

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

**La construcción de los destinatarios de la política  
asistencial moderna: transferencias monetarias  
condicionadas y programas prioritarios**

**Florencia Sosa**  
**Tutora: Laura Vecinday**

**2017**

## **Agradecimientos**

En primer lugar, el mayor agradecimiento a Laura Vecinday por la atención, dedicación y calidez en el proceso de este trabajo.

A Cami A. por compartir desde el inicio el camino, con los interminables viajes en el carlucho.

A Nati, Stefa y Cami R. por ser las inmejorables compañeras de práctica y de intensas jornadas de tesis, gran apoyo y motivación.

Y principalmente a quienes han sido parte fundamental de este camino: Mis padres por hacerlo posible; mis hermanos porque los amo; a mi pareja por su amor y a mis amigas que son incondicional y pilares fundamentales en mi vida.

## ÍNDICE:

• RESUMEN.....	5
• INTRODUCCIÓN.....	6
• 1. PRESENTACIÓN DEL CASO.....	8
• 2. PRINCIPALES TRANSFORMACIONES DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL.....	12
• 3. LA CONSTRUCCIÓN DE LOS DESTINATARIOS DE LA POLÍTICA ASISTENCIAL MODERNA.....	18
3.1 Elementos característicos de la política asistencial moderna.....	19
3.1.a Herramientas estadísticas en la selección de los beneficiarios.....	19
3.1.b. Tecnologías de la información y el control.....	22
3.2. Transferencias Monetarias Condicionadas: El énfasis en las obligaciones.....	25
3.2.a. Conceptualización de la pobreza en los programas de TMC.....	26
3.2.b. Los destinatarios de las TMC.....	27
3.2.c. Feminización del titular.....	30
3.3. Programas prioritarios: la necesidad de la “proximidad” en las intervenciones.....	31
3.3.a. El discurso de las políticas sociales sobre el sujeto de intervención “familia” .....	31
3.3.b. ¿Qué y cómo se pretende transformar?.....	33

- 4. ¿DESRESPONSABILIZACIÓN DEL ESTADO EN EL BIENESTAR DE LOS INDIVIDUOS?..... 38
- 5. REFLEXIONES FINALES..... 41
- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 44
- FUENTES DOCUMENTALES..... 48

## ▪ RESUMEN

En el presente trabajo se observa a la política asistencial moderna, considerando las transformaciones del sistema de protección social, con el objetivo de presentar los mecanismos institucionales de construcción de los destinatarios de la política asistencial moderna, mediante la revisión documental sobre los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) y los programas prioritarios, así como la revisión bibliográfica referida a la temática. Ambos ejes de prestaciones constituyen intervenciones dedicadas a abordar a los sectores de indigencia o vulnerables a la indigencia, por ello se destaca el énfasis en la estricta focalización, utilizando los avances tecnológicos y las herramientas estadísticas.

Las TMC se fundamentan en la conceptualización de la pobreza como producto de la falta de capital humano, justificando la obligatoriedad de las contrapartidas, en salud y educación, para el mantenimiento del beneficio, con la finalidad de corregir las “malas prácticas” familiares para superar la situación de pobreza. En este sentido, los programas prioritarios buscan el acompañamiento en la vida cotidiana para modelar aspectos conductuales de los individuos. El “trabajo de proximidad” en la cotidianeidad ha significado un control sociopolítico de las poblaciones pobres, favorecido actualmente por las amplias posibilidades de registro sistemático e informático por parte de los técnicos.

Si bien la intervención sobre la pobreza por parte del Estado podría significar una preocupación por el bienestar de éstas, en el análisis se visualiza una relativa desresponsabilización del mismo, debido a que los mecanismos de construcción de los destinatarios no logran reflejar las causas estructurales de la pobreza, sino que se desplaza al orden de lo individual, de lo conductual y lo subjetivo.

**Palabras claves: Política asistencial – destinatario – pobreza.**

## ▪ INTRODUCCIÓN

El presente trabajo constituye la monografía final de grado, correspondiente a la Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad de la República. En él se observa a la política asistencial moderna, considerando las transformaciones del sistema de protección social, con el objetivo de trazar los rasgos fundamentales de la construcción de los destinatarios, que se encuentra explícita e implícita en los programas sociales actuales, principalmente en las TMC y en los programas prioritarios. Se utiliza como estrategia metodológica la revisión documental sobre los programas analizados y la revisión bibliográfica sobre la temática.

El análisis de cómo las políticas dirigidas a los sectores de mayor pobreza construyen a sus destinatarios, permite abordar la conceptualización de la pobreza, en el sentido, de cuáles son sus causas, la forma de intervenir en ella, y la adjudicación de las responsabilidades en las situaciones y en las respuestas. Estos aspectos contribuyen a la reflexión acerca del tipo de protección social que se está gestando en la actualidad hacia los sectores en situación de mayor desventaja social.

La importancia del análisis de la política asistencial radica en la diversificación y expansión de su desarrollo, dentro del campo de la protección social en el Uruguay desde finales del siglo XX hasta la actualidad, convirtiéndose en un conjunto de acciones a adoptar para “combatir la pobreza” o al “núcleo duro”, en referencia a determinadas intervenciones dirigidas a los sectores considerados de mayor riesgo socioeconómico en la sociedad (Baráibar, 2015).

El interés dentro de la política asistencial se enfatiza sobre la construcción de los destinatarios, debido a que en las políticas universales la definición de los beneficiarios se plantea de forma genérica, mientras tanto, en los programas focalizados son mayores los esfuerzos por definir a los destinatarios, encontrándose cargados de conceptos sobre la pobreza como fenómeno y sobre los individuos en esta situación.

El Trabajo Social y la política asistencial presentan una relación estrecha desde los orígenes de la profesión que se ha ido transformando a lo largo del tiempo. La dimensión asistencial de la profesión se asocia a la vinculación de los individuos con los recursos sociales existentes, implicando la identificación, caracterización, e intermediación entre las organizaciones a cargo de las prestaciones y los destinatarios. Luego de la reconceptualización del Trabajo Social, la asistencia ha sido cuestionada por amplios sectores de la profesión, desfigurando acciones que fueron centrales en la práctica profesional desde sus inicios (Claramunt, 2009).

Sin embargo, al tener presente la situación actual de los sectores más desfavorecidos de la sociedad, producto de las transformaciones en el sistema de producción capitalista, Claramunt (2009: 96) entiende que “(...) el desarrollo del componente asistencial desde el Trabajo Social implica el acceso a recursos para la reproducción biológica y social de muchos habitantes (...)”, por lo tanto, “la facilitación del acceso a recursos y servicios se halla asociada a la habilitación de los derechos de los beneficiarios de los mismos en su calidad de ciudadanos, componente central de la intervención profesional.” (Claramunt, 2009: 96).

Por ende, comprender la construcción de los destinatarios de la política asistencial es de interés, debido al lugar que ha ido adquiriendo en el sistema de protección social, habilitando la reflexión, desde una perspectiva crítica, del tipo de intervención que se realiza en los sectores de mayor pobreza. Al igual que la política asistencial es de suma importancia por la amplia inserción profesional del Trabajo Social en los programas de carácter asistencial, por ello, es relevante entender las cuestiones que están determinando las prácticas profesionales en este campo.

En el primer apartado del documento se presentan los componentes principales de la política asistencial moderna, y su andamiaje político-institucional en el Uruguay actual. A continuación, se enuncian las principales transformaciones recientes en los sistemas de protección social, y una breve caracterización de las políticas sociales contemporáneas.

El apartado tres corresponde al análisis de la construcción de los destinatarios de la política asistencia moderna. Se presentan los siguientes aspectos, que colaboran a la comprensión

del análisis: a) Elementos característicos de la política asistencial moderna; b) Transferencias Monetarias Condicionadas: el énfasis en las obligaciones; c) Programas prioritarios: la intervención desde la “proximidad”.

El apartado contiguo se dedica al rol del Estado en el bienestar de los individuos, buscando poner en dialogo el discurso del Estado en relación con la asistencia a la pobreza y las estrategias que despliega al respecto.

Al finalizar el trabajo se abre el espacio a las reflexiones sobre los procesos implicados en la construcción de los destinatarios de la asistencia moderna, y las implicancias a nivel de bienestar de los individuos beneficiarios.

## ▪ 1. PRESENTACIÓN DEL CASO

Para comprender cómo se construye al destinatario de la política asistencial, es necesario presentar el andamiaje político-institucional actual que enmarca a los programas sociales. En el Uruguay desde 2005 hasta la actualidad, gobierna por primera vez un partido de izquierda - Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría-. Dentro de las primeras acciones políticas se destaca la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), como:

(...) el responsable de las políticas sociales nacionales, así como la coordinación - tanto a nivel sectorial como territorial -, articulación, seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos, en las materias de su competencia, propendiendo a la consolidación de una política social redistributiva de carácter progresivo. (MIDES, 2009: s/d).

En este marco, se implementa el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), una política macro que intentó dar respuesta a la emergencia social de los hogares en extrema pobreza e indigencia, mediante políticas transitorias de transferencia de renta. En 2007 se le da continuidad a lo que se categorizó en el PANES como políticas transitorias acordes a la “emergencia social”, pasando a configurarse como parte de la

política asistencial, enmarcada en el Plan de Equidad, de carácter permanente (MIDES, 2009).

La “Reforma Social” formulada por el Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) (2011) sintetiza la estructura de la política asistencial moderna, pretendiendo ser crucial en la construcción de una nueva matriz de protección social en el país. En ella, se clasifica a la población en tres sectores con el correspondiente tipo de prestaciones asignadas. En primer lugar, se encuentra el total de la población asociada a los componentes de carácter universal de la nueva matriz. El siguiente grupo poblacional se denomina “población en situación de pobreza y vulnerables a la pobreza” y las prestaciones corresponden a la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS). Por último, e interesante para el presente trabajo, es el grupo clasificado como “población en situación de pobreza extrema (indigencia y vulnerable a la indigencia)”, al cual, se le asigna un subsistema de acciones focalizadas que presenta como estrategia principal el trabajo articulado con la familia (CNPS, 2011).

La RAIS, en tanto, sistema de acciones focalizadas queda reservada para atender los problemas de un sector determinado de la población y dentro de la misma hay prestaciones que se focalizan hacia un sector aún más reducido. En el documento de “La Reforma Social” se expresa la intención de que las prestaciones de la Red estén vinculadas con las prestaciones de carácter universal.

Se podría identificar en la política asistencial moderna dos ejes de prestaciones orientadas a abordar situaciones de pobreza en el Uruguay. Por un lado: desde los inicios del siglo se ha impulsado la ampliación y modificación de los programas de TMC, como las Asignaciones Familiares (AFAM), que en principio se encontraban asociadas al sistema de seguridad social clásico articulado con el empleo formal.

En la actualidad -desde la creación del Plan de Equidad en 2007- se implementan las Asignaciones del Plan de Equidad (AFAM-PE), una “(...) prestación económica destinada a complementar los ingresos familiares del hogar en situación de vulnerabilidad socioeconómica con menores a cargo.” (MIDES, 2015a: s/d). Por lo tanto, la prestación monetaria AFAM-PE se encuentra reservada para los sectores pobres de la sociedad.

Asociada a este tipo de prestación, y buscando asistir a una porción de la población aún más reducida, se implementa la Tarjeta Uruguay Social (TUS) que:

Consiste en una transferencia monetaria que se otorga a aquellos hogares en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica. Su principal objetivo es asistir a los hogares que tienen mayores dificultades para acceder a un nivel de consumo básico de alimentos y artículos de primera necesidad. (MIDES, 2016: s/d).

Por otra parte: el tratamiento de la pobreza en la actualidad está compuesto, además de las prestaciones monetarias ya mencionadas, por otro eje de prestaciones sociales, los denominados “programas prioritarios”, que surgen del interés de atender aspectos conductuales de la vida de los individuos caracterizados de “extrema vulnerabilidad social”, o en otros términos, que buscan intervenir en el denominado “núcleo duro” de la pobreza: Uruguay Crece Contigo (UCC), Jóvenes en Red, Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares (Cercanías).

UCC es un programa que busca “(...) el desarrollo de acciones universales y focalizadas que garanticen los cuidados y protección adecuados de las mujeres embarazadas y el desarrollo de niños y niñas menores de 4 años, desde una perspectiva de derechos, género y generaciones” (MIDES, 2015b: s/d). Entre las diversas acciones que desarrolla la política, se encuentra el acompañamiento familiar, por parte de equipos técnicos, en los hogares de las familias seleccionadas.

Jóvenes en Red es un programa que tiene como objetivo la promoción de “(...) derechos de adolescentes y jóvenes de entre 14 y 24 años que estén desvinculados del mercado formal de trabajo y del sistema educativo sin haber culminado Ciclo Básico.” (MIDES, 2015c: s/d). La metodología del programa se caracteriza por el trabajo en territorio, a cargo de equipos técnicos interdisciplinarios.

Cercanías, por otro lado, se presenta como una iniciativa interinstitucional para la atención de familias, como unidad de intervención, categorizadas de “extrema vulnerabilidad social”, mediante el Índice de Carencias Críticas (ICC) y el Índice de Vulnerabilidad Social (DINEM, 2014). Presenta una estructura organizativa con distintos niveles de

gestión y decisión: comisión político-técnica, comité local o departamental, unidad de gestión y equipos territoriales de atención familiar (ETAF).

La estrategia Cercanías se propone operar en dos ejes, uno a nivel institucional con la finalidad de modificar la oferta de bienes y servicios, así como, superar fragmentaciones en los servicios a nivel territorial. El otro eje se centra en el trabajo de proximidad de los operados del programa con los sujetos de intervención, identificados como familia (DINEM, 2014).

La descripción que se realiza de la estrategia da cuenta de la población objetivo: “(...) trabajo de proximidad con las familias que presenten mayor índice de carencias críticas y de vulnerabilidad socio-familiar con la finalidad de garantizar un acceso rápido y eficiente a las prestaciones sociales básicas existentes (...)” (Cercanías, 2015: 5).

En el presente documento, se analizará cómo es construido el beneficiario de las prestaciones reservadas para la “población en situación de pobreza extrema (indigencia y vulnerable a la indigencia)” (CNPS, 2011). Como representativo de los programas prioritarios se tomará a la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares (Cercanías) y para el análisis de las transferencias monetarias se hará referencia a las prestaciones TUS y AFAM-PE.

## ▪ 2. PRINCIPALES TRANSFORMACIONES EN LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Para comenzar a vislumbrar la construcción de los destinatarios de la política asistencial moderna, es pertinente hacer un breve recorrido sobre los principales cambios en la matriz de protecciones sociales en el sistema capitalista, con la finalidad de comprender la separación entre protecciones asociadas al empleo y las protecciones asistenciales.

La protección social a lo largo de la historia se ha transformado. En el capitalismo industrial el individuo se encontraba protegido mediante la inscripción en soportes colectivos, asociados a la condición de trabajador:

El asalariado dejó de ser un individuo aislado, individualizado a través de una relación cara a cara con su empleador como en el “contrato de alquiler” de los comienzos de la industrialización a través del cual siempre resultaba engañado. En adelante está inscripto en los sistemas de garantías colectivas del estatuto del empleo y de la protección social.  
(Castel, 2010: 24).

Pero esta “sociedad organizada”, apoyada en el pleno empleo, que lograba garantizar la protección de la gran mayoría de la población, se debilita con la nueva “gran transformación” del capitalismo posindustrial, debido a los procesos de “descolectivización o de reindividualización” de la protección social, en términos de Castel (2010).

En el Uruguay el Estado de Bienestar que se logró configurar presenta sus propias características, disimiles a las que identifica Castel en los estados europeos. Sí bien no alcanzó a constituirse completamente como tal, se produjo una temprana institucionalización de la acción social del Estado que instauró políticas de carácter universal y logró regular las relaciones laborales (Vecinday, 2014a).

Luego de la década de los setenta -y principalmente en la década de los '90- en el Uruguay se comienzan a procesar “las reformas de primera generación” del Consenso de Washington, reformas de corte liberal que incluyeron reducción del déficit fiscal, apertura

económica, desregulación del mercado laboral, aumento de los espacios para iniciativas privadas, entre otras (Caetano, 2005).

En América Latina la aplicación de estas reformas tuvo como consecuencia el debilitamiento de las formas clásicas de subsistencia, como el trabajo, la tierra y la provisión de bienes y servicios por medio de las políticas universales. En cuanto a las políticas sociales, se produjo un:

(...) debilitamiento, privatización o desfinanciamiento de los sistemas de seguro (jubilaciones, asistencia médica vinculada con la condición de trabajador, seguros del trabajo, etc.) y de las políticas universales como salud y educación pública, así como una ampliación del sector asistencial. (Álvarez, 2013:2).

Ocurre en esta nueva etapa que “la exhortación a ser un individuo” se generaliza, algunos individuos se apropian de las nuevas condiciones logrando maximizar sus posibilidades. Sin embargo, otras categorías de individuos que no poseen “(...) los “capitales”, en el sentido de Bourdieu, o de los soportes o los recursos de base, como se le quiera llamar a esas condiciones requeridas para hacer frente positivamente a la novedad.” (Castel, 2010: 25).

Los cambios suscitados no solo agravan las situaciones de desigualdad social, sino que, más significativa resulta la transformación del régimen de protección social que tiene como resultado que los individuos por defecto, además de ser los desfavorecidos en el régimen de empleo, son desplazados hacia formas inferiores de protección y asistencia social (Castel, 2010).

En la región la década de los '90 significó un punto de inflexión en cuanto a las transformaciones institucionales y tecnológicas, que da cuenta de la configuración actual de las protecciones sociales. La situación económica, debido a la reestructuración productiva y las reformas del Estado, generó mayores tasas de desempleo, aumentando los sectores de pobreza: “Simultáneamente, estos problemas (pobreza y desempleo) merecieron tratamientos separados, y ambos se desengancharon de la cuestión más general de las condiciones de empleo de la fuerza de trabajo (nivel de los salarios, seguridad social, protecciones legales).” (Grassi, 2003:81).

Producto de las reformas ejecutadas las políticas sociales fueron reorientadas a nuevas formas de gestión de la pobreza, que se encontraba en aumento constante. Reaparece con énfasis en los discursos de las instituciones internacionales promotoras de las reformas la sospecha de “abusar” de la asistencia. Se impulsa la necesidad de detectar a los que “realmente necesitan ayuda” como condición indispensable para mejorar la asistencia, fortaleciendo la idea de la existencia de pobres válidos –e inválidos- para la intervención estatal (Álvarez, 2013).

A principios del siglo XXI con la crisis del 2002 la situación económica se agrava. Se expandieron ampliamente las cifras de desempleo, los problemas de ocupación de los activos, así como la baja del salario real, del PBI, el descenso de las exportaciones, entre otros factores. A grandes rasgos, las consecuencias de la crisis fueron: un aumento exponencial de la pobreza, con énfasis en la población infantil; altas tasas de deserción estudiantil, de indigencia y desnutrición infantil, entre otras (Caetano, 2005).

A modo de síntesis, se puede plantear referenciando a Grassi (2003) -sí bien se reconoce que analiza la década de los '90, algunos puntos se consideran vigentes- que el sistema de protección social actual continúa fragmentado en las instituciones vinculadas al trabajo, por un lado, y a la asistencia, por el otro.

A lo largo del siglo XX las protecciones sociales se han ido configurando en torno al trabajador como sujeto de derecho, más precisamente a los ciudadanos formalmente ocupados: “En Uruguay el sistema de seguridad social nació y se consolidó asociado a las aportaciones sobre el trabajo que, junto con la educación y la salud, constituyeron centros aglutinadores del sistema de protección social en Uruguay.” (Ortega y Vecinday, 2009: 13).

En cambio, los sujetos apartados del mercado, por la insuficiencia de éste en la distribución de los recursos y de las personas en los puestos de trabajo, han sido a quienes apunta la política asistencial estatal: “Sin embargo, la asistencia social a las víctimas de tales infortunios se organizó por fuera de las instituciones del trabajo, como un sector de la política social subordinado a las reglas y regulaciones de este mercado (...)” (Grassi, 2003: 27). Por otro lado, y por fuera de ambos grupos poblacionales se encuentran los

clasificados como “válidos no ocupados”, quienes no son contemplados en las formas de protección social al considerar que su situación es producto de causas personales (Grassi, 2003).

Sí bien luego de la crisis se han registrado mejoras sostenidas a nivel económico, se concentraron en los estratos medios y altos de la sociedad, mientras que se beneficiaron por “goteo” los sectores excluidos socialmente, sin que se produzcan cambios estructurales en su situación (Salvia, 2011).

En síntesis, los sistemas de protección social actualmente se encuentran segmentados entre: los seguros sociales destinados a reducir los riesgos de la existencia de quienes se encuentran en la categoría de trabajadores formales, y la asistencia, propuesta para los individuos en situación de pobreza que están por fuera de los mecanismos formales del mercado laboral (Castel 2003, Apud Vecinday 2014b). En este contexto, se profundizan en las políticas sociales las intervenciones destinadas a la población en situación de pobreza extrema.

Al respecto de la política social contemporánea se visualiza un aspecto que transversaliza todos sus componentes, y es la individualización<sup>1</sup> de los problemas. Se traduce luego en los diferentes programas sociales que apuntan a los aspectos subjetivos de los individuos, y, por lo tanto, proponen soluciones individuales con el argumento de la singularidad de las trayectorias:

En otras palabras, la protección y la seguridad dejan de ser sociales, abandonando los objetivos vinculantes socialmente; la protección y la seguridad se ocupan de los denominados nuevos riesgos, relacionándolos básicamente a estilos y modos de vida, descuidando los riesgos clásicos susceptibles de una protección socialmente construida: la individualización se construye como componente de un nuevo régimen de protección social donde las prestaciones asumen formas individualizadas. (Vecinday, 2014a: 71).

---

<sup>1</sup> Individualización social “entendida como la ruptura de hilos que unían al individuo al entramado social general (...)” (Vecinday, 2014a: 102).

En lo “social clásico” -en palabras de Donzelot (2013)- la protección y la asistencia consistían en estabilizar al individuo que, por causas objetivas, se encontraba en situación desfavorable. En la actualidad, en las situaciones de precariedad que transitan los individuos no se consideran las causas de carácter estructural, por el contrario, se enfatiza el rol de las actitudes subjetivas, como factor central de la pérdida de estabilidad. El énfasis en el componente subjetivo, podría ser explicado por la existencia en la actualidad de un amplio sector de individuos capaces de ser integrados al mercado laboral, pero que el mismo no logra absorberlos.

Las políticas sociales actuales que forman parte de las “políticas del individuo” -en términos de Merklen (2013)- se concentran en la producción del sujeto individual, ampliando los dispositivos que intervienen en las subjetividades de los individuos, a fin de producirlos como sujetos:

El objetivo de las instituciones ya no sería más la socialización o la integración de las personas a la vida social, sino más bien una “intervención sobre el otro” con el propósito de transformar a cada sujeto en un individuo en acuerdo con los valores de la autonomía, la responsabilidad, la activación, y el seguro de sí mismos ante los riesgos. (Merklen, 2013: 73).

Por lo tanto, los programas sociales actuales presentan de trasfondo una responsabilización de los pobres por su situación, sin contemplar el carácter estructural del problema. Entonces, resulta paradójal que se pretenda atenuar los problemas apelando al capital social de estos y a las redes de reciprocidad de la comunidad:

Desde los organismos internacionales “donantes” y de algunas concepciones académicas, los pobres son vistos como carentes de capacidad para triunfar en el mercado y para movilizarse y demandar. Sin embargo “poseen” recursos para resolver problemas a partir de las redes de proximidad y encarar la subsistencia por medio de la autogestión comunitaria o familiar. (Álvarez, 2001:3).

La política asistencial –separada del seguro social- apunta a los individuos que se han desestabilizado, que se encuentran en situación de dependencia y como las causas pueden ser múltiples se transforma a cada situación en única y particular. Por ende: “Las políticas

del individuo apuntan al *loser*, toman como población objeto a los perdedores por el hecho de haber perdido, pero ya no se ocupan de las reglas del juego que llevan a unos a ganar y a otros a perder.” (Merklen, 2013: 76). Se fundamentan en la pérdida de la noción de un orden o sistema que integra a los individuos, y se pasa a visualizar a los integrantes de la sociedad como individuos que luchan por lograr sus propios objetivos personales. Por lo tanto, las políticas del individuo invitan a la participación activa de los individuos en el sentido de tomar riesgos que pueden llevarlo tanto a ganar como a perder (Merklen, 2013).

Las políticas del individuo introducen una nueva metodología de intervención en lo social, dejando en segundo plano al control tutelar, se comienza a apuntar a la “autonomía” de personas que se encuentran desestabilizadas: “Se intenta movilizar a un individuo de quien se espera que establezca por sí mismo tanto los objetivos para salir de su dificultad tanto como las estrategias más adecuadas para lograrlo.” (Merklen, 2013:80).

En el Uruguay, las reformas y los cambios suscitados desde finales del siglo XX han marcado los nuevos lineamientos de las políticas sociales en la actualidad. El contexto de principios de siglo marca en políticas sociales el carácter de emergencia, separando las políticas específicas de la pobreza de los sistemas universales (Baráibar, 2011). Pero, lo más cuestionable no es la falta de integración a las políticas universales, sino que también - en consonancia con los planteos de Merklen (2013)- hay una segregación entre las políticas específicas para el tratamiento de la pobreza, fundamentada en la existencia de diversas trayectorias y características en las situaciones de pobreza. Por lo tanto, “la política” social se corresponde a una suma de programas aislados que tienen relación con sus poblaciones objetivos, y no con el problema estructural de la pobreza (Lo Voulo Apud Baráibar, 2011).

En síntesis, los programas sociales se van conformando en torno a determinados lineamientos en armonía con la configuración de la protección social actual, destacándose la profundización y perfeccionamiento en la focalización de la asistencia con los avances en las tecnologías de la información y las herramientas estadísticas para discernir entre los pobres merecedores de la asistencia y los “falsos pobres” que deben ser excluidos de ella.

- **3. LA CONSTRUCCIÓN DE LOS DESTINATARIOS DE LA POLÍTICA ASISTENCIAL MODERNA.**

Lo expuesto con anterioridad, habilita trazar los rasgos fundamentales de la construcción de los destinatarios de la política asistencial moderna, considerando las transformaciones actuales del sistema de protección social, asumiendo el rol central del Estado en la construcción social de la realidad, y que las políticas sociales modifican las condiciones de vida de los individuos, y a su vez son productoras de sentido al definir al sujeto destinatario de los programas (Couto, M, Weisz, M, 2015).

Para dar fundamento al análisis que se llevará a cabo en este trabajo, es imprescindible el reconocimiento del poder simbólico que detenta el Estado en la producción de sentido sobre el mundo social: “El poder simbólico como poder de constituir el dato a través del enunciado, de hacer ver y creer, de confirmar o transformar la visión del mundo y, mediante eso, la acción sobre el mundo, por consiguiente el mundo (...)” (Bourdieu, 2001:98). Por ende, el Estado es el mayor productor de la violencia simbólica legítima, ya que, detenta el monopolio de la nominación legítima y tiene a su favor toda la fuerza del colectivo, del consenso (Bourdieu, 1999).

En este apartado a fin de contribuir al análisis presente, se comienza reconociendo la incorporación de herramientas estadísticas para la selección de los beneficiarios y la ampliación del uso de la tecnología de la información, como características esenciales de los actuales programas asistenciales, que contribuyen a definir a los destinatarios y una posterior forma específica de tratamiento. Luego, se analizan las especificidades de los ejes de prestaciones asistenciales –TMC y programas prioritarios-, buscando indagar los aspectos que se ponen en juego a la hora de definir a los destinatarios de la asistencia.

### ▪ 3.1 Elementos característicos de la política asistencial moderna

Los dos ejes centrales de la política asistencial moderna –TMC y programas prioritarios- a priori pueden ser fácilmente catalogados de programas de diferente índole. Sin embargo, por su carácter asistencial presentan elementos comunes: la importancia de las herramientas estadísticas para la selección de los destinatarios, a fin de cuidar la estricta focalización de la asistencia, y el uso de la tecnología de la información, tanto en el proceso de selección de los destinatarios, como en el seguimiento de las trayectorias de los individuos y el control de las obligaciones. Para visualizar de forma sintética la importancia de los criterios de selección y el uso de la tecnología en la política asistencial es elocuente referenciar las palabras de Mariatti (2014): “La prestación fue dirigida a quienes tengan los requisitos establecidos por Ley, definidos por expertos y controlada por ingenieros informáticos.” (:6).

#### *3.1.a Herramientas estadísticas en la selección de los beneficiarios*

La creación de instrumentos estadísticos para la focalización se ha tornado central en la gestión del tratamiento de la pobreza: “La preocupación por identificar a los pobres separándolos de los “falsos pobres” acompaña la historia de la asistencia e impulsa la adopción de formas cada vez más sofisticadas de selección de sus beneficiarios.” (Vecinday 2014b: 3).

La selección de los beneficiarios de los programas asistenciales tiene como principal herramienta al Índice de Carencias Críticas (ICC). El acceso a las prestaciones TUS y AFAM-PE se evalúa mediante la aplicación de éste índice, con los datos recabados en las visitas a los hogares realizadas por técnicos del MIDES, a partir de una solicitud de obtención del beneficio, o por datos registrados para otras prestaciones (DINEM, 2013).

El ICC fue elaborado en 2008 por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas, con el fin de la selección de los beneficiarios de los programas de transferencias monetarias no contributivas y luego pasó a utilizarse en otros programas focalizados del MIDES, como es el caso de los denominados “programas prioritarios” (Bai

et al, 2014). Este instrumento es un modelo estadístico que se utiliza para la comprobación sustitutiva de medios de vida, ponderando características no monetarias, en relación a la educación, vivienda, confort y composición del hogar, con el fin de estimar la probabilidad de que un hogar pertenezca a la población definida como “población objetivo” (DINEM,2013).

La construcción del índice en base a “características no monetarias” es importante para el MIDES, argumentando que:

(i) el ingreso constituye sólo una dimensión de las carencias, (ii) se trata de una variable de fácil manipulación por parte del postulante favorecida por los niveles de informalidad del trabajo y (iii) es una variable sujeta a variaciones cíclicas. Así mismo, se argumenta a favor del ICC pues las variables que lo conforman son de difícil manipulación por parte de los postulantes con lo cual se minimiza la posibilidad de engaño para acceder al beneficio (Amarante et al, 2007). (Vecinday 2014b: 5).

A fin de justificar la estricta focalización, los programas sociales destinados a los sectores de extrema vulnerabilidad –enmarcados en la RAIS-, definen como uno de sus objetivos el estar vinculados u oficiar de puente hacia las prestaciones universales. En cambio, se visualiza el carácter paralelo de los programas focalizados, debido a que no existe una real ampliación de las capacidades del Estado para aumentar los servicios públicos: “De este modo, el argumento del puente hacia el sistema de protección social universal se desvanece pues una de sus principales trabas está en la cantidad y la calidad de la oferta sectorial existente.” (Vecinday, 2014b: 4).

En el programa prioritario “Cercanías” se utiliza el algoritmo ICC, complementado con otros índices. En el documento institucional “Modelo de Atención” (2015) se describe el proceso de selección de la población beneficiaria mediante dos vías: por un lado, con la información recabada por el MIDES, en las visitas que se realizan para la implementación de la TUS y AFAM-PE, se postulan a las familias que presentan determinado valor de ICC; por otro lado, se enlistan a las familias a través de los informes técnicos de quienes trabajan en el territorio, aplicando el Índice de Vulnerabilidad Socio-Familiar (IVSF). En ambos casos, para ajustar la focalización se utiliza el Índice de Riesgo Social que se releva

en el formulario AFAM-TUS, y que pondera determinadas características de las familias clasificadas “de riesgo”: consumo de sustancias; inseguridad alimentaria; presencia de violencia doméstica; integrantes con discapacidad (Cercanías, 2015).

La descripción de los aspectos integrados al IVSF resulta relevante para visualizar las características de las familias seleccionadas como beneficiarias: cuidados familiares (clima familiar; capacidad de cuidado); condiciones de salud (controles médicos de los integrantes, con énfasis en las personas dependientes y en las embarazadas, integridad física de los niños, niñas y adolescentes del hogar; integrantes con uso problemático de sustancias psicoactivas); vinculación educativa de niñas, niños y adolescentes; integrantes en situación de calle, mendicidad o trabajo infantil; Integrantes víctimas de maltrato, abuso o explotación sexual; trabajo precario; condiciones habitacionales (Cercanías, 2015).

Estos aspectos, también coinciden con las dimensiones a tener en cuenta en la evaluación de los logros de las familias que realizan los equipos que intervienen, que luego, a nivel institucional son utilizados para sintetizar y evaluar los resultados del programa.

En consonancia con los nuevos argumentos y lineamientos sobre el tratamiento de la pobreza, los factores que son integrados en el IVSF para la derivación al programa Cercanías, individualizan las causas de la pobreza y olvidan el orden social que la produce. Se construye al destinatario prejuzgando a los pobres como incapaces de educarse y cuidarse a ellos, ni a sus hijos. En palabras de Álvarez: “En este dispositivo se renuevan viejas representaciones de tipo civilizatorias y neocoloniales que explican las causas de su pobreza en la falta de educación o de capacidades para realizar “las mejores opciones” o de comportamientos considerados amorales.” (2013:5).

Entonces, los individuos destinatarios de las políticas asistenciales modernas son definidos como portadores de caracteres vergonzantes y estigmatizantes, se los considera incapaces de sostener las condiciones básicas de subsistencia. Por ello, se busca en los programas de “proximidad” la manutención del capital humano, como el único recurso que presentan los hogares pobres y que no logran activarlo sin la intervención estatal. El acompañamiento socio-educativo en los dispositivos de proximidad:

En lugar de ser espacios dónde problematizar, politizar, demandar, es decir colectivizar los

procesos y las trayectorias de las personas dentro de la sociedad y su desigualdad, se colocan en el lugar de “curar déficits personales”, deficiencias de competencias individuales y de autoestima. (Pérez y Vecinday, 2016: 99).

### ***5.1.b. Tecnologías de la información y el control***

Un elemento que contribuye a trazar los rasgos de la construcción de los destinatarios, es el afianzamiento en la última década del uso de las herramientas tecnológicas en la implementación de los programas asistenciales. Es imprescindible recordar y destacar el carácter focalizado de estos programas: poseen una población objetivo con características estrictamente definidas e integradas en índices estadísticos, que se aplica a los hogares para determinar la adquisición –o no- del beneficio. Estos procesos son facilitados por la tecnología, pero su uso es más amplio, ya que, el desarrollo de la tecnificación colabora con las prioridades de las políticas: identificar a la población objetivo, el posterior “seguimiento” de las trayectorias y el control exhaustivo de las obligaciones (Vecinday, 2013b).

En el caso de los programas de TMC la asimilación de la tecnología facilita la vigilancia sobre cómo es utilizado el beneficio. Vigilancia que demuestra la desconfianza por el comportamiento económico de los destinatarios, prejuizado como incapaces de tomar decisiones acertadas sobre la satisfacción de sus necesidades (Zelizer Apud Bentura & Vecinday, 2015). En Uruguay la TUS corresponde al tipo de transferencia monetaria que prescribe restricciones en el uso del dinero transferido, y se ha servido de los avances tecnológicos para controlar el cumplimiento de las restricciones impuestas. En síntesis:

Las transferencias en dinero se adhieren a una lógica liberal que piensa a los pobres como consumidores mientras que la desconfianza expresada en las restricciones a las transferencias mediante tarjetas o en especies remiten a una lógica conservadora que infantiliza a sus preceptores. (Bentura y Vecinday, 2015: 11).

La ampliación de los sistemas informáticos en la gestión de los programas asistenciales es interesante, ya que, las prestaciones integradas en las TMC buscan promover determinados comportamientos de los individuos en situación de pobreza, principalmente la asistencia a los centros educativos y los controles de salud de los niños, niñas, adolescentes y

embarazadas, y los sistemas informáticos permiten una evaluación constante del cumplimiento de las condicionalidades explícitas para la obtención y mantenimiento del beneficio. Los elementos analizados sobre la finalidad del uso de la tecnología, reafirman la conceptualización de que los individuos destinatarios –en situación de pobreza e indigencia- son incapaces de participar en el ámbito de la educación y la salud por mérito propio, debiendo ser coaccionados para lograrlo, mediante el intercambio de la participación por la transferencia monetaria.

Por otra parte, en los programas de proximidad la insistencia institucional por la tecnología de la información ha logrado integrarla progresivamente al quehacer profesional. Lo cual, podría significar que los organismos responsables de los programas presentan un interés por la información de las familias pobres, ya que permite:

(...) i) monitorear trayectorias individuales, al tiempo que posibilita la ii) construcción de flujos de población; iii) controlar la asignación de recursos evitando “abusos” por parte de los beneficiarios de las prestaciones; iv) reorientar las prestaciones en función de las características del problema o la población que se va a atender; v) economizar los dispositivos de administración y gestión de la pobreza aprovechando los rendimientos de la informática y de las nuevas tecnologías de la información y comunicación. (De Martino, Vecinday, 2011: 40).

Y se puede agregar a la lista: el interés de aumentar la precisión en la selección de los destinatarios de la política asistencial. Esto se visualiza en una de las vías de selección de los beneficiarios del programa Cercanías, que -mediante la DINEM del MIDES- construye y utiliza las bases documentales sobre los sectores pobres para definir y seleccionar a la población objetivo.

La importancia que se le adjudica a los sistemas informáticos en las políticas asistenciales, responde al interés de control de la población en situación de pobreza, en diversos aspectos: para identificar a los “verdaderos pobres” –estricta focalización-; para corroborar el “buen uso” de los recursos asignados; para fiscalizar el cumplimiento de las contrapartidas exigidas. Además, actualmente con la incorporación de los avances tecnológicos en los programas, se logra una vigilancia de la población asistida con una

nueva impronta: la posibilidad de registrar y visualizar trayectorias individuales y familiares, así como permite aglutinar y compartir información sobre los beneficiarios de cada prestación (Vecinday, 2014a).

El programa Cercanías utiliza diversos formularios digitales -que deben completar los operadores y que responden a la nueva vigilancia poblacional explicitada-:

Se enfatiza la necesidad de dar cuenta de manera sistemática y periódica de las actividades realizadas desde el programa, de los resultados y el cumplimiento de los objetivos planteados en los comienzos así como de los cambios percibidos en la situación de las familias atendidas. (DINEM, 2014: 11).

Esta información les permite a las instituciones construir perfiles profesionales de los beneficiarios de las prestaciones, según los objetivos propuestos: “En este sentido, a partir del análisis de las entrevistas y de los datos que aporta el SMART se buscó señalar perfiles de familia que se asocien a mayores logros y/o a mejor adecuación del programa para su abordaje (...)” (DINEM, 2014: 33).

Los sistemas informáticos disponibles para el programa son el “Software de Monitoreo, Administración y Resolución de Trámites” (SMART) y el “Qflow”. En el primero se integra la información de los individuos y las familias: la composición y distribución geográfica de las familias; las prestaciones del MIDES que perciben; así como el estado y la duración de las intervenciones de los programas. El Qflow se utiliza para el registro de las etapas en el transcurso de la intervención del programa Cercanías: Diagnóstico, Plan de Trabajo, Seguimiento y Egreso (DINEM, 2014).

La valoración de los técnicos de los ETAF sobre el registro informático dice:

El segundo aspecto valorado negativamente es el registro informático, que es visualizado como un espacio de control que interfiere en la intensidad del trabajo con las familias. Se argumenta que no es compatible la propuesta de generación de vínculos cercanos con las familias, la cual demanda mucho tiempo, con las horas que exige el ingreso de datos en el sistema informático. (DINEM, 2014: 26).

### ▪ 3.2. Transferencias Monetarias Condicionadas: *El énfasis en las obligaciones*

La política asistencial moderna en el país -como ya se mencionó- se encuentra comprendida por dos ejes principales de acciones, tendientes a paliar las situaciones de extrema pobreza e indigencia. Un componente son las mencionadas transferencias de renta, que desde la década de los '90 se han instalado en la región como una estrategia efectiva para el tratamiento de la pobreza, con una rápida expansión e institucionalización, debido a: el bajo costo que representa en relación con la cobertura que logra; las evaluaciones favorables en los campos de la educación y la salud, principalmente a causa de los aumentos en la matrícula y pertenencia en los centros educativos, así como la disminución de la desnutrición infantil y el aumento de los controles de salud (Barba y Valencia, 2011).

En el Uruguay los programas de TMC son las Asignaciones Familiares (AFAM) y la tarjeta Uruguay Social (TUS). Estas prestaciones se inscriben institucionalmente en el marco del Plan de Equidad formulado por el MIDES, específicamente dentro del anteriormente mencionado sistema de acciones focalizadas –RAIS–.

En 2005 con la implementación del PANES se formula una serie de programas tendientes a minimizar la situación de indigencia o pobreza extrema de la población. En este momento, el programa de transferencia de renta condicionada fue el Ingreso Ciudadano. Luego con el Plan de Equidad, la transferencia monetaria estuvo dirigida a las familias con niños y adolescentes, extendiendo el beneficio a los sectores pobres de la sociedad, además de los indigentes.

En la transferencia monetaria en formato de banda magnética TUS, destinada a la población en situación de pobreza extrema -indigencia y vulnerable a la indigencia-, quienes son identificados con el mayor índice de pobreza perciben el monto por duplicado. Esta población de mayor pobreza -indigencia- coincide con los destinatarios de los denominados “programas prioritarios” del MIDES, analizados en el presente documento mediante el programa “Cercanías”.

### *3.2.a. Conceptualización de la pobreza en los programas de TMC*

En los textos institucionales el discurso sobre la intervención en las situaciones de pobreza se presenta como un enfoque que atiende a la multidimensionalidad de los aspectos que la componen, involucrando aspectos diversos de la vida de los individuos, utilizados para caracterizar y medir la pobreza. Sin embargo, la selección de la población objetivo se realiza mediante el ICC, priorizando, por lo tanto, el cálculo matemático en las situaciones individuales, y olvidando aspectos estructurales implicados en la situación de pobreza de los individuos: “Nesse aspecto, esta concepção hegemônica de política social qualifica a pobreza e a desigualdade como produtos decorrentes da boa ou má capacidade dos indivíduos em utilizar os recursos disponibilizados para permitir sua integração ao mercado” (Cattani Apud Da Silva e Silva et al, 2016: 103).

Los elementos analizados sobre las TMC son indicativos de la conceptualización de la pobreza como falta de dotación de capital humano de los individuos en esta situación (Barba y Valencia, 2011), contribuyendo a la aparición, en la región, de los programas de TMC como instrumento de asistencia a los más desfavorecidos.

La conceptualización de la pobreza como falta de capital humano, sumado a las contrapartidas exigidas para mantener el beneficio, demuestran que las causas últimas son pensadas como producto de prácticas familiares inadecuadas. Enfocar los orígenes de la pobreza en aspectos conductuales de las familias en dicha situación, olvida los factores estructurales que la determinan, como:

(...) la insuficiencia y/o la baja calidad de las oportunidades de ingreso generadas por mercados excluyentes o en crisis; la inadecuación de los sistemas de bienestar que no ofrecen seguridad social para hacer frente a los riesgos sociales que enfrentan los pobres; ni consideran el papel del capital social como recurso de los pobres para acceder al bienestar social. (Barba y Valencia, 2011: 207).

En este sentido, se incentiva a las familias a acceder a los servicios de salud y educación, en el entendido de que éstas no invierten en el capital humano de sus hijos, habilitando desplazar el enfoque de las dificultades institucionales que podrían tener para incorporar y sostener la permanencia de la población vulnerable. Por lo tanto, el énfasis en que los

destinatarios cumplan con las condicionalidades, se explica por considerarse cuestiones fundamentales para cumplir con el objetivo de interrumpir con la reproducción intergeneracional de la pobreza en el largo plazo de implementación de las TMC (Barba, 2013).

Estos argumentos presentados, afirman la concepción de la pobreza como producto de determinadas prácticas familiares que se deben erradicar si se pretende superar la situación, enfatizando en la importancia de modelar los comportamientos para integrarse al mercado de forma satisfactoria (Barba, 2013). En consecuencia, estos objetivos de los programas de TMC se formulan sobre la idea de que quienes transitan situaciones de pobreza están por fuera de las relaciones y restricciones económicas, de los riesgos sociales que enfrenta la sociedad, es decir, hay una ilusión de sociedades estables: “(...) donde el crecimiento genera oportunidades de ingreso suficientes y de buena calidad y donde la reproducción de la pobreza es un tema relacionado con malas prácticas familiares.” (Barba y Valencia, 2011: 206).

Aquí, cabe plantear que esta conceptualización de la pobreza admite –o habilita– la colonización de lógica punitiva en los dispositivos de la asistencia, que plantea Wacquant (2011), debido a que, bajo el argumento de la necesidad de aumentar el capital humano de los pobres, se penaliza el incumplimiento de las contrapartidas con el cese de la prestación. Los derechos en educación y salud pasan a ser concebidos en términos de obligaciones, para las poblaciones en situación de desventaja en cuanto al goce de sus propios derechos.

### ***5.2.b. Los destinatarios de las TMC***

De dicha conceptualización de la pobreza se desprende una determinada definición de los beneficiarios de las prestaciones que abordan las situaciones de pobreza. Los programas de TMC no coinciden con una perspectiva de protección universal, debido a que están dirigidas a una población específica. Los beneficiarios deben demostrar abiertamente encontrarse fuera del mercado, esto implica que:

- 1) no tiene que poseer mercancías pasibles de ser vendidas en el mercado: vivienda,

electrodomésticos etc.; 2) no tiene que tener capacidades pasibles de generar empleo al beneficiario, el nivel educativo es descalificador y, por supuesto; 3) sus ingresos deben estar por debajo del límite de la indigencia. Y la prestación que se realiza es inferior en cualquier caso a la que se puede obtener a través de la participación en un empleo formal (Bentura, 2014: 105).

Además de la condición de encontrarse en situación de pobreza para percibir el beneficio, los destinatarios deben cumplir con las obligaciones impuestas para mantener el mismo. Se considera necesario volver a este aspecto por la centralidad en el análisis de la construcción de los destinatarios de la política asistencial moderna, permitiendo reflexionar sobre los presupuestos de los que parten para definir a los destinatarios, así como el desplazamiento de la importancia de los derechos hacia el énfasis en las obligaciones. Se pretende modificar los comportamientos de los individuos en los sectores de la educación y la salud, producto de una real dificultad de los sectores pobres en gozar de los derechos de estos ámbitos.

Pero aquí cabe cuestionar que la solución a estos problemas en los sectores pobres se enfoque en modificar las pautas de comportamientos de los individuos, sin cuestionar las instituciones de la educación y salud:

Actualmente no surgen protocolos de actuación profesional para promover el reingreso de niños y adolescentes al sistema educativo. Tampoco se registran debates y revisiones sobre el funcionamiento del sistema educativo y su incapacidad para retener a niños y adolescentes. De este modo, el tema es despolitizado y su tratamiento se limita a la suspensión de la transferencia al registrar que el comportamiento de los individuos no se ajusta a lo exigido. (Vecinday, 2013a: 376).

Por lo tanto, para la política asistencial moderna son los individuos los culpables de no integrarse en los ámbitos relevantes de la sociedad, debiendo modificar sus comportamientos para superar su situación de pobreza. Se percibe en esta concepción una culpabilización y responsabilización de los individuos por no lograr acceder a sus derechos básicos.

En las condicionalidades de los programas monetarios se visualiza el pensamiento conservador que lo sustenta, cargado de contenido moralizador hacia los beneficiarios:

i) el acceso a cualquier beneficio supone de parte del beneficiario, una contrapartida de carácter “educativo-disciplinador”; ii) el contenido educativo no se evalúa en términos de calidad ya que lo que se busca es el efecto moralizador del mismo, lo cual es solidario con el creciente proceso de mercantilización de la educación; iii) el trabajo como contrapartida se evalúa en su componente de potencial integrador y no en su capacidad de producir valor.

(Bentura 2014: 104-105).

Se puede deducir de las condiciones, que los programas de transferencia de renta están dirigidos a los individuos que no se encuentran insertos en el mercado –y que no tienen condiciones para hacerlo-, tomando a éste como el único mecanismo posible de integración a la sociedad de los individuos, en concordancia con los pensamientos liberales (Bentura, 2014).

Además, las contrapartidas exigidas a los beneficiarios invierten la relación de “deuda social” entre individuos y sociedad. Antes, ésta última se encontraba en deuda con los más perjudicados en los procesos de modernización, actualmente los beneficiarios de las políticas contraen una deuda con la sociedad a causa de la “ayuda” que ésta les brinda, y por lo tanto deben esforzarse en devolver de forma activa a la sociedad lo recibido (Merklen, 2013).

La existencia de requisitos que den cuenta de la situación de vulnerabilidad de los individuos deja de ser el único criterio para el acceso a los beneficios. A éste, se le agrega la obligatoriedad de cumplir con las contrapartidas exigidas para conservar la prestación. En otras palabras, ya no es suficiente con encontrarse en situación de pobreza para tener derecho a la asistencia: “Es decir, si las condicionalidades recaen sobre los beneficiarios de la asistencia es porque su derecho a ser asistidos es interpelado.” (Vecinday, 2013a: 5).

### **3.2.c. Feminización del titular**

Un aspecto importante para el análisis de la construcción de los destinatarios de la política asistencial moderna, en relación con los programas de transferencia de renta, es que se prioriza los hogares de jefatura femenina o designa a la mujer como titular de la prestación en los hogares beneficiarios, con la presunción de ser las responsables de cumplir con los controles de salud y con la educación de los niños, niñas y adolescentes, así como las mejores administradoras del hogar.

Esta perspectiva que asumen las transferencias de renta, se apoya en la creciente teorización sobre la “feminización de la pobreza”, argumentando incorporar en las políticas hacia la pobreza, una perspectiva de género. En realidad, el género resulta utilizarse como un factor más para afinar la focalización de los destinatarios:

(...) ciertas definiciones de “feminización” la circunscriben y asocian al aumento de la pobreza en los hogares encabezados por mujeres, lo cual permite particularizar los criterios de focalización de programas, asimilándolos con los hogares “más pobres entre los pobres”, según reza la fórmula del Banco Mundial. (Aguilar, 2011: 130).

En el Uruguay en las prestaciones de TMC se percibe esta tendencia, en el caso de las AFAM por ley define a la mujer como administradora preferencial de la prestación.<sup>2</sup> Además del efecto en la conceptualización de las mujeres, ocurre que: “Desde la perspectiva de las masculinidades, “favorece la tendencia desresponsabilizadora de los padres al tratar de evitar los costos del aprendizaje masculino en el ejercicio de tales responsabilidades; ahorro que lo pagan, una vez más, las mujeres.” (Güida et al Apud De Martino 2013:10).

---

<sup>2</sup> Ley N° 18.227, Artículo 3°. (Administrador o atributario de la prestación). - Son atributarios o administradores del beneficio instituido por la presente ley, las personas con capacidad legal o las instituciones, a cuyo cargo estén los beneficiarios. En caso de que dos personas de distinto sexo reúnan tales condiciones, tendrá preferencia la mujer.

▪ **3.3. Programas prioritarios: la necesidad de la “proximidad” en las intervenciones**

Por otra parte, la política asistencial configura una serie de programas dirigidos al denominado “núcleo duro” de la pobreza, que al parecer necesita algo más que el factor económico para salir de la situación de pobreza extrema. En el presente capítulo se analizarán los elementos principales que arrojan claridad a la comprensión de cómo se construye a los destinatarios de la política asistencial moderna en los denominados “programas prioritarios”, que utilizan como metodología de intervención al “trabajo de proximidad”. El programa tomado como ejemplo de caso para el análisis será “Cercanías”.

**3.3.a. El discurso de las políticas sociales sobre el sujeto de intervención “familia”**

Entonces, para continuar a visualizar cómo la política asistencial moderna conceptualiza a los individuos que son sujetos de intervención, es relevante analizar a quiénes expone como destinatarios de los “programas prioritarios”, dado que, estos programas se desarrollaron sobre el fundamento de la necesidad de realizar transformaciones de carácter normativas-simbólicas en los sectores en situación de extrema pobreza.

Es destacable, por la relevancia que se le adjudica en la actualidad, el abordaje de la familia como sujeto, y no el individuo aislado. En el último tiempo, “la familia” se ha convertido en el lugar privilegiado para la intervención de las políticas sociales, así como, objeto y unidad de análisis. Se argumenta que: “La constitución de las familias como foco de investigaciones e intervenciones tiene como cometido develar la dinámica familiar en distintos contextos y orientar políticas que persigan minimizar las situaciones de vulnerabilidad a las que se encuentran expuestas.” (Arriagada Apud Angulo y Marques, 2015:4).

En el programa Cercanías el sujeto de intervención es expuesto como “la familia”, resaltando el carácter “privilegiado” de ésta para la resolución de las necesidades de los individuos. El interés por intervenir en la familia, por parte de la política asistencial, se lo puede explicar por la intención de transformar aspectos conductuales de los individuos que

integran los sectores pobres de la sociedad.

Cabe realizar algunas precisiones sobre la definición discursiva de los destinatarios del programa. Se define a la familia como:

(...) un grupo de individuos unidos por relaciones de afecto y/o de parentesco, configurando una matriz vincular en torno al sostén económico y la reproducción social, cultural y/o biológica. Comparte una dimensión temporo-espacial de cotidianeidad, con singular identidad, historia y perspectiva de futuro. (Cercanías, 2015:6).

Las familias que son sujeto de intervención de la política asistencial moderna no son todas las familias, sino que se caracterizan por ser:

(...) las familias que presenten mayor índice de carencias críticas y de vulnerabilidad socio-familiar con la finalidad de garantizar un acceso rápido y eficiente a las prestaciones sociales básicas existentes y propiciar los cambios relacionales intrafamiliares necesarios para que las familias puedan sostener autónomamente las mejoras alcanzadas. (Cercanías, 2015: 5).

Por lo tanto, para avanzar en la construcción de los destinatarios de la política asistencial, es fundamental identificar las características que presentan las familias seleccionadas en los programas sociales reservados a los sectores de indigencia y vulnerables a la indigencia.

Las familias beneficiarias de la estrategia Cercanías presentan determinadas características que se busca transformar, con la finalidad de cumplir su objetivo principal de fortalecer las capacidades familiares. Estas, se reflejan en las principales metas del programa -expuestas en el “Manual de Procedimientos” (2016)-, dando cuenta del déficit familiar que el programa considera que presentan los núcleos de convivencia seleccionados, y que son causantes de la permanencia en la situación de pobreza extrema. El programa se propone como metas influir en las siguientes áreas de problemas: derecho a vivir en familia, pretendiendo trabajar sobre el clima familiar, las situaciones de violencia, el cuidado de los niños y las personas dependientes, disminución de la situación de calle de los integrantes del núcleo; derecho a un hábitat digno, en referencia a la vivienda; derecho a la recreación

y a la cultura; derecho a la salud, derecho a la educación; derecho al trabajo y a la protección social.

### ***3.3.b. ¿Qué y cómo se pretende transformar?***

Para continuar, en la construcción de los destinatarios de la política asistencial moderna, es preciso destacar que la metodología de intervención con los sujetos “familia”, propuesta en los programas prioritarios, se presenta como un “trabajo de proximidad”. El análisis de la metodología permite continuar visualizando los aspectos que se procuran transformar de la situación de las familias y, por ende, dar luz en la concepción sobre las causas de la pobreza que se encuentran implícitas en las políticas asistenciales.

El organismo responsable de las políticas sociales, en los denominados “programas prioritarios”, focaliza en un grupo determinado de la población, que considera que además de su condición de pobreza material, presenta otras características que deben ser modificadas para transformar su situación de vulnerabilidad.

Hay una identificación de un segmento de la población que se clasifica como el “núcleo duro” de la pobreza, por lo tanto, se fomenta la necesidad de una estrategia diferente de las clásicas políticas sociales universales, debido a que, no es únicamente la pobreza material la que se pretende amortiguar mínimamente, sino que se busca transformar los modos de vida de determinados sectores de la población. Sectores que albergaban en la “sociedad salarial” a individuos que se encontraban coyunturalmente fuera del mercado laboral, mientras que actualmente son excluidos de forma cuasi permanente, o que, se encuentran activos en el mercado laboral, pero en condiciones desfavorables (Castel, 2010).

El “núcleo duro” de la pobreza está caracterizado por las familias de “extrema vulnerabilidad social”, núcleos de convivencia que se encuentran en situación de indigencia o vulnerables a la indigencia de larga data. El programa resalta que el Estado no ha logrado revertir la situación de este sector, y por ello, pone énfasis en la responsabilidad de las familias por la permanencia en la pobreza: “En ese sentido, el programa propone un modelo de intervención que plantea transformar determinadas prácticas, valores y representaciones que están ligados a la exclusión social y que obstaculizan las probabilidades de inclusión social sostenida.” (DINEM, 2014:40).

En otras palabras, los destinatarios son portadores -según el programa- de prácticas vinculadas principalmente a la higiene, la salud, la educación, el trabajo y vínculos intrafamiliares, que los deposita al margen de la sociedad e impide el cambio de su situación estructural.

La particular forma de concebir el tratamiento de la pobreza enfocándose en los modos de vida de los individuos categorizados de “extrema vulnerabilidad social”, trae consigo la tendencia a considerar a la población pobre como integrantes de una cultura diferente. Ocurre entonces, que la explicación de determinadas prácticas de los individuos es fundamentada mediante “una confusión entre desigualdad socioeconómica y diversidad cultural e implica considerar a los pobres como portadores de una alteridad radical, de orden cultura que determinaría buena parte de sus prácticas (Fraiman y Rossal, 2011a).” (Pintos, 2015: 90).

En la metodología de intervención del programa, denominada “trabajo de proximidad” se desprende la necesidad de visualizar e intervenir en los modos de vida de las familias beneficiarias, con el fin de fortalecer las capacidades familiares. Se impulsa y se valora en las evaluaciones del programa “la proximidad”, que significan visitas periódicas al hogar de los sujetos.

En la evaluación del programa Cercanías, realizada por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) en 2014, se concluye que las experiencias de los técnicos y de las familias han sido positivas, en cuanto a que el lugar de intervención sea el hogar de los beneficiarios: “(...) hay consenso acerca de que las visitas en el hogar favorecen no sólo la generación del vínculo de cercanía que se pretende, sino que además permiten al equipo aproximarse mejor a la realidad cotidiana de la familia, observar in situ sus vínculos, sus dinámicas, etc.” (DINEM, 2013: 20).

Es interesante como la intervención en los modos de vida de las familias beneficiarias, se realiza asociando el trabajo de proximidad con la cotidianeidad de los individuos. Es un componente que se ha presenciado a lo largo del análisis sobre la metodología del programa y, se relaciona con los aspectos conductuales que se buscan modificar:

(...) si no se construyen cambios en las condiciones materiales de vida, difícilmente pueden modificarse otros aspectos de la cotidianidad, de los vínculos, de la estructura relacional, del desarrollo de capacidades y aprendizajes. A su vez, si no existe un proceso de acompañamiento psico-socio-educativo que coopere y sostenga para el acceso o restitución de los derechos vulnerados, es improbable el tránsito hacia procesos de inclusión y bienestar social sostenidos en el tiempo. (CNPS, 2012: 7).

El dispositivo que se utiliza para llevar adelante “la proximidad” y, por ende, la intervención en la cotidianidad son los ETAF:

Si bien hay en desarrollo una gran variedad de dispositivos territoriales que realizan diferentes niveles de abordaje familiar, el ETAF tendrá un lugar prioritario en el vínculo con las familias dado que será el que trabajará la mayor proximidad a través de instancias de encuentro, siendo el equipo el que efectivamente realice un seguimiento cotidiano con acceso a los ritmos y dinámicas internas y comunitarias de cada familia. (CNPS, 2012:16).

Este punto, sobre la importancia que se le adjudica a la cotidianidad en los programas de proximidad, ha sido relevante a lo largo de la historia del Trabajo Social. El planteo de Grassi (1989) al respecto ayuda a pensar en la centralidad de la vida cotidiana para el control sociopolítico de algunos sectores de la población.

En este sentido, los programas de la asistencia se transforman en herramientas privilegiadas para el control social de los sectores pobres, ya que, bajo el argumento del interés por mejorar las condiciones de estos individuos, se legitima la intervención para corregir la vida familiar de los pobres. En palabras de la autora: “Incidir en la percepción de los hechos sociales, limitar o facilitar el acceso a recursos, códigos, usos, etc. con los cuáles manejarse en el mundo, son formas de control social.” (Grassi, 1989:27).

Lo cotidiano y la proximidad se sintetiza, en los programas asistenciales, como el ámbito de la familia, resultando ser la estrategia de menor costo para la supervivencia de los sectores pobres de la sociedad, y de mayor incidencia por considerarse el lugar básico de la producción y reproducción de la conciencia social (Grassi, 1989).

Que la vida cotidiana sea el lugar privilegiado de observación y modelación de comportamientos, tiene significado en este análisis, debido a que los registros realizados por los ejecutores de los programas, permiten brindar información de las familias pobres, a fin de alimentar la focalización en la selección de los destinatarios de las políticas asistenciales. También los registros productos de las intervenciones de los equipos en los hogares ofrecen insumos cognitivos para reforzar las estrategias de modelación de comportamientos. En tal sentido, parecería ser el motivo de la insistencia institucional para que las intervenciones se realicen en los hogares de los beneficiarios, quedando los técnicos sin otras opciones, por no contar con locales para la labor, sumado a la insistencia por el registro sistemático de las prácticas de los equipos.

Los aspectos señalados son importantes, por un lado, para apreciar la construcción de los beneficiarios de la política asistencial moderna, por otro lado, permite dar cuenta que dicha concepción de los sectores pobres lleva consigo un modo específico de tratamiento de la pobreza: “Esta situación implica el ocultamiento de las relaciones de desigualdad estructural, en nombre de la atención a los aspectos subjetivos de los pobres (...)” (Pintos M, 2015: 90).

La concepción sobre el tratamiento de la pobreza se manifiesta claramente en la metodología de trabajo impulsada por el programa Cercanías, donde se apela al acompañamiento familiar y a la proximidad, con el fin de transformar aspectos subjetivos y culturales de los pobres, quedando en segundo plano las condiciones materiales de los individuos. Este aspecto es destacado en las evaluaciones del programa, al plantear que los mayores logros alcanzados son en los aspectos psicosociales de las familias: “Los aspectos psicosociales engloban la reflexión y problematización de la situación familiar, la búsqueda de cambios en comportamientos, pautas y valores así como en representaciones y expectativas y están basados en el acompañamiento cercano.” (DINEM, 2014:36).

La intervención en los aspectos psicosociales de los pobres, reafirma la concepción de que pertenecen a una cultura diferente: “Se encarna en el cuerpo del pobre la creencia de su inferioridad, en términos de la posesión de un tipo particular de “cultura” o hábitos de vida, los que se creen se desarrolla y reproduce en un “mundo” de pobres.” (Álvarez, 2013:6).

Se visualiza como efecto negativo, de la identificación que hace el MIDES de su población, y posterior tratamiento como una cultura diferente, la dificultad de un reconocimiento positivo de estas poblaciones. Los beneficiarios se encuentran encasillados en “ser beneficiarios del MIDES”, con las cargas negativas que ello genera (Ortega y Vecinday, 2009).

El énfasis en la intervención sobre aspectos psicosociales de los individuos presenta varias causas -como ya se presentó- se suele asociar a los pobres como pertenecientes a una cultura diferente que necesitan de la intervención estatal para modificar aspectos conductuales, valores y representaciones, que les permitirá salir de la situación de pobreza. Por otro lado, como consecuencia de esta concepción se percibe la tendencia a la minimización de la materialidad de las políticas asistenciales, enfatizando en los aspectos psicosociales. Paradojalmente estas políticas están destinadas a una población que presenta escasa –o hasta nula- materialidad.

En el programa Cercanías, ambos ejes de trabajo del programa –el institucional y el trabajo de proximidad- se encuentran con escasos componentes materiales. Este aspecto se visualiza en la evaluación del programa en 2014, cuando se plantean, por un lado, las principales demandas de las familias y, por el otro, los principales aspectos que efectivamente logran ser trabajados por los equipos: “Las demandas que son propuestas desde las familias, suelen estar vinculadas a cuestiones de materialidad concreta, en particular vivienda. Es en los aspectos psicosociales, donde los equipos tienen un rol de mayor protagonismo para proponer trabajarlo” (DINEM, 2014: 35).

Los puntos analizados afirman que las políticas asistenciales son pensadas como un estado de transitoriedad, en el que los individuos deben “aprovechar” las herramientas que le serán brindadas para re-incorporarse a los mecanismos legítimos de resolución de necesidades, es decir, al mercado. No son políticas propuestas para proteger a los sectores de la sociedad que no son absorbidos por el sistema hegemónico de reproducción social. En este sentido, los programas prioritarios determinan un tiempo acotado de intervención, a fin de no “abusar” de la asistencia, y de que la finalidad sea la modificación de aspectos conductuales para amoldarse a las condicionalidades de integración a los mercados.

- **4. ¿DESRESPONSABILIZACIÓN DEL ESTADO EN EL BIENESTAR DE LOS INDIVIDUOS?**

En este apartado se busca interpelar el rol del Estado sobre el bienestar de los individuos en el actual sistema de protección social, principalmente en lo referido a ambos ejes de la política asistencial, que se ha analizado a lo largo del trabajo.

Por un lado, los programas de TMC presentan un carácter ambiguo en cuanto al lugar que ocupa el Estado en la generación de bienestar. Si bien dan cuenta de un retorno del intervencionismo estatal al respecto de; proveer bienes y servicios; y regulación estatal de las contrapartidas. Estas prestaciones se mantienen bajo el paradigma neoliberal: al ser una transferencia monetaria que se brinda directamente a los beneficiarios; por la estricta focalización en los sectores de extrema pobreza; debido a la existencia de contrapartidas obligatorias para sostener el beneficio; por los bajos costos de financiación de la prestación (Midaglia, Silveira 2011).

La penalización con el retiro de las prestaciones monetarias por el incumplimiento de las contrapartidas, acentúa la responsabilización de los individuos por su situación, evitando el cuestionamiento del rol del Estado en los déficits en educación y salud de los sectores en situación de pobreza:

Los discursos acerca de los derechos sociales, sobre el compromiso del Estado respecto al bienestar de todos los ciudadanos, sobre el fortalecimiento de la intervención social y sobre la regulación de la mano invisible del mercado han sido reemplazados por una retórica que enfatiza las responsabilidades de los asistidos. (Vecinday, 2013a: 4).

Al analizar el programa prioritario “Cercanías” se puede realizar algunas consideraciones al respecto del rol del Estado. La relación entre la fundamentación del programa y los objetivos del mismo es paradójica, en cuanto a la responsabilidad del Estado en el bienestar de los individuos. El argumento sobre el deber del Estado dice:

Esta constatación requiere otorgar al Estado, en tanto actor público responsable del bienestar colectivo, el deber de garantizar los derechos necesarios para la construcción de

trayectorias (educacionales, de salud, laborales, de vivienda y hábitat y socio-culturales, entre otras) que permitan superar la situación de vulnerabilidad promoviendo el ejercicio de la ciudadanía. (Cercanías, 2015: 6).

Sin embargo, el objetivo principal del programa consiste en fortalecer las capacidades familiares en el entendido -como ya se expuso con anterioridad- de que éstas prestan determinadas prácticas, valores y representaciones que se consideran un impedimento para transformar la situación de extrema pobreza en la que se encuentran.

Esto responde a una tendencia actual que resulta opuesta a la adoptada en otras formas de configuración del Estado:

Las familias, conformadas históricamente como entidades privadas, íntimas o refugios ante un mundo competitivo y complejo, y concebidas como matrices de identidad social y como sustento de vínculos sociales primarios y básicos, hoy son puestas en el centro de las preocupaciones de la sociedad pero como recursos activos. (De Martino y Vecinday, 2011: 35).

Si bien la intervención sobre la familia por parte del Estado, podría significar una preocupación por el bienestar de éstas, en el presente análisis se visualiza en la propia implementación de los programas prioritarios una relativa desresponsabilización del Estado. Se impulsa a la familia como lugar privilegiado de intervención y como “recurso activo”, con las particularidades que fueron presentadas en el apartado anterior –familias de extrema pobreza e intervención en base a la proximidad-, exponiendo el desplazamiento de las responsabilidades, que el Estado asumió en la época del Bienestar, hacia las familias en la actualidad.

Los programas prioritarios fundamentan la intervención en los modos de vida de las familias, y no únicamente en los aspectos económicos, bajo el argumento de la multidimensionalidad de la pobreza: “Frente al reduccionismo de la pobreza económica, varios autores señalan la importancia de comprender la multidimensionalidad de los procesos y mecanismos que reproducen la desigualdad y la pobreza” (Serna Apud Angulo y Márquez, 2014: 2). Sin embargo, ocurre que se desplaza la atención de la responsabilidad del Estado por el bienestar de los individuos.

Sí bien uno de los ejes del programa Cercanías trata sobre la interinstitucionalidad: “La Estrategia busca aportar al cambio en las instituciones para superar fragmentaciones y superposiciones; mejorar la articulación de los servicios a nivel territorial, promoviendo el trabajo en red y la integralidad en el primer nivel de atención.” (Cercanías, 2015: 5), se explicita que el cambio apunta a la oferta de servicios ya existente, y no se realizan acciones que generen un aumento real de las oportunidades para los sectores pobres.

La articulación de este nivel de intervención con el acompañamiento familiar se asienta para el programa de la siguiente manera: “De esta forma, se busca problematizar el lugar que las familias han asumido en su vinculación con la oferta de prestaciones y servicios de forma de promover un rol activo en el ejercicio de sus derechos.” (DINEM, 2014: 20). Por ende, se responsabiliza a la familia y se la coloca como central para transformar su situación de vulnerabilidad.

Las situaciones de pobreza en la sociedad demandan el accionar del Estado, y las respuestas son las políticas asistenciales, con el fin de paliar los efectos sobre el sistema de producción y reproducción social: “Sin embargo, no se trata sólo de una intervención tendiente a paliar las consecuencias, sino fundamentalmente de disminuir su costo social y evitar que el Estado sea interpelado en su responsabilidad.” (Grassi, 1989:38).

## • 5. REFLEXIONES FINALES

En el contexto actual, donde el sistema de protección social se encuentra fragmentado entre la seguridad social destinada a los trabajadores del empleo formal, y la asistencia dirigida a los sectores en situación de pobreza, surgen una serie de políticas para atender a esta población. Las TMC y los programas prioritarios son los grandes ejes de prestaciones asistenciales. En ambos se destaca el énfasis en la estricta focalización, debido a que constituyen intervenciones dedicadas a abordar a los sectores de indigencia o vulnerables a la indigencia, utilizando los avances tecnológicos y las herramientas estadísticas para ello.

La asistencia, propuesta para los individuos que no logran integrarse a los mecanismos del mercado de forma satisfactoria, se configura, por una parte, en base a la intención de atenuar las condiciones de pobreza extrema e indigencia de amplios sectores, evitando perturbar el orden social presente, y, por otra parte, en base a la creencia de que el mercado es el lugar por excelencia para la satisfacción de las necesidades.

Sobre dichas bases se construye a los destinatarios de la asistencia. Una de las preocupaciones centrales es identificar a la población objetivo de forma precisa. Para ello, se han servido de los avances en la tecnología de la información y de las herramientas estadísticas, a fin de distinguir entre los merecedores de la asistencia y los que están en condiciones de satisfacer sus necesidades por medio del mercado. A fin de evitar los “abusos” de la asistencia se realizan ajustes y evaluaciones periódicas a la población beneficiaria para corroborar la continuidad en la situación de pobreza.

En este sentido los programas prioritarios refuerzan el carácter transitorio de la asistencia al estipular un determinado tiempo de intervención, ya que son formulados con el objetivo de brindar herramientas a los individuos para re-incorporarse a los mecanismos legítimos de resolución de la subsistencia –los mercados-, y no se piensan desde la protección a los sectores que están por fuera de esos mecanismos.

Estos aspectos dan cuenta de la conceptualización de la falta de capital humano de los sectores pobres, afirmando la responsabilización de los sujetos de su situación. Por lo

tanto, las formas de tratamiento de la pobreza propuesta desplazan cada vez más a los aspectos económicos en pos de las modificaciones conductuales.

También es importante la preocupación por mantener la asistencia en los niveles mínimos, con el propósito de no sustituir la satisfacción de las necesidades por medio del mercado. Al igual que se busca estimular a los individuos a que vuelvan a estos mecanismos de resolución del bienestar, mediante la exigencia de contrapartidas para la manutención del beneficio en los programas de TMC, ya que tienen por objetivo la promoción de determinados comportamientos de los individuos en situación de pobreza, principalmente la asistencia a los centros educativos y los controles de salud de los niños, niñas, adolescentes y embarazadas.

En relación con lo anterior, las transferencias monetarias son complementadas con programas que utilizan la “proximidad” como metodología de intervención, con la finalidad de que estos sectores modifiquen aspectos conductuales para superar la situación de extrema pobreza. Es decir, se cree que los individuos necesitan un “acompañamiento” en su vida cotidiana con la finalidad de adquirir los atributos necesarios para reintegrarse a los mecanismos legítimos de obtención de ingresos. Esta supuesta necesidad justifica las intervenciones en los hogares de los sectores en situación de pobreza, acompañadas de un registro sistemático por parte de los técnicos.

Este punto, sobre la importancia que se le adjudica a la cotidianeidad en los programas de proximidad, ha sido relevante a lo largo de la historia del Trabajo Social. Los programas de la asistencia se transforman en herramientas privilegiadas para el control social de los sectores pobres (Grassi, 1989). Se produce una retroalimentación en estas formas de tratamiento de la pobreza, debido a que los registros de las intervenciones realizados por los ejecutores de los programas, permiten brindar información de las familias pobres que son utilizados como insumos cognitivos para reforzar las estrategias de modelación de comportamientos en las intervenciones.

La construcción de los destinatarios de forma tan precisa, estricta y delimitada, habilita reflexionar acerca del lugar que ocupan los profesionales que allí se desenvuelven. En primera instancia, en la selección de los beneficiarios la visión de los técnicos queda

deshabilitada, debido a los estructurados formularios que se instrumentan a fin de obtener información que será ponderada en un índice estadístico. Luego, en las intervenciones que realizan los operadores de los programas asistenciales -como los programas prioritarios-, presentan un margen de flexibilidad acotado, al existir una direccionalidad fuertemente marcada, por parte de las instituciones responsables, en las metas u objetivos que se tienen en los programas, los cometidos y las funciones que deben tener los equipos de trabajo. Cuestiones que son fiscalizadas mediante los formularios informáticos que deben implementar los operadores.

Estos mecanismos institucionales de construcción de los destinatarios no logran reflejar las causas estructurales de la pobreza, sino que se desplaza al orden de lo individual, de lo conductual y lo subjetivo. De esta manera el rol del estado queda restringido a prestar asistencia a quienes no logran pertenecer al mercado de forma satisfactoria, una asistencia que se caracteriza por la focalización y la minimización de la materialidad, y que fundamenta cada vez más la metodología basada en intervenciones desde la proximidad, es decir, intervenir en la vida cotidiana de los sectores de extrema pobreza con el propósito de corregir los hábitos que los mantienen al margen de los mecanismos legitimados por el Estado para la generación de ingresos –la relación salarial-.

Teniendo en cuenta las condiciones de amplios sectores que se encuentran en la pobreza se reconoce la necesidad de los instrumentos de intervención diferenciados para superar las condiciones de vulnerabilidad, sin embargo, el análisis presente da cuenta de la conceptualización de los destinatarios en base a elementos subjetivos y conductuales, que abandonan los componentes estructurales que los posiciona en desventaja con el resto de la población. Por ello, estas concepciones dificultan el avance hacia una protección social como garantía de ciudadanía que implica una orientación universal, asegurando niveles mínimos de protección al conjunto de la ciudadanía (Cecchini, 2011). Esto permite asociar los derechos a la condición de ciudadanos, acortando las distancias de quienes se encuentran protegidos por los sistemas clásicos y quienes son relegados a los sistemas de asistencia.

## ▪ REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, P. (2011). La feminización de la pobreza: conceptualizaciones actuales y potencialidades analíticas. Florianópolis: Revista Katálysis, 14(1), 126-133.
- Álvarez Leguizamón, S. (2013). La nueva economía política de la pobreza: diagnóstico y asistencia. Buenos Aires: Revista Voces en el Fénix, 22.
- \_\_\_\_\_ (2001). Los cambios operados en las concepciones de gestión de programas sociales a partir del financiamiento internacional. Buenos Aires: VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Angulo, S., Marques, A. (2015). Las nuevas políticas sociales de articulación en el territorio - El caso de Cercanías en la región norte de Uruguay. En Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales 1. (2015). Montevideo.
- Bai, H., Carrasco, P., Colafranceschi, M. (2014). Aplicación del Índice de Carencias Críticas al CENSO y análisis del vínculo con NBI.
- Baraibar, X. (2015). De la comunidad al estado social: la reconfiguración del campo de la asistencia. Montevideo: Fronteras (8). 31-43.
- \_\_\_\_\_ (2011). Acerca de los procesos de desmaterialización de la pobreza y sus impactos en las políticas sociales. Montevideo: Revista Fronteras, Nro. Especial. 39-46.
- Barba, C. (2013). Inseguridad y protección social en los países desarrollados y en América Latina. México: Revista Mexicana de Sociología 75 (1).
- Barba, C., Valencia, E. (2011) Hipótesis no comprobadas y espejismos de las Transferencias Monetarias Condicionales. En: Barba, C., Cohen, N. (2011). Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina. Buenos Aires: CLACSO.

- Bentura, J. P. (2014). Los Programas de Transferencia de Renta Condicionadas como gestión neoliberal de la cuestión social. Sao Pablo: Serv. soc. soc, (117), 94-121.
- Bentura, J., Vecinday, L (2015) ¿Dinero o especies? Los usos del dinero en las estrategias de “combate” a la pobreza. Actas 5o Congreso de la Red Española de Política Social. Desigualdad y Democracia: políticas públicas e innovación social. Barcelona.
- Bourdieu, P (1999). La miseria del mundo (Vol. 1). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, P., Inda, A., Beneitez, M. (2001) Poder, derecho y clases sociales (Vol. 2). Bilbao: Desclée de Brouwer.
- Caetano, Gerardo (2005). Marco histórico y cambio político en dos décadas de democracia. De la transición democrática al gobierno de la izquierda. En Caetano, Gerardo, dir. 20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples. Montevideo: Taurus.
- Castel, R. (2010). El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. CEPAL.
- Claramunt, A. (2009). El Trabajo Social y sus múltiples dimensiones: hacia la definición de una cartografía de la profesión en la actualidad. Montevideo: Revista Fronteras, (5): 91-104.
- Couto, M., Weisz, M. (2015). Introducción. En Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales 1. (2015). Montevideo.
- Da Silva e Silva, M., Yazbek, M., Rojas, B. (2016). Pobreza como categoría teórica e análise das matrizes que fundamentam o desenho e implementacao dos PTRC. En

Da Silva e Silva, M. (coord.) (2016). O mito e a realidade no enfrentamento á pobreza na América Latina: estudo comparado de programas de transferencia de renda no Brasil, Argentina e Uruguai. Sao Pablo: Cortez Editora.

- De Martino, M. (2013). Programa de Transferencia Condicionada de Renta y Género. Una perspectiva desde las masculinidades. Trabajo presentado en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo.
- De Martino, M., Vecinday, L. (2011). Notas sobre nuevas formas de gestión de la pobreza: individualización, informatización y responsabilidad familiar de los problemas sociales. Bogotá, Universidad de La Salle: Tendencias & Retos, Nro. 16, 33-42.
- Donzelot, J (2013). Lo social competitivo. Montevideo, DTS, FCS, UDELAR: Revista Fronteras, Nro. 8, 17-30.
- González, C., & Leopold, S. (2015). Los límites de la asistencia: análisis del programa social uruguayo “Cercanías”. Sao Pablo: Serv. soc. soc, Nro. 124, 746-771.
- Grassi, E. (2003) Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I). Buenos Aires: Espacio Editorial.
- \_\_\_\_\_ (1989). La mujer y la profesión de asistente social: el control de la vida cotidiana. Buenos Aires: Humanitas.
- Mariatti, A. (2014). Desarrollo Social despolitizado: " liofilización" e individuación en los PTRC (Programas de Transferencia de Renta Condicionada) en Uruguay. Montevideo: Trabajo presentado en las XIII Jornadas de la Facultad de Ciencias Sociales.

- Merklen, D. (2013). Las dinámicas contemporáneas de la individuación. Castel, Robert et al., Individuación, precariedad, inseguridad. Argentina: Paidós.
- Midaglia, C. Silveira, M. (2011). Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: Los nuevos Programas de Transferencias Condicionadas de Renta en Uruguay. En: Barba, C. & Cohen, N. (2011). Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina. Buenos Aires: CLACSO.
- Ortega, E., Vecinday, L. (2009). De las estrategias preventivistas a la gestión del riesgo: notas sobre los procesos de individualización social. Montevideo: Revista fronteras, Nro. 5, 11-20.
- Pérez, L., Vecinday, L. (2016) De la reconceptualización a nuestros días: contradicciones de las políticas asistenciales. Montevideo: Revista Fronteras, Nro. 9, 91-103.
- Pintos García, M. (2015). Apuntes sobre pobreza, cultura y políticas sociales en el Uruguay actual: La etnologización de los pobres. Montevideo: Fronteras, Nro. 8, 89-103.
- Rieiro, A. et al. (2015). Tensiones territoriales y abordajes multifamiliares en contextos de vulnerabilidad: reflexiones a partir del Programa Cercanías. En Cuadernos de Ciencias Sociales y Ciencias Políticas 5. (2015). Montevideo.
- Salvia, A. (2011). De marginalidades sociales en transición a marginalidades económicas asistidas. En Barba y Cohen (coord.) Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina. Buenos Aires: CLACSO.
- Vecinday, L. (2014a). Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social. El caso del Plan de Centros de Atención a la Infancia y la Familia en el Uruguay. Montevideo: Ediciones Universitarias (Udelar-Ucur).
- \_\_\_\_\_ (2014b). La focalización “progresista. In IX Jornadas de

investigación, docencia, extensión y ejercicio profesional:" Transformaciones sociales, políticas públicas y conflictos emergentes en la sociedad argentina contemporánea. La Plata.

- \_\_\_\_\_ (2013a) La reconfiguración punitiva del tratamiento social de la pobreza en el Uruguay actual-The punitive reconfiguration the social treatment of poverty in the current Uruguay. Textos & Contextos (Porto Alegre), 12(2), 373-382.
- \_\_\_\_\_ (2013b) De la mano invisible del seguro al cara a cara del contrato. Notas sobre la contractualización de la asistencia en los programas de transferencias condicionadas". Trabajo presentado en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo.
- Wacquant (2011). Forjando el Estado neoliberal: Workfare, Prisonfare e Inseguridad Social. Rosario: Revista Prohistoria, No. 16.

#### ▪ FUENTES DOCUMENTALES

- Consejo Nacional de Políticas Sociales (2012) Bases para la implementación de una estrategia integral e interinstitucional de trabajo con familias en situación de vulnerabilidad. Montevideo.
- \_\_\_\_\_ (2011) La Reforma Social. Montevideo: Consejo Nacional de Políticas Sociales. Montevideo.
- Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares (Cercanías) (2016) Manual de Procedimientos 2016. Montevideo.
- \_\_\_\_\_ (2015) Modelo de Atención 2015. Montevideo.
- \_\_\_\_\_ (s/f) Resumen ejecutivo. Montevideo. Disponible en: <http://www.inau.gub.uy/index.php/component/k2/item/1877-cercanias> (Acceso: 12/06/2016).

- Ministerio de Desarrollo Social (2016) Tarjeta Uruguay Social. Disponible en: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/55480/3/innova.front/tarjeta-uruguay-social-tus> (Acceso: 5/10/2016).
- \_\_\_\_\_ (2015a) Asignaciones familiares AFAM-PE 2015. Disponible en: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14546/3/innova.front/asignaciones\\_familiares](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14546/3/innova.front/asignaciones_familiares) (Acceso: 5/10/2016).
- \_\_\_\_\_ (2015b) Uruguay Crece Contigo. Disponible en: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/41937/3/innova.front/uruguay-crece-contigo-ucc> (Acceso: 18/10/2016).
- \_\_\_\_\_ (2015c) Jóvenes en Red, Disponible en: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14544/3/innova.front/jovenes\\_en\\_red](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14544/3/innova.front/jovenes_en_red) (Acceso: 18/10/2016).
- \_\_\_\_\_ (2009) Lo que toda uruguaya y uruguayo debe saber sobre el MIDES. Montevideo. Disponible en: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/2627/1/toda\\_uruguaya\\_y\\_uruguayo\\_mides.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/2627/1/toda_uruguaya_y_uruguayo_mides.pdf) (Acceso: 20/09/2016).
- Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) (2014). Informe de evaluación cualitativa Programa cercanías. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social. Montevideo.
- \_\_\_\_\_ (2013). ¿Qué es el Índice de Carencias Críticas? Montevideo.