no sólo omite intervenir en los cambios estructurales, sino que se parte del supuesto que los problemas de la pobreza se ubican en la falta de *activos* o *capital* como algo que se puede ampliar para lograr el bienestar. Pero no se cuestiona que los *activos* de unos (dominados) se relacionen con los *activos* de otros (dominantes).

¹⁰ Arriaga recopila investigaciones sobre el uso del capital social en programas de diferentes países latinoamericanos: de Argentina (Fondo Participativo de Inversión social, Programa de Atención de Grupos Vulnerables, Programa de Mejoramiento de Barrios, Programa Social Agropecuario, Plan Trabajar y Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados), Brasil (Presupuesto Participativo de Porto Alegre), Chile (Chile Solidario) y México (Programa Oportunidades). En todos los casos se encuentra que el único tipo de capital social promovido directamente es el de unión. Cuando surgen los otros es más por factores casuales que por intencionalidad del programa (Arriaga, 2005:32-33).

Una crítica a las formas no relacionales de entender el capital humano, capital social y la vulnerabilidad.

En este aspecto es relevante el aporte que realiza Gutiérrez (2011) a los efectos de adoptar un análisis relacional para atender los mecanismos que producen y reproducen la pobreza. Implica tomar distancia de la mirada puesta exclusivamente sobre los pobres y asumir que no se puede comprender la reproducción y producción de la pobreza sin comprender la reproducción y producción de la riqueza. La primera consecuencia es descartar las explicaciones que tienden a culturizar las causas de la pobreza. Es una invitación, siguiendo a Bourdieu, a romper con el pensamiento sustancialista y reconocer que lo real es relacional. Desde este punto de vista se pone en cuestión la misma idea de trabajar sobre los activos de las familias, de promover su autonomía, empoderamiento o aumentar su capital social o humano, en tanto estas categorías se construyen por fuera de las relaciones sociales, o sea por fuera de las relaciones de poder que constituyen el espacio social.

Ahora bien, esos capitales son considerados de manera sustancialista y no como relación, como cosas, como esencias, como algo que está allí o que falta, no como elementos de una estructura espacio temporal-concreta, en la cual encuentran su definición y su fuerza (Gutiérrez, 2011:119).

Como se expuso, cuando se propone trabajar sobre los activos de las familias pobres se hace referencia a reconocer a las mismas más por lo que tienen que por lo que carecen. Pero este punto de vista se vuelve problemático cuando a continuación se deduce que la pobreza se puede tratar como falta de activos. Se puede decir que resulta problemático en, al menos, dos sentidos. Primero, colabora en estigmatizar a los pobres al ubicar en ellos la responsabilidad de su situación y, en segundo lugar, es una afirmación que interpela a quién la enuncia. Si el lugar ocupado en una sociedad estructurada por relaciones de desigualdad en el acceso a bienes materiales y simbólicos se debe a no saber

aprovechar los activos disponibles, esta afirmación debería aplicarse a todos los que no ocupan las mejores posiciones y no sólo a los pobres.

Es importante destacar la diferencia en el uso del concepto de capital que realiza Bourdieu frente al uso que se le da en las políticas sociales que se acaba de exponer. El capital en Bourdieu, en cualquiera de sus formas, refiere a recursos que son una forma de poder en un momento y contexto determinado. Esto implica que es algo que los agentes se encuentran interesados en mantener o ampliar. Por lo tanto, desde esta perspectiva, los pobres no se encuentran en su situación por la falta de capital, sino que es por el capital que poseen que ocupan ese lugar en el espacio social.

Se debe agregar que el capital como forma de poder, que genera la capacidad de diferenciarse y ser reconocido socialmente, es tanto material como simbólico. En este sentido, mediante la conceptualización de “falta de capital o de activos” se desvalorizan los recursos que posee un sector de la población en tanto se excluye o limita el acceso a los beneficios socialmente producidos. Se debe recordar que, desde la perspectiva de Bourdieu, es un concepto relacional. Esto implica que no se puede ampliar el capital de un individuo o grupo si no se cambia la distribución del poder que implica. O sea, el capital así entendido, hace un estado (o a determinada posición) en la relación entre los diferentes grupos y clases sociales.

En definitiva, es necesario que comencemos a objetivar de qué modo (fenoménica y estructuralmente) se relacionan pobres y no-pobres, cómo en esas relaciones se entrelazan entonces estrategias ligadas a posiciones sociales diferentes, cómo, en consecuencia, se articulan modos de reproducción diferentes (el de los pobres en la pobreza, el de los no pobres en su propio espacio de juego) y cómo, entonces, se producen/reproducen los mecanismos de desigualdad y dominación sociales (Gutiérrez, 2011:130).

Aportes teóricos para pensar la gubernamentalidad neoliberal en las políticas sociales:

En este apartado, principalmente, se hace hincapié en las transformaciones ocurridas en lo social y las políticas sociales a partir de las últimas décadas del siglo XX, sobre todo, en aquellas dirigidas a los sectores más pobres. En este proceso se visualiza un corrimiento de la responsabilidad hacia los individuos y las familias en la cobertura de sus necesidades, lo que sería habilitado por la activación de sus capacidades y el fomento de la competencia. Asimismo, pensando en los sectores más pobres, para aquellos que no logran adaptarse a los cambios, el incremento o la conjunción de la política social con una política punitiva. Se recogen algunas conceptualizaciones que se destacan por elaborar categorías teóricas para pensar la intervención social en el neoliberalismo, facilitando su aplicación en diferentes casos concretos.

Merklen (2013) encuentra que en el marco de las políticas públicas se asiste a una serie de dinámicas de individuación que denomina *políticas de individuación o del individuo*. Con ello refiere a la orientación preponderante que adquieren las políticas públicas en el contexto neoliberal. Las mismas buscan *la producción del individuo en sí*, o sea prepararlo para la competencia.

Apoiado en los análisis de Castel (1997; 2010), plantea que fue la inscripción de los sujetos en colectivos sólidos por medio de la regulación social lo que permitió acceder a grandes masas al *estatuto del individuo*. Gracias a la protección social desarrollada en el siglo XX se aseguró el bienestar social que brindó una estabilidad en el presente y futuro al permitir a la masa de asalariados superar la subsistencia y tener que vivir al día. En este contexto es que se generaron las bases para un margen de libertad individual que permite el desarrollo de un camino personal (aunque condicionado). Con el neoliberalismo se profundizan las exigencias de ser individuo al mismo tiempo que hay una tendencia a la mercantilización de la vida social dejando a la mayoría de los individuos dependiendo de su suerte en el mercado de trabajo.

Así es que las políticas públicas, y en particular las políticas sociales, experimentan un corrimiento desde la búsqueda de integración de los individuos por medio de la regulación, hacia la promoción del individuo en sí. El autor identifica este fenómeno mediante dos mecanismos discursivos de las *políticas del individuo*: la *responsabilización* y *activación* individual. Cada uno es declarado responsable, al mismo tiempo que se promueve que sea *activo* y *autónomo*.

A partir de los años ochenta se articulan dos dinámicas de individuación. Desde arriba y desde el centro se descubren sobre las personas fuertes exigencias institucionales de individuación. Al mismo tiempo, una demanda difusa toma la forma de subjetividades que parte desde lo social y se les presenta a las instituciones como una exigencia de mayor libertad individual y consideración personal. La conjunción de estas dos dinámicas se traduce en el despliegue de renovadas energías sociales (sin duda asociadas con la innovación y el cambio), ya sea en el plano económico, político o social. Una real voluntad de emprendimiento caracteriza así nuestros días (Merklen, 2013:47-48).

Las *políticas del individuo* parten de una idea abstracta del individuo constituido en sí mismo, dotado de libertad y autonomía más allá de lugar ocupado en el espacio social (mirada sustancialista), o sea una abstracción que niega lo social. Por ello, se declara al individuo *responsable* de su suerte y se le incentiva a mantenerse *activo*. En este aspecto identifica un corrimiento en las políticas públicas desde un esquema de “reparación” hacia un esquema “educativo”. Ya no se trata de regular la sociedad, sino de activar a cada individuo. Estas políticas innovan al acercarse a su público en forma individualizada (Merklen, 2013:75).

Es una filosofía que niega la idea de la sociedad como un todo, de ahí que el programa institucional se defina esencialmente por una «intervención sobre el otro» destinada a preparar al individuo para la competencia inherente a la vida social, a «armarlo» para la batalla. Es por eso que, en términos generales, una política del individuo, en esencia, persigue un trabajo de subjetivación (Merklen, 2013:75).

Por su parte Donzelot (2015) encuentra en el coloquio de la UNESCO organizado en Roskilde en 1995 el surgimiento de las políticas de la *lucha contra la exclusión* en Europa. En esta instancia se manifiesta la necesidad de luchar contra la exclusión, apoyándose en la sociedad civil, como medio de preservar la cohesión social y promoviendo la competitividad. También entiende que, con el neoliberalismo, el Estado pasa a intervenir activamente en el fomento de la competencia.

...de un social compensación, concebido en la perspectiva de una pacificación de la sociedad, de una reducción de sus conflictos internos, a un social de competencia destinado a permitir la movilización de la sociedad en relación a sus apuestas económicas definidas externamente (Donzelot, 2015:18).

Con lo social compensación hace referencia a la constitución de lo social como una forma de atender los conflictos internos (derivados de la contradicción entre el orden económico y el orden jurídico). Lo social se constituyó sobre la identificación de causas objetivas por encima de las causas subjetivas detrás de los problemas sociales. Así, los problemas del desempleo se vinculan a los vaivenes en el mercado, la delincuencia a una insuficiencia social y los problemas de la vivienda como falta de planificación urbana. En todos los casos la respuesta a estos problemas identificados consistió en una acción de compensación.

Pero, con la emergencia de un *social de competencia* lo que hay es un cambio de las causas objetivas a las causas subjetivas de los problemas sociales (de la responsabilidad social a la individual). Frente a los cambios introducidos por la gubernamentalidad neoliberal, lo *social compensación* se presenta como excesivo e insuficiente en tanto la protección lleva a la pasividad de los sujetos y no los prepara para enfrentar los problemas por sus propios medios. Ahora se busca transformar la conducta de los sujetos para que se vuelvan activos en la solución de sus problemas. En tanto lo *social de compensación* se organizaba como contracara a lo económico con el Estado nacional como mediador; lo *social de competencia* se organiza en torno a lo económico. Ya no se trata de compensar la desigualdad, sino de motivar la competencia.

Se pasa del éxito de reducir las desigualdades sociales a la lucha por el aumento de la igualdad de oportunidades entre los individuos. Por supuesto, todavía nos dirigimos a las desigualdades sociales, pero sólo cuando aparecen claramente en detrimento de la igualdad de oportunidades. Se lucha contra la pobreza mucho más de lo que se reclama “reducir las desigualdades” (Donzelot, 2015:24).

La igualdad de oportunidades se presenta bajo la lógica del estímulo de la competencia frente a la compensación propuesta por las políticas que se orientan a reducir las desigualdades sociales. Se pasa de la igualdad como fin, a la igualdad como medio. Además, la igualdad de oportunidades se mide en el territorio en el acceso a más o menos servicios, apoyada en el desarrollo de técnicas estadísticas que permiten comparar un territorio con otro. De aquí que el autor plantee que se pasa de una *ciudadanía social* a una *ciudadanía urbana*.

Otro autor que aporta una mirada en sintonía es Rose (2007). Encuentra que para el surgimiento del dominio de lo social desde mediados del siglo XIX hasta mediados del siglo XX fue necesario el desarrollo de una economía nacional. El bienestar de la población era necesario para promover procesos económicos, ambos vinculados al bienestar nacional. Si bien los dominios de lo económico y lo social se encontraban diferenciados, los mismos fueron tratados por *un principio de optimización conjunta* (Rose, 2007:126). Pero, a partir de la globalización económica y los procesos de mercantilización de la protección social, el bienestar social se desacopla del bienestar económico.

Pareciera que, mientras los gobiernos nacionales aún deben administrar una población nacional, el bienestar económico de la nación y de su población ya no pueden ser simplemente superpuestos uno sobre otro y gobernados según el principio de maximización mutua. El gobierno de lo social, en nombre de la economía nacional, deja paso al gobierno de zonas particulares –las regiones, los pueblos, los sectores, las comunidades–, en vistas del interés de los circuitos económicos que fluyen entre regiones y a través de las fronteras nacionales. Los destinos económicos de los ciudadanos al interior de un territorio nacional se desacoplan, y pasan a ser entendidos y gobernados como una función de sus niveles particulares de emprendimiento, habilidad, inventiva y flexibilidad (Rose, 2007:127-8).

Lo social y lo económico se ven ahora como antagónicos, y el esquema anterior debe ser fragmentado de modo de transformar las obligaciones morales y psicológicas de la ciudadanía económica en dirección de un auto-progreso activo. Simultáneamente, el gobierno de un rango entero de aparatos previamente sociales debe ser reestructurado de acuerdo con una imagen particular de lo económico: el mercado. El gobierno económico ha de ser de-socializado en nombre de la maximización del componente emprendedor de cada individuo (Rose, 2007:129).

Siguiendo el concepto de *gubernamentalidad* de Foucault encuentra que se asiste a una reconfiguración del territorio del gobierno de las poblaciones. Lo que se pone en cuestión es la ciudadanía social, siendo *la comunidad* una nueva especialización del arte de gobernar. Los sujetos ya no son pensados en relación a un todo social, sino a particularidades comunitarias definidas por el territorio o por aspectos culturales que, incluso, compiten entre sí y, en relación a estas comunidades son convocados a auto-gobernarse. Se promueve que las personas sean *activas* en su propio gobierno, transformando una relación entre el ciudadano y la sociedad mediada y promovida por el Estado a relaciones de lealtad y responsabilidad con los seres cercanos (familia y comunidad). En este caso el gobierno de la población se realiza promoviendo compromisos individuales en el marco de una moral comunitaria: el gobierno a través de la comunidad.

...parece como si estuviéramos asistiendo a la emergencia de un rango de racionalidades y de técnicas que tratan de gobernar sin gobernar la *sociedad*; gobernar a través de las elecciones reguladas hechas por actores singulares y autónomos, en el contexto de sus compromisos particulares con sus familias y comunidades (Rose, 2007:113).

Rose, al igual que Merklen y Donzelot, identifica un cambio en la percepción ética del sujeto (Rose, 2007:121). Lo social otorgaba a los individuos la responsabilidad sobre su propia conducta pero contextualizada sobre factores externos: la clase, la familia, los vaivenes del mercado laboral, etc. Lo social intervenía a los efectos de mitigar o atenuar estos condicionantes externos. Sin embargo, ahora, los individuos son convocados a la responsabilidad de su conducta desde su autonomía.

La conducta es recuperada del orden social de la determinación y reconducida a una percepción ética nueva del actor individualizado y autonomizado, cada uno de los cuales tiene ataduras únicas, localizadas y específicas con su familia particular y con una comunidad moral particular (Rose, 2007:121).

Por último, una tercera característica identificada por Rose en relación a esta transformación refiere a la identidad. Lo social constituido en el marco de un Estado nación e interviniendo por medio de políticas de masas constituían una identidad social por encima de las diferencias. Ahora la comunidad aparece como una instancia más *natural y directa* como sostén de la identidad. Pero, el gobierno a través de la comunidad también implica la lealtad a comunidades particulares incluso ahí donde no necesariamente existen. Un ejemplo expuesto por el autor refiere a la interpretación de las dificultades de los barrios marginales como la pérdida de “un espíritu de comunidad” y todas las estrategias de *empoderar* a la comunidad que de allí se derivan (Rose 2007:124).

Tanto Merklen como Rose retoman a Castel con el ejemplo de los cambios en la forma de asegurar el riesgo. A lo largo del siglo XX lo social se desarrolló a partir de la socialización de la seguridad contra el riesgo, pero hoy en día los individuos son convocados a tomar la responsabilidad sobre sí y su familia. Se pasa de la responsabilidad colectiva a la responsabilidad individual.

Si en el esquema tradicional las dinámicas colectivas de la vida social (la actividad económica o el trabajo, por ejemplo) habían sido descritas como portadoras de riesgos, hoy se caracteriza al individuo como un potencial portador de riesgos para la sociedad (Merklen, 2013:49)

Pero con la política del riesgo también se genera y promueve una industria del riesgo. Cada individuo es convocado a hacerse responsable de su futuro al mismo tiempo que, por medio del marketing, se exacerbaban las ansiedades que convocan a ser responsable y a asegurarse de los posibles peligros (ilimitados). Y además se produce una transformación del acceso a los beneficios, otrora sociales, por medio de la promoción de su acceso a través del mercado. La promoción de estilos de vida por medio del consumo sustituye los

dispositivos que sujetan por medio de la responsabilidad social exigida a través de la ciudadanía.

Los regímenes de consumo operan, ahora, como dominios altamente administrados y cuidadosamente calibrados para la regulación calculada de los detalles de la conducta privada a través de actos personales de elección. La política de la conducta al final del siglo XX es dirigida, al menos en parte, por medio de la amplificación selectiva de pasiones, ansiedades, lealtades e identidades intrínsecas a la lucha comercial para vender bienes y maximizar ganancias (Rose, 2007:134).

Pero qué sucede con aquellos que no cuentan con los recursos para su autonomía y el acceso al consumo. En este sentido Rose encuentra que surge una división entre los ciudadanos que son considerados competentes y los incompetentes. Los primeros se presentan como la imagen civilizada, aquellos que realizan inversiones en sí mismos y su familia en referencia las comunidades que participan. Mientras que los segundos:

O bien se los considera afiliados a ninguna colectividad en virtud de su incapacidad para gestionarse a sí mismos como sujetos, o se los considera afiliados a algún tipo de “anticomunidad” cuya moralidad, estilo de vida o comportamiento se consideran una amenaza o un impedimento para la satisfacción pública y el orden político (Rose, 2007:130).

En estos casos se detecta el aumento de una política disciplinaria y coercitiva, que se refleja en el aumento de la población carcelaria. Hay un retorno a la problematización moral o cultural de su conducta (cultura de la pobreza). Estos grupos de personas *abyectas* son al mismo tiempo fragmentados y agrupados en dos movimientos simultáneos. Por un lado, ya no se los considera como un único grupo con características comunes sino fragmentadas en problemáticas particulares que demandan intervenciones especializadas (adictos, madres adolescentes, nini, etc.). Pero por otro, son reunificados ética y espacialmente. Éticamente, en tanto, se los considera sin las habilidades necesarias para la auto-responsabilidad o se supone que han abandonado los lazos de civilidad. Y, espacialmente, en tanto, son ubicados en territorios marginalizados (Rose, 2007:138).

Pareciera como si, fuera de las comunidades de inclusión, fuera de la sociedad de control, existiera un conjunto imponente de micro-sectores, compuesto por aquellos que se rehúsan o que son incapaces de emprender sus vidas y administrar sus propios riesgos, incapaces de ejercer una autonomía responsable o bien sin adscripción comunitaria alguna o adscriptos a una comunidad de antimoralidad (Rose, 2007:138).

De hecho para Wacquant (2012) la ampliación y glorificación del ala penal es una de las características del neoliberalismo. Actitud necesaria, en tanto se deben buscar mecanismos de control sobre aquellas poblaciones que amenazan el orden social por haber sido marginalizadas, además de servir para alimentar la ilusión de control de las autoridades políticas en un momento en el que la globalización económica limita su accionar.

Pues existe una profunda relación estructural y funcional entre el dominio del mercado y el castigo luego del cierre de la era keynesiano-fordista. El estado penal se ha presentado en los países que han elegido el camino neoliberal, porque promete ayudar a resolver los dos dilemas que crea la mercantilización para el mantenimiento del orden social y político: primero, reprime los crecientes trastornos y rupturas causados por la normalización de la inseguridad social en la base de la estructura social y urbana; y en segundo lugar restaura la autoridad de la élite gobernante reafirmando la “ley y el orden” justamente cuando esta autoridad está siendo socavada por los acelerados flujos del dinero, el capital, las comunicaciones y las personas a través de las fronteras nacionales, y las restricciones a la acción estatal por parte de las instituciones supranacionales y el capital financiero Wacquant, 2012).

Rose y Merklen hacen referencia a la reconfiguración del saber experto de las políticas sociales que atienden a esta población. Rose trae a consideración el uso que se le da a nociones como las de *empowerment*. En estos esquemas los individuos son atendidos en tanto incapaces por sus propios medios de desarrollar el autogobierno. Por lo tanto, el *empowerment* se presenta como una práctica socioeducativa que coacciona para que las personas se desempeñen según lo que se espera de ellas en los contextos de las comunidades que integran: “deben asumir responsabilidad, deben mostrarse capaces de

acción calculada y de elección, deben formar sus vidas según un código moral de responsabilidad individual y obligación comunal” (Rose, 2007:139).

Por su parte Merklen (2013) también problematiza los cambios que se introducen en el trabajo social a partir de las *políticas de individuación*. Plantea que estas políticas son consideradas políticas sociales cuando pasan a estar destinadas a los perdedores. Abandonada la idea de una sociedad a la que integrar, las políticas de individuación, con un fuerte énfasis [socio] educativo, buscan preparar a los sujetos para la competencia (*activar*) y que puedan asumir su *responsabilidad*. Así encuentra, al igual que Rose, que estas políticas se orientan a la *formación ciudadana* y al *empoderamiento* de las capacidades individuales (Merklen, 2013:78). La transformación del trabajo social implicó el pasaje de un modelo tutelar a un modelo que promueve la autonomía.

Hay medidas concebidas ahora sobre la base de ideas como el acompañamiento, la ayuda personalizada, la orientación, las formaciones, la proximidad, la participación... Se intenta movilizar a un individuo de quien se espera que establezca por sí mismo tanto los objetivos para salir de su dificultad como las estrategias más adecuadas para lograrlo (Merklen, 2013:80).

Al borrarse la responsabilidad social y reivindicarse la responsabilidad individual se produce una gran transformación en cuanto a la ayuda social entendida otrora como un derecho. Si la responsabilidad es individual ya no se trata de un derecho sino de un beneficio. Ahora quien recibe ayuda está en deuda por haber sido beneficiado. Es así que las ideas de *contrapartida* y *contrato* son una característica de las políticas de individuación (Merklen, 2013:81-3). Los sujetos son convocados a participar activamente en los procesos de intervención donde se fijan las metas a alcanzar, lo que aporta el programa social, y lo que se compromete a dar el beneficiario como contrapartida: asistencia escolar, asistir a cursos de capacitación, controles en salud, etc.

De esta manera, la política pública apunta a la “activación” del individuo como actor de su propia vida. Ya no es el titular de un derecho. Es responsable y deudor por la asistencia que se le haya dispensado; es más, se beneficia del amparo que le es concedido aun cuando debería haberse prevenido contra ese riesgo del cual es

tan víctima como responsable. En este marco se entiende cómo opera la moralización de los ciudadanos que, en el contexto de reversión de la deuda social, están obligados a devolver el dinero que la sociedad les destinó. Justamente porque ya no es el titular de un derecho sino un simple beneficiario, la persona en cualquier momento puede verse privada de la ayuda si no cumple con lo que se le exige en nombre de la contrapartida (Merklen, 2013:83).

En cuanto a las formas institucionales en el diseño de las políticas sociales, lo “social” como sistema experto constituido durante el siglo XX a través de grandes burocracias es transformado en nuevos dispositivos que no sólo gestionan la intervención técnica sobre los individuos, sino que también modifican las formas de gobernar a los propios profesionales. Esta transformación se vincula con lo que se conoce como el proceso de “*ongización*” del Estado. Rose (2007) indica que el mismo proceso de des-totalización de lo social se refleja en la fragmentación de las ofertas de servicios focalizados y coyunturales por medio de unidades cuasi autónomas y cuasi privadas. Hay una resistencia a que el Estado amplíe la cantidad de funcionarios públicos y de que asuma la responsabilidad directa sobre determinadas problemáticas. Por lo que, los servicios (públicos) son tercerizados en organizaciones (privadas) que se especializan en las diferentes problemáticas en las que se dispersa “lo social”. Y, en particular, para atender a “los perdedores” se desarrolla un nuevo territorio ocupado por una serie de agencias cuasi autónomas especializadas en los “espacios salvajes” o incapaces sociales (ONGs). Agencias privadas que obtienen sus ingresos de convenios con el Estado por los servicios prestados (y que cobran por persona atendida).

Dentro de este nuevo territorio de exclusión, las lógicas sociales de la burocracia de la asistencia social son reemplazadas por nuevas lógicas de competencia, segmentación del mercado y gestión del servicio: la gestión de la miseria y la desgracia pueden devenir, nuevamente, una actividad potencialmente provechosa (Rose, 2007:138).

Además, por medio de la tercerización se establecen estándares estadísticos, objetivables, que se espera se alcancen (tiempos de la intervención, cantidad de personas atendidas, coordinaciones realizadas, etc.). Esta transformación cambia el contexto en el que los

juicios profesionales son realizados. Una de las consecuencias corresponde a los cálculos financieros y presupuestarios que ahora se tienen que llevar adelante, en donde la opinión profesional ya no es –sólo– en base a la experticia, sino que la condicionan cálculos contables. En el mismo sentido otra consecuencia se observa en los mecanismos de auditoría. Al hacer los servicios “auditable” se establecen los indicadores por los que se va a realizar. Por lo tanto, nuevamente, cumplir los requisitos de la auditoría desplaza a la experticia. Por último, reconoce que, al mismo tiempo que los profesionales mantienen una independencia formal, se desarrollan técnicas que dan visibilidad a sus prácticas y las vuelven factibles de evaluación, lo que también tiene implicancias en las relaciones de poder entre profesionales y sujetos (Rose, 2007:143-4).

Por último, interesa retomar una observación realizada por Donzelot (2015) en cuanto a cómo las políticas sociales referidas encuentran su apoyo tanto en la derecha como en la izquierda del espectro político¹¹. El autor denomina este fenómeno como una *convergencia de los valores*. Entre los partidarios de la redistribución y los que se oponen a la dependencia social, las políticas de competencia van a presentar un espacio en donde ambas propuestas convergen. Este punto, muy provocador, es particularmente relevante si se atiende como en América Latina se han instrumentado las políticas de transferencia de renta condicionada en casi todos los países, más allá de la orientación política del partido de gobierno. Pese a la influencia de las agencias internacionales de cooperación y desarrollo en la unificación de las formas de pensar e instrumentar políticas sociales, es llamativo como las mismas encuentran legitimidad tanto en gobiernos de izquierda como de derecha. En este caso, con lo *social de competencia* convergen tanto las ideas de redistribución y, al mismo tiempo, de una mínima o nula intervención pública al ser una política focalizada en los sectores más pobres, mediante un complemento salarial que obliga a no desistir de la participación en el mercado laboral. Además, la prestación exige una contrapartida en la asistencia de los menores de 18 años al sistema educativo y la atención en salud, o sea, son una inversión en capital humano.

¹¹ Lo que Grassi (2003) refiere como una *hegemonía político cultural* del neoliberalismo o Wacquant (2012) con su tesis de la *revolución neoliberal desde arriba*.

Una mirada latinoamericana de la gubernamentalidad neoliberal:

Por su parte Sonia Álvarez Leguizamón estudia el cambio de territorio de la gubernamentalidad en referencia a la experiencia latinoamericana. En este contexto la integración promovida el Estado social nunca llegó a la cobertura universal que alcanzó en Europa. La histórica situación de dependencia económica hizo que siempre existiera un sector informal y empobrecido. Por lo tanto, el corrimiento de lo social a lo local tiene como consecuencia el transferir a estas *redes informales* la responsabilidad en la gestión de su situación¹². “El objetivo fue autonomizar a las poblaciones del Estado y a compensar su débil, escasa o nula relación con el mercado, así como fortalecer sus capacidades de autosubsistencia y autogestión” (2002:74).

Retomando los aportes de Foucault sobre la gubernamentalidad y la biopolítica considera que con la mercantilización de lo social, el fomento de la competencia en el mercado y el traspaso de la responsabilidad en cuanto a las relaciones de reciprocidad no mercantiles a la comunidad implica una nueva tecnología de poder: *la focopolítica* (2002:83). Con la focalización de la asistencia y la dedicación a asegurar *necesidades básicas* o *paquetes mínimos*, el poder ya no pretende hacer los cuerpos más productivos y asegurar la vida, sino que se desentiende de ella.

A la focopolítica de finales del siglo xx no le importa aumentar la productividad y la vida de los trabajadores. La producción de un excedente de población que no puede sobrevivir por la vía de la mercantilización de su fuerza de trabajo sin la protección del ‘Estado’ no pretende revertirse dentro del esquema neoliberal. Por ello propugna como solución la inscripción de las familias en las redes solidarias locales (2002:83).

¹² Álvarez Leguizamón realiza una observación pertinente acerca del trabajo de Castel (1997). Para Castel en términos de integración social existe una correlación entre los la calidad de los *soportes de proximidad* y la inserción en la división social del trabajo. Sin embargo Álvarez Leguizamón hace notar que en América Latina los sectores más pobres que integran el mercado de trabajo informal históricamente han sobrevivido gracias a los soportes de proximidad (2002:70-1).

Ubica el estímulo actual en “[...] solidaridad entre los pobres, competencia e individualismo para los más ‘capaces’, subsidiariedad para el Estado” (Álvarez Leguizamón, 2002:75). Al igual que lo expuesto por los autores anteriores encuentra que este cambio tiene repercusiones en la identidad, al profundizar la brecha entre los que acceden a cubrir un mínimo de bienestar por medio del mercado de los que no. Ya no se está frente a “ciudadanos”, ya no es la población el objeto de saber e intervención de la biopolítica, sino que son los “beneficiarios”, las poblaciones de riesgo, aquellos que ven imposibilitada su subsistencia por la vía del mercado, asegurando para ello *mínimos de subsistencia* o la cobertura de *necesidades básicas*.

En las políticas sociales basadas en derechos, la reciprocidad estaba institucionalizada y normatizada. En el caso de la seguridad social es la relación contractual del trabajo asalariado estable la que otorga el derecho. En las políticas más universales, como la educación y la salud pública, la reciprocidad tiene que ver con derechos más abstractos, fundados en un contrato amplio entre el ciudadano y el Estado. En lo que respecta a las provisiones cuyo origen son las relaciones primarias (don, economía moral, capital social, etc.), rigen las normas de la costumbre. Cuando como estrategia de lucha contra la “pobreza” éstas son usadas sólo como recurso para la supervivencia, junto a un reforzamiento de las prácticas benéficas y filantrópicas –donde la “distinción” de clase y poder se reactualiza en cada acto de dádiva–, las estructuras de reciprocidad se modifican: de instituciones más igualitarias pasan a otras más jerárquicas. Las relaciones sociales y de clase que las sustentaban han sufrido una importante mutación (Álvarez Leguizamón, 2002:80).

Vincula la transformación de lo social en América Latina con la promoción del desarrollo y la participación social por parte de organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) y el Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) y sus políticas de lucha contra la pobreza.

Es en 1973 que encuentra un cambio significativo en el concepto de “desarrollo” que se manifiesta en discurso del presidente del Banco Mundial Robert Mac Namara, quien pasa a promover los programas “orientados a la pobreza”. Un segundo impulso lo encuentra en

los años 90 con el surgimiento del paradigma del “Desarrollo Humano” promovido por el PNUD (a través del Índice de Desarrollo Humano y los Informes de Desarrollo Humano) y una renovada “visión social” del Banco Mundial (Álvarez Leguizamón, 2002: 74).

En ese contexto cobra relevancia entre los organismos internacionales de crédito y científicos sociales una *semántica minimista* en torno a las políticas sociales (necesidades básicas, atención primaria, canasta básica, etc.). Las necesidades básicas se presentan como una medida objetiva que se observa en la proliferación de las líneas de pobreza e indigencia. Además, se evidencia en un corrimiento de los *derechos sociales* hacia las *necesidades básicas y umbrales de ciudadanía* como foco de las políticas sociales, y también en una transformación en los objetos del saber y las técnicas de control.

En la etapa de la “focopolítica” los objetos de saber de los expertos sociales son la precisa identificación de las poblaciones excluidas del trabajo estable o de la dinámica dominante: “las poblaciones objetivo” los *targets groups*, lo que se denomina poblaciones de “riesgo”. Los saberes que se generan para su identificación y para incentivar la autogestión y el autocontrol son el nuevo campo de la focopolítica (2002:83).

La focopolítica es en sí misma una manera de territorializar las poblaciones para que se autogestionen y, al mismo tiempo, se los pueda controlar desde lejos, con sistemas de alta sofisticación estadística de monitoreo a distancia. Por ello desde el punto de vista de la mirada óptica, los dispositivos de intervención remiten al desarrollo de complejos sistemas de *información técnicoburocráticos* para su control a distancia. Contrariamente al imaginario de comunidad global horizontal y comunicable y a los mitos vinculados a la ruptura espacio temporales y a la desvalorización del lugar como ámbito de reproducción de la vida, para el arte de gobernar a las poblaciones de riesgo de la focopolítica se revaloriza el espacio y la comunidad mirado a distancia. Otro dispositivo es la violencia policial no dispersa ni fragmentada sino localizada y concentrada para reprimir la protesta social (Álvarez Leguizamón, 2005b:17).

Este sistema de saber *minimista* se termina de complementar con teorías como la de las capacidades elaborada por Amartya Sen que tuvieron una gran influencia en las propuestas de las agencias internacionales (particularmente en las teorías de la

vulnerabilidad y del capital social). Para Sen, si bien reconoce la posibilidad de establecer necesidades básicas, el bienestar no es colectivo sino individual y relativo a las habilidades de cada persona. Dos personas en una misma condición no necesariamente tienen las mismas habilidades para aprovechar las oportunidades que se le presentan. Esta concepción se vuelve funcional al pensamiento dominante de la fopolítica al localizar la capacidad de salir de la pobreza a nivel de las capacidades individuales y no en la dinámica social (Álvarez Leguizamón, 2005a:258)

Este *nuevo humanitarismo* (Álvarez Leguizamón, 2005a) lamenta la pobreza, pero no cuestiona las políticas macroeconómicas nacionales e internacionales que reproducen la diferencia social y cultural. Por el contrario, acompañan los procesos de ajuste fiscal, la no injerencia en el mercado y la idea de que cada individuo debe conquistar su independencia y autonomía trabajando.

[...] se basan en una posición teórica que en general plantea la inevitabilidad de la desigualdad en la distribución de la riqueza y responde en forma pesimista a la posibilidad de resolver este hiato de una manera que favorezca el aumento del bienestar. Desmerecen las luchas sociales y la dialéctica entre los intereses del capital y el trabajo, junto al debilitamiento de la política como ámbito para disminuir las desigualdades sociales. Proponen desvincular la protección social de los derechos, llevando la satisfacción de las necesidades a un piso mínimo para los pobres (Álvarez Leguizamón, 2005a:250).

Encuentra que la fopolítica se materializa en el discurso del desarrollo humano y el desarrollo social a través de diferentes dispositivos de intervención focalizados y territorializados que se orientan en la *lucha contra la pobreza*. El objetivo es hacer autosuficientes aquellos que no cuentan con las condiciones para participar en el mercado de trabajo a través de la promoción del acceso a *mínimos biológicos* y la promoción del *capital humano* y *capital social*. Es decir, considerar los recursos de los propios pobres como satisfactores de sus necesidades. De aquí la revalorización de *la participación*, las propuestas que buscan *empoderar*, convertir *vulnerabilidades* en *activos* o *activos* en *satisfactores*, promover *autonomía* de la intervención estatal, etc.

La autora identifica dos paradojas en esta transformación (Álvarez Leguizamón, 2002:68). Ahora la lógica mercantil apela a la comunidad y a los lazos de proximidad como forma de protección social cuando fue precisamente la instalación y consolidación del capitalismo la responsable de su destrucción y transformación. Y en segundo lugar encuentra una “inversión casi copernicana” sobre las valoraciones de los países y sectores subdesarrollados. No hace mucho tiempo se consideraba que su rezago respondía a su cultura tradicionalista, sin embargo, ahora se descubre que su cultura son capacidades que hay que reforzar.

Antes había que promover capacidades que los pobres no poseían para superarse y que eran causales de nuestro “subdesarrollo”. Ahora dichas capacidades adquieren visibilidad para los ojos de la política y de la academia y se convierten en “la” solución para el “ataque” a la pobreza, no en su causa como pregonaban las teorías desarrollistas en las décadas de los 60 y 70 (Álvarez Leguizamón, 2002:75).

En este sentido encuentra que la discursividad de la fopolítica vuelve a ubicar el problema de la pobreza en factores culturales de una forma ambivalente. La explicación y solución de la pobreza está en los *estilos de vida* y las *capacidades* de los propios pobres. Esto se realiza a través de una economización de lo social, de las relaciones de reciprocidad no mercantiles, constituidas en capital social y capital humano que se puede y debe invertir. Pero, al mismo tiempo, se biologiza al promover el acceso a prestaciones sociales que cubren mínimos biológicos. En definitiva, promueve la subsistencia biológica al tiempo que fomenta la responsabilidad individual en la autogestión de la pobreza (Álvarez Leguizamón, 2005a:243).

Es relevante el análisis que realiza la autora con respecto a la institucionalización de la fopolítica en Argentina (2005b) dadas las similitudes que se pueden encontrar con Uruguay. Primeramente se destaca la ruptura de la población pobre como una comunidad homogénea que se fragmenta en diferentes *poblaciones de riesgo*. En particular, encuentra que se pueden agrupar en tres tipos de poblaciones para las cuales, según la representación de la pobreza y sus *capacidades*, se derivan diferentes programas y

proyectos de intervención que promoverán *activos*, tipo de *participación*, *capital humano* y *social*, etc.¹³

Las primeras poblaciones de riesgo serían *los más pobres de entre los pobres*, denominadas “pobres estructurales”. Las segundas serían *nuevas y viejas “minorías”*, ahora problematizadas como objeto de saber del desarrollo humano. El tercer grupo-objeto de saber y de control serían los denominados *grupos vulnerables* (Álvarez Leguizamón, 2005b:23).

Para el primer grupo la estrategia consiste en la focalización territorial y la autogestión de la pobreza que permitan la reproducción en mínimos biológicos.

Los nuevos *objetos de saber* son los territorios/comunidades, aquellos donde se localizan los más pobres. Los programas refuerzan el *capital humano* o el *capital social*. Los que promueven el capital humano más improductivo generan formas de trabajo en el marco de una “economía social” o “mundo de los pobres” que permiten sobrevivir en forma residual la dinámica capitalista. Se trata de la generación o fortalecimiento de diversas actividades poco productivas como trabajador informal (2005b:23).

Los que priorizan el *capital social* se centran también en comunidades locales. Sus objetivos pretenden reforzar formas de reciprocidad que permitan la autogestión o cogestión y autosustentabilidad de los programas y *cohesión de los grupos* (2005b:24).

En el caso del segundo grupo, las minorías, se desarrollan programas que trabajan sobre los *factores culturales* que potencian la exclusión. Se trata de poblaciones que empiezan a ser tratadas con *derechos* de tercera o cuarta generación: niños, jóvenes, mujeres, étnicos, etc. Por lo tanto, la intervención parte del reconocimiento de este tipo de derechos y promueve acciones de tipo pedagógico y promocional. Al igual que con las poblaciones *vulnerables*, este tipo de intervención es coyuntural en tanto la *vulnerabilidad* haya pasado. En estos casos si bien la tecnología de intervención es focalizada no es

¹³ Es llamativa la coincidencia de esta clasificación con la que se realiza desde la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS) a partir de la Reforma Social propuesta en el 2011 por el Consejo Nacional de Políticas Sociales en el Uruguay.

territorializada. También se encuentran políticas de discriminación positiva en el acceso a empleos transitorios. Por último en el caso argentino también se han desarrollado estrategias de acceso a “paquetes básicos” en salud y educación dirigidos a población con cierta vulnerabilidad.

La gubernamentalidad neoliberal en las políticas sociales del Uruguay

En el caso de Uruguay las transformaciones promovidas en las políticas sociales en las últimas décadas por el neoliberalismo no desarticularon de forma ortodoxa los rasgos estructurales de la matriz de bienestar desarrollada en el siglo XX. Más bien lo que se registra es el desarrollo de un sistema “híbrido” donde conviven políticas de orientación universal, servicios semi privatizados y proyectos focalizados en la pobreza. En los años 1990, las áreas que sufrieron la mayor transformación mercantilista fueron la protección laboral con la clausura de los Consejos de Salarios y la reforma de la seguridad social que, si bien no finalizó con el sistema de solidaridad intergeneracional, impulsó el ahorro individual administrado por agentes privados (Midaglia y Antía, 2007).

Lo que se registra desde la década de 1990 es la promoción de una serie de proyectos asistenciales y promocionales, focalizados en los sectores más vulnerables, principalmente dirigidos a la infancia y juventud, desarrollados con fondos públicos y algunos de ellos gestionados por Organizaciones de la Sociedad Civil sin fines de lucro (OSC). Sin embargo, estos proyectos no sustituyen las tradicionales prestaciones universales, sino que se presentan como complementarios para atender a los sectores de mayor vulnerabilidad socioeconómica. Más allá de lo lograda que haya estado su articulación, el Estado se ha mantenido como responsable de la ejecución de servicios sectoriales universales (Midaglia y Castillo, 2010:32).

Por lo tanto, se identifica que, en Uruguay, las políticas sociales constituidas bajo la gubernamentalidad neoliberal se han concentrado en los sectores de mayor pobreza como complemento de las políticas sociales universales.

En un relevamiento realizado en el año 2008 sobre los programas sociales que se ejecutan en Uruguay (Midaglia y Castillo, 2010) se presentan algunos datos que son reveladores en tanto dan cuenta acerca de cómo la gubernamentalidad neoliberal comienza a atravesar el diseño de las políticas sociales. En dicho estudio se clasifican los programas sociales

según su orientación y etapa histórica en la que fueron impulsados, identificando tres etapas: una “tradicional” vinculada a la matriz clásica de los Estados de bienestar de posguerra con políticas de alcance universal; una etapa “asistencial” que se comienza aplicar a partir de 1980, dirigida principalmente a los sectores pobres; y, por último, una etapa “promocional” que se impulsa a partir de mediados de 1990.

Este tipo de programas [promocional] busca desarrollar las capacidades propias de los receptores de las políticas, ofreciendo herramientas –capacitación laboral, lectoescritura, trabajo protegido, etc.— para superar, en un proceso de mediano plazo las condiciones de vulnerabilidad en la que se encuentran esos segmentos de población (Midaglia y Castillo, 2010:27).

En base a esta clasificación el estudio encuentra que, del total de los programas relevados, un 44% son tradicionales, un 39% son asistenciales y un 17% son promocionales, dando cuenta de cómo el sistema de bienestar uruguayo mantiene un fuerte componente universal. Si bien los programas promocionales representan un 17%, si se atiende al momento de su diseño y ejecución, se encuentra que un 64% de ellos se realizaron a partir del año 2005 cuando asume, por primera vez, el gobierno el Frente Amplio. Por otra parte, los programas asistenciales representan una baja presencia antes de 1985 y su desarrollo tuvo un fuerte impulso desde mediados de 1990 hasta el momento de realizar el estudio (Midaglia y Castillo, 2010:29).

Otro dato relevante que aporta dicho trabajo es la tendencia en cuanto a la orientación universal o focal de los programas desarrollados según el momento de su creación. En la historia del país, los programas desarrollados con una orientación universal han sido superiores a los que asumieron una orientación focal salvo en los años 90. A partir del año 2000, pero sobre todo del 2005, se encuentra un nuevo impulso de programas sociales universales y focales, aunque, nuevamente, la creación de los primeros vuelve a superar a los segundos (Midaglia y Castillo, 2010:40).

Estos datos reafirman la idea de un sistema híbrido, en el que la biopolítica y la gubernamentalidad neoliberal conviven. Pero esta convivencia se desarrolla sobre un

sistema dual en la calidad y alcance de las protecciones según a qué sector de la población está dirigido. Y, al mismo tiempo que se consolida el acceso un régimen universal estratificado, se despliegan una serie de programas socio-educativos y promocionales para apoyar a aquellos que, precisamente, se ven más perjudicados. O sea, dan cuenta como la focolítica atraviesa el tratamiento que reciben las poblaciones más pobres.

Las transformaciones estructurales impulsadas por los gobiernos de izquierda a partir del año 2005 tuvieron un impacto importante en la mejora del patrón redistributivo. Esto se visualiza en el aumento de la formalidad laboral gracias a la regulación del mercado de trabajo (impulsada por la reinstalación de los Consejos de Salarios, la Ley de Libertad Sindical y el aumento del salario mínimo), en los cambios impositivos que instaló la reforma tributaria, en la ampliación de la cobertura mutual a través del Sistema Nacional Integrado de Salud y en la ampliación de la cobertura de la seguridad social que alcanza al 98% de la población (Midaglia et al, 2013b; Antía, 2013).

Pero, al mismo tiempo, las reformas han apoyado la creación de un sistema dual de protección social entre un polo contributivo dirigido a los trabajadores formales y uno no contributivo que dirigido a los no trabajadores. A nivel laboral se estima que en el año 2013 un tercio de los trabajadores se mantenía en la informalidad y, pese a las mejoras salariales, un 48% de los asalariados tenía un ingreso inferior a los \$14.000. La reforma en la salud generó una dualización del sistema al permitir que, por la vía de los hechos, los trabajadores formales optaran por los prestadores privados de salud quedando los servicios públicos para atender, principalmente, a la población sin recursos suficientes para pagar los costos de un servicio privado (esto aún teniendo en cuenta que los trabajadores formales pueden optar por tener su cobertura en el servicio público). En el caso de la seguridad social el sistema presenta un elevado nivel de segmentación; se mantiene una importante diferencia entre los montos no contributivos dirigidos a los excluidos del mercado formal y el promedio de los contributivos (Midaglia et al, 2013b; Antía, 2013).

Si bien existen matices entre sectores, en líneas generales los estratos en mejor posición económica y política atienden sus riesgos sociales recurriendo al mercado y/o aquellas unidades del sistema que mejor funcionan, mientras que los sectores sociales bajos utilizan la vía de la asistencia pública. En definitiva, se abandona explícitamente la pretensión política de cubrir las necesidades de los diversos grupos sociales por los mismos principios e instituciones, consolidando con recursos públicos un esquema dual de bienestar (Midaglia et al, 2013b:190).

Por lo tanto, es en el desarrollo de políticas sociales focalizadas en la pobreza como este nuevo arte de gobernar se hace presente el Uruguay. Estas políticas se desarrollaron con una orientación asistencial y promocional y, principalmente, su ejecución es tercerizada en Organizaciones de la Sociedad Civil sin fines de lucro (OSC). De todas formas, y teniendo en cuenta que las estrategias focalizadas se desarrollan como complemento de las universales, se reconoce que no es sencillo –en todos los casos– establecer cuando son exclusivamente *políticas de individuación* propiamente dichas. El recorrido que aquí se describe, no intenta tanto aclarar las zonas grises de esta clasificación, como dar cuenta de algunos hechos destacados. Es desde esta intención que se debe atender a la selección de los hechos presentados.

En el año 1988 se suceden dos hechos que marcan un fuerte estímulo a los programas sociales focalizados y tercerizados en Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). El primero, la creación del Instituto Nacional del Menor (INAME - Ley 15.977) como organismo encargado de “la protección de la *infancia y adolescencia vulnerable y en conflicto con la ley*”, y que viene a sustituir al Consejo del Niño. En este nuevo organismo se crea una unidad (convenios) encargada de administrar la tercerización de proyectos focalizados en sectores pobres, orientados a menores de 18 años, y que se vinculan a la atención de diferentes *vulnerabilidades*. En el año 2004, con la aprobación del Código de la Niñez y Adolescencia (Ley 17.823), en un intento de cambiar su orientación de la “situación irregular” a la “protección integral”, se transforma en el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) cuyo cometido es ser “el órgano administrativo rector en materia de políticas de niñez y adolescencia, y competente en materia de promoción,

protección y atención de los niños y adolescentes del país y, su vínculo familiar al que deberá proteger, promover y atender con todos los medios a su alcance (art. 68, Código de la Niñez y adolescencia). En este cometido se visualiza un intento de transformar a la institución con alcance universal; sin embargo, la población que siguió atendiendo fueron niños, adolescentes -y sus familias-, en contexto de amparo o que atraviesan situaciones de *vulnerabilidad* principalmente asociadas a la pobreza. Además siguió siendo responsable de la reclusión de los adolescentes en conflicto con la ley. Lo que interesa rescatar es que, desde su creación, no ha dejado de ampliar su cobertura en sus diferentes modalidades, principalmente a partir de la tercerización de servicios focalizados¹⁴.

El otro hecho a destacar en el año 1988 es la creación del Plan CAIF (Centro de Atención a la Infancia y la Familia), plan que en el año 1996 se integrará al INAME. Cada Centro CAIF es gestionado por una Organización de la Sociedad Civil en la que el Estado terceriza el servicio. El Plan CAIF ha pasado por diferentes etapas según sus prioridades programáticas, siendo hoy en día una política que trasciende la focalización en la población más vulnerable aunque la considera prioritaria. Pero, en su momento fundacional, buscaba “...impulsar acciones integradas de organismos públicos, gobiernos municipales y comisiones vecinales (asociaciones civiles) para atender las necesidades de los niños en edad preescolar que viven situación de pobreza y su familia”. Hasta el año 1993 fue financiado por UNICEF (Zaffaroni y Alarcon; 2014:19).

En el año 1990 se crea el Instituto Nacional de la Juventud. Este organismo desarrolló un programa de acceso universal para todos los jóvenes (Tarjeta Joven), pero también fue el espacio para la promoción de una serie de políticas sociales focalizadas en la juventud más vulnerable y ejecutadas por medio de OSC (Midaglia et al, 2009:18).

¹⁴ A modo de ejemplo se exponen algunos proyectos: Club de Niños, Centro Juvenil, Libertad Asistida, hogares de amparo, atención a niños y adolescentes en situación de calle, centros de educación especial (discapacidad), niños víctimas de maltrato, consumo problemático de drogas entre otros.

Otro hito importante lo representa el Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo (INFAMILIA). Este es creado como una Secretaría de Presidencia en el año 2002 a partir de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El objetivo general del Programa es mejorar las condiciones de vida e inserción social tanto de niños y adolescentes en situación de riesgo social como de su grupo familiar. La población objetivo del Programa estará constituida, a nivel nacional, por niños y adolescentes menores de 18 años en situación de riesgo social y su grupo familiar (BID, 2002).

En un principio fue pensado como un programa a corto plazo (5 años), pero luego, en el año 2005, se transformó en una Dirección del nuevo Ministerio de Desarrollo Social hasta el año 2012. Durante sus 10 años de existencia ejecutó diferentes proyectos con financiación y asesoramiento del BID, focalizados y territorializados en zonas que concentraban los peores indicadores sociales, cuya implementación estuvo bajo la responsabilidad de mecanismos tercerizados en OSC¹⁵.

Además, se debe contemplar que la crisis económica que atravesó el país en el año 2002 y dejó a un tercio de la población por debajo de la línea de pobreza, sirvió de impulso para la extensión de este tipo de proyectos (Midaglia et al, 2009).

En el año 2005, con el cambio de gobierno, se instalan modificaciones en la matriz de bienestar que persigue restaurar una orientación universal y se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES - Ley 17.866), marco administrativo que pasa a nuclear la mayoría de los proyectos focalizados en la extrema pobreza (por ejemplo tanto el INJU, INFAMILIA y el INAU son incorporados bajo la órbita del MIDES, los dos primeros como Dirección y, en el caso del segundo, el art. 8 de la Ley 17.866 establece que su relación con el Poder Ejecutivo es vehiculizada a través de dicho Ministerio).

¹⁵ Algunos de los programas que desarrolló se vincularon a las áreas de apoyo e inserción escolar y liceal (Por ejemplo Maestros Comunitarios, Aulas Comunitarias, Programa Puente, Formación Profesional Básica entre otros), orientación y consulta y articulación de servicios a nivel territorial (SOCAT), niños en situación de calle (INFACALLE), promotores en salud, estrategia interinstitucional para fortalecer las capacidades familiares (Cercanías), entre otros.

El Frente Amplio asume el gobierno con un discurso severamente crítico hacia la focalización, pero sobre todo a la tercerización en políticas sociales, lo que incluso llevó a declarar a la flamante Ministra que algunas OSC “*perseguían fines de lucro*” y lo que, en realidad buscaban, era “*vivir a costa del Estado*” (Semanao Búsqueda, 10 de marzo de 2005). Sin embargo, el MIDES no cambió la estrategia de intervención focalizada y tercerizada, sino que la integró como parte de una estrategia intermedia para facilitar que los sectores de extrema pobreza accedan a los servicios universales. Esto es relevante en tanto adquieren un marco institucional común que les asigna una misión más allá de la particularidad que atienden, ser *puentes* hacia una *integración*, lograda cuando la población atendida ya no necesita de la política focal, colaborando en consolidar una matriz de bienestar híbrida y dual¹⁶.

Con el MIDES el eje principal de las políticas de asistencia pasó a centrarse en las políticas de transferencia de renta condicionada y en la ejecución de una serie de programas focalizados con una orientación asistencial y promocional. Entre los años 2005 y 2007 el MIDES ejecutó el Plan de Atención Nacional para la Emergencia Social (PANES) como una respuesta urgente a la situación crítica que atravesaba parte importante de la población debido a la crisis económica del año 2002. Desde un principio se presentó como un plan transitorio y dirigido a la población que se encontraba en el primer quintil de ingresos (8%). Entre sus principales componentes se encontraban un programa de transferencia de renta condicionada (Ingreso Ciudadano), una transferencia de renta dirigida a la compra de alimentos y productos de higiene (Tarjeta Alimentaria) y una serie de programas focalizados y tercerizados en OSC que, a partir de la selección de la población mediante diferentes formas de problematizar la pobreza y su salida, apostaron a *brindar*

¹⁶ En los primeros años de la gestión del Frente Amplio a nivel discursivo se registran dos hechos representativos de estos cambios. Por un lado, cobra fuerza la idea de “focalizar para universalizar”, lo que para el año 2011 en el documento de la Reforma Social se expresa como la “aparente contradicción entre la universalidad y focalización” (CNPS:18). Por otro lado, también en los primeros años de gestión frenteamplista el INAU se presentó como un instituto con políticas dirigidas a todos los niños y adolescentes a través del lema “nos importan todos los niños”. Pero, a pesar de este “intento discursivo”, en los hechos, los diferentes programas se siguieron ejecutando en territorios donde residen sectores de población en condición de pobreza. Además, algunos años más tarde, se van a establecer “perfiles de ingreso” para los diferentes proyectos tercerizados en OSC, en los que se pondera en función de «factores de vulnerabilidad».

herramientas para que los *afectados* puedan superar su situación (Construyendo Rutas de Salida, Trabajo por Uruguay, Programa de Atención a los Sin Techo).

A partir de ello se pueden destacar algunos hechos significativos. En primer lugar se comienza a institucionalizar la figura del operador social. La misma institucionalidad que favorece procesos de intervención cada vez más protocolizados, hace que se desdibujen los roles de las profesiones que, tradicionalmente, ocupaban el rol de ejecutores de políticas sociales (trabajo social, psicología y educación social). En la figura del operador social se incluyen estudiantes avanzados y profesionales de las áreas sociales y de la salud. Se podría decir que el operador social –de protocolos– (entendido como especificidad en los riesgos, vulnerabilidades y en las formas de intervención de cada programa) se posiciona por encima de lo *profesional*.

Otro hecho significativo fue el criterio establecido para la selección de la población objetivo del PANES. En el año 2005 se le encomendó al Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UDELAR la elaboración del Índice de Carencias Críticas (ICC) con el objetivo de identificar a la población objetivo. Se trata de un índice estadístico cuya función es estimar la probabilidad que una familia se encuentre dentro del 20% más pobre (por ingreso), pero considerando variables de bienestar estructurales no monetarias.

El mecanismo propuesto procura aproximarse al ingreso de los hogares a través de un índice que combina y pondera distintas características de los integrantes del hogar y de la vivienda que sean de difícil manipulación por parte del postulante. El índice otorga un puntaje a cada hogar, permitiendo ordenar a los hogares postulantes al programa de acuerdo a su nivel de privación. Para la estimación del modelo, se consideran aquellos hogares que se ubican por debajo de la mediana de la distribución del ingreso per cápita de los hogares (es decir, los hogares que pertenecen al 50% de menores ingresos). De esta manera, se prioriza discriminar entre hogares de bajos ingresos, asumiendo que los mismos son potencialmente más difíciles de distinguir (IECON apud MIDES, 2013:142).

Se instrumentaron dos formas de acceder al PANES: por un lado, los hogares que deseaban acceder se postulaban en las ventanillas del MIDES. El Ministerio implementó un sistema de visita en el hogar del postulante en la que aplicaba el Formulario AFAM (que mide el ICC del núcleo de convivencia) con el objetivo de identificar a la población objetivo de la política asistencial. Al mismo tiempo, se identificaron territorialmente determinadas zonas en las que se aplicó el Formulario AFAM en forma masiva, mecanismo que fueron denominados, en su momento, con el significativo apelativo de «desembarcos», con el mismo fin (Amarante et al, 2009).

En este proceso se crea la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) como una de las direcciones que integra el MIDES. Esta dirección va a ocupar un papel preponderante no solo en el monitoreo de los programas, sino también en la elaboración de un sistema de información que registra los datos de la población atendida y permite conocer las acciones desarrolladas en los diferentes programas, valoraciones de los técnicos que intervienen, composición del hogar y su georeferenciación, entre otros.

Desde entonces la DINEM, por medio de información estadística, realiza muestreos sobre la población beneficiaria del MIDES para actualizar los datos y controlar la correcta focalización. Además, estas bases de datos, junto con el ICC, son cada vez más utilizadas para la derivación de la población a los programas sociales, para los cuales se identifican diferentes criterios de focalización. Con el sistema de información desarrollado se posibilita que, incluso antes de implementarse un programa, se cuente con la información que permite estimar no sólo el número total de población a atender, sino también, la composición de los hogares, sus características y ubicación territorial. En esta línea, en el año 2012 se presenta el Sistema de Información Integrada del Área Social (SIIAS) que se encarga de juntar y sistematizar información que permite consultar el acceso combinado de los beneficiarios a diferentes programas y prestaciones sociales.

Tanto la figura del operador social como el desarrollo de técnicas estadísticas de selección de la población son una muestra de cómo es reconfigurado el saber experto en la

intervención social. Se trata de un mecanismo mediante el cual se pasa del saber profesional a la informatización de los procesos y el empleo de la estadística como mecanismos no presenciales de control poblacional. Además, el desarrollo de las técnicas estadísticas facilita identificar las diferentes características de la población (heterogeneidad de la pobreza) promoviendo se realicen intervenciones más individualizadas.

En el año 2008 se aprueba el Plan de Equidad¹⁷ que incluye dos componentes, uno de reformas estructurales que dan continuidad a la universalidad de las políticas sociales (salud, impositiva, empleo, educación, vivienda), y otro específico, que crea la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS). Este último mantiene la necesidad de acciones focalizadas en la pobreza para garantizar el acceso a los servicios universales promovidos por las reformas estructurales. Incluye transferencias monetarias: Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM PE), pensión a la vejez no contributiva dirigida a personas entre 65 y 79 años en situación de pobreza y la Tarjeta Uruguay Social (TUS), que consiste en una tarjeta prepaga para el acceso a alimentos y artículos de higiene. Junto con ello se continúa con una batería de proyectos promocionales y asistenciales focalizados en diversos ámbitos: laboral, infancia, juventud, familia, etc. (Plan de Equidad, 2008:8).

Las transferencias monetarias de ese Plan (AFAM y nuevas pensiones a la vejez) se complementaron con un conjunto de programas sociales que se encuadran en la propia iniciativa y promueven la instalación de la mencionada red moderna de asistencia. Entre ellos figuran: apoyaturas alimentarias (tarjeta prepaga asociada a los hogares con mayores dificultades económicas y beneficiarios de AFAM); servicios de educación inicial (Plan CAIF, Centros Diurnos, Jardines de Infantes, entre otros); estrategias de educación básica (Maestros Comunitarios, universalización de la educación física); programas de educación media (propuestas de revinculación a la enseñanza formal, aulas comunitarias);

¹⁷ Este apunta a “...promover parámetros políticamente aceptables de integración y justicia social con la finalidad última de asegurar el bienestar de los uruguayos y las uruguayas”. Su objetivo general es “asegurar el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos de todas y todos los habitantes del territorio nacional, en especial de quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad social, a través de la nivelación de sus oportunidades de acceso en lo que refiere: a servicios sociales universales, a ingresos a través del trabajo digno y a prestaciones sociales básicas” (PE, 2008:17).

alternativas de formación profesional básica; medidas de participación juvenil; acciones en materia de empleo (estrategias de empleo protegido, pasantías y becas laborales, recalificación y cooperativas sociales) y mejora de la atención a la salud infantil y adolescente (MIDES 2008; Midaglia y Silveira, 2011). El conjunto de programas asciende a la cifra de 49, la mayoría de los cuales se ubica en la órbita del MIDES, seguido por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), mientras que los demás se encuentran dispersos en diferentes unidades ejecutoras” (Midaglia et al, 2013a:10).

A nivel de la asistencia se puede decir que el Plan de Equidad representó la institucionalización de las estrategias comenzadas con el PANES. A modo de ejemplo, podrían citarse la transformación de los programas Ingreso Ciudadano por AFAM PE, Trabajo por Uruguay por Uruguay Trabaja, la Tarjeta Alimenticia por la Tarjeta Uruguay Social, Construyendo Rutas de Salida por Uruguay Integra.

La creación del MIDES, la RAIS y las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad son ejemplos de institucionalización de un espacio administrativo burocrático que orienta su accionar de forma transversal hacia los sectores más pobres. Antes del MIDES las políticas sociales tenían, exclusivamente, carácter sectorial, en general agrupadas en un Ministerio (vivienda, educación, salud, trabajo, etc.) responsables de ejecutar las políticas para toda la población. Sin embargo, a partir de la conformación del MIDES, como organismo que concentra las acciones dirigidas a la pobreza, se genera un cambio en el tipo de identidad social que se consagra por medio de las políticas públicas¹⁸. En este sentido, es llamativo como se ha instalado en el Uruguay, de manera informal, pero extendida, la referencia a una “población MIDES” para aquellos sectores que las políticas sociales sectoriales (supuestamente universales) parecieran asumir que ya no son su responsabilidad. De hecho, la concepción con la que fue diseñada la RAIS implica que, una parte de la población necesita ser acompañada, apoyada, promovida y tutelada para poder acceder al ejercicio de sus derechos. Este movimiento favorece el corrimiento de la responsabilidad

¹⁸ Se podría decir que esta identidad social ya se encontraba en las políticas del Consejo del Niño, devenido en INAME y luego INAU.

colectiva de las políticas sectoriales a la responsabilidad individual –y del MIDES– de aquellos que no tendrían las condiciones para aprovechar, de forma idónea, la matriz de bienestar universal.

Por otra parte, a los efectos de seleccionar la población objetivo de las AFAM PE, en el año 2008 se adaptó el Índice de Carencias Críticas elaborado para el PANES. Posteriormente, su uso se extendió como criterio de focalización para otros programas; en principio, para la Tarjeta Uruguay Social, pero luego también como criterio para la inclusión en otros programas ejecutados por el MIDES como son Uruguay Trabaja, Monotributo Social, Cooperativas Sociales, Emprendimientos Productivos y Cercanías. Según el valor del ICC se estima que la familia posee determinado umbral de ingresos y la vuelve población objetivo (MIDES, 2013:37-38).

En su tesis de Maestría en Trabajo Social Pérez (2010), a partir de un estudio comparativo entre los casos del Ingresos Ciudadano del PANES y las Asignaciones Familiares y la pensión a la vejez del Plan de Equidad, demuestra como ambos dispositivos están vinculados al nuevo arte de gobernar de la focopolítica expuesto por Álvarez Leguizamón. A partir de un extenso trabajo de análisis de entrevistas, documentos y de argumentos expuestos en el Parlamento uruguayo, encuentra que sus fundamentos son atravesados por un discurso minimista de las políticas sociales y de su biologización que se reflejan en la figura del pobre y el indigente.

Un breve repaso de la historia de las Asignaciones Familiares en el Uruguay también da cuenta de la transformación del campo asistencial. Estas se instrumentaron en el año 1943 y se vincularon a los Consejos de Salarios (Ley 10.449). Consistían en un complemento salarial para trabajadores formales de algunos sectores, según la cantidad de hijos menores de edad. Con la aprobación del Plan de Equidad en el 2008, las Asignaciones Familiares dejan de vincularse al trabajo formal de los adultos y se focalizan en los sectores de menores ingresos (más allá de su vinculación o no al mercado de trabajo formal). Además, la AFAM PE incluye como contrapartida que los niños y

adolescentes del hogar deben asistir a un centro educativo y estar al día en los controles en salud. Ahora la prestación se plantea como una inversión en capital humano focalizada en los sectores pobres¹⁹ y no como una *compensación* al salario del trabajador.

En el año 2012 desde el MIDES se va a ejecutar lo que se dio en llamar la “Reforma Social” (CNPS, 2011), marco conceptual de las políticas sociales en el período de gobierno 2011-2015. El documento de la Reforma Social reafirma la idea, como continuidad del Plan de Equidad, acerca de que el abordaje de lo social se realiza a través de dos componentes: Uno de reformas estructurales dirigido a toda la población y otro específico focalizado y transitorio, la RAIS. De este documento vale la pena destacar la referencia explícita a una “subcultura de la pobreza” que afecta a la población que percibe “que los mecanismos de ascenso social no le llegan o dejaron de operar, primando las estrategias de sobrevivencia en la pobreza” (CNPS, 2011:13).

En la Reforma Social la RAIS se presenta como un conjunto de “acciones afirmativas”, de “carácter transversal” y “transitorias”, dirigidas a atacar el “núcleo duro” de la pobreza con “horizonte de la integración social”, que busca promover el “capital social (individual y colectivo)” y “respaldar el ejercicio de derechos”. Además, se promueven una serie de instancias de articulación interinstitucional (desde políticas sectoriales a territoriales) con la intención de facilitar el tránsito de los dispositivos focalizados a los servicios sociales dirigidos a toda la población y el empleo formal (CNPS, 2011:10-12). Esto último es importante en tanto, al menos en su formulación, la Reforma Social proyecta estas “acciones afirmativas” como un “respaldo al ejercicio de los derechos”, como “puente a la integración”, y no como sustituto de las políticas universales. Pero lo que no se pone en cuestión es la necesidad de ir a la búsqueda de los beneficiarios que integrados a una “subcultura de la pobreza” ya no tienen expectativas de ascenso social.

¹⁹ Según publica el MIDES, las transferencias monetarias de las AFAM PE y de la TUS, en el año 2011, permitieron reducir un 64% la indigencia y un 10% la pobreza medida por ingresos (MIDES, 2013:153), lo que da cuenta de la focalización de la prestación de los montos transferidos.

Para ello se hace explícita la necesidad de una “correcta definición” de la población objetivo: hogares pobres o vulnerables a la pobreza (20% de los hogares), y hogares por debajo de la línea de indigencia o vulnerables a la indigencia (3% de los hogares). También se presentan acciones transversales vinculadas a “otras fuentes de desigualdad” además del ingreso: género, generacional, étnico-racial, discapacidad y orientación sexual (CNPS, 2011:21).

En este aspecto es llamativa la similitud con la clasificación de la población que encuentra Álvarez Leguizamón (2005b) con la focopolítica en Argentina: “grupo vulnerables”, “los más pobres entre los pobres o pobres estructurales” y “nuevas y viejas minorías”. De hecho, como se ha expuesto, la línea argumental del documento de la Reforma Social se puede ubicar en el paradigma del desarrollo humano, y por lo tanto, dentro de la focopolítica. Sin embargo, este documento se también incorpora una referencia explícita a vincular los dispositivos –y población– de la RAIS con el mercado formal de empleo y con políticas sectoriales universales. En este aspecto se encuentra en los documentos de gobierno del Frente Amplio un especial cuidado por tomar distancia de la “mirada liberal” del desarrollo humano. Pero más allá de esta referencia, la población es clasificada según *condiciones de pobreza y vulnerabilidad*, proponiendo intervenciones según las *capacidades y necesidades* de cada uno de los grupos identificados.

En este contexto es que se diseñan e inician el proceso de implementación tres programas orientados a la pobreza e indigencia que fueron bautizados con el nombre de “programas prioritarios” y gozaron de una fuerte difusión pública: Programa Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo (UCC). A partir del año 2015 estos programas pasarán a ser bautizados con el sugerente nombre de “proximidad”. Estos programas se proponen llegar al “núcleo duro” de la pobreza a través de una estrategia de acompañamiento individualizado, que considera la situación particular de los beneficiarios, promoviendo su acercamiento a los diferentes programas de la RAIS y de la matriz de bienestar²⁰. En el

²⁰ En el año 2008 en el marco de la dirección de INFAMILIA (MIDES) se convoca a diferentes actores estatales y OSC a debatir y desarrollar una estrategia de mediano y largo plazo en políticas dirigidas a la infancia y la

caso de Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo presentan como innovación el no tercerizar la ejecución en OSC sino que su implementación se lleva a cabo mediante la contratación directa a los operadores sociales por medio de empresas unipersonales y otras formas de contratación privada. En el caso de Cercanías se mantuvo la modalidad tercerizada.

Estos programas comenzaron su implementación a partir de un préstamo internacional del BID y cuentan con antecedentes similares en otros países de América Latina (Jara y Sorio, 2013). De hecho, al igual que las AFAM PE, son una adaptación de programas ya impulsados en otros países también con financiamiento internacional. En el caso de Jóvenes en Red se dirige a una población entre 14 y 24 años que no estudia ni trabaja (ni-ni), que no han finalizado Ciclo Básico y que pertenece a hogares por debajo de la línea de pobreza. En su orientación se busca favorecer las capacidades de los jóvenes para reinsertarse en el sistema educativo y/o en el mercado formal de empleo. El caso de Uruguay Crece Contigo (UCC) encuentra su antecedente en Chile Crece Contigo y una experiencia local desarrollada en el departamento de Canelones (Canelones Crece Contigo). Su objetivo es garantizar los cuidados de las mujeres embarazadas y los niños menores de cuatro años (capital humano), focalizando su accionar en el acompañamiento familiar de los sectores más pobres identificados por medio del ICC y de la identificación de *factores de riesgos* fundamentalmente sanitarios, pero también sociales de los niños. Por último, Cercanías se presenta como una estrategia integral e interinstitucional de trabajo con familias en *situación de vulnerabilidad* (medida por el ICC) y *vulnerabilidad social* (medida por el índice de Vulnerabilidad Social –IVS) a través de equipos territoriales que desarrollan distintas formas de acompañamiento familiar, que también se encuentra presente, con diferentes variantes, en algunos países de América Latina.

adolescencia (y su familia). La convocatoria se hizo bajo el nombre de Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia 2010-2030 (ENIA). Este hecho es relevante en tanto de su plan de acción se desprenden reformas estructurales para ampliar la cobertura de la matriz de protección social universal junto con el desarrollo de políticas sociales focalizadas con un fuerte énfasis en ampliar las capacidades y el capital humano y social de los beneficiarios (ENIA, 2009). En la ENIA se encuentran las bases de lo que luego serán los programas prioritarios.

En su fundamentación estos programas se plantean trabajar desde una perspectiva de derechos, pero, a su vez, dan cuenta que entienden existe una población que necesita ser apoyada para efectivizar su acceso. Asimismo, comparten en su componente de acompañamiento familiar (o individual) la idea de un “plan de trabajo” que se elabora entre los operadores del programa y beneficiarios, y que establece la idea de una contrapartida. En este sentido, la idea de derecho se ve desvirtuada en tanto su población adquiere la posibilidad de participar del programa si se compromete, voluntariamente, a participar en el “acuerdo” o “contrato”²¹.

Se debe destacar que estos programas no sólo se proponen un componente de abordaje basado en la proximidad, sino que, explícitamente, se proponen incidir en las capacidades institucionales para dar respuesta a las necesidades de la población atendida. Este aspecto es importante ya que implica un reconocimiento a que si no se generan cambios en las instituciones que brindan los servicios, difícilmente se puedan generar cambios en su acceso por parte de la población beneficiaria, aunque su impacto en este sentido sea casi nulo. En los programas de proximidad los operadores son ubicados como mediadores entre individuos o familias pobres y la matriz de bienestar social a los efectos de facilitar el pasaje hacia los servicios y prestaciones existentes, en general fundamentado desde una perspectiva de restitución de derechos vulnerados. Sin embargo, es precisamente en este aspecto donde estudios recientes dan cuenta de importantes dificultades y limitaciones en el tránsito de la población beneficiaria desde los dispositivos focalizados hacia los universales y en el ingreso al empleo formal, además de reconocer una escasa incidencia en la modificación de los aspectos a trabajar debido a la carencia de los recursos ofrecidos y resistencias de las instituciones sectoriales al momento de articular y promover el

²¹ Se pueden identificar dos formas de “acuerdos” o “contratos”. Unos preestablecidos, como el caso de las AFAM PE, donde la familia sólo cobra la prestación por la asistencia escolar y tener controles de salud al día de los niños menores de 18 años. Otro que se construye en la relación y de común acuerdo entre operador social y beneficiario, más frecuente en los programas de proximidad. Pero en todos los casos la participación de los beneficiarios en el programa se presenta como voluntaria, y por lo tanto, también se presenta la exigencia a participar en el “acuerdo”.

acceso de estos sectores de población a los servicios universales (DINEM, 2014; Leopold et al, 2015; Perazzo et al, 2016).

Por lo tanto, la acción de los programas focalizados en la pobreza extrema, se termina configurando casi que exclusivamente sobre las “acciones afirmativas” dirigidas a la población objetivo buscando su *activación*, o interviniendo en las dinámicas intrafamiliares. En todo caso, al dirigir su intervención sobre la población, también corre el riesgo de depositar el éxito o fracaso en su propia *responsabilidad*. Es así que, por la vía de los hechos y más allá de los contenidos enunciados en los documentos fundacionales, estos programas terminan inclinados a ser *políticas de individuación* (Leopold et al, 2015).

Por último, también merece una referencia a las transformaciones en el tratamiento de la seguridad, particularmente en cómo afecta en la victimización de los sectores más pobres y como se articula con la política asistencial promocional. Según Paternain (2013; 2016) en relación a las políticas de seguridad en el Uruguay de los últimos años se asiste a una *hegemonía conservadora*, es decir, “...una visión predominante del mundo y sus problemas que se apoya en la idealización nostálgica del pasado, la radical desocialización y despolitización de los asuntos y la preferencia moralizante por las nociones patológicas o subculturales” (Paternain, 2013:29). Al igual que sucede en el ámbito de las políticas sociales la cuestión social pierde peso en los factores explicativos y es sustituida por enfoques individualizantes y culturales que ubican la responsabilidad en los sujetos que la protagonizan.

El resultado directo es un aumento de las medidas de control y castigo a los sectores más pobres con la intención de bajar el “costo de oportunidad” de cometer un delito (entendido desde una mirada sustancialista y no relacional). En el Uruguay eso se observa en el incremento de penas y la creación de nuevos tipos delictivos, el crecimiento de la población carcelaria, la culpabilización de los adolescentes en tanto se “aprovechan de su impunidad”, y un aumento de la participación de las fuerzas armadas en la seguridad interior, sobre todo en la vigilancia del perímetro carcelario (Paternain, 2013:115).

También se puede agregar la creación de la Guardia Metropolitana como una policía militarizada, la limitación en el acceso a los contenedores de basura en el Centro de Montevideo a aquellos que viven de su reciclaje, los “megaoperativos”²² y la promulgación en agosto de 2013 de la ley de faltas y conservación y cuidado de los espacios públicos (Ley Nº 19.120) que, además de establecer nuevas penas, “...incorpora al Código Penal dos artículos que estipulan que será castigado con pena de 7 a 30 días de trabajo comunitario quien deteriore instalaciones, monumentos o semáforos, o a quienes defequen u orinen en espacios que no estén destinados a tal fin y a quienes acampen o pernocten indebidamente en los espacios públicos, luego de que se los haya intimado dos veces por parte de la autoridad competente”. En tales casos la policía traslada a las personas al MIDES para “recabar su identidad” y se le “ofrezca una alternativa”²³. Esto es significativo en tanto refiere a cómo la gubernamentalidad neoliberal trasciende el campo de lo social y, al mismo tiempo, da cuenta de la relación estructural y funcional entre el Estado neoliberal y el crecimiento del ala penal a la que refiere Wacquant (2012).

Otro hecho a destacar en este sentido es la Estrategia por la Vida y la Convivencia presentada en el año 2012 por Presidencia de la República. La misma se presentó con una orientación a “construir comunidad” en los territorios para superar la “fractura social” articulando medidas de seguridad, intervención urbana y políticas sociales (PROU, 2012). En este marco entre los años 2013 y 2016 se va a desarrollar el Plan Siete Zonas, instrumentado en territorios donde conviven altos índices de pobreza y delito. Implicó una mayor presencia de la policía, un mejoramiento de los espacios públicos (principalmente plazas) y la intervención del MIDES por medio de los tres programas prioritarios. Precisamente Pintos (2015) encuentra que en el Uruguay reciente la Reforma Social junto con la Estrategia por la Vida y la Convivencia representan ejemplos de lo que refiere como

²² Se trató de intervenciones policiales intensivas y concentradas territorialmente principalmente entre los años 2009 y 2011.

²³ El Artículo 14 de la Ley Nº 19.120 publicada en el D.O el 28 de agosto de 2013, incorpora la Código Penal el Artículo 368 (Ocupación indebida de espacios públicos) y dispone, expresamente, la derivación de la situación al Ministerio de Desarrollo Social a los efectos de encontrar una respuesta al problema planteado. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3303561.htm>

la *etnologización de los pobres*. Con esto refiere al predominio de explicaciones culturales (cultura de la pobreza) en relación al delito y la pobreza, fomentando el ocultamiento de las relaciones de desigualdad estructural y depositando las causas en los aspectos subjetivos.

El hecho de que en Uruguay se desarrollen políticas de lucha contra la pobreza que tienen su réplica en el continente sin duda se deba a la fuerte influencia de los organismos internacionales en su capacidad de proponer programas y otorgar financiamiento a los países para su implementación. No por ello se debe entender que en todos los países se instrumentan de la misma forma. Pero el punto aquí no es como se adaptan las diferentes variantes locales (cantidad de población atendida por operador, forma de selección de la población, recursos disponibles, etc.) sino que se busca pensar sobre que se hace. En el Uruguay, la institucionalización del MIDES como un “ministerio de los pobres” –población MIDES– y los diferentes programas focalizados dirigidos a los que necesitan “acciones afirmativas para acceder a derechos” son una muestra de ello.

Un caso particular de lo posible: La Oficina de Derivaciones del Ministerio de Desarrollo Social.

En este momento es necesario retomar la presentación del documento a los efectos de exponer lo recabado en las entrevistas desarrolladas a operadores de la Oficina de Derivaciones (OD). El punto de partida aquí adoptado hace foco en una tensión entre los objetivos de la tarea puestos –el logro de transformaciones sociales– en las que el trabajo del operador social tiene escasa o nula incidencia. Retomando a Bourdieu, se entiende que las condiciones materiales y simbólicas de existencia que, desde las políticas asistenciales y promocionales son valoradas en forma de “problema social”, no dependen de la “falta” de “capacidades” o “activos” personales o familiares, sino que hacen a las “capacidades” y “activos” que poseen por el lugar que ocupan, y la correspondiente distribución del poder, en el espacio social.

Algunas advertencias a tener en cuenta en la lectura de este apartado. Como se expresó las entrevistas no se realizaron con el fin de analizar un servicio de acompañamiento familiar (o individual) en particular, sino con el objeto de estudiar *un caso particular de lo posible* en el abanico de programas asistenciales-promocionales que hoy día se ejecutan.

Las entrevistas se desarrollaron con el objetivo de conocer cómo los operadores sociales explican sus prácticas. Esto último es relevante en tanto aquí no se coteja lo relatado con la práctica concreta. O sea, se debe tener presente que la información expuesta fue relevada casi que exclusivamente por medio de las entrevistas. Además, al poner la mirada en la práctica de los operadores, se dejan fuera posibles acciones institucionales que se adopten desde el MIDES a los efectos de ampliar el impacto de los objetivos propuestos. Tampoco se contrasta si la práctica relatada se corresponde con lo que se espera institucionalmente del programa.

La información que se relevó puede ser clasificada en dos bloques: a) los aspectos descriptivos de la OD (historia, objetivos, características de la población) y b) la práctica de

los operadores (cómo se organiza y desarrolla la tarea, fundamentos, criterios para cerrar un caso), particularmente como se resuelve la tensión entre el mandato institucional y las posibilidades de llevarlo adelante. Es en este mismo orden que se organiza la siguiente exposición.

La Oficina de Derivaciones

Al momento de realizar las entrevistas²⁴ la OD se encontraba en un momento particular de revisión y posible proyección dentro de la estructura del MIDES. De hecho, algo que se reitera en las entrevistas, es que estaba en debate su consolidación como programa o servicio, ya que hasta ese momento era una “oficina” y sin un presupuesto asignado. Esto responde a la particularidad de su historia institucional, que pasó por diferentes nombres. El dato relevante es que no fue pensado y armado “tradicionalmente” como un programa de intervención, sino que “se fue armando en la marcha”.

El relato de la historia comienza con la ejecución del PANES y la forma de seleccionar a la población objetivo. El MIDES visitó en sus domicilio a los postulantes y “barriendo” zonas identificadas con potencial población a los efectos de aplicar el formulario AFAM (a partir del cual se construye el ICC) en los hogares. Luego, con el Plan de Equidad, este sistema se mantuvo a los efectos de actualizar la focalización de la Tarjeta Uruguay Social. Es así que los operadores de la Unidad de Seguimiento (“campo”), al aplicar el formulario en domicilio, encuentran situaciones que, según su valoración, ameritaban una respuesta urgente. Además, al MIDES llegan demandas directamente al despacho de la Ministra que se entendía necesario valorar adecuadamente mediante dispositivos como la visita y la entrevista en profundidad

²⁴ Noviembre y diciembre de 2014

A partir de esto un poco, pero sobre todo de todas las situaciones que les llegaba a una secretaría de desarrollo social luego de una crisis del 2002, 2004. Lo esperable era que la Secretaría, desde diferentes lugares, desde el espacio político, desde el institucional, desde la Sociedad Civil, le llegara al despacho un montón de situaciones que... denotaban una emergencia terrible. Capaz que no... ni mayor, ni distinta, denotaban una cantidad de miles que no llegaban. Pero no importa, eran situaciones que allí estaban (Dirección).

Esta necesidad lleva a que en diciembre del año 2009 se destinan a dos operadores sociales de la Unidad de Seguimiento (dependiente de la DINEM) a trabajar en “Casos Especiales”²⁵. El objetivo era hacer de enlace de estas situaciones “especiales” con los servicios existentes y una vía para canalizar las diferentes demandas que llegaban al despacho del MIDES. Para el año 2010 este “espacio de articulación” incorpora a dos operadores más.

En el marco de la discusión en torno a la Reforma Social (año 2012), que también implicó una reforma interna en la estructura del MIDES, se crea la División de Atención Integral a Situaciones de Vulneración (DAISV) dentro de la Dirección Nacional de Desarrollo Social. En esa instancia se resuelve que “Casos Especiales” se desvincule de la DINEM y pase a integrar la DAISV con el nombre de Oficina de Derivaciones.

Entonces ta, fue como... ah! sobre el pucho como se iban definiendo los temas, qué cosas sí, qué cosas no, hasta dónde íbamos, hasta dónde llegábamos, qué le correspondía a quién en el Mides o por fuera. Y... y se pensaba la situación en el día a día. O sea, no había un... unos objetivos claros, no había un documento, una cuestión más histórica de bueno, dónde nos vamos a parar, desde dónde vamos a trabajar (Coordinación).

Si se atiende a la orientación metodológica hacia el acompañamiento familiar, un dato relevante es que la OD se va a ubicar en la misma dirección dónde se ubica el programa Cercanías, que se caracteriza por ser una estrategia interinstitucional y realizar abordaje familiar con población de extrema pobreza. Cercanías tiene una de sus bases en un

²⁵ La fecha de creación de “casos especiales” es extraída de la entrevista a la operadora F que trabaja en la misma desde el año 2010.

informe realizado en el marco de una consultoría (Fernández, 2011) en la que se parte de un diagnóstico que sostiene que una de las debilidades en el acceso al bienestar de parte de la población *más vulnerable*, estaba en que hasta el momento los diferentes programas y políticas sociales consideraban al individuo como sujeto de la intervención y no a la familia. En este sentido se propone atender al lugar de la familia y su contexto en la reproducción social, considerándola como sujeto de la intervención.

La definición de una estrategia de abordaje familiar aparece como un engranaje de un mecanismo más potente, como una posibilidad de anclaje con los sectores de mayor vulnerabilidad social para su inclusión en procesos de mejora de sus condiciones de vida tanto materiales, como educativas y culturales. La construcción de un **punte** que comunique, que conecte, que modernice, que destruya mitos y estigmatizaciones sobre los que se tejen los conflictos y tensiones de nuestra “desintegradas” sociedad actual (Fernández, 2011:139). *Negrita en el original.*

Un dato llamativo de este documento es la total falta de referencia a experiencias internacionales en programas focalizados y de abordaje familiar. Al contrario, su línea expositiva y argumental se basa en relevar algunas experiencias uruguayas de intervención familiar, sus dificultades en la implementación y la fortaleza de un programa de intervención familiar interinstitucional²⁶. En el documento también se hace referencia al enfoque de las capacidades originado por Amartya Sen y su influencia en el enfoque de las vulnerabilidades. Pero, otro dato interesante al respecto, es que citando a Fernando Filgueira asume una crítica al uso “liberal” del enfoque que pone el acento en los *activos* y *pasivos* de individuos y familia y no en la *estructura de oportunidades*. Por lo que indica que la forma de no caer en el “sesgo libera” es que se debe trabajar sobre los activos, pero siempre desde una “estructura de oportunidades disponible” (Fernández, 2011:46). Además, en el documento se alerta sobre dificultades para la articulación interinstitucional o para intervenir en empleo y vivienda, por ejemplo, y en la necesidad

²⁶ Son consultados el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Ministerio de Salud Pública (MSP), el Banco de Previsión Social (BPS) y la Administración de Servicios de Salud del Estado.

de incidir en la “materialidad” de las condiciones de vida de la población. Se advierte que un proceso socio educativo de intervención familiar que no incida en estos cambios sólo cubriría “necesidades para la sobrevivencia” (Fernández, 2011:140).

Por lo tanto, al menos en el caso del programa Cercanías, se encuentra que Uruguay también transita una transformación que se puede referir como hegemónica en el contexto latinoamericano, pero los fundamentos de la transformación son ubicados en sus propios procesos, además de reconocer la crítica al “sesgo liberal” del enfoque de las vulnerabilidades. Eso sin olvidar que es financiado por un préstamo del BID. Y es en la influencia de este debate donde se comienza a delinear la metodología de trabajo de la OD.

Sí creo que hay un diferencial en que hoy... que pensemos que la familia tiene que ser el sujeto de la intervención, así explícitamente, porque la focalización tiene que pegar con lo universal en algún momento. Porque eso no va a suceder si no hay integralidad en el medio porque la sectoralidad llega desmembrada. Antes llegaba desmembrada, ahora llega un poco menos, pero igual sigue llegando desmembrada. Creo que la diferencia es que el sujeto de intervención ha sido tomado (Dirección).

Bueno... había una definición, alguna coyuntura de diseño de algunas políticas que decían vamos por el territorio, vamos por las familias. Y había una defensa de decir más allá del territorio la familia tiene que ser sujeto de intervención, y estaba bien. Y bueno, se fueron haciendo las dos cosas a la vez. Volviendo a la Oficina de Derivaciones. Cuando en esta coyuntura de la discusión de la proximidad, la atención al 5% de la población que todavía está en condiciones de... extrema pobreza. Y la metodología para efectivamente abordar eso y resolverlo, para transferir bienestar a ese conjunto de familias (Dirección).

La tendencia es a eso [a programas de acompañamiento familiar]. Es que es lo más efectivo. Si no vos tenés que hacer que las familias vayan a donde están los servicios. En algún momento alguien se tenía que dar cuenta que las familias no salen de sus territorios. Les cuesta mucho salir de sus territorios. Porque hay limitaciones que no son solo económicas. Uno se mueve en la zona donde vive. Cosa que se ve en un lado y de otro. Si vos le preguntás a un chiquilín criado en

Carrasco Sur toda la vida y lo largás en Paso de la Arena y te aseguro que va a entrar en un ataque de pánico a los dos segundos treinta. A uno le cuesta salir. Hay... entonces lo ideal... a todos nos encanta movernos en el territorio que dominamos. Por qué vas a hacer que la gente se vea muchísimo. Me parece que hay tipos de accesibilidad que son más simbólicas que se complica. Y creo que estos programas tienen un fuerte acento en el vínculo que uno logra (Supervisor P).

Lo que pasa que la lógica está pensada desde la institución y no desde la dinámica familiar. Porque la familia es una. Entonces tendría que ser inversa la mirada. Si puedo articular y puedo hacer mil acuerdos formales de articulación. Una mirada integral de la familia. No es el adolescente aislado, no es el niño aislado, la mamá el papá. Falta una articulación desde esta mirada, no desde los servicios. Y ahora estaba pensando cuál era la acumulación, cuál era como el foco de la Oficina de Derivaciones. Porque la Oficina de Derivaciones no trabaja con ICC, no siempre atendemos familias en extrema vulnerabilidad. No somos ETAF y nos acercamos, no somos UCC y nos acercamos. O sea... no somos Jóvenes en Red y nos acercamos. Estamos ahí como en un proceso de transformación (Operador N).

Pero desde la coordinación también se identifica en la estructura académica de la carrera de Trabajo Social de la Universidad de la República otra de las bases para el desarrollo de la metodología.

Y... entonces ta, en realidad era... la profesión básica era trabajo social porque la mayoría éramos estudiantes avanzados, si no ya recibidos. Entonces ya teníamos como ese corte de la práctica de MIP III y veníamos más por ese lado, perfilando por ese lado más particular. La característica que tenía era que era equipo MIDES que... sin presupuesto, sin nada. Era con las prestaciones que hay en la vuelta y buscando debajo de las piedras algo (Coordinación).

En realidad siempre estuvo ese espíritu de... [acompañamiento familiar]. Creo que también hacía, como te decía hoy, la profesión que todas teníamos cuando empezamos a trabajar en lo que era Casos Especiales, todas veníamos de lo que era la Facultad, de Trabajo Social y veníamos ya con ese perfil, con esa línea. Sabiendo que la parte de asesoramiento y orientación no alcanzaba. Era necesario algo más (Coordinación).

En el año 2013 la OD se amplía y para ello recurre al préstamo de la ENIA (BID), misma financiación de programas como Cercanías y Jóvenes en Red. Una de las razones: poder ayudar a cubrir la demanda que hay en la lista de espera de Cercanías.

...en el 2013 se hace el llamado a... para ampliar. Con tres supervisores porque ya estaba implementándose Cercanías, Cercanías estaba con lista de espera en Montevideo y nos pidieron una mano a nosotros. Apoyamos con presupuesto que venía del POA [?], ¿no? Préstamo del BID, la contratación de más operadores y ustedes empiezan a tomar la lista de espera (Coordinación).

Es así que para el año 2014 la OD llega a estar conformada por un coordinador, tres supervisores y 17 operadores, trabajando sólo en el departamento de Montevideo. De los 18 entrevistados son 15 mujeres y 3 hombres²⁷. De los 14 operadores entrevistados cinco son licenciados en psicología, un estudiante avanzado de psicología y educador social, un licenciado en psicología social, un educador social, dos licenciados en trabajo social y cuatro estudiantes avanzados de trabajo social. Los dos supervisores entrevistados son licenciados en psicología y la coordinación es licenciada en trabajo social. Todos con experiencia previa de trabajo en diferentes programas focalizados en la pobreza. Los tres supervisores y 10 operadores son contratos financiados con el préstamo BID de la ENIA²⁸.

Los beneficiarios de la Oficina de Derivaciones

La forma en cómo son derivadas las familias a la OD da cuenta de la heterogeneidad de las demandas a atender que le llegan. Van desde personas que se arriman a la puerta del MIDES, demandas al despacho de la Ministras, oficios del Poder Judicial, entre otros.

²⁷ En la transcripción se optó por el uso del género masculino a los efectos de favorecer el anonimato de los entrevistados.

²⁸ Hacia fines del 2014 se suma un supervisor y un operador para hacer el seguimiento de un convenio que se establece entre el MIDES y MEVIR. Estos no fueron entrevistados ni considerados en la exposición.

Las derivaciones pueden venir de distintos lados. Por ejemplo, de otros ministerios, de cartas al Pepe, de... cartas al presidente vamos a decir. De campo, las entrevistas que hace la gente de campo que son visitas domiciliarias y después alguna derivación de instituciones (Operador A).

Lo que pasa es que a nosotros nos llegan las derivaciones. No es que nos llega la demanda puntual de la familia. Entonces nos llega casi todo de seguimiento de tal familia del juez –somos el brazo ejecutor del juez. El seguimiento de la familia por tal situación de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes (Operador B).

Consecuente con su creación, se puede decir que llegan las situaciones que no tienen un destino claro entre los programas que se ofrecen desde el MIDES. Pero también de programas del MIDES cuando se entiende que una situación amerita que tenga un seguimiento más cercano, y sin olvidar la lista de espera de Cercanías.

Te decía entonces, las derivaciones nos llegan de los distintos programas del MIDES. Puede ser de PRONADIS, Adultos mayores, estos programas son excepciones porque, aunque tienen capacidad limitada para seguimiento en territorio... INMUJERES, por ejemplo, no hace seguimiento en territorio, digamos que las situaciones que están en su área, generalmente las resuelven ellos, aunque recibimos derivaciones de ellos. La mayor parte de las derivaciones que recibimos son de la Unidad de Seguimiento de Programas (Supervisor O).

Por qué a nosotros, porque somos el único equipo 100% MIDES que realiza atención y seguimiento en territorio. Digo, porque esta es una de las diferencias que mantenemos con los ETAF. Los ETAF no son equipos 100% MIDES en lo que son programas interinstitucionales, este... (Supervisor O).

Además la OD estableció un convenio con ASSE (Administración de Servicios de Salud del Estado) que se encarga del seguimiento de niños de alto riesgo. Este programa está compuesto por pediatras, pero al momento de las entrevistas no contaba con un equipo social, por lo que a partir de un acuerdo entre ASSE y MIDES la OD puso una dupla de operadores para trabajar con ellos.

Hay un programa de ASSE que se llama seguimiento de niños de alto riesgo que son 8 pediatras más o menos. Es un programa que pertenece a la RAP [Red de Atención del Primer Nivel], chiquito. Que recibe situaciones que deriva el Hospital Pereira Rossell cuando hay niños que son dados de alta en riesgo. Indicadores de riesgo hay varios, pero, en general, son niños prematuros, con patologías severas de salud. También hay indicadores más sociales. Varios con patologías psiquiátricas, problemas de consumo, situaciones de violencia (Operador M).

Características de la población atendida.

Aquí se trata de captar qué percepción tienen los operadores acerca de las características de la población que atienden. Un aspecto llamativo es que cuando se los consulta explícitamente por las condiciones socioeconómicas de la población, si bien se reconoce la pobreza e indigencia como característica, también se evita explícitamente generalizar a la pobreza como característica destacada, recurriendo a diferentes usos del concepto de vulnerabilidad, principalmente social y de derechos.

Sí, más que en general te diría 99,9999 situaciones de extrema pobreza (Supervisor O).

En realidad tenemos una población que es muy, muy similar a la población de los ETAF para volver [...] Casi todos cumplen con el famoso ICC [En el entorno de la línea de indigencia del INE]. Es un 94- 98 %, no me acuerdo de la cifra pero coincide con la población de Cercanías. (Supervisor P).

Entrevistador: No lo he traído porque doy por sentado que hablamos de familias de extrema pobreza, más allá que algún caso pueda no entrar ahí en ese margen, si tengo claro eso, que están en situaciones muy precarias.

Coordinación: Exacto.

Hay como cuestiones más generales que atraviesan a todas las familias con las que trabajamos que si podemos, que si hay que poner una palabra es la restitución de derechos. O sea, pensarlo desde ese lugar (Coordinación).

Y, en realidad, depende de dónde sea derivada las características. Nosotros trabajamos con familias de distintos tipos. Si bien la población apunta a que sea familias en situación de vulnerabilidad social, también tenemos familias con otros tipos de vulnerabilidades digamos. Más a nivel vincular [...] A grandes rasgos es la falta de recursos. A nivel general te digo eso (Operador A).

Nosotros tenemos varias dimensiones. Nosotros en realidad trabajamos con una población en situación de extrema vulneración. De vulnerabilidad de derechos (Operador E).

Condiciones de vida de extrema, extrema, extrema pobreza y vulnerabilidad y riesgo. Muchas personas en riesgo (Operador I).

Sí, algunos casos [en relación a extrema pobreza]. Igual diría de... de extrema vulneración de sus derechos. Porque hay algunas situaciones también, y eso es muy interesante de la Oficina, que no pasa con otros programas que... la pobreza material, económica financiera no es el centro, pero sin embargo hay vulneración de sus derechos importantísima por... no sé... (Operador J).

A los efectos de realizar una tipificación de las características generales de la población atendida en relación a la precariedad de las condiciones de vida y la posibilidad de la intervención social se consultó acerca de su trabajo con relación a la vivienda y al empleo. Estas dos áreas fueron explícitamente seleccionadas a partir del conocimiento generado en el ejercicio profesional sobre las dificultades para su abordaje. Pero, en las entrevistas, también surgió la salud mental como una tercera área para la que no se encuentra respuesta.

En el caso de la vivienda los relatos dejan en claro que es un problema que afecta en forma severa a casi toda la población beneficiaria. Además, se presenta como un área imposible de abordar a no ser en algunos casos excepcionales y en general de forma

paliativa. Según se relata en las entrevistas los programas de vivienda existentes no se adaptan a la población atendida.

En relación a la vivienda la situación es crítica. Muchas veces ni siquiera nos podemos pensarlo como una casa. Son galpones (Operador A).

Básicamente en todas las familias con las que trabajamos hay un tema de vivienda que es notorio. Una dificultad en el acceso a la vivienda. Viven en situaciones bien precarias. Lo que prima es la vivienda ocupada. La vivienda es como un tema problemático en el que no hay respuestas y no tenemos muchas probabilidades de trabajo. Pero si se presenta como un problema para las familias. Es como... en la mayoría de los casos aparece como un problema problemático para el cual no tenemos respuesta. No hay respuestas institucionales salvo casos muy particulares. Por ejemplo, la tramitación de un subsidio de alquiler sabiendo que el subsidio tiene un perfil determinado que muchas veces las familias con las que trabajamos no los cumple. Por ejemplo el acceso a un ingreso formal, que haya una cultura de pago de servicios. En realidad las respuestas que tenemos es que no están acorde a la realidad de las familias con las que trabajamos. Después contamos con recursos que... nada. Chapas, colchones, esas cuestiones muy paliativas (Operador C).

Pero nosotros en general trabajamos con familias que viven en casas precarias. Pero hay situaciones que son críticas, ya dejan de ser precarias. Son situaciones críticas que vos tenés que empezar a apelar... y que te lleva a que derives la situación a Un Techo. Que no es lo mejor y que para mí deja como mucho... porque para mí no soluciona tanto las condiciones de la vivienda, pero viendo donde está viviendo la familia, va a ser un cambio. Si está viviendo en una pieza de dos por dos, todo de chapa de zinc, se llueve, piso de tierra... (Operador F).

Si en materia de trabajo para esta población estamos mal, en materia de vivienda es un desastre, es un desastre. Lisa y llanamente no hay soluciones. Las soluciones que hoy nosotros podemos brindar, excepcionalmente una chapa. Que aunque parezca broma es un recurso escaso también. Que puede ser solicitado en circunstancias particulares. Si una familia necesita chapas, bueno, a partir de este año, por primera vez, la OD cuenta con un presupuesto propio de chapas y algo más (Supervisor O).

Son programas [los de vivienda] que están hechos para otro país (Supervisor P).

En el caso del empleo, o más bien en referencia a los ingresos que permiten el sustento familiar, también surge como un área difícil de abordar. Los ingresos de las familias se ubican principalmente en las prestaciones sociales (sobre todo del Plan de Equidad), pensiones y trabajo informal zafral.

La mayoría... sobreviven por prestaciones. Y las que no, no sé. Tienen formas de rescatarse. Piden en la feria, intercambian, venden... sustancias... venden cosas, tranzas (Operador A).

Bueno, son familias que no... no tienen acceso al mundo del trabajo digamos. Y los que son empleables; son para lo que ya se sabe: guardias de seguridad, situaciones de empresas de limpieza, que no hay ninguna regulación y que están recontra explotados y les pagan re poca plata, como que es más de lo mismo (Operador B).

Y, en general, trabajo informal. Hay desocupación, pero lo que prima más es el trabajo precario. Las mujeres, trabajos de limpieza. En la construcción. Leñeras. Ferias, en algún caso puntual. Depende de la conformación del núcleo. Cuando es la mujer la jefa de familia ahí si hay como una dependencia mayor a la prestación. Cuando hay un hombre en la familia hay un acercamiento mayor al trabajo (Operador C).

Yo creo que el empleo, capaz que es mi ignorancia y me hago cargo, pero en empleo no hay respuestas o no hay un servicio para esta población. Tiene nivel educativo mínimo. Que además están... su administración y su dinámica diaria tiene que ver con el día a día y no con proyección (Operador N).

Casi todas las referencias que hemos tenido y que hayan conseguido algún tipo de trabajo yo no recuerdo una que haya podido sostener. Los empleos que tienen que ver con los empleos protegidos de Uruguay Trabaja que son pocas horas, que tenés facilidades para faltar, a veces tenés alguna prestación con el cuidado de los niños (Operador M).

Cómo sobreviven. Bueno, a ver. La enorme mayoría de las situaciones las familias sobreviven de actividades de clasificación y o de las prestaciones sociales. Este... mercado laboral formal son situaciones puntuales, excepcionales y además difíciles de sostener en el tiempo cuando se accede, ya sea por lo que implica de ir a trabajar en términos de dinámica y organización familiar (Supervisor O).

En general, trabajo informal. Es una muy buena pregunta. Hay de todo. Hay gente que tiene trabajo informal. La mayoría vive de changas. Ahí los operadores te pueden contestar un poco más porque tienen que aplicar el formulario AFAM. Y después tenemos una gran cantidad de gente que tiene algún tipo de pensión por discapacidad. Un porcentaje grande de gente. Tenemos familias que tienen hasta tres o cuatro pensiones por discapacidad (Supervisor P).

Por último, en el caso de la Salud Mental, también se refieren a la falta de servicios.

Por ejemplo, la atención en salud mental que es un tema muy complicado para el cual hay muy pocos recursos. En salud mental la persona tiene que ir a la policlínica, no hay recursos comunitarios, que se acerque. Justamente las enfermedades de salud mental son las que cuestan que la persona se dé cuenta de que está mal en salud mental (Operador B).

Entrevistador: Eso de rebotar en el mostrador no pasó [no lograr ser atendido]. Llegó a un lugar a dónde le dieron la entrada.

Operador E: No pasó y no está pasando tanto. No está pasando. Ta. Sí en los equipos de salud mental.

Muchas veces nos terminamos convirtiendo en acompañantes terapéuticos por falta de servicios a situaciones de salud mental que no hay a dónde, no hay ningún servicio que atienda a una persona que es psiquiátrica. Que además de tomar la medicación necesita de un acompañamiento, y bueno, lo terminamos haciendo un poco nosotros (Operador G).

Yo creo que la salud mental ya que estamos hablando. Pobre y salud mental. La gente necesita la misma cantidad de comida que de salud mental hoy. Es como casi... o sea no hay familia que no visitemos que no esté marcado por una depresión severa o... por la misma... y creo que sigue siendo el problema o uno de los problemas junto a la vivienda más difícil de atender (Operador I).

La salud mental es todo un tema que atraviesa estas situaciones. Todas estas situaciones... porque la pobreza y la salud mental están totalmente ligadas para mí. Ese es otro gran tema (Operador L).

Porque muchas veces refiere a servicios que no existen. Salud mental, por ejemplo. Salud mental tiene un problema (Supervisor P).

Objetivos de la Oficina de Derivaciones:

Como objetivo general se propone “contribuir a la restitución de derechos de la población en situación de vulneración residente en Montevideo”. Y tres objetivos específicos: “1 – Articulación intra e interinstitucional óptima y eficiente; 2- Capacidad de autogestión fortalecida de la población objetivo; y 3 – Acceso a prestaciones y programas de protección social de la población objetivo” (OD, 2014).

Y es precisamente la pregunta acerca de cómo se puede trabajar en restitución de derechos, aun considerando que se propone *contribuir* y no *restituir*, sin una vivienda que brinde abrigo y un empleo que brinde ingresos cuando es por la vía del empleo que se efectiviza la integración social. Aspecto problemático que es reconocido por los operadores del programa.

Y en realidad sabemos que lo que es empleo y lo que es vivienda... y de lo que es la parte de salud, de salud mental... son los tres grandes agujeros que estamos teniendo. Entonces, en realidad, está puesto y está como dimensión a trabajar. Y como las metas no logradas. Por esto mismo, para mostrar que ahí está el agujero negro que no llegamos. Más que nada por el dato. El dato sirve para mostrar de que... este tipo de programas, hasta que no exista otro tipo de política que acompañe esto, no va a servir para nada. Y ahí está la discusión de cuando cerrar o no cerrar. Bueno, pero yo me propuse trabajar esta dimensión y alcanzar la meta de mejora en la vivienda. Bueno ta, sabemos que no lo vamos a lograr, porque con lo que tenemos no vamos a llegar a nada. Entonces bueno, es una meta... no verlo como una frustración que no vamos a llegar a trabajar esto. No, es un, es un agujero que está quedando y que no depende de nosotros. No depende de la OD, no depende del MIDES tampoco, únicamente. Pero sí es un dato que estamos aportando para que haya otra esperanza, ta, uno nunca la pierde, de que se tome en cuenta el dato para decir que hay que hacer un reajuste en lo que es la política de empleo y la política de vivienda. Esta pensado desde ese lugar. A veces cuesta como operador poder cerrar una situación de abordaje cuando ves que quedan 88 mil cosas para hacer... y que no depende ni de la familia ni de uno (Coordinación).

En un escenario de precariedad en las condiciones de vida y dónde las posibilidades de brindar asistencia se limitan principalmente a las prestaciones sociales del Plan de Equidad (al menos en vivienda, empleo y salud mental), al operador sólo le resta trabajar sobre “la capacidad de autogestión de la población objetivo”. Y es aquí donde se identifica como, por la vía de los hechos, la gubernamentalidad neoliberal termina atravesando la intervención de las políticas sociales focalizadas. Frente a la falta de “materialidad” en los operadores se reiteran las referencias a trabajar sobre “algo más”, “otras cosas”, hacia la “autonomía” y el “empoderamiento” en una clara orientación a la *activación*, y cómo se verá, no sin ser problemático.

La práctica del operador social de la Oficina de Derivaciones: “un trabajo artesanal”.

La OD define como sujeto de intervención a la familia. Esto engloba a familias con y sin hijos o unipersonales. Y, el escenario principal de trabajo, es en la casa, a partir de visitas semanales, quincenales o mensuales, según se considere la necesidad de estar “más presente”. El trabajo de los operadores es en duplas, sin embargo, cada integrante de la dupla es el responsable de atender hasta 20 familias.

Cuando un caso es asignado comienza por una primera visita a la casa a efectos de dar repuesta a la demanda por la que llegó la situación. Pero, en esa instancia, también se hace un diagnóstico de las necesidades que tiene la familia que, por las características antes descritas, en general son muchas y variadas. En este sentido es que hablamos de un “trabajo artesanal” que se adapta a cada individuo, cada familia, cada contexto y que también depende de cada operador.

Bueno, en la OD el trabajo implica trabajar con las familias en su contexto. O sea vamos a las casas de las familias con las que trabajamos. Trabajamos en duplas. Se busca que sean de dos disciplinas diferentes. El trabajo implica del acompañamiento de algunas familias. Desde el perfil habla de algunas familias que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad y la idea es acompañarla e ir colaborando en las cuestiones que tienen que ver con... Hay una pata que tiene que ver con las cuestiones más formales o de prestaciones. Asegurar que la familia pueda acceder a todas las prestaciones sociales que le corresponden por derecho. Bueno, tarjetas, pensiones, asignaciones familiares, todo lo que correspondería a esa familia. Y después, toda una parte que a mí me parecería más interesante y la más compleja a la vez, que tiene que ver con ir conociendo a la familia y tiene que ver con otras cuestiones que no son tan formales ni tan visibles en el primer encuentro o como lo primero que salta a la vista. Sino empezar a construir otras demandas, como para empezar a trabajar en otras cuestiones que no tiene que ver con lo formal que hacen a lo educativo, a la salud, a los modos que se vinculan en la familia, a cómo se vinculan con la comunidad, con lo institucional, cuáles son las redes. Estas cuestiones también hacen a la tarea. No hay un tiempo específico de

trabajo, lo vamos delineando con cada una de las cuestiones. Algunas implican más tiempo que otras (Operador C).

De acuerdo a lo que se plantean [las derivaciones] nosotros hacemos la visita en domicilio, respondemos al derivante y... habría como dos modalidades. Una que sería como de orientación, una cosa mucho más acotada, que prácticamente no se está dando. Y otra que es como de acompañamiento a esa familia en torno a algunas de las dimensiones que estén afectadas. Que tenemos un listado gordo de dimensiones afectadas que siempre alguna hay. Entonces ahí empiezan las coordinaciones, las gestiones, el acompañamiento (Operador E).

Cuando nos acercamos, que hacemos la primer visita, que la situación nos llega derivada de donde sea. Este... lo que hacemos es en principio, por ejemplo, nos presentamos y después nosotros aplicamos un formulario AFAM, por ejemplo. Que se hace la primera, la segunda o tercera vez, eso depende de cada operador. Y ahí vamos viendo si tienen las prestaciones, si todos tienen cédula, como eso es lo primero. Y a partir de ahí van surgiendo otras problemáticas. La que a veces nos dice en el informe y a veces las que vas descubriendo ahí. Desde yo que sé... violencia doméstica, abuso, las que te puedas imaginar. Vos después detectás los riesgos y eso te va a determinar si requiere un seguimiento o no, o lo que sea (Operador K).

Y ahí hacemos una indagación de la situación. Se hace un diagnóstico en todos los niveles. Se trabaja el tema de la alimentación, la salud, lo educativo. Regularizar prestaciones sociales, hacer una especie de red territorial. Todo esto a nivel muy teórico. En la práctica tenemos muchas falencias. Esto es como la idea (Operador N).

Yo lo que creo que existe una forma de hacer que no está explicitada. En el protocolo dice que no puede pasar de la segunda visita sin que pasemos un formulario de Asignación Familiar y Tarjeta. Que hay acompañamiento, que se trabaja en duplas, que hay entrevistas, que se va al territorio. Ta eso está. Pero qué contenido le pone cada uno sí es personal. Es como lo entiendo yo. Esto lo hemos intentado pensar. Hay alguna gente que piensa que es un hacer común. Hay gente que dice que llegás y todos tenemos una entrevista con la familia. Yo no hago entrevistas. No siento que haga entrevistas. No sé hacer... no hay un discurso común. Hay un intento de hacer común (Operador H).

Por lo tanto en una primera instancia se chequea que la familia esté accediendo a todas las prestaciones sociales que le corresponden. Pero también se realiza un “diagnóstico” en base a una serie de dimensiones establecidas por la Oficina de Derivaciones y que se exponen en forma de posibles derechos vulnerados a atender: *derecho a vivir en familia, derecho a la identidad, derecho a la salud integral, derecho a la educación, derecho a la alimentación, derecho al trabajo y seguridad social, derecho al hábitat adecuado* (OD, 2014). A partir de este diagnóstico, se comparte con la familia y se llega en general por “acuerdo” a un “plan de trabajo”, que define las acciones a desarrollar por la familia y las que corresponden al operador social. Por tanto, no necesariamente se atienden todos los “derechos vulnerados”. Esto depende, en una parte, de la voluntad de la familia, quien en general por las vías de selección de la población objetivo no solicitó la intervención. Pero también de las posibilidades que el operador entiende –y reconoce– están a su alcance abordar, como ya fuera señalado en los casos de empleo y vivienda. Y es al trabajar sobre “lo posible” que se identifica el primer paso hacia la *activación*. Este proceso es descrito como “construcción de la demanda”.

1) Construcción de la demanda: “lo posible” y las “otras cuestiones” no materiales

Depende de dónde venga. De Campo casi siempre es que se visualiza una situación de riesgo o de violencia doméstica o de riesgo con relación a los chiquilines, entonces el pedido es eso. El que viene del juzgado casi siempre es acompañamiento y apoyo económico al núcleo. Entonces es jueces, olvidense de nosotros... o apoyo al núcleo para conseguir un trabajo o mejora de la vivienda. A veces hay pedidos que no... Por eso lo de la construcción de la demanda. Vemos una dificultad en la vivienda, pero yo no puedo mejorar la vivienda. Capaz podemos laburar juntos para que visualicen que está bueno que parte de la plata

que ingresa a tu casa, por tu trabajo o por Asignaciones Familiares, la separes y deposites, y tengas los bloques que el Comunal te facilita si hacés un depósito bancario. Entonces eso, muchas veces está el pedido, construir la demanda y construir la solución con la familia (Operador A).

Ponele, llego a una familia... En esto de qué se espera es distinto, depende de dónde venga la situación se esperan cosas distintas. A veces viene del juzgado y te dice una canasta, una casa, te dice terapia. Y vos tenés que responder al juzgado. Ahí depende de cómo la piloteás, porque yo no puedo hacer terapia, no puedo conseguir una casa y una canasta, eso sí, una mensual. Después... Entonces en esto es, hay una familia a la que le están pasando cosas que hizo que su situación llegara a un juez. Entonces llego y le cuento un poco quién soy, de dónde vengo, y ahí vemos. Bueno, nosotros estamos acá para ayudarte, darte una mano. Ver qué cosas te parece que necesitás. Y a partir de eso trabajamos. De lo que la persona identifica como necesidad y de lo que nosotros identificamos como posibilidad (Operador H).

Pero sí, los objetivos nos los planteamos con lo que la familia trae y lo que podemos trabajar con esa familia. Y los recursos que tenemos. Esto de salud, educación y hasta por ahí nomás. Y educación que no siempre hay posibilidad (Operador M).

Supervisor P: No, lo que hacemos es ir priorizando y focalizando los temas que vamos trabajando.

Entrevistador: ¿Con qué criterios?

Supervisor P: Y riesgos. En general el criterio es ir minimizando riesgos. Por lo menos es lo que intentamos porque...

Entrevistador: Entonces te planteo otra y es vivienda...

Supervisor P: Pa... vivienda estás en el horno, no hay nada. Y depende qué riesgo. En general vivienda no es lo que priorizamos porque no tenemos recursos.

Pero “la demanda” no sólo se construye sobre los recursos disponibles, sino también sobre “otras cuestiones” que trascienden la materialidad y que emergen en el encuentro entre el operador y la familia. Incluso en algunos relatos, este trabajo “más allá de las prestaciones” es dónde se ubica el arte del oficio del operador, lo “interesante” de la intervención. En este aspecto es sobre “el vínculo de confianza” que se construye entre el operador social y los beneficiarios donde se ubicada la posibilidad de abordar

adecuadamente estas “otras cuestiones”. El vínculo y la posibilidad de gestionar rápidamente las prestaciones sociales del Plan de Equidad son ubicados como un facilitadores de la tarea, la “puerta de entrada” a la familia.

1.a) Las prestaciones del Plan de Equidad: “la puerta de entrada”

El control está. El Estado te intenta restituir derechos que fue sacando. Pero exige y te controla que en determinadas dimensiones como la salud, educación y otras cosas, los pobres lo hagan. Es una realidad. Pero, también, al mismo tiempo, en esa contradicción que tenemos cuando trabajamos con las familias, hay necesidades concretas. Yo creo que acá lo que define. Lo que da sentido a la práctica hoy en día en esto que somos operadores y una mezcla de disciplinas es la cuestión ética. Política. Como concebís al otro. También ves operadores con concepciones diferentes de las familias. Y que quizás en la metodología e instrumentos son similares. Pero que, en la forma de trabajarlo y de pensar es totalmente dantesco. Por ejemplo, yo siempre digo un buen eh... gestor de prestaciones sociales, burócrata perfecto, puede trabajar perfecto en la OD. Lo pongo ahí para molestar ¿Puede trabajar perfecto? ¿Alcanza con eso? A mí no. Pero los números y las formas... lo plantean. Porque tenés posibilidad de cerrar una familia generando... eh... determinadas prestaciones, una buena gestión (Operador D).

Bueno viste, por ejemplo, maltrato, violencia... a veces una forma de entrar en la familia es con las prestaciones, pero está ese tema de violencia que empezás a problematizar (Operador E).

Quizás lo que se espera es cubrir el acceso a las prestaciones y hacer alguna derivación. Pero en los hechos las derivaciones son muy difíciles porque no hay dónde derivar. Y las prestaciones son la punta de un iceberg y una empieza a trabajar y... es necesario... (Operador H).

Muchas veces la demanda es específicamente eso. No cobra asignación, la tarjeta y la demanda es eso. Y hay veces que vas y te encontrás con que no hay problemas y es concretamente eso. En general, alguna cosita más, encontrás (Operador M).

Llega el oficio diciendo que se haga un seguimiento de la situación familiar. A veces viene con la dirección, a veces no y se la tenemos que pedir. A veces la tenemos porque ya hubo una intervención MIDES y está en la base de datos. Y ahí nosotros vamos. Cuando son del [juzgado] especializado o alguna cosa que se ve un poquito más compleja la carátula tratamos de ir y mirar el expediente antes para saber con qué te vas a encontrar. A parte vos caés en una casa en la que nadie demandó ayuda: “hola que tal, me llegó un oficio. Soy del MIDES, me manda el juez”. Está complejo. Y nada, entonces tratamos de ir con la mayor información que tengamos. Pero muchas veces el juzgado te manda eso, te pide apoyo y seguimiento. Y nosotros igual, por más que nos pida hacer un informe... a veces te pide informar de la situación de los niños de autos, los nombres de los niños de autos, informar a la sede. Entonces vamos, informamos a la sede y ahí nos quedamos un añito, añito y pico laburando porque ta, notamos que hay cuestiones ahí que... hay para rato (Supervisor P).

1.b) El vínculo: “la confianza”

Nosotros ya... eh.. la prestación social es nuestra presentación. La tarjeta y la Asignación. Entonces eso también nos habilita. Y nuestra forma de abordarlo es un vínculo atravesado por la tarea. Que ahí vas construyendo la confianza desde un acercamiento mucho más cuidadoso, buscando... cuidadoso. Entonces nuestra presentación es lo material, la prestación social. Por eso te reciben. También después la dificultad a la hora de empezar a laburar un poco más en profundidad que ta. “Esto ya está”. Y ahí juega mucho las características de las personas, como vas generando el vínculo. A mí a veces me... la prestación es necesaria, pero no es suficiente. Lo material, ayuda. Genera significación. Resuelve algunas cosas por más que sean minúsculas, por más que sean minúsculas, microscópicas, ayuda. Pero si querés laburar a nivel de algún tipo de transformación necesitás un vínculo y una presencia con la familia (Operador D).

Pensando en lo que yo espero. Pensando en lo que espera el Mides tiene que ver con esto. Acceder a las prestaciones, hacer derivaciones a los servicios que haya, usar los recursos que podamos. La contradicción es... es raro porque, por un lado, está como bien delimitado esto. Hay que derivar a los servicios que haya. Si no hay servicios no se deriva si no hay. La problematización e intentar como esto que es más mi inclinación, que sería la parte que más me siento familiarizada de trabajo, que tiene que ver con tiempo, con... compartir otras cosas... está un poco. Porque se espera desde el MIDES que se modifiquen dinámicas de funcionamiento. La contradicción es cuando vos ya... ya cubriste las prestaciones, las derivaciones posibles y te estás dedicando a atender esto que tiene que ver con el vínculo, con el tiempo, con el compartir... Ahí se cierra. Porque ya hace tiempo, porque ya están hechas las derivaciones, porque ya están... Entonces hay una contradicción (Operador G).

Lo que pasa es que son trabajos... vos podés trabajar en un nivel que tiene que ver con el acceso y la derivación a prestaciones. Y después necesitás trabajar en un nivel que tiene que ver con transformación de dinámicas, reflexión, problematización. Para mí esas cosas se fundan en un vínculo. Entonces cuando generás un vínculo y después tenés que dar el paso para trabajar otras cosas. Y esas otras cosas no están o es más difícil acceder (Operador H).

Y como que vos llegás y haces un primer diagnóstico ¿diagnóstico?, ves que onda: la casa es un desastre, no tiene trabajo, hay cinco niños, la higiene más o menos. Ahí ves los temas generales, grandes. Seguís yendo y ahí vas afinando, empiezan a salir otras cosas. Hay un tema de consumo, hay un tema de violencia. Como que empezás a problematizar un poquito y vas viendo. A veces te lo dicen y a veces no. Es como algo que vos vas haciendo solo. Te vas armando una hipótesis, una idea. Bueno acá el tema viene por este lado, acá viene por este otro. Y lo que te decía, para mí lo primero es construir un vínculo, un vínculo de confianza. Habilitar el espacio para hablar, dejar... no atomizar a preguntas. Y vos en qué andás, qué cosas te preocupan y dejar ahí como que surjan. Y cada caso es particular (Operador L).

Entonces para mí, ya te digo, lo más importante es eso. Captar a la persona, darle su tiempo, generar el vínculo. Entonces ahí vas a encontrar el lugar y la forma de plantear los temas y ver. Si es sobre violencia, si es sobre el cuidado de los chicos. Vas como ensayando en cada momento, es como un arte (Operador L).

...de la demanda de la familia también. A qué te habilita a trabajar con ella y que no. Qué cosas te cuentan y que no. A veces generarás buenos vínculos de confianza y vas construyendo la demanda en el transcurso de la intervención. A veces la familia no te habilita. Tenés familias que tenés que estar mucho tiempo para sacarle las palabras (Operador M).

Y creo que estos programas tienen un fuerte acento en el vínculo que uno logra. Hace poquito nos pasó con una de las duplas que yo superviso una cosa que fue genial. Habíamos derivado a un ETAF una dupla que trabaja X y X. El ETAF la toma, nosotros cuando la toma un ETAF gritamos los hurras y nos borramos. Y la señora, la jefa de familia digamos, planteó que ella no quería trabajar con el ETAF, que quería trabajar con X y X. Que ya había hecho confianza y que por qué iba a trabajar con alguien nuevo. Qué de distinto le iba a dar el equipo nuevo. Por qué le tenía que repetir su historia... porque aparte lo planteó en estos términos: “yo no quiero volver a contar toda mi historia a otra persona. Yo le tengo confianza a ustedes.”. Genial. Listo. Le escribimos al ETAF seguimos nosotros. Pero eso es una muestra clara de cómo el vínculo que uno forma, que se genera a partir de las estrategias de proximidad que, de otro modo, es como muy difícil de lograr, habilita cuestiones del laburo que de otra manera, imposible (Supervisor P).

1.c) El riesgo: el operador como único soporte de la intervención

Pero en un contexto de falta de “materialidad” la estrategia de “proximidad”, de generar un “vínculo de confianza” entre el beneficiario y el operador conlleva un riesgo. El operador es expuesto a la posibilidad de ser, con su propio cuerpo y persona, la casi única respuesta a las necesidades urgentes de los beneficiarios.

Ahora nosotras qué vamos a problematizar una situación de vivienda cuando no tenemos soluciones habitacionales para darle a la gente. Es como en esta contradicción. Igual, aún así, aún hacemos como metas o luces por lo menos para empezar a pensar. Pero a nosotros nos faltan muchas herramientas para poder brindar soluciones reales. Son todos paliativos y lo tenemos claro. Y en realidad a

nosotros lo que nos frustra más no es el trabajo en la familia, porque en realidad vemos ciertos logros y es gratificante, la frustraciones vienen más institucionalmente (Operador MN).

O la persona tiene más dificultades y termina el vínculo sosteniendo todo. Y ahí es complejo y te desgastás. Porque vos necesitas... y el vínculo y sólo el vínculo te mata. Ir estar, presencia, el cuerpo está bien. Porque te tiene que habilitar eso otras cosas. Si en esas otras cosas encontrás dificultades por las razones que sean... ahí te matan. En este tipo de trabajo de cercanías, de cuerpo... ta. Vos empezás ahí, pero no es vínculo, no solamente. (Operador H).

Conviviendo con la frustración permanentemente. Creyendo y todos los días imaginando y manejeándonos y conteniéndonos por suerte con la dupla con que... [trabajo] (Operador I).

Porque trabajamos con gente muy mayor que está sola y se nos fallecieron dos, tres el año pasado en el proceso de acompañamiento. Porque estaban enfermos y solos y era esperable, pero es una puñalada. Tremendo. Pasar el acompañamiento y todo (Supervisor P).

Pah! No, no, no. [Cerrar una situación] es como... depende de las características personales de cada uno [de los operadores]. Es porque sienten que están abandonando a la familia (Supervisor P).

2) Abordaje socioeducativo y tutelar

A propósito de analizar cuánto de este tipo de intervención responde a una *política de individuación* se deben hacer algunas apreciaciones. La “construcción de la demanda” se sintetiza con un acuerdo o plan de trabajo conjunto. Pero, en los relatos sobre estas “otras cuestiones”, se hacen presentes dos lógicas sobre la intervención. Por un lado, una mirada puesta sobre “procesos socioeducativos”, al “empoderamiento”, donde prima la lógica del “acuerdo” y la “habilidad” del operador para “abrir la demanda”. En esta lógica es claro el

corrimiento a la activación. Pero también se encuentra una intervención tutelar dirigida a corregir *déficit de integración* que, de hecho, son los más nombrados como ejemplo ante la consulta directa. En este caso se encuentra la cobertura de las prestaciones (la “puerta de entrada”), pero también “otras cuestiones” como “maltrato infantil” o “violencia doméstica”. En estos casos no depende del acuerdo o voluntad de la familia la presencia del operador. En estos casos no hay acuerdo posible y de no visualizarse cambios se considera la posibilidad de ser denunciado a la justicia. En los relatos la intervención tutelar y la intervención socioeducativa se hacen presentes en forma diferenciada, pero con un límite difuso.

Bueno, eso depende de cada operador. Parte de la base que no es una imposición. Entonces este... esto. Bueno hacerle desde una entrevista con una persona, primero que nada si está de acuerdo en que trabajemos. Eso es importante que lo sepan. A no ser que haya una situación extrema de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes, que ahí mucho acuerdo no se puede hacer, y hay que intervenir de alguna manera. De lo contrario siempre se plantea la posibilidad de que no intervengamos. Porque ta, desde la obligatoriedad (Operador B).

Uno va haciendo acuerdo con la familia también, ¿no? Nosotros, por ejemplo, con mi dupla vas como haciendo acuerdos con las familias. Vamos a hacer esto, vamos a hacer lo otro, pero la familia tiene que ir respondiendo a eso también, ¿no? Nosotros hacemos esto, pero vos tenés que hacer esto. Y ahí bueno, ir viendo. Por eso a veces se logra llegar a ciertas cuestiones o a veces no se puede porque la familia no está pudiendo o por lo que sea (Operador K).

Eh... como decías ante, cuando hay vulneración de derechos graves, situaciones y demás este... entre comillas nos avala el peso del Estado digamos, y ahí sí, tenemos toda la plancha con los tapones prontos para caer de la manera que mejor entendamos que conviene o no conviene. Con las familias, depende sin duda con cada familia en singular. Lo que a mí me interesa hacer siempre que se puede es hacer el... entre comillas el diagnóstico y el pensar la estrategia de intervención familiar lo más participativamente posible con la familia. Depende obviamente de las personas que estén a cargo, pero poder pensar con ellos, cuáles son las cosas que están más complicada y de qué manera trabajar esas situaciones para que esas cosas vayan cambiando (Operador J).

Hemos hecho informes como para... como estrategia para que el juez intervenga y apunte de alguna forma porque... desde lo que nosotros, de lo que nosotros podemos trabajar no hemos logrado ningún tipo de cambio. La situación sigue incambiada. Entonces la estrategia es ver si acá se mueve algo y hemos hecho informes donde pedimos expresamente urgente amparo. Varios casos. No sé si varios (Operador M).

Por último, hacer una observación sobre el vínculo entre la justicia y la intervención social focalizada. Hay dos formas de pensar diferentes, la jurídica y la social. Cada una con sus reglas escritas y no escritas. Pero, además, una y la otra se vinculan al recurrirse mutuamente. La jurídica oficia a la social para que de “protección” y “seguimiento” a la situación de una familia para evitar la vulneración de derechos. La social, en general cuando siente que no puede hacer más nada, “denuncia” a la justicia la vulneración de derechos. Este tema no fue abordado en este trabajo y merece estudiarse con mayor profundidad y es expresado en forma espontánea por el operador D.

Las situaciones que ahora estamos teniendo ahora es ahí el nudo. Entre la construcción de la demanda. En que se genere una necesidad por parte del otro o no. Porque también puede decirte no... se pueden negar al trabajo contigo. Y está bien. No sé. Si hay una situación muy complicada con niños se judicializará. No sé, igual al pedo porque te vuelve el oficio a vos. Hay que ver qué hacés. Es redundante [risas]. Ahí está la tensión. Una de las tensiones, una contradicción. De lo que ve necesario la familia en su dinámica familiar, en su reproducción de su vida cotidiana y lo que vos pretendés. De ahí con algunas podés lograr llegar en las negociaciones y otras que no (Operador D).

3) El acompañamiento

Es precisamente en el “acompañamiento” que se identifica la intervención adquiere una orientación hacia una *política de individuación*. Ese corrimiento, por la vía de los hechos,

comienza con la construcción de la demanda sobre “lo posible”, o sea sobre la falta de recursos, la limitación en la cobertura de las prestaciones y la dificultad en acceder a los servicios existentes. El “acompañamiento” es referido a un trabajo sobre los beneficiarios dirigido a “problematizar” su situación, sobre su “organización familiar” y su relación con las instituciones, servicios y proyectos sociales. En particular mediando entre las mismas y los beneficiarios para favorecer el acceso o concretar que se realicen trámites. O sea, tratar de incidir en las dinámicas institucionales excluyentes. Pero, en las entrevistas, refieren a un trabajo con las instituciones, proyectos y servicios “cuando se puede”, “que cuesta”, “que no siempre se habilita”. Dejando al trabajo directo con los beneficiarios como escenario de “lo posible”. Y es en este contexto que a la práctica se fundamenta desde lo “socioeducativo promocional”, que busca el “empoderamiento” y la promoción de la “autonomía” de los beneficiarios.

Más allá de lo material. Al no tener... al ser pobreza estructural, no es la primera generación de pobreza. Se ha deteriorado mucho todo lo que es... en todo sentido. En el ámbito territorial están en un lugar alejado del resto, la calidad de los servicios no es la misma, son servicios pobres para pobres muchas veces (Operador B).

Pero los problemas estructurales no, ningún programa. En realidad nosotros trabajamos sobre las consecuencias del sistema. Entonces... lo laboral, vivienda, trabajo y... funcionamiento de los sistemas de salud y enseñanza en cuanto a espacios que sean... que incluyan, más que excluyan, eso no lo podés hacer. Más que negociar con una directora, viendo la buena voluntad del técnico, utilizando la seducción y lo artesanal (Operador D).

Sí, pero sabés lo que pasa. Tendríamos que vivir haciendo denuncias a las instituciones. Esa es una de las cosas que más nos queman a nosotros. Porque las cosas que te pasan con las familias las entendés de otra manera. Pero, que las mismas instituciones te boicoteen, y hagan este tipo de cosas. Las escuelas hacen cualquier cosa con los chiquilines (Operador L).

Sabés que no. Que en la práctica es muy difícil la articulación de los equipos (Operador N).

Pero, en realidad, es como este desgaste permanente institucional de pedir por favor respuesta a las cuales hay que responder. Cuando llamamos al PAST y le decimos esta situación en el momento que lo retiramos del hogar: “no, no traigan una mamá con hijo porque hace dos días que no estamos recibiendo porque no hay lugar”. Y nosotras fuimos testigos presenciales de mamás con niños que van y les dicen: “no, no hay lugar”. Y se van. Y esa madre no sé si vuelve a una casa o queda en situación de calle. Queda por construir muchísimo (Operador N).

Cuando vos decís y qué hacemos. Bueno. En realidad, sí, se hace esto que decíamos, pero supuestamente el énfasis tiene que estar en la articulación con los recursos que ya están en territorio. Sin embargo, eso es algo que... cuesta [a los operadores]. Aunque es lo más evidente, siempre es como una cuestión estar señalando, estar subrayando... (Supervisor O).

Pero tenés que ir, porque si no te perdés mucha de esa información. Y no lo digo desde un lugar de control. Lo digo desde un lugar que la familia pueda hacer confianza, hacer un vínculo y sepa que estás ahí para ayudar. Y para eso vos tenés que ir hasta ahí. Si vos los querés ayudar no los hacés venir para tu lado. Vos vas. Me parece que eso forma parte. Pero sí, la materialidad es frustrante. Es frustrante. Igual a mí, te vuelvo a decir, me frustra mucho más no poder articular con un servicio que existe que con lo que no existe. Con lo que no existe tengo la esperanza que algún día exista. Con lo otro... es más complicado porque ahí hay que cambiar cabeza (Supervisor P).

Con el Centro de Salud es más difícil. Pero con la escuela sí se puede lograr... de hecho nos pasa de que vamos a una entrevista con la directora y la maestra y tienen una concepción de esa familia que nada que ver. Entonces bueno, trabajar con el Centro para mostrarle la realidad de esa familia, que es la que nosotros vemos. Y ta, y a veces tenés apertura por parte de la institución y a veces no, y es imposible trabajarlo. Porque la resistencia la pone la misma institución. Ya tienen un preconceito de la familia y ya está. Es como un doble trabajo, con las familias y con las instituciones (Coordinación).

Hay una historia de exclusión por parte de las mismas familias, de las propias instituciones que están en la vuelta, que hace que nunca más salgan. Y les hablás del cuco. Entonces hay... como ese descreimiento y de qué me va a servir a mí. Entonces ahí el trabajo sí es con las instituciones. Ahí sí se trabaja a ese nivel. No siempre se tiene la... apertura que uno desea [risas] (Coordinación).

3.a) Descubrir necesidades: “la problematización”

En los relatos acerca del “acompañamiento” hay una referencia reiterada a la “problematización”. Esta es una tarea que se enfoca directamente en los beneficiarios. En torno a esta idea se desarrolla un trabajo socioeducativo de “construcción continua de la demanda” que apuesta a “descubrir necesidades”, siempre en el marco de “lo posible”. El trabajo de “problematizar” es identificado como una necesidad a partir de identificar un “daño social” o problemas de socialización vinculados a un “acostumbramiento” de la situación, “un pensamiento concreto”, “falta de confianza”, entre otros.

El relato acerca de “problematizar” es ubicado en las formas de vincularse con instituciones y sobre aspectos de la vida familiar, su organización y necesidades. Es así que lo que responde al lugar ocupado por la familia en el espacio social, reconociendo los límites estructurales, es abordado casi que, exclusivamente, sobre la familia, “problematizando” sus vínculos, su contexto, como estrategia para “mirarse desde otro lado”. O sea trabajar sobre sus *pasivos* y *activos*. Pero aquí se vuelve a cruzar una mirada socioeducativa promocional y la tutelar en torno a las buenas formas de organización familiar. Si bien el trabajo sobre la organización familiar es para favorecer la *activación*, nuevamente se marca el límite difuso entre políticas *tutelares* que atienden un *déficit de integración* y las *políticas de individuación*. El riesgo presente es que, si sólo se trabaja sobre la familia sobre los “buenos usos” de los recursos (escasos) y la “adecuada” organización familiar, más allá del reconocimiento de las limitaciones materiales, se está cerca en el corrimiento a responsabilizar a los beneficiarios en el éxito o fracaso de la intervención.

Pero a su vez, ya sea desde una postura o desde la otra, como muy complicado en el sentido que si no se reconoce que las familias, que las personas... y esto tal vez sea muy duro, eh... es de una determinada forma por determinadas circunstancias y más allá o más acá, por más que pasen 15 equipos más, no va a cambiar, y más tarde o más temprano te vas a terminar frustrando. Esa persona es otro que tiene... otra vida, otro entorno barrial y social, otra forma de pensarse a sí mismo y

pensar el mundo. Pero eso discursivamente se puede decir, pero después, en la práctica concreta, pasa que “no, esta boluda” o “esta hija de puta”, ¿entendés? Se entra en valoraciones en las que se termina responsabilizando al sujeto de su propia condición. Cuando, en realidad, es un tipo con derechos claramente vulnerados. Eso no quiere decir que vos lo aplaudas. O sea, pauta desde dónde vos te estás posicionando (Supervisor O).

El acompañamiento tiene más que ver con una cuestión vincular y de problematización de la realidad. Para mí tiene más que ver con esto. La pata de problematizar la realidad. De problematizar sus vidas, de problematizar su contexto, de problematizar los cambios. De problematizar hacia dónde quieren rumbo sus vidas. Entonces, para mí, tiene más que ver con eso. Y que al ser el sujeto de intervención la familia, y la familia es un sistema... trabajar como los roles, las tareas, la organización... para mí tiene que ver con esto, con entrar en el mundo más íntimo. No sólo voy a facilitar a que accedas a prestaciones, sino que puedas poner los límites de una forma diferente con tus hijos. Que puedas pensar cómo ponés los límites, que puedas pensar cómo te estás construyendo como padre, como madre (Operador A).

Sí... sobre la dinámica familiar, la diferenciación de roles. Yo me visualizo como un facilitador y un organizador muchas veces. Vos a veces llegás y podés ver que hay madres que tienen recursos, recursos familiares, que se manejan, que están en contacto con el SOCAT, que están en contacto con la policlínica, que tienen tarjeta INDA, pero los gurises no van a la escuela porque no logran organizarse, no se logran organizar bien con el dinero de la tarjeta, entonces no alcanza. No sé, cosas así se trabajan mucho. La reorganización familiar digamos (Operador A).

Me entendés lo complejo de cada familia. Que para mí la base es esa. Es la falta de condiciones materiales. Están demasiado sumergidos en la vida cotidiana. Como llevar adelante comer... la vida de estrategia de supervivencia no te permite despegar de nada. Tienen que ir a buscar agua enfrente, todo su día se trata de eso. De buscar una estrategia para comer, tratar de buscar una estrategia para ir a buscar los Tickets Alimentación, depender de la Asignación Familiar, depender de... prestaciones sociales muy mínimas, de la changa que puedas hacer en la feria. Ahí se va todo el desgaste de la vida cotidiana. Entonces ahí tratamos de empezar como a reordenar, ver el proceso. Es que muchas veces creo que es esto como que ese desgaste de la vida cotidiana, que nos pasa a todos, pero si estás en esas condiciones te pasa mucho más. Es como sumergido en la cotidianeidad. Entonces,

muchas veces, utilizando la entrevista como herramienta, sirve para que la persona se objective, se vea. Ya el solo hecho de hablar y que vos lo escuches hace que pueda ver otras cosas. Me parece que esos espacios no los tienen en otros lugares (Operador B).

Por ejemplo... modos vinculares. Ya sea a la interna de la familia, con otras instituciones. Ese es como un eje que aparece mucho (Operador C).

Sí, claro porque la autonomía se da en diversos niveles y no sólo en hechos concretos. La autonomía se da cuando una persona puede, de cierta forma, problematizar su situación, transformar en algunas cosas, eh... normalizarse en otras. Pero también buscar alternativas. Si te vas a normalizar. Vas a entrar a la sociedad que te excluyó, vas a entrar a las instituciones que existen como es lo educativo, la salud. Vas a estar y tener que saber cómo desenvolverte en una sociedad capitalista actual. Pero también, al mismo tiempo, hay procesos que se dan más microscópicamente a nivel de las relaciones familiares que destraban cosas, que te hacen que no puedan salir de determinadas dinámicas que destrabándose. Se puede pasar a otro nivel (Operador D).

Por lo menos de problematización de la situación. Porque viste que esto de la violencia lleva mucho tiempo y posiblemente el día que se dé algún paso, ya tampoco esté, porque [risa] lleva mucho tiempo. No conseguir trabajo, se problematiza. Cuando ves que la persona se empieza a mover, bueno ahí capaz que te podés ir (Operador E).

Sí, algo que se busca también abordar es el derecho a vivir en familia. No sé si en lo vincular, pero a definir los roles dentro de la familia. Por ejemplo a veces se da el trabajo de los menores... trabajar sobre eso con los adultos referentes. Pensando en eso, por ejemplo, el cuidado a las personas dependientes o a los adultos mayores. Quizás yo te nombre lo que más abordamos, pero no quiere decir que esto no esté presente también (Operador F).

Yo creo que partiendo de esto que decíamos hoy del vínculo con las familias, el efecto que yo particularmente, y mi compañera nos planteamos, además del acceso a los servicios y a todas las ofertas que haya a nivel comunitario es, a través del acompañamiento y de la generación de ese vínculo, que se logre mínimamente la interiorización de esas necesidades que vamos investigando juntas. Qué la

familia está necesitando, de qué cosas son necesarias que se modifiquen. Qué cosas... (Operador G)

Por ejemplo formas de vinculación, formas de cuidados, formas de... formas de cotidianidad. Y formas de proyección a futuro. Formas de pensar las cosas que están pasando en la familia. Formas de pensar la historia. De encontrar algunos por qué, para a partir de ahí, modificar. Formas de pedir ayuda, de dejarse sostener. Todo eso nosotros lo que creemos es que para poder acercarnos a eso necesitamos tiempo compartido con la familia que trasciende las coordinaciones, derivaciones y las visitas de un rato. Que tiene que ver con acompañar en muchas cosas (Operador G).

[para el empleo] Hay condicionantes... presentación... de condicionante... llamale psicológicas, familiares, estructurales... de contexto. No sé, de presentación, de idea de lo que es la, la... otras variables de lo que hacen a la empleabilidad que sí se puede. Hay márgenes de acción ahí. Y en esos micromárgenes digamos, es dónde... (Operador J).

Qué es problematizar. En realidad es de otra manera ayudar a desglosar la complejidad de la situación particular, no sé, ejemplo, problematizar una situación de violencia doméstica con una mujer concreta que está siendo víctima de violencia doméstica por un tiempo, no sé. Problematizar como concepto... cómo se ayuda a desnaturalizar algo que está naturalizado. Depende. Depende cómo, depende con quién, depende en qué momento. No hay recetas para eso. Sí hay procesos, sí hay cosas que después se pueden generalizar. Problematizar situaciones complejas... (Operador J).

Son personas que han sido vulneradas en muchos de sus derechos y no tienen las herramientas, ni la contención, ni una familia, ni amigos, ni alguien, ni ellos mismos solos pueden revertir esa situación, reclamar por ellos y ellos mismos reclamarlos. Y creo que en nuestro lugar ahí, o por lo menos, lo que yo entiendo, es como una cuestión como de tutor, de acompañante, que le ayuda a ver eso. Vos tenés derecho a esto. Esto es un derecho. Hay que hacer esto, esto y esto y vamos a poder ir concretando, buscando, vamos a hacer ese acompañamiento para que lo logren (Operador L).

Problematizar en el sentido... y esto creo que es por los años de exclusión de la familia. De ya haber nacido y ser reproductor de esa misma pobreza y no poder

verse desde otro lugar. Para ellos es común que la cañada del fondo se inunde y se me llene el rancho de agua cada vez que llueva. Y ta, no salen de eso, y es lo que me tocó. No es lo que te tocó (Coordinación).

3.b) Sortear dinámicas institucionales excluyentes: “la mediación”

Considerando los servicios existentes, también se identifica un trabajo de “mediación” que cobra sentido en un contexto de instituciones excluyentes de la población beneficiaria de la OD. Estos servicios se suponen de acceso universal, pero en la práctica opera una descalificación simbólica que limita las posibilidades de igual acceso o uso de los mismos. Este problema se identifica en los más variados servicios, desde tramitar las prestaciones, atender su salud, su relación con la escuela, etc. La tarea consiste en algunos casos acompañar (literalmente) al beneficiario a realizar el trámite o utilizar el servicio, y en generar las condiciones para que los beneficiarios lo puedan hacer de forma autónoma. Y es en este último sentido que, en general, se refieren al “empoderamiento” y la “autonomía”.

Entrevistador: ¿Y qué es lo que hay del otro lado? ¿En qué median?

Operador A: En la comunicación. Muchas veces es algo tan simple como la comunicación. Viste, como qué...

Entrevistador: De traductores digamos...

Operador A: Ni siquiera es como de... de mediador de lo que la persona quiere decir y no logra transmitir y la percepción del psiquiatra o del médico.

Entrevistador: Traductor!

Operador A: Sí, es como un traductor. Sí. Pero es que ni siquiera hay comunicación. Porque el traductor vos igual estás escuchando lo que el otro dice, pero en otro idioma. Pero, a veces, ni siquiera hay comunicación, entonces es como conectar esas dos partes que están ahí dónde no se hablan, no se miran, no se reconocen como partes si inciden.

Creo que también no es amigable el sistema. Cuando uno se encuentra... Hay una reproducción o una cuestión que también es como violenta que implica el encuentro con el otro. Creo que ahí hay una pata para pensar. Cómo se vincula, desde qué lugar. En qué lugar se ubica a las familias. Eso me parece que es algo como bien interesante para pensar. Nosotros a veces elegimos acompañar a una familia a hacer un trámite sabiendo que muchas veces se encuentran con eso y son una limitante para que la familia no haga algo, un trámite, por ejemplo. Es un ejemplo claro para nosotros. Qué se van a encontrar si hay una cuestión, una mirada desde el deber ser. Sí la familia cumple con lo que debería cumplir. En ese sentido a veces es como... hostigamiento (Operador C).

Algunas cosas yo he acompañado, pero este... son muy pocas. Este... en general lo que hago es como si... le dijeron que no a algo que a la persona le deberían haber dicho que sí. Incluso pasa a veces en programas que son, no sé, una constancia de estudio de fortalecimiento educativo, ta? Este... lo piden, no se la dan, se demoran, los llamo yo y la siguiente vez se lo dan. Pero llamo. No es que yo acompañe. Fortalecimiento educativo es un convenio en conjunto entre Primaria y el MIDES mismo. Pero a veces pasan esas cosas. Cosas que... o que a la gente no le queda claro lo que piden o no sé, no sé qué pasa. Con el INAU pasa mucho (Operador E).

Y a veces lográs que vaya. Porque no ha ido por distintos motivos, y si va y pasa todo esto, que la rechazan, no hay un buen trato, no le explican bien y la persona por timidez no... no pregunta y se va y no vuelve. Y todavía se va sin poder lograrlo (Operador F).

Y yo creo que tiene que ver con potenciar a las personas para que puedan, pero desde el primero, desde el: te acompaño, estoy contigo. No solamente desde la exigencia o del requisito. De la... la exigencia. Sino de bueno, "qué necesitás para hacerlo además del boleto ¿Es una cuestión de acordarse de qué cada vez que vas a esa policlínica te habla mal la señora que atiende ¿Te sentirías mejor si te acompaño? ¿Tenés ganas que te acompañe? Y estar y poner e ir". Y si es difícil llegar disponer de un auto. Que está pensado para eso. Para llevarlos a ella y a todos sus hijos (Operador I).

Sí, de mediador. Que yo la otra vez lo pensaba y decía que es patético que el Estado tenga que tener una persona para que la persona acceda al Estado. Yo vengo del Estado a ayudarte a vos a que vos accedas al Estado. Es como... Eso es lo que hacemos nosotros. Hacer de intermediario, de traductor, de acompañante.

Viste como era el trámite. Cada vez que venís tenés que ir acá a esto o lo otro. Y si te pasa algo no te vayas, no te enojés. Pedí en tal lado, hace tal cosa. Y la persona después ya ve como es y se va animando a hacerlo (Operador L).

Porque no tienen conocimiento de repente de sus derechos, de sus obligaciones, de la posibilidad de acceder. También desde las instituciones hay mucha exclusión de la población con la que trabajamos... malos tratos. Algunos tienen las herramientas para defenderse ante determinadas cuestiones. Las familias con las que trabajamos no siempre tienen las herramientas como para defenderse y para insistir sobre los derechos que tienen. Y viene ¿a? ser un poco desde ahí. A veces implica acompañar a una persona para que se le abran algunas puertas (Operador M).

A cualquier usuario si te tratan mal ya no querés volver. Cualquier usuario. Ya te cuesta ir. Algunos tenemos la suerte de que nos educaron teniendo clara conciencia de la importancia de la salud pudiendo reclamar por nuestros derechos. Algunos no vienen con esa suerte. Entonces yo creo que, a veces, se necesita sí. Como alguien que habilite la llegada a los servicios y alguien que esté diciendo vos si te tratan mal protestá, pero tenés que ir, tenés que hacer, es un derecho que tenés, dale, vamo' arriba. A veces demoramos seis meses en que una mujer se haga un PAP porque fue una vez y la trataron mal, entonces no quiere volver y es lógico. Entonces vamos a articular con el servicio de salud, tratamos de ver quién es el mejor partera o ginecólogo a disposición, quién es el más... todos hacemos eso, ¿no? Si conozco a, recomendame y decime el nombre de alguien, entonces vas y hablás con ese alguien primero y le decís: "mirá, va a venir fulana, está un poco reticente, tené cuidado". Es como facilitar el acceso al servicio que como vos decís está en territorio, pero muchas veces la gente no llega. Es así de sencillo a veces. Y hay otros servicios que no están. Que se necesitan y no existen (Supervisor P).

Nos parecía bien de todos modos... qué es lo que hacemos en la puerta del domicilio. Primero una orientación. Hay gente que no sabe que tiene un SOCAT a 6 cuadras y que a partir de un SOCAT puede pedir la cédula y no sé cuánto. Y ya está, se terminó ahí. La mayoría no eran así. La segunda era un acompañamiento para la inclusión en programas. Es cierto. Hay situaciones... requisitos que el ingreso a la matriz tiene que, para algunos ciudadanos que no pueden andar libres, como ardillas digo yo en el bosque... de... la burocracia estatal. Porque no cuentan con en todo caso el aprestamiento que tienen otros para ir de oficina en oficina. Además

de los recursos económicos. Sin ese aprestamiento es cierto que se necesita un acompañamiento (Dirección).

Y es precisamente en la presencia del operador en esta “mediación” en dónde se ubica una de las facilidades para el acceso de los beneficiarios a los servicios que operan en forma expulsiva.

No es común [el acompañar]. Es algo que lo decidimos, que lo vemos como estrategia en relación a alguna relación particular. Que lo charlamos con mi dupla y lo vemos con la familia. Cuándo consideramos que está bueno acompañar y cuándo consideramos que no. Sí hay una incidencia. Pero también... porque hay otra parte del Estado mirando y observando la tarea. Hay como una garantía. Sí está el MIDES trabajando hay una mirada del Estado que está puesta sobre esa familia (Operador C).

No, y hacés el acompañamiento. Porque a veces con decirle vos tenés derecho no alcanza. Porque la persona tiene que realizar una serie de papeles y vueltas de cosas, este... que les cuesta hacerlo. ¿Entendés? Porque son trámites engorrosos. Entonces uno va y les dice y va a hacer la visita y vas viendo qué es lo que pudo hacer. A veces las propias instituciones les dicen que no. Entonces cuando se pone uno y coordina, entonces ahí sí. Porque pasa mucho eso, ¿no? Este... entonces uno va acompañando eso. Acompañando en el sentido que uno va... (Operador E).

Y eso [el destrato desde las instituciones] hace que se inhibe a la persona. La persona ya se retire con muchas dudas, que no pregunta y difícil que vuelva sola. Y a veces, no te digo siempre, pero hay algunas instituciones que el hecho que seas un técnico de una institución... y como que te... es otra cosa. Es otra cosa porque te visualizan que estás acompañando y... (Operador F).

Pero como hace a la diferencia que lleguen al mostrador con una persona que llega desde el MIDES. Sino la señora viene –“¿Y tú quién sos?” –“yo la estoy acompañando”. Ya la cara es otra. De verdad. Y eso es lo que más me indigna (Operador I).

...y también la presencia del MIDES en la escuela apoyando a la familia también resultó. Porque de la escuela se había dicho ésta madre no cumple ahahaha... y se habían olvidado. La niña no iba y no iba y ya está. Entonces dijimos bueno, ta, acá

está la madre, pero estamos nosotros con ella. Y la madre a partir de ahí cambió (Operador K).

Esa es la facilidad que nosotros tenemos, esto del mediador. Al estar nosotros ahí es más probable que consiga, después que sostengan o no es otro tema (Operador L).

Parece a veces que, desde el lugar que estamos, no digo que sea así, parece que somos los que... los únicos que con un escarbadiante estamos peleando por la promoción de derechos. Que tenemos que ir nosotros en nombre de la familia con la familia, a hacer como esa mediación. El acompañamiento a veces implica eso: acercar y hacer que se efectivicen. Y hemos comprobado que eso sucede porque estamos acompañando (Operador M).

Muchas veces sí, sin duda [se la acompaña a un trámite]. A alguna familia incluso le llevamos el Registro Civil a la Casa, fue una experiencia inédita. Fuimos con personal del Registro Civil a hacer las inscripciones de los... [niños] (Supervisor O).

3.c) Enseñar a sortear dinámicas institucionales excluyentes: “autonomía y empoderamiento”

Con el acompañamiento lo que se busca es la “autonomía” de los beneficiarios, su “empoderamiento”. El uso que se le da al “empoderamiento” se vincula a un “poder gestionar” en forma autónoma los recursos existentes, tomando distancia de un “poder político” asociado a los derechos. Así se puede atender al corrimiento hacia la activación al, por una parte, reconocer parte del problema en dinámicas institucionales excluyentes, pero interviniendo, principalmente, sobre la familia o sus individuos, “empoderando” y promoviendo la “autonomía” en la gestión de los recursos existentes. En definitiva un trabajo sobre “lo posible” desde el marco institucional en el que están los operadores.

Que se basa en el supuesto que acompañada van a lograr cosas que... El otro día en una reunión de equipo yo planteaba cosas que ni siquiera está considerada la posibilidad de algo que hace 40 años atrás era... estaba tan de moda como ahora el acompañamiento, que era el trabajo en comunidad. Hoy no se plantea, están pensadas las familias como comunidades aisladas. Y, en todo caso, vinculadas a organizaciones e instituciones. No se piensa en la conjunción de intereses y acciones entre sujetos involucrados en las mismas situaciones. Entiéndase vecinos. Ni se piensa, ni aparece en enunciados. Nada. No digo que esa sea la respuesta, sería otra forma de trabajo distinta a esta (Supervisor O).

Varía según la situación familiar. Si vos ves que la familia se maneja sola entonces lo que hacés es, un primer contacto, por ejemplo tramitar la pensión por discapacidad. Entonces la acompañás la primera vez para ver cómo uno se maneja con... el BPS... entonces poder darle piques para que la persona se defienda en forma autónoma y después pueda ir y defenderse (Operador A).

Depende de la familia. Con qué herramientas personales y sociales tenga. Si es una familia que se maneja bien, "sí, en tal juzgado, no sé qué, yo llamo", ta. Y si no, lo hacemos nosotros. Siempre le doy la posibilidad de ver. O sea, tampoco te hacemos todo nosotros; un día se va el MIDES y no saben... O sea, manejar esa posibilidad de autonomía de la familia. Y ver con qué recursos cuentan. También dejarles a disposición que, si quieren, podemos acercar boletos, que, si quieren, podemos pasar por el MIDES a hacer un llamado. O cuando nosotros volvamos. Tratar de pautar otro encuentro. Ese tipo de cosas. Es como un trabajo muy artesanal. Como que no hay algo. Si bien hay un dispositivo y hay determinadas... a la hora concreta pasan estas cosas (Operador B).

Que no implica que no está bueno trabajar con la familia., ¿no? Te acompaño para que no te pase nada, o sea, no implica solamente el acompañar para asegurarnos la prestación. Implica el acompañar para que después, en algún momento, no sea necesario el acompañar (Operador C).

Sí. Ahí evaluamos. Siempre el objetivo es la autonomía. Vemos. La tarea es mediar. "Vamos a sacar la cédula", "vamos a hacer esto". La tarea es como el... lo que nos vincula y lo que nos hace laburar también: "bueno, pero qué pasó acá" (Operador D).

Pasa en Inda, pasa en salud. Este... pasa a veces en primaria. Este... en los CAIF, todos los lugares que están desbordados. Entonces, cuando uno llama, pasa otra cosa. Es triste, pero pasa. Entonces bueno, ta, uno acompaña porque ¿fuiste? ¿qué pasó? No porque pin, patatun, pan. Ta, bueno, nosotros, si estás de acuerdo, vamos a hablar. Yo siempre les pido permiso para hacer la gestión. Y también nos pasa que ¿fuiste? No, porque no sé qué, porque no sé cuánto, porque se me complicó. Entonces tenés que estar arriba para que la gente se mueva. Entonces cuando vos lográs que la gente se empiece a mover ya la cosa empieza a encaminarse, pero lleva un tiempo. Yo creo que porque la gente no tiene confianza. Confianza en sí mismo de poder lograr algo y confianza que, del otro lado, va a haber gente que los vaya a ayudar (Operador E).

Por eso, porque no tienen confianza que puedan lograr algo con lo que estoy diciendo. Por eso, cuando empiezan a lograr cosas, la gente se empodera, logra su autonomía. Creo que lo viven mucho mejor que si le digo: “Mirá tenés que ir, te gestioné tal cosa”. ¿Entendés? Creo que es eso, una inercia. Están ahí, todo cuesta, todo cuesta y van quedando. Cuando se logra poner en movimiento, ahí empezás a caminar (Operador E).

La mayoría de las veces porque las familias, más allá que tengan, desde el discurso, comprendido que es importante que tengan cédula –estoy poniendo un ejemplo cualquiera— o que es importante que vayan a la policlínica, la gente no lo lleva a cabo por determinadas cosas. Y no son solamente las dificultades cotidianas, no... que los gurises, que la escuela, que tengo el chico enfermo, no es esa solamente la tranca. Hay una dificultad que sigue siendo... de... como de parálisis de las personas. De poder salir, de poder moverse hasta por lo expulsivo de las instituciones. Por las dificultades, por el destrato. Y yo creo que las personas deben contar con el derecho de ser acompañadas en la gestión. Una vez, dos veces, las veces hasta que tengan la confianza para poder llegar a una policlínica sola. Poder animarse a buscar, mirar, leer, pedir ayuda. La gente no... todavía las personas no... muchas, no?, esto no es generalizado. Todavía cuesta a que las personas puedan animarse a llegar a los lugares solas (Operador I).

Hay una necesidad de hacerlo para lograr que salga, eso en principio. El otro, hacerlo con el otro para verlo, cómo se tiene que hacer. No porque sea la mejor forma, sino como presentarlo, darle otro lugar y no revictimizar esto de que fue mil veces y no salió, ¿no? Este... bueno vamos a ir, viste que venimos a la ventanilla, que hablamos con fulano, mirá nosotros somos del MIDES, trabajamos con ella, se

llama tal ahaahahah. Como presentar a la familia. Capaz, la próxima vez, la familia puede ir porque ya hubo alguien que habilitó y que... (Operador K).

Yo creo que es reimportante como te posicionás. Si vos te posicionás desde un lugar de voy, medio y conseguís lo que necesitás... es una postura. Otra es voy medio, te enseño como mediar y conseguimos lo que necesitás. Por lo menos yo lo que intento, es enseñarle. Desde dónde bajarse en el ómnibus... “viste, ese es Tres Cruces. Caminás tres cuadras y acá está el hospital. Y el trámite que hay que hacer es más o menos este. Y acá en el hospital tenés una oficina del MIDES también. Que si tenés un problema acá adentro vos vení y recurrí”. Por lo menos mi intención es siempre esa, siempre tratar de dejar algo. Por lo menos es algo que puede quedar ¿Entendés? No sé, yo a veces me salgo también del libreto, no sé si está bien o no (Operador L).

4) El cierre de una intervención: “problemático y subjetivo”

Por último, en las entrevistas se consultó acerca de los criterios para cerrar una intervención, principalmente desde su experiencia. Al momento de realizar las entrevistas, si bien algunos operadores hacen referencias a “plazos no escritos”, la OD no tenía plazos fijados para la intervención. Por lo tanto, se entendió relevante la pregunta acerca del momento del cierre de la intervención, en tanto da cuenta del alcance de la misma en un contexto poco favorable.

En general, los operadores refieren a los criterios para cerrar la intervención con una familia como algo problemático y subjetivo que los expone a una realidad desagradable. Dejar de trabajar con una familia cuando la misma mantiene las mismas o casi las mismas condiciones que la vincularon al programa. Esto se hace manifiesto en referencias a una “mala experiencia”, a una “presión para cerrar”, con la que “no siempre se está de acuerdo”.

Y esas son las discusiones eternas. Así como hay familias que estamos trabajando, y un poco lo que surja de problematizar con el otro su situación, que a veces puede ser para bien y otras para no, hay una lista de espera de otras familias más para poder ser también trabajadas. Y no podemos darles bola si seguimos esperando que... no sé, que el Plan Juntos caiga con estas familias. Es una eterna lucha. El tema del cierre es un problema, y más cuando nosotros no tenemos plazos definidos como Cercanías. Como queda al... no a la libertad del operador, pero sí está covisionado con la supervisión y, en base a las metas que se propuso, cuáles son las logradas y cuáles no. Ya sabemos de antemano que hay metas que no se van efectivizar (Coordinación).

Bueno, eso es muy interesante pregunta. Cuándo se cierra una situación. De hecho cuando yo te decía que estábamos evaluando estas cuestiones y demás, este... cómo es... que decía tal vez rever la metodología, rever los tiempos de intervención, este... remite justamente a esto. Cuándo se cierra. Este... no existen parámetros objetivos. Porque yo podría decirte se cierra la situación cuando se entiende que desde nuestra intervención no se puede hacer absolutamente más nada, o sea, a las metas planteadas a las dimensiones que se identifican como afectadas. Pero eso, es una evaluación de carácter subjetivo. Porque a veces se dice bueno, ta, si no, en realidad ahora no, pero estamos viendo a ver si se resuelve tal cuestión y en dos meses, tres meses... y así tenemos, por ejemplo, cuando sistematizábamos la información vemos que había un operador, uno mío particularmente, que... que a lo largo de un año, desde que había empezado a trabajar hasta el día de hoy, no había cerrado una sola situación ¿entendés? Tenía las mismas situaciones. Mientras que otros operadores habían cerrado un montón de situaciones. Es decir, mientras operadores a lo largo de un año habían tenido 60 situaciones, este tenía 15. Las mismas 15... no quiere decir que estuviera más volumen de trabajo que los otros, porque tienen el mismo número de situaciones todo el tiempo. Pero unos cierran y abren, cierran y abren, y éste va con las suyas... eternas. Este... entonces bueno, esa es una cuestión... yo particularmente, soy de la idea de eso, de que en realidad hay que tener una mirada bastante fina en relación a esto, en relación de cuando no se puede hacer más. Pero siempre tiene un componente subjetivo (Supervisor O).

Eh... es difícil, sí. En realidad. Con todos los que nos gustaría tener cumplidos a nosotros. A veces vos te das cuenta que hay objetivos que no podés cumplir porque esa familia tampoco tienen los recursos que habiliten, los recursos personales. Salud mental y algunos temas más. Por ejemplo, tenemos una familia,

una situación, porque además nosotros también trabajamos, a diferencia de los ETAF, laburamos con familias que no tienen ningún niño a cargo. A veces son dos adultos, a veces es un adulto solo. Incluso hemos trabajado con un hogar unipersonal, pah... las de los viejos que son una patada en el pecho (Supervisor P).

Es complicado. A mí me cuesta pila el tema de cerrar. Porque las condiciones mínimas son... te deja hasta... en broma decimos –viste que las bromas son tan reales: “Cuando voy a cerrar no quiero preguntar mucho, porque si rasco un poquito se viene abajo todo”. Por eso. A mí me cuesta. Porque aparte al no estar territorializado a quién vinculás. Las instituciones te tienen que conocer, tenés que hacer un laburo de la gran siete. Yo te digo porque trabajé en el SOCAT y a nivel territorio tejías demasiado, mediabas mucho para que las instituciones se comuniquen con las familias (Operador D).

Lo de los cierres también tiene que ver con esto que vos decías de cómo te habías sentido vos direccionada [dirigido a otra operadora], del encuadre. Los cierres tienen bastante que ver con eso. Hay una exigencia de hay un equipo posible ahí en territorio que pueda seguir un poco como referente, bueno, se cierra. Se lograron dos, tres cosas. Desde la familia se muestra como imposibilidad de trabajar algún aspecto que nosotros evaluamos como el aspecto a trabajar, bueno, se cierra. Muchas veces nosotros, o yo, particularmente, no estoy de acuerdo con que se cierre, pero bueno ta, desde la supervisión se baja la orden que se cierra y se cierra. En algunos casos la podemos pelear y podemos... alguna la hemos ganado, pero la mayoría la perdemos. Y se cierra. Y eso también habla de... de esta especie de vacío de que no sabemos, de que no está claro hasta dónde, de qué tipo de procesos. Porque se nombra la palabra procesos, pero no está claro qué tipo de proceso se espera que se haga. Y, por momentos, genera como... no sé, a mí, particularmente, me genera como un sentimiento de estar perdida entre los objetivos, las metas, los logros. No sé, no está claro (Operador G).

De más, más ¿Cuándo cerramos ésta? Tengo más. ¿Cómo venís con...? Más ¿Cuánto hace que estás...? ya tenemos que ir... bueno esto convocamos a tal y tal, derivamos y contactamos y cerramos. Esa es la frase. Ta, ta, ta, cerramos. Ta, ta, ta, cerramos. Tal vez tiene que ver con una lógica cuánto más acompañó a operadores a cerrar la situación soy más supervisor. No sé (Operador I).

Por tanto se puede observar que lo “problemático” y “subjetivo” se vincula a las limitaciones y discusiones en torno a “lo posible”, de hasta cuándo se puede o vale la pena

sostener el acompañamiento familiar. Y esto también es lo que se refleja en las tres razones más nombradas para cerrar una intervención. En primer lugar, la razón más nombrada hace referencia a la “derivación” a otro proyecto focalizado. Pero, llama la atención que esta derivación, en general, sea a los programas de proximidad, principalmente a Cercanías. Esto seguramente se relacione con que atienden la misma lista de espera. En segundo lugar, aparecen generalmente asociadas las referencias a cuando se cubrió un “mínimo” en las metas “más importantes” propuestas en el plan de trabajo y las referencias a que se entiende “no hay nada para hacer”. Estas últimas dos razones son el reconocimiento a una intervención que, por la vía de los hechos, al no contar con “materialidad”, pone su acento en la *activación* del beneficiario. Por tanto, si los recursos disponibles fueron cubiertos y no se valora un espacio para el trabajo socioeducativo promocional, la intervención se cierra. Además de exponer que, incluso un “plan de trabajo” elaborado sobre lo que el operador entiende “lo posible”, encuentra fuertes resistencias para concretarse.

Como casos aislados y no comunes, en dos entrevistas se hizo referencia a “metas cumplidas”, y en otras dos, al rechazo de la familia; pero en esos casos también se aclara que son causas excepcionales.

4.a) Se deriva a otro programa

Muchas veces porque se contactaron con otro proyecto... O fueron derivadas por ejemplo a ETAF (Operador A).

Empieza a trabajar el equipo de INAU. Coordinamos un tiempo por la situación de la chiquilina. Un equipo de... UCC con la abuela y las dos bebés que estaban ahí. Se hizo todo el tema de las tarjetas, esto y el otro. Nos reunimos los tres equipos y digo bueno, ta. Ellos, como decían, estaba sobre-intervenido. La situación de

violencia y prostitución de la chiquilina seguía, los problemas de esta abuela para hacerse cargo de esta bebé seguían, pero éramos tres equipos. Y... bueno, obviamente, qué equipo se retira, nos retiramos nosotros. Nosotros nos retiramos porque el INAU con la situación de esta chiquilina tenía que seguir y UCC... (Operador E).

Sí, acompañamiento... nosotros derivamos y cuando... y acompañamiento si seguimos trabajando con otros motivos con la situación. La idea es que vos vas a derivar y ya tu proceso de intervención va a finalizar, quizás realizás dos, tres contactos para ver si realmente tomaron la situación, si realmente está trabajando, cómo va y después cerrás y... no seguís haciendo un acompañamiento. Depende, porque a veces derivás para un programa, pero, por ejemplo, tú seguís con algún otro tema por la situación. Por ejemplo, cuando está ETAF, ahí si nosotros buscamos coordinar alguna cosa, pero nosotros cerramos la intervención. Porque la idea no es superponer y por la proximidad que trabaja ETAF, que de hecho puede estar mejor que nosotros (Operador F).

Mis cierres han tenido que ver con derivaciones y una situación que fue la segunda que abrí donde yo no tenía experiencia entonces llegué, hice una entrevista re larga y X [dupla] en el medio me dice: "no tenemos nada que hacer acá" (Operador I).

No, no. Eso viste... no sé. Es una cuestión de pensamiento casi que mágico o infantil. Bueno, ta, se lo doy a un ETAF ¿y qué va a hacer el ETAF? Vos en todo caso podés, entiendo yo, que corresponde derivarlo... A veces los ETAF ofician como esto, cuando ellos no pueden con una situación, pah... se lo doy a un ETAF y vaya a saber qué. Este... La cuestión es... por ahí hay situaciones que requieren un acompañamiento cercano, yo qué sé, con alguna prestación más o menos, corregir ayudar la situación de una familia... pero hay muchas situaciones que no. Ni OD ni ETAF, ni nada. Lo que precisas son respuestas de carácter más estructural que por ahora no están (Supervisor O).

4.b) Se “cubrieron mínimos” del plan de trabajo propuesto

Bueno esto, que sepan donde están los servicios, que sepan que están conectados. Y bueno, después cada uno verá. Digo las condiciones... siguen sin acceder a las condiciones básicas (Operador B).

Y se cierra la situación cuando consideramos que desde el punto de vista de los derechos vulnerados esos que definimos, eso ya está encaminado. Ta. Lo cual no quiere decir que la situación económica sea resuelta ni que las personas hayan dejado de estar en situación de pobreza ni extrema vulneración. Pero eso que detectamos como dimensiones vulneradas está más encaminado (Operador E).

Claro. Eh... Hay dos lógicas que están operando a la vez con eso. Por un lado, eh... Si bien no hay mínimos explícitos hay mínimos no dichos, o sea... no cerrás... habitualmente no se cierra una situación; por ejemplo, si los gurises no están comiendo, si los gurises no están yendo a la escuela. Si hay atenciones en salud desatendidas. No se dice que eso es el mínimo, pero se dice (Operador J).

Nosotros cuando hacemos el cierre... cuando nos acercamos a la situación nos planteamos ciertos objetivos según las dimensiones y las cosas que se pueden trabajar. También establecemos un tiempo, siempre se es flexible, pero tampoco vamos a estar cinco años con la situación. Este... de acuerdo a esto y a los acuerdos que se van cumpliendo y los que no se van cumpliendo, a las prestaciones, a lo que sea llega un momento que bueno, ta. Llega un momento que las situaciones no van para atrás ni para adelante, por ejemplo. Como que tenés que tener en cuenta muchas cosas, no? Si se hizo lo mínimo que se quería hacer, si se logró que la gurisa vaya a la escuela y que lo sostenga, se logró que acceda a la pensión, no sé, millones de cosas, y que ves que eso mínimamente está cubierto se cierra la situación. Porque hay cuestiones que están más de fondo... que lamentablemente no. Pero dentro de lo que nosotros nos ponemos como objetivo y se puede lograr, que tenemos como los recursos las herramientas haahhahah, hasta se logra todo esto y después se cierra (Operador K).

4.c) Nada para hacer

Hay un momento en que uno dice acá siento que no justifica que yo siga (Operador E).

Hay de todo. Cada caso es un mundo. También depende de cuánto se abran las personas, de cuanto quieran la ayuda. Tengo una situación que ahora la derivamos a ETAF, que ETAF todavía no la tomó, con la que no pude generar un vínculo. Cada vez que llegaba era como que le molestaba a las personas, no querían hablar, no... no te planteaban una demanda. Este... se veía situación de negligencia pila con relación a las niñas. Ahí tenía un bajo nivel importante. Los dos, ella y el marido. Ahí no pude hacer nada (Operador L).

No sé si hay un criterio. No sé si tenemos un criterio. Sí, este... creo que los objetivos primero son los más urgentes, no sé si los más urgentes, pero en situaciones de riesgo, más de salud, el tema de violencia, el tema de adicciones, se intenta abarcar todas las posibles... este... no sé si soluciones o servicios para ser atendida esa problemática. Hasta ahí este... si se adhiere eh... es como lo óptimo. Si no se adhiere le damos una, dos, tres, cuatro, diez, alternativas y después no... es donde encontramos la limitación. Nos ha pasado mucho en el tema de, bueno el tema con adicciones. Los recursos son muy limitados (Operador N).

No sé, tenemos como varios ejemplos de situaciones de familias que viven en la extrema [acentuado] pobreza. Uno va, dentro de las posibilidades que tiene esa familia trabaja como recicladores, es su medio de trabajo, tiene todas las prestaciones sociales que puedan llegar a tener. Viven en condiciones pésimas y con todo lo que implica el riesgo de salud. Ta. No voy a poder cambiar la situación, con una intervención, la situación que está esta familia. Entonces tampoco voy a seguirme metiendo en su vida... (Operador M).

Ja. Cuando no tenemos más nada para hacer ahí. Con muchísima suerte y en la menor cantidad de casos es porque los objetivos y las metas que nos pusimos se cumplieron (Supervisor P).

Reflexiones finales

Si bien el trabajo de campo realizado no profundiza en la dinámica del campo de las políticas sociales focalizadas, el recorrido histórico expuesto en el capítulo de Uruguay da cuenta de lo que se observa como la gestación y consolidación del mismo. Es decir, la forma como se fue ampliando la intervención social por medio de la ejecución de proyectos focalizados, en la mayoría de los casos tercerizados por el Estado en Organizaciones de la Sociedad Civil, el papel ocupado por el INAU y posteriormente por el MIDES brindando un marco institucional (objetivando el capital en juego). Así, diversos agentes, públicos y privados, individuales y colectivos, se hacen presentes como expertos e interesados. Desde los propios criterios de la focalización, las discusiones en torno a la metodología, los diferentes criterios de selección de la población según las características que se le asignan, son ejemplos de la dinámica del campo. La teoría de los campos se presenta como una herramienta útil para echar luz sobre las prácticas de los diferentes programas, las OSC y sus convenios con el Estado, las diferentes reparticiones y políticas estatales y el tratamiento dado a la población atendida. Asimismo, este campo se puede estudiar trascendiendo fronteras nacionales y atender a una *hegemonía político cultural* (Grassi, 2004) en cuanto a las formas de definir los problemas sociales de la pobreza y las formas de intervenir sobre ellos, o como lo plantea Wacquant (2012), dar cuenta de una *revolución neoliberal desde arriba*. Por otra parte, esto también da pie a las reflexiones en torno a la gubernamentalidad neoliberal que convoca a la activación de los beneficiarios de la política social.

Un ejemplo reciente es la valoración que se hace de la “metodología de proximidad” y los debates que se instalan entre diferentes programas (principalmente Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece contigo, pero que también involucra a la Oficina de Derivaciones, entre otros). Cada uno con su particularidad en cuanto a la población objetivo, cantidad de beneficiarios atendidos por operador, frecuencia de los encuentros, etc., se presenta como diferente de los demás. Pero, implícitamente, lo que no se discute es “la

proximidad”, esta idea de trabajar en “forma cercana”, en el lugar “donde están”, el “ir al encuentro” de los beneficiarios. En todo caso, el debate se centra en las formas de llevar adelante “la proximidad” y entre quién lo desarrolla en forma más idónea. La participación voluntaria de los beneficiarios (el acuerdo de trabajo), la idea de contrato, el compromiso del beneficiario asumiendo un rol activo (algunos lo llaman “protagonista”) no parecen puestos en cuestión. Es más, se puede observar que atraviesan el “sentido común” y el “saber” de las políticas sociales focalizadas en la pobreza.

La OD se presenta como un ejemplo de este proceso. Esta “oficina” fue creada dentro del MIDES para responder a demandas internas que no encontraban canalización en el marco de los programas existentes. No deja de ser llamativo que su metodología se configure en una modalidad de acompañamiento familiar y de proximidad. Esta metodología se fundamenta desde la necesidad de atender a la familia como sujeto de la intervención, pero principalmente como una forma de sortear y afrontar las consecuencias de la violencia simbólica sobre la población beneficiaria. Hay una mirada que parte del “daño social” provocado por la expulsión de las instituciones del Estado y, a su vez, de un desconocimiento y resistencia por parte de los beneficiarios a acercarse a los recursos disponibles. En este sentido se puede entender como una intervención que se propone interceder en las diferentes formas que la violencia simbólica se ejerce sobre la población atendida.

Pero la violencia simbólica no sólo se ejerce sobre los beneficiarios. También se ejerce sobre los operadores sociales de la política que la naturalizan por evidente. En definitiva, es una característica propia de la dinámica de los campos indicando a cada uno el lugar que le corresponde en el espacio social. Al respecto resulta interesante levantar la observación realizada por uno de los supervisores acerca de cómo la coordinación con otros servicios se ve afectada por una desconfianza hacia los mismos.

Sí. Por ahí al momento de cerrar una situación decís bueno, a ver, qué recursos hay en la zona, con qué podemos dejar vinculado a esta gente. Y recién en esa instancia se ponen a pensar qué recursos hay... como que... no... esta lógica de la

articulación no se... No estoy diciendo que sea solamente responsabilidad de los operadores. También entiende que, a veces, desde las instituciones no hay respuestas y... toda esta experiencia de no mirar y no articular, por ahí tiene mucho que ver con eso. También hay mucho que responde, mucho en el Trabajo Social, capaz que en otro tipo de trabajo también, pero en el Trabajo Social particularmente, me llama mucho la atención la descalificación que, que... que los equipos mutuamente hacen del trabajo de los otros (Supervisor O).

Si las políticas sociales focalizadas son la institucionalización de la violencia simbólica, obviamente también incluye a la OD. Por lo tanto, esta “desconfianza” sobre “los otros” se debe pensar considerando que es una casualidad que cada operador esté trabajando en la OD y no en el servicio que se está criticando. Por ello se puede aventurar la idea que en un contexto en el que se ubica la responsabilidad en el individuo, y se le demanda su activación incluso a aquellos que no tienen las condiciones para asumirla, el tipo de políticas sociales abordadas en este trabajo enfrentan el riesgo de confirmar el propio fracaso del individuo (beneficiario). Pero también de los propios operadores sociales de la política en su tarea socioeducativa de activación. Algo que podría estar presente en la desconfianza entre los operadores sociales de diferentes programas focalizados.

El reconocimiento de las condiciones estructurales.

En diferentes partes del trabajo se hace referencia a un “corrimiento por la vía de los hechos” hacia la gubernamentalidad neoliberal. Se expone de esta manera porque en los documentos institucionales elaborados por el MIDES se identifica un especial cuidado por tomar distancia de la “postura liberal” de las políticas focalizadas. Esto se refleja en presentarlas como articuladas con el fomento del empleo formal y con las políticas sectoriales universales, para las que además se propone mejorar y ampliar la cobertura.

Pero este trabajo también comenzó con una hipótesis acerca que las condiciones estructurales que atraviesan la intervención son reconocidas por los operadores sociales. Por ello en las entrevistas se indagó sobre las características de la población objetivo, particularmente en su relación al empleo y vivienda, y las estrategias para abordarlos en la intervención. Todas las entrevistas dan cuenta de la precariedad de las condiciones de vida de los beneficiarios y, al mismo tiempo, de los escasos, y en algunos casos, nulos recursos disponibles. Esta constatación, y particularmente en su relación con las (im)posibilidades de acceder a un empleo, nos acerca a lo expuesto por los diferentes autores citados a lo largo del trabajo: se percibe un desacople de lo social y lo económico.

Además, si se considera el relato de los operadores en su accionar hacia “lo posible”, más allá de las metas y objetivos institucionales, en el Uruguay, este tipo de programas focalizados también se pueden ubicar como estrategias de la focopolítica: una resignación a la imposibilidad de integración social, asegurar la reproducción en mínimos biológicos (semántica minimista), fomento de las capacidades (autosuficiencia y autogestión) y compensar una débil o nula vinculación con el mercado formal de empleo.

En este aspecto es llamativo que desde la OD se establezcan objetivos y metas que, a priori, se entiende no se pueden cumplir. El argumento esgrimido es que un programa pensado para intervenir también puede aportar datos sobre “los vacíos” de las políticas sociales. Sin embargo, queda la duda de por qué no se recurre a datos y estadísticas disponibles para el mismo fin. O, dicho de otra forma, por qué se mandata a los operadores sociales a trabajar en dimensiones para las que se conoce no hay posibilidad de respuesta, exponiendo la intervención a un fracaso anunciado.

Corresponde también considerar que este reconocimiento de las condicionantes estructurales de la intervención se cristaliza en una construcción de la demanda sobre “lo posible”, valorado desde la experiencia de cada operador y registrado en un plan de trabajo. Por lo tanto, la propia intención de registrar “el vacío” de la política social se vería afectada si, por ejemplo, a priori, no se proponen trabajar las metas de vivienda o empleo.

Esta observación cobra mayor relevancia en tanto la metodología de intervención está dirigida a establecer un vínculo cercano con los beneficiarios, vínculo que se desarrolla a través de visitas al hogar. El operador social es expuesto a conocer de cerca los problemas, necesidades y sufrimientos de los beneficiarios, aun cuando, para algunos de ellos, sólo puede prestarse como escucha y consejero. De esta manera, la respuesta institucional frente a las carencias y necesidades de los beneficiarios para las que no hay materialidad disponible, es la propia figura –y cuerpo– del operador. Y esto es vivido en forma problemática. En los relatos de las entrevistas se expresa en una tarea que implica “convivir con la frustración” y el “desgaste personal”.

Las referencias a la “frustración”, principalmente, se describen en relación al funcionamiento de los “servicios existentes” más que a “los vacíos” de la política social. Nuevamente, “los otros” programas, personificados en sus pares operadores sociales (maestros, enfermeros, trabajadores sociales, psicólogos, educadores, etc.), aparecen en el foco del enojo debido al maltrato institucional que reciben los beneficiarios por ellos atendidos.

Por lo tanto, en el diseño de este tipo de políticas se observa un lugar complejo para la figura del operador social. No sólo debe manejar la falta de materialidad frente a las demandas y necesidades de la población beneficiaria, sino que, además, es expuesto al posible descrédito de sus pares (y de la sociedad en general) al “fracasar” o “no lograr de la mejor manera” el mandato institucional. Sin dudas este tema amerita ser estudiado en mayor profundidad.

El acompañamiento y la proximidad

Es en las condicionantes estructurales que se identifica el corrimiento, por la vía de los hechos, de la intervención hacia la activación. Pero también se registra un trabajo que aquí fuera descrito como “mediación”. Esta línea de intervención busca interceder en las

dinámicas excluyentes de las diferentes instituciones y servicios disponibles. Aquí el acompañamiento es literal. A los efectos de asegurar el acceso a un servicio se acompaña a los beneficiarios a realizar los trámites para interceder ante la “natural” expulsión que opera por medio de la violencia simbólica. Lo interesante a destacar es que en este “acompañamiento” los operadores identifican un impacto directo en la intervención. Son reiteradas las referencias a la diferencia en el trato de las instituciones hacia los beneficiarios cuando ellos están que cuando no, lo que lleva a la pregunta de qué sucede cuando el programa se retira.

El acompañamiento como mediación no sólo se orienta a evitar la expulsión sino a “enseñar” (activar) a los beneficiarios a poder realizar los trámites por su cuenta. De hecho, es en este sentido que, principalmente, se ubican las expresiones vinculadas a la “autonomía” y el “empoderamiento” de los beneficiarios. O sea, no se ubican en la promoción de la ciudadanía como un actor político que reivindica sus derechos, sino más bien en una ciudadanía autónoma en la gestión de los recursos disponibles. Sin dudas, la violencia simbólica encubre el problema del poder y las clases en un problema de gestión. Pero si la teoría social nos permite hacer visibles los mecanismos por los que opera la producción y reproducción de la desigualdad social, también implica todo un desafío para pensar el trabajo social y a las diferentes formas de poner en práctica los diferentes programas sociales.

Otro aspecto a destacar es la reiterada referencia a la intervención sobre “algo más” que la gestión de las prestaciones. De hecho, es destacado como “lo interesante” de la intervención. Y ese “algo más” es algo a construir en el vínculo entre el operador social y los beneficiarios. Al momento de las entrevistas no se fue lo suficientemente lúcido como para avanzar en este aspecto. Pero esto podría dar cuenta, siguiendo las lecturas foucaultianas, de una vigilancia puesta sobre la familia pobre. El operador social de la OD, en muchos casos llega sin que la familia haya solicitado una intervención. Pero una vez que es captada por el programa, comienza una búsqueda de problemas a abordar.

...de la demanda de la familia también. A qué te habilita a trabajar con ella y que no. Qué cosas te cuentan y que no. A veces generás buenos vínculos de confianza y vas construyendo la demanda en el transcurso de la intervención. A veces la familia no te habilita. Tenés familias que tenés que estar mucho tiempo para sacarle las palabras (Operador M).

Esta orientación asumida en la intervención pondría en cuestión el principio de la libertad de los beneficiarios a aceptar o rechazar la misma. Más aún si se tiene en cuenta que este tipo de proyectos forman parte de sus estrategias de subsistencia y que, la violencia simbólica que se ejerce desde la política a los beneficiarios, también condiciona la posibilidad de rechazarla.

Por ello se entiende interesante avanzar en el estudio de los vínculos entre el Poder Judicial, la ley, y las políticas sociales focalizadas. Es decir, en la vigilancia, desde lo social, a la familia pobre. Problemas como los de violencia doméstica, maltrato infantil, abuso sexual, entre otros, muchas veces son “descubiertos” durante la intervención y promovidos para su abordaje por la propia metodología. La interrogante que queda planteada es si se puede pensar que estos problemas sociales están principalmente focalizados en los sectores más pobres, o se encuentran presentes en todas las clases sociales. En todo caso, hasta el momento, la metodología de abordaje familiar o individual de proximidad sólo se presenta para la intervención social con los sectores más pobres.

El cierre de la intervención: Problemático y subjetivo.

Los relatos del cierre de la intervención dan cuenta de los condicionantes estructurales. Además, dejan en evidencia la complejidad en la que los operadores desarrollan la tarea y las frustraciones que cargan, acentuadas por la propia metodología de proximidad. A pesar de que el “plan de trabajo” es elaborado sobre “lo posible”, el momento del cierre

de la intervención da cuenta que lo valorado como “posible” no necesariamente cuenta con servicios estatales al alcance de los operadores.

En los relatos se expresa que la situación de los beneficiarios al principio y al final de la intervención no presenta “casi variaciones” en cuanto a “derechos vulnerados”. Es desde esta constatación que se estimó relevante conocer cuándo no amerita continuar la intervención social. En primer lugar, surgen las referencias a la derivación a otros programas focalizados en la extrema pobreza y con una metodología de proximidad. En este sentido, lo que para unos es el fin de un trayecto de trabajo, para los nuevos operadores se presenta como el principio.

Esto es bien expuesto en el relato de uno de los supervisores entrevistados. Identifica la necesidad de tener una “mirada bastante fina” en cuanto a la valoración de “no poder hacer más”. Y sin embargo reconoce que no deja de ser una “valoración subjetiva”. De hecho, en las entrevistas a los operadores, el cierre de la intervención se presenta como un momento de desconcierto. Si al principio se encuentran razones desarrollar el trabajo, si la realidad prácticamente no se modificó en un período de tiempo, por qué habría de terminar la intervención. En este aspecto, efectivamente, pareciera que el tema queda planteado en la mirada subjetiva de cada operador social y supervisor.

Un trabajo artesanal

Es así que se puede hablar de un trabajo artesanal, expresión que se reitera en algunas entrevistas. Cada operador, desde su experiencia y valoración personal, y de la situación de cada beneficiario, elabora un proyecto de trabajo “a medida”. Esto también se visualiza en la dificultad expresada por algunos operadores al solicitarles que expliquen su trabajo y en la necesidad de recurrir a los casos particulares como ejemplos.

Cada operador social, desarrolla estrategias particulares, hace de cada caso un caso, donde se desarrollan estrategias no formalizadas. Es decir, se apuesta a la creatividad para afrontar las diferentes formas de estigmatización y exclusión que sufre la población atendida. Pero, además, desarrolla estrategias para llegar a ese “algo más” que, según los relatos, no surge en los primeros encuentros, que implica indagar, conocer mejor, más de cerca.

Pero los operadores sociales también forman parte de los mecanismos de la dominación simbólica. Por tanto, se puede decir que se es a la vez parte y testigo de los procesos de exclusión social que afectan a la población atendida. Por un lado, en tanto agentes del campo burocrático que ejecutan una política social hacen a la forma como se institucionaliza la dominación simbólica. Y también, así sea involuntariamente, refuerzan en ubicar la responsabilidad en los beneficiarios al adoptar una orientación socioeducativa y promocional que promueve la activación y la vigilancia sobre la familia pobre. Pero también testigos que reconocen cómo los procedimientos institucionalizados para acceder a los servicios y prestaciones, en muchos casos, terminan por excluir a los beneficiarios por ellos atendidos. Este aspecto demanda el desarrollo de estrategias de intervención lo más creativas, “artesanales” (“lo posible”), para tratar de sortear este destino. Cabe destacar que es en estas estrategias, sobre todo en la mediación, donde se relata explícitamente un impacto del trabajo realizado.

Por último es necesario hacer explícita una observación que se deriva del estudio de las entrevistas. Más allá de las referencias a la vigilancia sobre la familia pobre, en un contexto en el que los recursos disponibles son escasos o nulos, en el deseo de ayudar a los beneficiarios, a falta de alternativas, trabajar sobre la activación se torna prácticamente una obligación.

Bibliografía

- Álvarez Leguizamón, S. (2002). La transformación de las instituciones de reciprocidad y control: del don al capital social y de la biopolítica a la focopolítica. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 8, N°1 (ene-abr): 57-89.
- Álvarez Leguizamón, S. (2005a). *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO.
- Álvarez Leguizamón, S. (2005b). La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de “opciones preferenciales por los pobres”. En Andrenacci, L. (compilador) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Extraído de:
<http://fcp.uncu.edu.ar/claroline/backends/download.php?url=L1VuaWRhZF80L2FsdmFyZxpfaW52ZW5jaW9uX2RlbF9kZXNhcnJvbGxvX3NvY2IhbF8yMDEwLTIzLTY4NC0xLS5wZGY%3D&cidReset=true&cidReq=SOCGRALTS>. Recuperado por última vez 10/06/2015.
- Álvarez Leguizamón, S. (2011). Gubernamentalidad neoliberal y focopolítica en América Latina: los programas de transferencia condicionadas ¿Políticas de cohesión social con los pobres? En Barba, C. y Cohen, N. *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Amarante, V.; Burdín, G.; Ferrando, M.; Manacorda, M.; Vernengo, A.; Vigorito, A. (2009). *Informe final de la evaluación de impacto del PANES*. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República.
- Antía, F. (2013). Na direção da moderação da dualização? A reforma recente das políticas sociais no Chile e Uruguai. En AAVV *Instituições e desenvolvimento*. Curitiba: Editora CRV, pp. 267-293.
- Arriaga, I. (2005). *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Auyero, J. (2013). *Pacientes del Estado*. Buenos Aires: Eudeba.

- Baráibar, X. (2011). Acerca de los procesos de desmaterialización de la pobreza y sus impactos en las políticas sociales. *Revista Fronteras*, número especial. Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República: 39-46.
- Barba, C. (2004). Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del consenso de Washington. *Revista Espiral* (031), Universidad de Guadalajara: 85-130.
- Bourdieu, P. (1985). *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*. Madrid: Editorial Akal S.A.
- Bourdieu, P. (1988). *Cosas dichas*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Bourdieu, P. (1991). *El sentido práctico*. Madrid: Editorial Taurus.
- Bourdieu, P. (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P. (1999). *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, P. (2005). De la casa del rey a la razón de Estado. Un modelo de la génesis del campo burocrático. En Wacquant, L. (coord.) *El misterio del ministerio. Pierre Bourdieu y la política democrática*. Barcelona: Gedisa.
- Bourdieu, P. y Waquant, L. (1995). *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. México D.F.: Grijalbo.
- Busso, G. (2001). *Vulnerabilidad social: nociones e implicancias para Latinoamérica a inicios del siglo XXI*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Castel, R. (1997). *La Metamorfosis de la Cuestión Social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Castel, Robert (2010) *El ascenso de la incertidumbre. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- De Gatica, A. (2012). *La gestión social: la construcción de un saber experto y la lucha por el monopolio de nominación*. Buenos Aires: CLACSO.
- Donzelot, J. (1994). *La invención de lo social*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Donzelot, J. (1998). *La policía de las familias*. Valencia: Pre-Textos.

- Donzelot, J. (2015). Lo social competitivo. *Revista Frontera*, (8). Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República: 17-30.
- Foucault, M. (1981) La gubernamentalidad. En AAVV *Espacios de poder*. Madrid: La Piqueta.
- Foucault, M. (1992). *Microfísica del poder*. Madrid: La Piqueta.
- Foucault, M. (1996). *Genealogía del Racismo*. La Plata: Editorial Altamira.
- Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica
- Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Tomo I. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Grassi, E. (2004). *Política y cultura en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Tomo II. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Grassi, E. (2008). La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate “post-neoliberal”. En Ponce, J. *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*. Quito: FLACSO Ecuador, pp 29-68.
- Gutiérrez, A. (2011). La reproducción de la pobreza: claves de un análisis relacional. En Arzate, J.; Gutiérrez, A.; Huamán, J. *Reproducción de la pobreza en américa latina. Relaciones sociales, poder y estructuras económicas*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 113-138.
- Jara, P. y Sorio, R. (2013). *Análisis de modalidades de acompañamiento familiar en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza*. Banco Interamericano de Desarrollo, División de protección social y salud.
- Jobert, B. (2008). Los referenciales cívicos: cuatro modelos de sociedad civil. En AAVV *Transformaciones del espacio público*. II escuela Chile – Francia. Cátedra CHILE – FRANCIA “Michel Foucault” en ciencias Sociales, Humanidades, Artes y las Comunicaciones. Disponible en: http://www.uchile.cl/documentos/libro-transformaciones-del-espacio-publico-pdf_53152_0_5935.pdf Recuperado por última vez el 19/04/2017.
- Lechner, N. (1981). Acerca del ordenamiento de la vida social por medio del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 43, (3): 1079 – 1102.

- Lenoir, R. (1989). Objeto sociológico y problema social. En Champagne, P.; Lenoir, R.; Merllié, D.; Pinto, L. *Iniciación a la práctica sociológica*. México: Siglo XXI Editores, pp 57-102.
- Leopold, S.; González, C.; Baraibar, X.; Paulo, L. (2015). Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social. *Cuaderno de ciencias sociales y políticas sociales*. N°2. MIDES, DTS-FCS-UDELAR.
- Mauss, M. (1923). *Ensayo sobre los dones: razón y forma del cambio en las sociedades primitivas*. Disponible en: http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/Ceplad/HPE_Bibliografia_digital/Mauss%20castellano.pdf. Recuperado por última vez el 10/06/2015
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Editorial Gorla.
- Merklen, D. (2013). Las dinámicas contemporáneas de la individuación. En Castel, R.; Kessler, G.; Merklen, D.; Murard, N.; *Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires: Paidós.
- Midaglia, C.; Antía, F. (2007). La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad de las políticas de bienestar social? *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16: 131-157.
- Midaglia, C.; Antía, F.; Castillo, M.; Fuentes, G. (2013a). *Consultoría OIT: Coordinación interinstitucional y piso de protección en el Uruguay*. Organización Internacional del Trabajo (OIT). s/d
- Midaglia, C.; Antía, F.; Castillo, M.; Fuentes, G. (2013b). La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22 (2): 171-193.
- Midaglia, C.; Antía, F.; Castilo, M. (2009). *Repertorio de programas sociales. La protección social a la infancia y adolescencia*. Ministerio de Desarrollo Social – Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Midaglia, C.; Castillo, M. (2010). *La oferta pública en el Uruguay 2005-2009. Informe final del convenio con el Instituto de Ciencia Política/FCS/UDELAR*. Ministerio de Desarrollo Social - Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

- Narbondo, 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*. Santiago de Chile: CLACSO, pp 303-337.
- Paternain, R. (2013). *Ya no podemos vivir así. Ensayo sobre la inseguridad en el Uruguay*. Montevideo: Trilce.
- Paternain, R. (2016) Entre el costo de oportunidad y el mal salvaje: el círculo vicioso de la hegemonía conservadora. En Morás, L. *Los enemigos de la seguridad. Desigualdad y privación de libertad adolescente*. Montevideo: Fondo de Cultura Universitaria, pp 9-16.
- Perazzo, I.; Salas, G.; Vigorito, A. (2016). *Evaluación de impacto del programa Cercanías*. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República.
- Pérez, M. (2010). *Análisis de la dimensión simbólica de las políticas públicas: algunas claves para entender los problemas de implementación*. Documento de Trabajo. Centro de Sistemas Públicos, Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Disponible en: <http://www.sistemaspublicos.cl/2010/04/22/analisis-de-la-dimension-simbolica-de-las-politicas-publicas/>. Recuperado por última vez el 15/06/2015.
- Pérez, L. (2012). *Entre el reconocimiento y la consolidación: la focopolítica en Uruguay. Un estudio comparativo de casos*. Tesis de Maestría en Trabajo Social. Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Pintos, M. (2015). Apuntes sobre pobreza, cultura y políticas sociales en el Uruguay actual. La etnologización de los pobres. *Revista Frontera*, (8), Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República: 89-103.
- Putnam, R. (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: University Press.
- Rose, N. (2007). ¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno. *Revista Argentina de Sociología*, 5 (8): 111-150
- Somers, M. (1996/7). Narrando y naturalizando la sociedad civil y la teoría de la ciudadanía: el lugar de la cultura política y de la esfera pública. *Revista Zona Abierta*, (77/78). Disponible en: <http://polsocytrabiigg.sociales.uba.ar/files/2014/03/Somers-M-Narrando-y-naturalizando.pdf>. Recuperado por última vez el 15/06/2015.

- Vecinday, L. (2013). La reconfiguración del campo asistencial. El caso del plan de equidad de Uruguay. En revista *Servicio Social y Sociedad*, (116): 700-724.
- Wacquant, L. (2012). Tres pasos hacia una antropología histórica del neoliberalismo real. *Revista Herramientas*, (49). Disponible en: <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-49/tres-pasos-hacia-una-antropologia-historica-del-neoliberalismo-real>. Recuperado por última vez el 17/01/2016.
- Wacquant, L. (coord.) (2005). *El misterio del ministerio. Pierre Bourdieu y la política democrática*. Barcelona: Gedisa.
- Zaffaroni, C.; Alacón, A. (2014). *25 años del Plan CAIF. Una mirada en profundidad a su recorrido programático e institucional*. Montevideo: Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro de Atención a la Infancia y la Familia.
- Zorrilla de San Martín, S. (2015). Peleando la integración. Los ETAF como parte y testigo de los procesos de exclusión social. *Publicación interna de la División de Atención Integral a Familias del Ministerio de Desarrollo Social*. Inédito.

Fuentes documentales

- BID (2002). *Programa integral de infancia, adolescencia y familia en riesgo. Propuesta de préstamo*. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=425428> Recuperado por última vez el 20/01/2017.
- CNPS (2011). *La reforma social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay*. Consejo Nacional de Políticas Sociales, Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- DINEM (2014). *Informe preliminar de evaluación cualitativa. Programa Cercanías*. Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo.

ENIA (2009). *Plan de acción 2010-2015. Documento de trabajo*. Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia.

Fernández, José Enrique (2011). *Asesoría: “Bases para el diseño de una estrategia de intervención integral con familias en situación de vulnerabilidad”*. Informe final. Consejo Nacional de Políticas Sociales, Comisión de Seguimiento del Plan de Equidad, Sub Comisión de familia.

Ley 15977 – Creación del Instituto Nacional del Menor (INAME)

Ley 17813 – Código de la niñez y adolescencia (CNA)

Ley 17866 – Creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

Ley 19120 – Faltas y conservación y cuidado de los espacios públicos.

MIDES (2013). *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011-2012*. DINEM.

OD (2014). *Oficina de Derivaciones*. Documento interno. Oficina de Derivaciones, Dirección de Atención Integral a Familias, MIDES.

Plan de Equidad (2008). Disponible en:
http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf

PROU (2012). *Estrategia por la vida y la convivencia*. Presidencia de la República Oriental del Uruguay. Disponible en:
https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf

Recuperado por última vez el 25/01/2017