

La intervención social en la extrema pobreza y neoliberalismo. Tensiones entre la reproducción de la vida en mínimos biológicos y la activación de los “beneficiarios”

Social Intervention in Extreme Poverty and Neoliberalism. Tensions Between Life Reproduction in Minimal Biological Conditions and the “Beneficiaries’” Activation

Santiago Zorrilla de San Martín¹

Resumen

Este artículo busca generar aportes en torno al Trabajo Social, la intervención y las relaciones de poder que se ponen en juego, particularmente problematizando algunas tensiones que se hacen presentes en la práctica profesional dirigida a la extrema pobreza bajo la gubernamentalidad neoliberal. A los efectos de exponer un caso particular en el Uruguay se pone la mirada en las estrategias de intervención desarrolladas por operadores de la Oficina de Derivaciones, un servicio del Ministerio de Desarrollo Social. Las estrategias de intervención son elaboradas desde un reconocimiento de lo posible para la población beneficiaria, por lo que sus características, limitaciones y alcances se presentan como un espacio adecuado para dar cuenta de las formas como el poder atraviesa las relaciones sociales en la intervención.

Palabras clave: Trabajo social, neoliberalismo, intervención del Estado.

Abstract

This article seeks to generate contributions around Social Work, intervention and power relations that are put into play, particularly problematizing some tensions that are present in professional practice aimed at extreme poverty under neoliberal governmentality. In order to present a particular case in Uruguay, the focus is on the intervention strategies developed by operators of the Referral Office, a service of the Ministry of Social Development. The intervention strategies are developed from recognition of the possible for the beneficiary population, so that their characteristics, limitations and scope are presented as an adequate space to account for the ways in which power crosses social relations in the intervention.

Keywords: Social Work, Neoliberalism, State Intervention.

1 Licenciado en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales (FCS), Universidad de la República (UDELAR). Magíster en Trabajo Social, FCS, UDELAR. Docente del Departamento de Trabajo Social (DTS). FCS. UDELAR. Trabajador Social en el Programa de Construcción de la Demanda y Nuevas Iniciativas de Desarrollo del Hábitat de la Comisión Honoraria Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR). Correo electrónico: santiago.zorrilla@cienciassociales.edu.uy

Introducción

Este artículo se basa en el trabajo de tesis de la Maestría en Trabajo Social². Se busca generar aportes en torno al Trabajo Social, la intervención y las relaciones de poder que se ponen en juego, particularmente problematizando algunas tensiones que se hacen presentes en la práctica profesional en el contexto actual. Se parte del concepto desarrollado por Foucault (1981) de *gubernamentalidad* o *arte de gobernar*, en referencia al ejercicio del poder y gobierno del Estado moderno y sus aparatos como formas de conducir conductas. Se pone atención 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 y las tecnologías que participan en la intervención social.

Dos hipótesis sirvieron de punto de partida. La primera que, si se considera que la intervención social se dirige a una población atravesada por la incertidumbre acerca de su subsistencia cotidiana, estas políticas presentan mayor dificultad en su implementación cuanto más se distancian de una orientación asistencial, que asegura una prestación concreta, y más se orientan hacia acciones afirmativas. Por ello, a los efectos de desarrollar el trabajo empírico de la investigación, se buscó realizar entrevistas a trabajadores de políticas sociales focalizadas en la extrema pobreza. Si el Trabajo Social es atravesado por la reproducción de las desigualdades y relaciones de poder a partir de ser el mediador entre una institucionalidad y un “beneficiario”, las políticas sociales focalizadas en la extrema pobreza son un espacio que se presenta para hacer esta relación más evidente.

La segunda hipótesis se inspira en una mirada bourdiana: *el agente cree en lo que juega* (Bourdieu, 1991). En este sentido se entiende que los operadores de las políticas sociales reconocen el espacio social en el que ejercen su trabajo 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. 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. En este sentido un aporte relevante desde la perspectiva de Bourdieu (1991) 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 –pobres– desde las distintas políticas sociales.

La exposición se organiza en tres apartados. En el primero se desarrollan las transformaciones de lo social en el contexto neoliberal, destacando particularidades que asumen las políticas focalizadas en los sectores de extrema pobreza. En el segundo se presentan algunas ideas para pensar el desarrollo de este proceso en Uruguay. En el tercero se presentan algunas reflexiones extraídas a partir del análisis de entrevistas realizadas a operadores sociales³ de la Oficina de Derivaciones (OD) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) como forma de exponer un caso particular de lo posible.

Apartado metodológico

La selección de la OD para el trabajo empírico se debió a la buena disposición y apertura a participar de las entrevistas y cumplir con el requisito de atender –principalmente– sectores de extrema pobreza. El objetivo general planteado fue analizar las estrategias de intervención desarrolladas por los operadores de la OD. Los objetivos específicos fueron relevar la historia de la OD, conocer los mecanismos de selección de la población beneficiaria, analizar la forma como los

2 Zorrilla de San Martín, Santiago (2017). *Comentarios al margen: focalización e intervención social en el Uruguay. El caso de la Oficina de Derivaciones del Ministerio de Desarrollo Social. Tesis de Maestría en Trabajo Social*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

3 En esta categoría ingresan estudiantes avanzados y profesionales del área de social y de la salud, principalmente del Trabajo Social, la Psicología y la Educación Social. Esta es una de las características del espacio de inserción profesional actual, en la figura del operador social se vuelven difusos los límites profesionales.

operadores definen los objetivos a trabajar con las familias, analizar la forma de implementar el plan de trabajo acordado, y analizar los criterios que implican el cierre de la intervención. Se realizaron dieciocho entrevistas semi estructuradas a trabajadores de la OD entre los meses de noviembre y diciembre de 2014: catorce operadores sociales, dos supervisores, un coordinador y un integrante de la dirección.

1. Cuestión social y políticas sociales

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, 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. De ahí que 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, siempre se ha presentado como una categoría en disputa. Según como se la problematice se ha utilizado para “denunciar privilegios” o “exigir derechos” (Grassi, 2008:29)⁴.

⁴ La misma reflexión se aplica a otras nociones hoy usadas en las políticas sociales focalizadas: autonomía, empoderamiento, responsabilidad, vulnerabilidad, entre otras.

1.1. La cuestión (no) social en el contexto neoliberal⁵

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 se entendía 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 en las últimas décadas del siglo XX, a partir de la globalización económica y los procesos de mercantilización de la protección social, el bienestar social se desacopla del bienestar económico.

Siguiendo el concepto de gubernamentalidad de Foucault, Rose (2007) 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, pueden competir entre sí; y en relación a estas comunidades son convocados a autogobernarse. La identidad promovida desde la ciudadanía social se fragmenta en diversas identidades comunitarias: beneficiarios de programas sociales, vecinos, comunidades étnicas, de género, territoriales, edad, etc.⁶ Ya no se trata de una relación entre el ciudadano y la sociedad mediada por el Estado, sino que las personas deben ser activas en su propio gobierno. Pero más que un “repliegue” del Estado lo que se encuentra es una complejización en la articulación entre el Estado

⁵ No se pretende aquí exponer la complejidad de las transformaciones vinculadas a los procesos de individuación y destotalización de lo social sino dar cuenta de algunas características que adquiere la intervención social en las políticas sociales focalizadas.

⁶ El impacto en la identidad en este proceso de destotalización de lo social —nacional— se produce en dos movimientos. Desde arriba cuando desde las políticas públicas se apela a la comunidad (incluso donde no necesariamente existe) y desde abajo cuando diversas identidades comunitarias reclaman su reconocimiento.

y otros organismos nacionales y supranacionales, públicos y privados, en su participación en el arte de gobernar.

Donzelot (2015) identifica este cambio como el pasaje de una social compensación a una social competencia. Con lo social compensación refiere 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). Así lo social se constituyó sobre la identificación de causas objetivas por encima de las causas subjetivas detrás de los problemas sociales y, por lo tanto, respondiendo a los mismos a través de acciones de compensación. Con el pasaje a una social competencia se produce un cambio de las causas objetivas a las causas subjetivas de los problemas sociales (de la responsabilidad social a la individual). Ya no se trata de compensar la desigualdad sino de motivar la responsabilidad individual y la competencia.

Es precisamente esta intervención activa 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)⁷.

Por último, interesa destacar un aspecto relevante en cuanto a la activación y las políticas

vinculadas al empleo. Frente a un contexto en el que se instala el desempleo estructural y la precarización de las relaciones laborales, el trabajo se mantiene como medio principal para la integración social y sustento biológico. Por lo tanto, a falta de políticas de compensación en esta esfera y la promoción de la competencia por medio de la activación de las capacidades individuales, para Castel (2010:125-142) asistimos al pasaje de una sociedad de "pleno empleo" a una sociedad de "plena actividad" en la que se instala un "chantaje para que todo el mundo trabaje".

1.2. Las intervenciones focalizadas en la pobreza

Qué sucede con aquellos que no cuentan con los recursos para su autonomía. Rose (2007) 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 a 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).

Lo que se observa es un retorno a la problematización cultural de la conducta (cultura de la pobreza). Y al mismo tiempo el aumento de una política disciplinaria coercitiva que se refleja en el aumento de la población carcelaria. Esto en tanto surge la necesidad de 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 (Wacquant, 2012).

En el proceso de destotalización de lo social estos grupos de personas "abyectas" son fragmentados

⁷ 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 redespigue 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).

y agrupados en dos movimientos simultáneos (Rose, 2007:138). Por un lado, ya no se los considera como un único grupo con características comunes sino fragmentadas en problemáticas particulares que demandan intervenciones especializadas (niños, madres adolescentes, vulnerables, situación de calle, ni-ni, etc.). Por el 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.

Con el objetivo de atender las necesidades de aquellos que no logran cubrir su subsistencia por medio del empleo, sea por su precariedad o su falta, y no cuentan con redes familiares y comunitarias que los puedan proteger, se implementan una serie de políticas sociales focalizadas con una orientación asistencial, que busca cubrir “necesidades básicas”, y con una orientación socio educativo promocional que busca capacitar para la competencia. La “ecuación” se puede resumir en: dar lo suficiente para permitir la reproducción biológica de la vida, no demasiado para evitar la dependencia (que atenta contra la competencia) y al mismo tiempo convocar a los sujetos a la responsabilidad en su auto gobierno.

Retomando los aportes de Foucault sobre la gubernamentalidad y la biopolítica Álvarez Leguizamón identifica que las políticas dirigidas a *los más pobres entre los pobres* representan una nueva tecnología de poder que denomina focopolítica (2002:83)⁸. Con la focalización de la asistencia y la orientación a asegurar *necesidades básicas* o *paquetes mínimos* (llevar la vida a mínimos biológicos), el poder ya no pretende hacer los cuerpos más productivos y asegurar la vida, sino que se desentiende de ella al mismo tiempo que busca neutralizar el conflicto que se deriva del ajuste estructural a nivel económico.

A la focopolítica de finales del siglo xx no le importa aumentar la productividad y la vida de los

8 Ubica el estímulo actual en “[...] solidaridad entre los pobres, competencia e individualismo para los más ‘capaces’, subsidiariedad para el Estado” (Álvarez Leguizamón, 2002:75).

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).

La focopolítica se materializa en el discurso del desarrollo humano y 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 logran cubrir su subsistencia por medio del mercado de trabajo a través de la promoción del acceso a paquetes que aseguran la vida en *mínimos biológicos*. De ahí que se pueda identificar en agencias supranacionales, gubernamentales y científicos sociales una *semántica minimista* en torno a las políticas sociales: necesidades básicas, atención primaria, canasta básica, mitigación, albergue de breve estadía, etc. (Álvarez Leguizamón, 2005).

Se desarrollan una serie de programas que promueven la activación de los sujetos por medio de la inversión en sí mismos, en general presentado en términos economicistas como capital humano y capital social (un ejemplo son las transferencias de renta condicionada). Así el sujeto convertido en empresa (Foucault, 2007:262-272) se transforma en la base de la intervención considerando sus propios recursos (sus *capitales*) como *activos* a *invertir* en la satisfacción de sus necesidades. Se observa un corrimiento hacia una mirada individualizada de lo social donde los problemas del desarrollo se explican por una falta de inversión en los individuos mismos o en su propia comunidad. No se está frente a un mundo social 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 este contexto es que se registra el uso de la noción de “empoderamiento”. Si los individuos son atendidos en tanto incapaces por sus propios medios de desarrollar el autogobierno, el empoderamiento se presenta como una práctica so-

coeducativa que coacciona para que las personas se desempeñen según lo que se espera de ellas.

Merklen (2013) denomina este tipo de políticas como políticas de individuación. 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 (empoderar, activar) y que así puedan asumir la responsabilidad que les compete.

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).

Es así que las ideas de contrapartida y contrato se presentan como una de sus características (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. Pero 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. Ahora quien recibe ayuda está en deuda por haber sido beneficiado. Y si los “beneficiarios” no son portadores de un derecho pueden en cualquier momento perder el beneficio si no cumplen con la contrapartida (Merklen, 2013:83).

Por lo que los objetos del saber de la focopolítica son “los beneficiarios”, las “poblaciones de riesgo”. De ahí la relevancia y proliferación de diferentes formas de medir la pobreza y la indigencia. El saber experto de la focopolítica se concentra en la capacidad de una correcta identificación de la población objetivo. Atravesadas por exigencias de eficiencia y eficacia y con presupuesto escaso, las políticas focalizadas en la pobreza tienen especial cuidado en “llegar a quién le tienen que llegar”, aquellos que están expuestos a los “riesgos”, “vul-

nerabilidades” y afectados por los “problemas identificados”. De aquí la cada vez más frecuente y preponderante presencia de sofisticados sistemas informáticos de evaluación y monitoreo en los dispositivos de intervención, que permiten un control a distancia de las condiciones de la población y de la ejecución de los programas. Y este saber también se le reclama al operador de la intervención social. Las políticas sociales focalizadas no sólo son elaboradas con recursos limitados. En algunos casos también ofrecen recursos y prestaciones que no cubren a toda la población beneficiaria de la política. Por lo tanto pesa sobre los operadores la “responsabilidad” de un “buen uso” de los recursos escasos seleccionando a quienes “realmente lo van a aprovechar”, además de “acompañarlos” en ese proceso.

Por lo tanto, se puede observar como este nuevo *management* de las políticas sociales focalizadas también afecta la forma de gobierno dirigidas a los trabajadores y profesionales que ejecutan las mismas. Los indicadores y metas (incluso en algunos casos incorporados como incentivos salariales) establecen estándares estadísticos, objetivos, que se espera cubrir (tiempos, cantidad de personas atendidas, coordinaciones, etc.). Además, este proceso de des-totalización de lo social se refleja en la fragmentación de servicios focalizados y coyunturales, gran parte de ellos tercerizados en Organizaciones de la Sociedad Civil en lo que se identifica como una “ongenización” del Estado. También se promueve la competencia entre agencias cuasi autónomas especializadas en los “territorios salvajes” o “incapaces sociales”. Estas transformaciones cambian el contexto en el que los juicios profesionales son realizados. La experticia profesional se ve influenciada por cumplir los requisitos de las auditorías y de los cálculos financiero contable que ahora se deben llevar adelante (Rose, 2007:143-4).

2. Un acercamiento a la gubernamentalidad neoliberal en el Uruguay

Por razones de espacio se expondrán algunos hechos que ayudan a iluminar la forma en que este

proceso se desarrolla en el Uruguay⁹. Se encuentra la presencia de gubernamentalidad neoliberal desde la década de 1990 a nuestros días. Desde ese entonces se registra una cada vez mayor presencia de organismos internacionales en el diseño y financiación de las políticas sociales (BID, UNICEF, CEPAL, PNUD). Además, desde diferentes organismos públicos, se comienza a extender la práctica de tercerizar en Organizaciones de la Sociedad Civil proyectos sociales focalizados en la pobreza, con una orientación principalmente socio-educativo-promocional, y desarrollados como un complemento de las políticas sociales universales.

En el año 2005 la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) viene a dar continuidad a este proceso al institucionalizar un espacio administrativo burocrático que orienta su accionar de forma transversal hacia los sectores más pobres. Con el MIDES el eje principal de las políticas de asistencia pasó a centrarse en las políticas de transferencia de renta condicionada (que asegura la reproducción en mínimos biológicos) y en la ejecución de una serie de programas focalizados con una orientación promocional que, a partir del año 2008 con la aprobación del Plan de Equidad, se agrupan dentro de la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS).

Esto favoreció un cambio en el tipo de identidad social que se consagra por medio de las políticas públicas¹⁰. Es llamativo como se ha instalado, 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.

En relación a los cambios en las formas de saber experto se debe hacer referencia a la creación de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo dentro del MIDES. Dirección que pasa a tener un control estadístico de los programas y la

población que se atiende. Por otra parte, se creó el Índice de Carencias Críticas que pasó a ocupar un rol cada vez más relevante en la selección de la población objetivo de las políticas sociales focalizadas. “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” (IECON apud MIDES, 2013:142). En torno a este control estadístico a distancia es que también se identifica la insitucionalización de la figura del operador social, en la que se vuelven difusos los límites entre profesionales y subordina la experticia al cumplimiento de protocolos de intervención (operador de protocolos).

En el año 2012 desde el MIDES se va a ejecutar la Reforma Social, marco conceptual de las políticas sociales en el período de gobierno 2011-2015. El documento de la Reforma Social se presenta como un buen ejemplo de la des-totalización de lo social y la focopolítica. Aquí 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”. Merece destacarse la referencia explícita a una “subcultura de la pobreza”. También 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). Y se presentan acciones transversales vinculadas a “otras fuentes de desigualdad” además del ingreso: género, generacional, étnico-racial, discapacidad y orientación sexual (CNPS, 2011:21).

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

9 Este tema es desarrollado en la tesis de maestría referida.

10 Se podría decir que esta identidad social ya se encontraba en las políticas del Consejo del Niño, devenido en el Instituto Nacional del Menor en 1988 y luego en el Instituto del Niño y Adolescente en 2004.

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. Sin embargo, es precisamente en este aspecto donde estudios recientes dan cuenta de importantes dificultades y limitaciones en el tránsito de la población 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 acceso de estos sectores de población a los servicios universales (DINEM, 2014; Leopold et al, 2015; Perazzo et al, 2016).

3. Presentación de un caso particular de lo posible: La Oficina de Derivaciones del MIDES

La Oficina de Derivaciones¹¹ (OD) es un servicio que atiende, principalmente, sectores de extrema pobreza. Su origen se remonta al año 2007 frente a la necesidad de responder a demandas internas que no encontraban canalización en el marco de los programas existentes. Las mismas tienen un origen variado: operadores de campo, familias que se acercan al mostrador, Presidencia de la República, Poder Judicial, entre otros organismos públicos y privados. Con el paso del tiempo fue transformando su cometido específico hacia una modalidad de intervención de seguimiento y acompañamiento familiar.

Su objetivo es “contribuir a la restitución de derechos de la población en situación de vulneración residente en Montevideo”, y presenta 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). Los operadores sociales¹² intervienen en duplas que visitan a las familias con una frecuencia semanal, quincenal o mensual. En una primera instancia se elabora un diagnóstico de la familia en base a serie preestablecida de posibles derechos vulnerados: derecho a vivir en familia, derecho a la identidad, derecho a la salud, derecho al hábitat adecuado (OD, 2014). De este emerge un “plan de trabajo compartido” que encuadra el proceso de intervención.

3.1. La descripción de los beneficiarios

Si bien los entrevistados dan cuenta que la mayoría de la población atendida se encuentra en situación de extrema pobreza, es llamativo que en la descripción de las características de la población explícitamente recurran al concepto de vulnerabilidad social y de derechos –tal como figura en los objetivos de la OD–, evitando dar prioridad a la descripción económica. Sin embargo, ante la consulta acerca de las condiciones vinculadas a la vivienda y el empleo de los beneficiarios y su abordaje desde la intervención, se da cuenta de una situación crítica y sin posibilidades de acceso a alguna prestación o política social.

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 Techo¹³ (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 (Supervisor O).

11 En el año 2015 se convierte en el Servicio de Abordaje Familiar.

12 Incluyen estudiantes avanzados y profesionales de Trabajo Social, Psicología y Educación Social.

13 ONG latinoamericana que funciona en base al voluntariado (<http://www.techo.org/paises/uruguay/>)

Que esta población sea atendida por un servicio público y no encuentre espacio en las políticas sociales sectoriales son ejemplo de cómo se hace presente la focopolítica. Estos “beneficiarios” son atendidos por el Estado, se busca hacerlos “menos vulnerables” en sus “derechos” pero sin incidir en sus condiciones materiales de vida. Esta contradicción con el relato que se presenta desde los derechos termina por vaciarlo de sentido, quedando la intervención ubicada en la autogestión de la población y la articulación intra e interinsitucional.

3.2. La práctica del operador social de la Oficina de Derivaciones

La intervención comienza con un primer contacto condicionado por la forma en que fue derivada la familia ya que en algunos casos la misma no pidió la intervención. Se le presenta la propuesta y se realiza un primer diagnóstico que se describe en dos movimientos. En primer lugar se chequea que tengan toda la documentación y que accedan a las prestaciones que le corresponde, particularmente pensiones y las transferencias de renta condicionada. En un segundo movimiento que deviene en la “construcción de la demanda”, se indaga sobre “derechos vulnerados” y diversos “problemas sociales” que identifica el operador social y las necesidades planteadas por la familia.

Pero, como se vio en los ejemplos de la vivienda y el empleo, en esta relación no todo es accesible. Esto es reconocido por los operadores sociales a partir de un conocimiento construido en la experiencia de trabajo. En este aspecto son testigos de los (des)tratos que recibe la población beneficiaria por parte de los diferentes servicios y de las ausencias de respuesta para sus necesidades urgentes. Por lo tanto “la demanda”, más allá de los enunciados, termina habilitada a partir “de lo que la persona identifica como necesidad y de lo que nosotros identificamos como posibilidad” (Operador H).

Por lo tanto “lo posible” termina por encuadrar el plan de trabajo. Y al verse limitada o anulada la posibilidad de desarrollar acciones que incidan en cuestiones materiales la intervención se orienta hacia “otras cuestiones no materiales”

que involucran a la familia. La posibilidad de abrir la demanda hacia estas “otras cuestiones” está en la apertura de la familia a la intromisión del operador social en su vida cotidiana y en la habilidad del operador para que la intervención no finalice. En los relatos se reafirma la necesidad de contar con la capacidad de construir un vínculo de confianza con la familia. Este vínculo se identifica es facilitado por la posibilidad de gestionar y actualizar los montos correspondientes a las transferencias de renta condicionada, lo que en muchos casos es descrito explícitamente como “la puerta de entrada”.

La “construcción de la demanda” se sintetiza con un acuerdo o plan de trabajo conjunto. En este aspecto no se encuentra discusión, la familia debe ser protagonista en el proceso. Pero los relatos presentan un matiz que da cuenta de al menos dos lógicas en la intervención. Por un lado, una mirada puesta sobre “procesos socioeducativos” (sobre la propia familia), donde prima la lógica del “acuerdo” y la “habilidad” del operador para “abrir la demanda”. Pero también se hace referencia a situaciones catalogadas como delito como los casos de violencia doméstica o maltrato infantil. En estos casos no hay acuerdo posible y de no visualizarse cambios se considera realizar la denuncia judicial.

En los relatos la intervención tutelar y la intervención socioeducativa se hacen presentes en forma diferenciada, pero con un límite difuso, dando cuenta del accionar de la focopolítica. La familia pobre queda bajo la mirada de los dispositivos de intervención. Cada caso se transforma en un caso particular, con características propias, que buscan promover la “autonomía” y “autogestión” de los beneficiarios. Su accionar se orienta hacia acciones afirmativas, socioeducativas y la articulación interinstitucional. Pero siempre acompañada por la sombra de una acción judicial en caso de encontrar resistencias. Se debe atender que en muchos casos la detección de estas situaciones catalogadas como delito es favorecido por las características del dispositivo de intervención. Este aspecto es importante en tanto los programas de “proximidad” o “acompañamiento familiar” solo se piensan para los sectores más pobres,

cuando a priori, no hay razones para pensar que estos delitos sólo se encuentren exclusivamente ubicados en las clases más bajas.

El plan de trabajo se pone en práctica por medio del acompañamiento. Este 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 que afectan a la población beneficiaria. En este caso los relatos hacen referencia a trabajar con las instituciones y servicios como con los beneficiarios. Pero el trabajo con las instituciones y servicios “no siempre se habilita”, “cuesta”, y se realiza “cuando se puede”.

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).

Los operadores dan cuenta del reconocimiento de los límites de una intervención en el marco de la fopolítica. La “mediación” se realiza a partir de acompañar (literalmente) al beneficiario a realizar el trámite o utilizar el servicio. “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” (Operador L).

Y es en esta “mediación” en donde identifican con más claridad un impacto de la intervención. La presencia de un “técnico del MIDES” es descrita como un cambio en el tratamiento dirigido a los beneficiarios desde los otros servicios. Si se identifica la posibilidad de acceder a un servicio gracias al “acompañamiento familiar”, queda la pregunta abierta de si se accede a un lugar exis-

tente que era negado o se ven beneficiados de una ventaja en la lista de espera.

Más allá de la buena voluntad de los operadores para ayudar a los beneficiarios, los relatos interpellan el discurso de los derechos y dan cuenta como la fopolítica se hace presente en la intervención. La familia se representa como “beneficiaria” de una ayuda “extra”. Cabe preguntarse por qué es necesaria esta “habilidad” para “abrir la demanda” y si en esta posición no hay una lectura de una familia con limitaciones para identificar sus necesidades.

En un mismo sentido, en relación a “la mediación”, al quedar la intervención de los operadores casi que exclusivamente sobre la familia tiene a opacar la mirada, también presente, de los factores estructurales de la desigualdad. En cambio, la mirada sobre la familia, favorece otorgar relevancia a su “falta de aprestamiento” para “enfrentar trámites” y una intervención orientada a “transferir piques”. Si bien no se puede realizar una afirmación contundente a partir de material recogido, esta descripción presenta el riesgo de terminar culturizando las causas de su necesidad.

Otro aspecto que se reitera en el relato de esta instancia hace referencia a la “problematización”. 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. Se debe reconocer que en las entrevistas no se profundizó en el/los contenidos que se le asigna a la “problematización”. En principio se puede decir que no se percibe un relato claro acerca de los alcances que se le da al concepto ¿Qué se entiende por un buen relacionamiento intrafamiliar? ¿En base a qué indicadores se identifica? ¿Qué alcance y contenido se aplica a “desnaturalizar”? Son algunas preguntas que quedan abiertas.

3.3. El cierre de la intervención

La OD no tenía estipulado un plazo para el desarrollo de la intervención por lo que se entendió pertinente consultar los criterios para cerrar una intervención en un contexto poco favorable. En general, los operadores refieren a estos

criterios como algo problemático, subjetivo y que los expone a una realidad desagradable: dejar de trabajar con una familia cuando 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”.

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).

Lo “problemático” y “subjetivo” se vincula a las interpretaciones en torno a “lo posible”, de hasta cuándo se puede o vale la pena sostener el acompañamiento familiar. Lo que se refleja en las tres razones más nombradas para cerrar una intervención. En primer lugar, surge la referencia a la derivación a otro proyecto focalizado. En segundo lugar, a haber cubierto un “mínimo” en las metas “más importantes” propuestas en el plan de trabajo. Por último, cuando se valora que “no hay nada más para hacer”. Estas últimas dos razones son el reconocimiento a una intervención que, por la vía de los hechos, al no contar con recursos, pone su acento en los factores subjetivo. Además de dar cuenta que, incluso un “plan de trabajo” elaborado sobre lo que el operador entiende “posible”, encuentra fuertes resistencias para concretarse.

Estos relatos dan cuenta de cómo los operadores reconocen las contradicciones que los atraviesan en relación a los límites de la intervención y los condicionamientos institucionales. Además, explicitan una preocupación ética en cuanto al desarrollo de su trabajo. Este punto es otro aspecto abierto para indagar.

3.4. Apuntes sobre tensiones que atraviesan el trabajo del operador social

Los límites de la intervención son reconocidos por todos los entrevistados. Y es en este cuestionamiento es que el saber experto de la estadística se presenta como fundamento de la política en algunos de los relatos. Se hace explícito que hay metas, como las de trabajo y vivienda, que a priori se conoce no se pueden cumplir, pero que están “por el dato”. El dato en este caso oficia como la evidencia que no existen respuestas adecuadas para la población atendida. Pero estos datos son ajenos a los operadores y su intervención con los beneficiarios. Es llamativo que se fundamente el trabajo desde el fracaso, más aún cuando la misma información está disponible en otros registros estadísticos. Pareciera una evidencia de como la intervención social es subordinada al registro estadístico.

La 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, refiere a la aceptación natural del orden de las cosas. Esta se hace evidente en el (des)trato que recibe la población más pobre. Tanto de los servicios que se suponen dirigidos a toda la población, de los cuales los operadores dan cuenta de ser buenos testigos, como de la propia política focalizada en tanto la respuesta a las urgentes necesidades de esta población se configura en un programa de acompañamiento familiar, con grandes limitaciones en la posibilidad de ofrecer recursos salvo el propio operador.

Pero la violencia simbólica también se ejerce sobre los operadores sociales. En un contexto en el que se ubica la responsabilidad en el individuo, y se le demanda activación incluso a quienes 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 la política y de los operadores sociales en su tarea socioeducativa de activación. En este aspecto se debe considerar el lugar complejo en el que ejer-

cen la tarea. Son expuestos 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.

Esto da cuenta como la fopolítica se hace presente más allá de la voluntad de los operadores. En el contexto institucional que se desarrolla la intervención, las posibilidades de intervenir se ubican sobre la propia familia beneficiaria del programa. En este marco “transferir piques”, “mediar”, “problematizar” se presentan como acciones sensatas para llevar ayuda. Así como recurrir a ONGs que se fundan en la filantropía, lo cual implica por la vía de los hechos, además de una respuesta precaria, una privatización de la asistencia.

Por último indicar que, desde el operador, la posibilidad que se tiene de generar otro tipo de mirada sobre la realidad a intervenir y que dé cuenta de las relaciones de dominación y explotación a las que son sometida la población beneficiaria y los propios operadores, necesariamente implica correrse del lugar institucional que tiene asignado.

Consideraciones finales

En este trabajo se buscó problematizar como se atraviesan las relaciones de poder en la intervención social focalizada en la extrema pobreza. En este sentido se hizo una descripción general considerando autores que no necesariamente siempre hacen referencias a las mismas realidades y contextos. Pero sí permiten dar cuenta de las transformaciones que hace a la des-totalización de lo social en el contexto neoliberal, más allá de las diferentes variantes particulares que se puedan registrar. Para el caso de Uruguay se presentan algunos hechos que permiten aproximar a su variante. No es un proceso lineal. Tampoco se debe llevar a la confusión de asociar focalización con neoliberalismo, más allá de la particularidad que adquiere en este contexto. Lo que aquí se trató de exponer fue como un arte de gobernar la población fue cobrando legitimidad para el tratamiento de la población más pobre. El problema no se ubica en que el “Estado no llega”, sino

que la forma en que llega da cuenta del lugar social que se le reconoce a la parte más pobre de la población. Asimismo, se relevan algunas consecuencias que tienen sobre los operadores sociales.

Por ello se seleccionó un caso particular de lo posible. En este sentido se debe destacar que, más allá de las particularidades, las tensiones y orientación que asumen estas políticas se identifica en la variedad de políticas sociales focalizadas que hoy día se ofrecen.

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 fopolítica, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 8, (1): 57-89.
- Álvarez Leguizamón, S. (2005). Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza. En: Álvarez Leguizamón S. (comp.) *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO. pp. 239-274.
- Bourdieu, P. (1991). *El sentido práctico*. Madrid: Taurus.
- Castel, R. (1997). *La Metamorfosis de la Cuestión Social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Castel, R. (2010) *El ascenso de la incertidumbre*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Donzelot, J. (1994). *La invención de lo social*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Donzelot, J. (2015). Lo social competitivo, *Frontera*, 8: 17-30.
- Foucault, M. (1981) La gubernamentalidad. En: AAVV, *Espacios de poder*. Madrid: La Piqueta. pp. 9-26.
- 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.

- 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.
- Leopold, S., González Laurino, C., Baraibar, X. y Paulo, L. (2015). Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social, en *Cuaderno de ciencias sociales y políticas sociales*. N°2. MIDES, DTS-FCS-UDELAR. pp. 7-52.
- Merklen, D. (2013). Las dinámicas contemporáneas de la individuación. En: Castel, R., Kessler, G., Merklen, D. y Murard, N. *Individuación, precariedad, inseguridad: ¿desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires: Paidós. pp. 45-86.
- Perazzo, I., Salas, G. y Vigorito, A. (2016). *Evaluación de impacto del programa Cercanías*. Instituto de Economía, FCEA –UDELAR. Montevideo.
- Rose, N. (2007). ¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno, *Revista Argentina de Sociología*, 5, (8): 111-150.
- 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.
- Zorrilla de San Martín, S. (2017). Comentarios al margen: focalización e intervención social en el Uruguay. El caso de la Oficina de Derivaciones del Ministerio de Desarrollo Social. Tesis de Maestría en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Fuentes documentales:

- 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.
- 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).